

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور

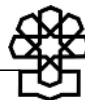
۲۸. بند «۵ - ۳» ماده واحده

(وفاق بانکی تسهیلات کشاورزی)

# به نام خدا

## فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۲.....	بند «۳-۵» ماده واحده
۲.....	سابقه
۴.....	اظهارنظر
۷.....	جمع بندی و پیشنهادات
۹.....	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور  
۲۸. بند «۵ - ۳» ماده واحده  
(وثایق بانکی تسهیلات کشاورزی)

### چکیده

بند «۳-۵» ماده واحده لایحه بودجه ۱۳۹۱ بانک‌های عامل را مکلف به پذیرش اسناد مربوط به اراضی کشاورزی و منازل روستایی به‌عنوان وثیقه تسهیلات کشاورزی نموده است. با توجه به سهل‌البیع نبودن زمین‌های کشاورزی و منازل روستایی، در نظر گرفتن روش‌های جبران ریسک از جمله تأسیس مؤسسات تضمین اعتبار و به‌کارگیری بیمه‌های اعتباری جهت اجرایی ساختن این بند پیشنهاد می‌شود.

### مقدمه

تأمین مالی از طریق اخذ تسهیلات، در کشور ما مبتنی بر اخذ وثایق و ضمانت‌های لازم است و معمولاً اعتباردهندگان، به‌عنوان بخشی از سازوکار ضمانت تأمین منابع مالی، خواهان وثیقه‌گذاری اموال و دارایی‌های پروژه نزد خود هستند. البته ماهیت واقعی سازوکار ضمانت، بسته به نوع پروژه و چارچوب‌های نهادی هر کشور، متفاوت است اما به‌طور کلی سازوکار ضمانتی، متشکل از گروگذاری (رهن) زمین و کارخانه، ... می‌باشد.

مسئله وثایق مورد پذیرش بانک‌ها، در طول زمان به معضلی تبدیل شده است که از یکسو دسترسی متقاضیان واقعی به تسهیلات را محدود کرده و ازسوی دیگر تضمین واقعی برای بانک‌ها و مؤسسات مالی (اعتباردهندگان) را فراهم نمی‌کند. در این گزارش تلاش می‌شود تا به بررسی بند «۵-۳» ماده واحده لایحه بودجه پرداخته شود.

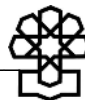
### بند «۵-۳» ماده واحده

در این بند آمده است: «بانک‌های عامل موظفند به ازای پرداخت تسهیلات به کشاورزان و روستاییان اسناد مربوط به اراضی کشاورزان و اسناد عادی اراضی محل اجرای طرح‌های کشاورزی و صنایع وابسته به آن و اسناد منازل روستایی را به‌عنوان وثیقه وام‌های بخش کشاورزی و وام‌های پرداختی به روستاییان مورد پذیرش قرار دهند».

### سابقه

در بند «ق» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه به پذیرش اسناد مشاعی و نسق‌های زارعین به‌عنوان وثیقه اشاره شده است.<sup>۱</sup> همچنین طبق ماده (۱۰) قانون

۱. بند «ق» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه «بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری در اعطای تسهیلات بانکی برای اجرای طرح‌های کشاورزی، اسناد مشاعی مالکین و نسق‌های زارعین را به‌عنوان وثیقه و تضمین به نسبت



افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹/۴/۲۳) بانکها مکلف به پذیرش اسناد مشاع، نسق‌های زراعی و قراردادهای بهره‌برداری از اراضی ملی به‌عنوان وثیقه شده‌اند.<sup>۱</sup>

ضمناً، این بند لایحه عیناً در ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰ (بند «۲۶») آمده است و طی بخشنامه شماره ۹۰/۱۸۴۴۱۸ در مورخ ۱۳۹۰/۸/۷ از سوی بانک مرکزی به مدیران عامل کلیه بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری ابلاغ شده است (مسئله‌ای که در اینجا نیاز به بررسی دارد علت به تعویق افتادن ابلاغ این بند از قانون بودجه سال ۱۳۹۰ می‌باشد. تأخیر در ابلاغ احکام یا بخشنامه‌ها زمینه را برای عدم اجرای قوانین - به‌ویژه قوانینی که اجرای آن برای دولت یا نهادهای وابسته به دولت با دشواری‌هایی همراه است - فراهم می‌کند، لذا شایسته است در هنگام تصویب قوانین در مورد زمانبندی ابلاغ و اجرای قوانین نیز توجه لازم مبذول شود).

---

سهم مشاع از قیمت روز کل مشاع، ارزیابی و مورد پذیرش قرار دهند و دفاتر اسناد رسمی موظفند بنا به درخواست بانکها و مؤسسات مذکور، نسبت به تنظیم سند رهن بر این اساس اقدام نمایند».

۱. ماده (۱۰) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹/۴/۲۳): «بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری مکلفند در اعطای تسهیلات بانکی به طرح‌های کشاورزی و منابع طبیعی، اسناد مشاعی مالکین و نسق‌های زراعی زارعین و اشخاص را به نسبت سهم مشاع از قیمت روز کل مشاع ارزیابی و قراردادهای اجاره و یا بهره‌برداری و یا حق انتفاع از اراضی ملی و دولتی و سند مالکیت اعیانی احداثی را به‌عنوان وثیقه و تضمین برای اعطای تسهیلات بپذیرند. دفاتر اسناد رسمی موظفند بنا به درخواست بانکها و مؤسسات مذکور نسبت به تنظیم سند رهن براین اساس اقدام نمایند. دولت مکلف است از طریق تشویق بیمه سرمایه‌گذاری و سایر ابزارهای بیمه‌ای، تحقق این امر را تضمین نماید». بانک مرکزی در ۱۳۸۹/۹/۲۷، در بخشنامه شماره ۸۹/۲۱۰۵۷۷، ماده (۱۰) این قانون را به کلیه بانکهای دولتی و غیردولتی، ابلاغ کرده است.

### اظهار نظر

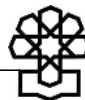
تداوم تولید و توسعه فعالیت‌های بخش کشاورزی مستلزم سرمایه‌گذاری جدید و تأمین به‌موقع نقدینگی است و یکی از مشکلات تأمین مالی در بخش کشاورزی مشکل وثیقه مورد قبول بانک‌های عامل می‌باشد. در سال‌های اخیر حجم بالایی از دارایی‌های قابل توثیق روستایی و کشاورزی در گرو بانک‌ها قرار گرفته و به دلیل عدم قبول سند اجاره اراضی و اگذاری دولت،<sup>۱</sup> اسناد منازل روستاییان<sup>۲</sup> و اسناد عادی اراضی کشاورزی و نیز عدم پذیرش محل اجرای طرح؛ معضل تأمین وثیقه به مهمترین مانع برای جذب منابع اعتباری تبدیل شده است. از سوی دیگر در بسیاری از مواقع کشاورزان برای دریافت تسهیلات بانکی با عدم ارزش‌گذاری و محاسبه منطقی بانک‌ها بر روی وثیقه‌ها مواجه هستند.

البته ذکر این نکته ضروری است که اراضی کشاورزی به‌ویژه زمین‌های فاقد سند رسمی و مشاع، سهل‌البیع نیستند و پذیرش این اسناد به‌عنوان وثیقه با اصول بانکداری و برگشت سرمایه مطابقت ندارد، لذا طبیعی است که بانک‌ها از پذیرش این

۱. هر چند براساس مصوبه هیئت وزیران در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۰ «در واگذاری اراضی ملی و دولتی به‌صورت حق بهره‌برداری، حق انتفاع و اجاره، قراردادهای فیما بین وزارت جهاد کشاورزی و دریافت‌کنندگان اراضی برای پرداخت تسهیلات بانکی به‌عنوان اسناد قابل قبول تلقی و بانک‌ها یا مؤسسات اعتباری عامل موظفند همه حقوق و منافع ناشی از قراردادهای یادشده را به‌عنوان وثیقه و تضمین برای اعطای تسهیلات مورد پذیرش قرار دهند»، اما بانک‌ها از پذیرش این حقوق و منافع به‌عنوان وثیقه سر باز می‌زنند.

<http://dolat.ir/NSite/FullStory/News/?Serv=1&Id=201214>

۲. درحالی که اکثر کشاورزان ساکن روستا هستند و برای آنها امکان دسترسی به اسناد شهری وجود ندارد؛ بانک‌ها اسناد خانه‌های روستایی را به‌عنوان وثیقه قبول نمی‌کنند.



اوراق سر باز زنند. به‌طور کلی از منظر محاسبات صرف اقتصادی، رفتار بانک‌ها مبنی بر مطالبه وثایق نقدشونده (شهری) عقلایی است، زیرا در شرایط نوسانی تولید (به‌ویژه در مورد کشاورزی)، پرداخت تسهیلات به تولیدکنندگان با خطر تأخیر و نکول همراه است و به همین جهت در راستای منافع اقتصادی بانک ارزیابی نمی‌شود. این عامل موجب شده بنگاه‌های تولیدی بخش کشاورزی با کمبود نقدینگی روبرو شوند.

اصلاح قوانین مربوط به وثیقه‌ها از جمله اموری است که از یکسو دسترسی متقاضیان را به تسهیلات میسر می‌کند و از سوی دیگر یک حمایت واقعی از بانک‌ها و مؤسسات مالی (اعتباردهندگان) فراهم می‌کند. ایجاد رویه‌های اجرای سریع دادرسی، حذف موانعی که بر سر راه استفاده از دارایی‌ها به‌عنوان وثیقه وام‌ها وجود دارد و شفاف‌سازی حق حبس مال توسط بستانکار از طریق دستگاه‌های ثبت وثیقه و وضع قوانین جدید درباره اولویت افراد بستانکار برای کسب حمایت‌های قانونی و در کنار همه اینها دادگاه‌های کارآمد که برای حمایت‌های قانونی ضروری هستند؛ می‌توانند زمینه را برای روان‌سازی فضای کسب‌وکار مهیا کند.<sup>۱</sup>

پس از ابلاغ بخشنامه‌های مربوط به ماده (۱۰) قانون بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی و بند «۲۸» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰؛ توسط بانک مرکزی همه بانک‌های عامل مکلف به اجرای قانون شده‌اند؛ اما پاره‌ای از مسائل، مانع اجرای این بخشنامه‌ها شده است. به نحوی که بسیاری از روستاییان علیرغم داشتن چندین

---

۱. سیدمحمدرضا حسینی، «گزارش پایش فضای کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۰۳۰۵، ۱۳۸۹.

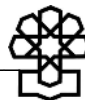
هکتار زمین، جهت گرفتن وام مجبور به وثیقه‌گذاری به اسناد دارایی‌های موجود در شهر شده‌اند. طبق اطلاعات موجود تنها بانک کشاورزی اسناد مشاع و شش دانگ اراضی کشاورزی را به‌عنوان وثیقه قبول می‌کند<sup>۱</sup> که البته در اجرای این امر نیز چندان موفق نبوده است.<sup>۲</sup>

به هر حال وضعیت فعلی پذیرش وثایق بانکی در تسهیلات کشاورزی نیاز به تجدیدنظر دارد. از یکسو نمی‌توان بانک‌ها را ملزم به پذیرش وثایق نامناسب کرد و ازسوی دیگر نیز نمی‌توان تأمین مالی طرح‌های روستایی و کشاورزی را به بهانه نامناسب بودن وثایق محدود (و چه بسا مسدود) نمود.

به همین جهت در نظر گرفتن راهکاری برای افزایش اطمینان بانک‌ها نسبت به برگشت وجوه ضروری است. یکی از ضعف‌های نظام بانکی کشور عدم وجود نظام‌های اعتبارسنجی و رتبه‌بندی اعتباری و شرکت‌های ارائه‌کننده گزارش اعتباری است. متأسفانه در شرایط فعلی امکان شناسایی افراد خوش‌حساب از بدحساب وجود ندارد و حتی پایگاه‌های اطلاعاتی موجود در مورد سوابق اعتباری افرادی که تاکنون وام گرفته‌اند ساماندهی نشده است. به همین دلیل بانک‌ها همواره برای اطمینان از بازگشت تسهیلات اعطایی به وثایق و تضمینات روی آورده‌اند. در مورد تسهیلات کشاورزی نیز، همواره سهل‌الوصول‌ترین راه جهت وصول مطالبات که همان گرفتن اسناد مشاع و شش دانگ اراضی و املاک می‌باشد؛ دنبال شده است.

1. <http://www.agri-bank.com/Static/Services/Seporde3-4.asp>

۲. البته این بانک همچنین تلاش نموده این مشکل را از طریق ارائه وام به کشاورزان به‌صورت ضمانتی حل کند. در این نوع وام نیاز به وثیقه نیست و کشاورزان می‌توانند ضامن یکدیگر شوند.



ایجاد مؤسسات تضمین اعتبار به عنوان سازوکار پوشش ریسک تسهیلات بانکها و ارائه انواع بیمه‌های تسهیلات دو راهکار اصلی پیشنهاد شده در قوانین و مقررات بوده<sup>۱</sup> که به نظر می‌رسد، بتواند برخی از مشکلات اجرایی شدن این بند را حل نماید. از سوی دیگر عملکرد اداره ثبت اسناد و املاک در صدور اسناد مالکیت اراضی کشاورزی و منازل روستایی نیز موجب شده تا روند اعطای تسهیلات به روستاییان و بخش کشاورزی کند شود. در این راستا تسریع در رویه ثبت و صدور اسناد زمین‌های کشاورزی می‌تواند برخی از مشکلات کشاورزان را حل کند.

### جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها

به طور کلی اصلاح قوانین مربوط به وثایق و شفاف‌سازی آنها امری است که باید در قالب قوانین جداگانه و یا اصلاح قوانین موجود دنبال شود، اما در مورد این بند پیشنهاد می‌شود جهت ترغیب بانکها به پذیرش وثیقه‌های مذکور در متن بند، مؤسسات تضمین اعتبار (به عنوان یک نهاد مالی طرف سوم) با تشویق دولت تأسیس شده و در فرآیند اعطای تسهیلات ایفای نقش نمایند و همچنین شرکت‌های بیمه با استفاده از بیمه‌های اعتباری، بازگشت تسهیلات اخذ شده را تضمین کنند. از سوی دیگر با توجه به مشکلات موجود برای ثبت اسناد، تسریع در رویه صدور اسناد

---

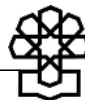
۱. به عنوان مثال در ماده (۱۰) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (۱۳۸۹/۴/۲۳) به بیمه سرمایه‌گذاری و در ماده (۲۲) تصویبنامه شماره «ت ۴۳۷ هـ» هیئت دولت مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۳۰ به ایجاد مؤسسات تضمین اعتبار اشاره شده است.

روستایی و کشاورزی راهگشا خواهد بود. ضمناً با توجه به اینکه واژه «وام» شائبه سنتی و ربوی بودن بانکداری را به اذهان متبادر می‌کند، پیشنهاد می‌شود که از واژه «تسهیلات» استفاده شود.

به‌طور کلی پیشنهاد می‌شود بند «۵ - ۳» به‌صورت ذیل اصلاح گردد:

**بند «۵ - ۳»** بانک‌های عامل موظفند به‌ازای پرداخت تسهیلات به کشاورزان و روستاییان اسناد مربوط به اراضی کشاورزان و اسناد عادی اراضی محل اجرای طرح‌های کشاورزی و صنایع وابسته به آن و اسناد منازل روستایی را به‌عنوان وثیقه تسهیلات پرداختی به روستاییان و بخش کشاورزی مورد پذیرش قرار دهند.

همچنین دولت موظف است از طریق تسریع در صدور اسناد مالکیت اراضی کشاورزی و منازل روستایی، ایجاد مؤسسات تضمین اعتبار جهت پوشش ریسک تسهیلات، تشویق شرکت‌های بیمه‌ای به فروش بیمه اعتباری و به‌کارگیری سایر ابزارهای بیمه‌ای زمینه اجرای این بند را فراهم کند.



## منابع و مآخذ

۱. قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مصوب مجلس شورای اسلامی، مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۵.
۲. قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها، مصوب مجلس شورای اسلامی، مورخ ۱۳۸۶/۴/۵.
۳. قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور، مصوب مجلس شورای اسلامی ۱۳۹۰/۲/۱۹.
۴. حسینی، سیدمحمدرضا. گزارش پیش فضای کسب‌وکار، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۰۳۰۵، خردادماه، ۱۳۸۹.
۵. بالتروا، کریستوفر. تفسیر گزارش‌ها و صورت‌های مالی بانک‌ها، ترجمه اداره سازمان‌ها و مطالعات بین‌المللی، بانک مرکزی، انتشارات مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، ۱۳۷۷.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۲۶۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۲۸. بند «۵ - ۳» ماده واحده (وثایق بانکی تسهیلات کشاورزی)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مالی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: محمد سلیمانی، حسین هرورانی

ناظر علمی: احمد شعبانی

مقتضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. وثایق بانکی

۲. تسهیلات بخش کشاورزی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۲/۱۰