

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور

۴۳. بند «۷-۲» ماده واحده

(تقسیم مجدد بهی های تأدیه شده بانکی)

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۲۲۸۶

اسفندماه ۱۳۹۰

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	بند «۷-۲» ماده واحده
۳	سابقه
۳	بررسی
۸	جمع‌بندی و پیشنهاد
۱۱	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور  
۴۳. بند «۷-۲» ماده واحده  
(تقسیم مجدد بدهی‌های تأدیه نشده بانکی)

چکیده

بند «۷-۲» لایحه بودجه به بحث تقسیم مجدد بدهی‌های نظام بانکی و بخشش جرائم دیرکرد بازپرداخت تسهیلات اشاره دارد. در این گزارش، ابعاد و آثار این بند مختصراً بررسی شده است. رفع مشکلات ناشی از معوق شدن مطالبات برای بانک‌ها، شفافیت صورت‌های مالی این مؤسسات و رفع مشکلات واحدهای تولیدی متأثر از تحریم، قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و نوسانات نرخ ارز، از مهمترین آثار مثبت اجرای این بند است. در مقابل امکان سوء استفاده برخی از بدهکاران و ایجاد زمینه تشویق برای به تعویق انداختن بازپرداخت تسهیلات در آینده از جمله انتقادات وارده می‌باشد.

مقدمه

با توجه به حاد شدن مسئله مطالبات معوق در سال‌های اخیر، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ (مشابه لایحه و قانون بودجه سال ۱۳۹۰) یک بند به نحوه مواجهه نظام بانکی با این مسئله اختصاص داده شده است. در این گزارش تلاش می‌شود تا به اختصار به ابعاد مختلف پیشنهاد مطرح شده در بند «۷ - ۲» ماده واحده لایحه مبنی بر تقسیم مجدد بدهی‌های معوق و بخشش جریمه‌های ناشی از دیرکرد، اشاره شود.

### بند «۷-۲» ماده واحده

به منظور حمایت از تولید و اشتغال، بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی اجازه داده می‌شود با پیشنهاد کارگروهی متشکل از استاندار (رئیس کارگروه)، معاون برنامه ریزی استاندار و رؤسای واحدهای استانی وزارتخانه‌های «صنعت، معدن و تجارت»، «امور اقتصادی و دارایی»، «جهاد کشاورزی»، «تعاون، کار و رفاه اجتماعی» با تأیید هیئت‌مدیره بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مذکور، اصل و سود تسهیلات سررسید شده و معوقه پرداختی به اشخاص حقیقی و حقوقی بابت فعالیت در امور تولیدی صنعتی، معدنی، کشاورزی و خدماتی را که در بازپرداخت بدهی‌های خود دچار مشکل شده‌اند، تا پنج سال تقسیط و از سرفصل مطالبات سررسید گذشته و معوق خارج کنند. همچنین اجازه داده می‌شود کلیه جریمه‌های ناشی از دیرکرد بازپرداخت اصل و سود تسهیلات موضوع این بند پس از تعیین تکلیف تا آن زمان و انجام تسویه حساب کامل با تأیید هیئت‌مدیره بخشیده شود.

چنانچه اشخاص حقیقی یا حقوقی برای تسویه بدهی‌های معوق خود به بانک‌های عامل مراجعه نمایند به هیئت‌مدیره بانک‌ها اجازه داده می‌شود با رعایت قوانین و مقررات برای مطالبات بیش از پنج میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال خود، از سایر اموال منقول و غیرمنقول آنان مازاد بر وثایق تحویلی به بانک‌ها از طریق اجرای ثبت اسناد و املاک یا مراجع قضایی اقدام نمایند.



## سابقه

مفاد بند «۲۸» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰ بسیار شبیه این بند از لایحه بودجه می‌باشد. البته در بند «۷-۲» ماده واحده لایحه سال ۱۳۹۱، عبارتهایی مبنی بر «پیشنهاد کارگروهی متشکل از...» اضافه شده است همچنین به جای عبارت «اصل و سود تسهیلات سررسید شده و معوقه واحدهای تولیدی صنعتی، معدنی، کشاورزی» عبارت «اصل و سود تسهیلات سررسید شده و معوقه پرداختی به اشخاص حقیقی و حقوقی بابت فعالیت در امور تولیدی صنعتی، معدنی، کشاورزی و خدماتی» جایگزین شده است.<sup>۱</sup>

## بررسی

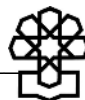
• ماهیت بند «۷-۲» ماده واحده، غیربودجه‌ای بوده و اساساً به یکی از مشکلات اساسی و مزمن نظام بانکی می‌پردازد؛ به همین جهت طبیعی است که در چارچوب احکام بودجه به آن پرداخته نشود. زیرا مسئله مطالبات معوق و افزایش حجم آن در نظام بانکی - که از یک سو بانکها را درگیر کرده و از سوی دیگر واحدهای تولیدی را به چالش می‌کشد - نیازمند چاره‌جویی اساسی در قالب قوانین دائمی می‌باشد. به همین جهت می‌باید اولویت اول اصلاح قوانین موجود و یا تدوین قوانین جدید باشد.

---

۱. لازم به ذکر است که بند «۲۸» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰ در تاریخ ۱۳۹۰/۴/۲۸ طی نامه شماره ۹۰/۹۵۴۲۵ توسط بانک مرکزی به بانکها و مؤسسات اعتباری ابلاغ شده و همچنین بانک مرکزی در تاریخ ۱۳۹۰/۸/۱۵ دستورالعمل اجرایی بند «۲۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ را ابلاغ کرده است.

باید توجه داشت که احکام بودجه نیازمند تمدید سالیانه هستند و در صورتی که تمدید نشده، و یا در سنوات بعد با تغییراتی روبرو شوند مشکلاتی را برای مخاطبان قانون و نیز سیستم اجرایی کشور ایجاد می‌کنند. در این راستا هرچند در نگاه اول پیشنهاد «حذف» منطقی به نظر می‌آید، اما با توجه به حاد بودن مشکل مطالبات معوق پیشنهاد می‌شود در سال آتی، این بند (بعد از اصلاح) در متن بودجه باقی بماند.

• بانک‌ها در پی معوق شدن مطالبات خود با برخی مشکلاتی روبرو می‌شوند که از جمله آن می‌توان به افزایش هزینه‌ها، بلوکه شدن قسمتی از منابع مالی، کاهش دوره گردش مطالبات و افزایش دوره وصول مطالبات، عدم امکان برنامه‌ریزی دقیق و مؤثر، افزایش ریسک اعتباری، کاهش توانایی پاسخگویی (ارائه خدمات) به مشتریان، ایجاد اختلال در گردش وجوه نقد، اتلاف وقت و منابع بانک و در نهایت کاهش رتبه بانک در رتبه‌بندی‌های داخلی و بین‌المللی اشاره کرد. به همین جهت در نظر گرفتن راهکاری برای کاهش مطالبات معوق ضروری است. در این زمینه برخی از کارشناسان (عمدتاً کارشناسان صنایع و واحدهای تولیدی) راه‌های تشویقی و برخی دیگر (عمدتاً کارشناسان نظام بانکی) راه‌های تنبیهی را پیشنهاد می‌کنند. متن این بند با اتخاذ تشویق‌هایی از جمله تقسیم مجدد بدهی‌ها و بخشش جرائم دیرکرد صرفاً زمینه را برای کاهش مطالبات معوق و سررسید گذشته «قبلی» فراهم می‌کند و کارکردی برای ممانعت از شکل‌گیری این نوع از مطالبات در آینده ندارد. البته این بند یک اثر سو نیز دارد: ایجاد امکان تقسیم مجدد بدهی‌ها (در صورتی که این بند به صورت رویه و چند سال پیاپی تکرار شود) موجب می‌شود اشخاص حقیقی و حقوقی برای به تعویق انداختن بازپرداخت بدهی‌های خود تا مرز تقسیم مجدد ترغیب



شوند. در واقع برخی از گیرندگان تسهیلات سوءاستفاده کرده و به امید بخشش جریمه‌های دیرکرد و تقسیط مجدد بدهی‌ها، اقساط خود را پرداخت نخواهند کرد، لذا این بند به جای تشویق تأدیه به موقع بدهی‌ها، مشوق به تعویق انداختن بازپرداخت تسهیلات آینده خواهد بود. در اینجا وجود کارگروه مذکور در متن ماده که به بررسی شرایط گیرندگان تسهیلات پرداخته و با توجه به شرایط، برخی از آنها را به بانک معرفی کند، مفید خواهد بود.

• یکی از مشکلات سیستم بانکی که ناشی از عدم وجود مکانیسم‌های صحیح اعتبارسنجی و نبود پایگاه‌های داده می‌باشد عدم امکان تفکیک واحدها و صنایع آسیب‌دیده از تحریم، هدفمندی یارانه‌ها و نوسانات نرخ ارز از واحدهایی که به دلیل ارزان بودن تسهیلات از بازپرداخت تسهیلات سر باز می‌زنند؛ می‌باشد. این امر تصمیم‌گیری در مورد تقسیط یا عدم تقسیط مجدد بدهی‌ها را دشوار می‌سازد.

• در این بند پیشنهاد شده است که پس از تقسیط این مطالبات از سرفصل مطالبات سررسید گذشته<sup>۱</sup> و معوق<sup>۲</sup> خارج شوند. این امر از نظر مالی و حسابداری موجب شفافیت بیشتر صورت‌های مالی بانک‌ها می‌شود و در عین حال به صورت ظاهری حجم مطالبات معوق و سررسید گذشته را کاهش می‌دهد (از این بُعد می‌توان این بند را یک اقدام سیاسی تفسیر کرد).

• در بخش تولید، پاره‌ای مسائل اقتصادی موجب شده برخی از گیرندگان تسهیلات

---

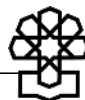
۱. مطالبات سررسید گذشته: مطالباتی که از تاریخ سررسید بدهی و یا تاریخ قطع بازپرداخت اقساط آن بیش از ۲ ماه گذشته و از ۶ ماه تجاوز نموده است.

۲. مطالبات معوق: مطالباتی که بیش از ۶ ماه و کمتر از هجده‌ماه از تاریخ سررسید و یا از تاریخ قطع بازپرداخت آن سپری شده است.

امکان بازپرداخت بدهی‌ها را نداشته باشد. عدم توانایی این افراد در تأدیه بدهی یا ناشی از سوءمدیریت، برنامه‌ریزی ناصحیح و سایر مسائل مربوط به اجرای طرح است و یا ناشی از برخی از مسائل خارج از کنترل این افراد مثل تحریم، اجرای طرح هدفمندی یارانه‌ها، نوسانات غیرمعارف نرخ ارز و... در مواردی که عامل خارجی موجب عدم موفقیت یک طرح شود حمایت از این بدهکاران لازم و ضروری است و همکاری بانک‌ها با این بدهکاران می‌تواند عامل بازگشت واحدهای تولیدی به تولید و سوددهی و ایجاد زمینه بازپرداخت تسهیلات شود. در مقابل در این موارد اعمال جرائم موجب تشدید مشکلات و بدهی‌های گیرنده تسهیلات و نیز شکل‌گیری درآمد غیرواقعی (که احتمالاً محقق نخواهد شد) برای بانک‌ها می‌شود.

• در مورد اجرای بند «۲۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ بانک‌ها اقداماتی انجام داده‌اند. به‌عنوان مثال بانک کشاورزی فرآیندی را برای اجرای این قانون در نظر گرفته است. در این فرآیند در صورت تشخیص و تأیید شعبه یا مدیریت بانک توافقنامه‌ای فی‌مابین بانک با بدهکار، ضامن و راهنین به‌عنوان متمم قرارداد تنظیم می‌گردد. کسری تضامین ناشی از تقسیط و تعدیل دوره بازپرداخت بدهی نیز از طریق تضامین معتبر و قابل قبول براساس مقررات جاری بانک و یا عنداللزوم تجدید ارزیابی وثایق موجود توسط کارشناسان بانک تأمین می‌شود.<sup>۱</sup> باید توجه داشت که در بند پیشنهادی لایحه (و همین‌طور در بند «۲۸» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰) تقسیط بدهی‌ها و بخشش جرائم دیرکرد به‌عنوان یک تکلیف برای سیستم

۱. دستورالعمل اجرایی بند «۲۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ بانک کشاورزی به شماره ۲۰/۴۰۴/۶۶۶۶ مورخ



بانکی دیده نشده، بلکه باید از جانب کارگروه پیشنهاد شده و به تأیید هیئت‌مدیره بانکها برسد، اما رویه اجرایی این بند نیاز به همسان‌سازی در سطح نظام بانکی دارد.<sup>۱</sup>

• در انتهای این بند، چنانچه بدهکاران برای تسویه بدهی‌ها مراجعه نکنند به بانکها اجازه داده شده تا برای مطالبات بیش از پنج میلیارد ریال خود، از سایر اموال منقول و غیرمنقول بدهکاران مازاد بر وثایق تحویلی به بانکها از طریق اجرای ثبت اسناد و املاک یا مراجع قضایی اقدام نمایند. لازم به ذکر است متن این بند نسبت به مبالغ کمتر از ۵ میلیارد ریال مسکوت است؛ در حالی که تفاوت ماهوی بین مبالغ کمتر یا بیشتر از ۵ میلیارد وجود ندارد. از سوی دیگر نمی‌توان بدهی‌های کمتر از این مبلغ را بدون تعیین تکلیف رها کرد. ضمناً تأکید می‌شود که در صورت شمول این بند برای تمامی بدهی‌ها، این عبارت در واقع آگاهی دادن بانکها به وظیفه آنها می‌باشد.

• در پایان ذکر این نکته ضروری است که بانکها باید به‌عنوان واسطه وجوه بین سپرده‌گذار و تسهیلات گیرنده و به‌عنوان وکیل امین صاحب سپرده عمل کنند اما حجم بالای مطالبات معوق و سررسید گذشته نشان می‌دهد که بانکها در بررسی شرایط پروژه‌هایی که در اجرای آنها به‌صورت مشارکتی وارد قرارداد می‌شوند،

---

۱. نحوه تدوین و نگارش این بند به‌گونه‌ای است که امکان برداشت‌ها و اجراهای مختلف را فراهم می‌کند. در مورد بند «۲۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ بانکها در دستورالعمل‌های ابلاغی خود تعبیر و تفسیر گوناگونی را از این بند ارائه کردند. به‌عنوان مثال برخی از بانکها جرائم تأخیر را در خلال تقسیط اخذ و اعلام کرده‌اند که در صورت پرداخت منظم و کامل اقساط در پایان دوره از بدهی‌ها کسر می‌شود. همچنین برخی بانکها به‌صورت مشروط اعلام نموده‌اند که در صورت تأخیر بیش از دو قسط از سررسید، قرارداد جدید کان‌لم‌یکن تلقی و کلیه مطالبات براساس قرارداد اولیه قابل وصول می‌باشد. آیین‌نامه تهیه شده توسط بانک مرکزی نیز اجمال داشته و نتوانسته فضای اجرای این قانون را شفاف سازد.

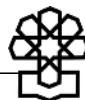
مطالعات و بررسی‌های کافی در مورد سودآوری و بازدهی طرح را انجام نداده و ضابطه‌مند عمل نکرده‌اند و به عبارتی نتوانسته‌اند نقش خود را به خوبی ایفا کنند.

### جمع‌بندی و پیشنهاد

۱. هرچند این بند نیاز به قوانین دائمی و فرابودجه‌ای دارد، اما به دلیل حاد بودن مسئله مطالبات معوق، اجمالاً تصویب این بند (بعد از اعمال اصلاحات) پیشنهاد می‌شود. ضمناً به دلیل اهمیت مسئله مطالبات تأدیه نشده، بانک‌ها، نیاز به تدوین قوانین دائمی وجود دارد، لذا مناسب است که در این زمینه طرح یا لایحه‌ای جداگانه تدوین و جهت تصویب در مجلس ارائه شود.

۲. با توجه به اینکه برخی از افراد علیرغم توان مالی صرفاً به دلیل ارزان بودن تسهیلات از تسویه بدهی‌های خود امتناع می‌کنند؛ ضروری است که کارگروه مزبور در متن این بند، علل عدم بازپرداخت تسهیلات را بررسی کرده و در صورتی که ناشی از تحریم، اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و نوسانات غیرمتعارف نرخ ارز باشد؛ گیرندگان تسهیلات را به بانک‌ها معرفی نماید (با توجه به وجود بانک‌های خصوصی در سیستم بانکی، به دلیل ممانعت از دخالت در منافع سهام‌داران، پیشنهاد کارگروه مسلماً نیاز به تأیید هیئت‌مدیره خواهد داشت).

۳. مطالبات بانکی بازپرداخت نشده به مطالبات سررسید گذشته، معوق، مشکوک‌الوصول و سوخت شده تقسیم می‌شود. متن ماده به مطالبات سررسید گذشته و معوق اشاره دارد. اما به مطالبات مشکوک‌الوصول نپرداخته است. در حالی



که با توجه به حجم مطالبات مشکوک‌الوصول چاره‌جویی در مورد این نوع مطالبات ضروری است.

۴. لازم است به منظور تقویت ابعاد بازندارندگی و ممانعت از تعویق مجدد بدهی‌های تقسیط شده، در متن ماده اشاره شود که این تقسیط فقط برای یکبار انجام می‌شود و بدهکارانی که قبلاً از سایر تمهیداتی که در این زمینه اندیشیده شده است (مثل بند «۲۸» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰) استفاده کرده باشد؛ مشمول این بند نخواهند شد.

۵. جهت ممانعت از تشدید مشکلات بانک‌ها در زمینه مطالبات تأدیه نشده، در نظر گرفتن مجازات و جریمه برای افرادی که پس از تقسیط مجدد اقدام به بازپرداخت اصل و سود تسهیلات خود ننموده‌اند، ضروری است.

۶. طبیعی است که میزان سود دوران تقسیط به بدهی بدهکاران اضافه شود. با توجه به تغییر نرخ سود بانکی این مسئله مطرح می‌شود که افرادی که در نرخ‌های سابق، توانایی بازپرداخت اقساط را نداشته‌اند در شرایط فعلی و در نرخ‌های بالاتر چگونه بدهی خود را پرداخت خواهند کرد؟ به همین جهت پیشنهاد می‌شود برای بدهکارانی که کارگروه تأیید می‌کند نرخ سود قرارداد اولیه معیار تقسیط مجدد قرار گیرد.

۷. با توجه به اینکه محدود کردن امکان استفاده بانک‌ها از اموال مازاد بر وثیقه بدهکاران توجیه ندارد، لازم است در قسمت آخر این بند عبارت «بیش از پنج میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال» حذف شود.

با توجه به موارد مطرح شده در فوق پیشنهاد می‌شود **بند «۷-۲»** ماده واحده

بدین نحو اصلاح شود (موارد تغییر در متن مشخص شده است):

به منظور حمایت از تولید و اشتغال، به بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی اجازه داده می‌شود با پیشنهاد کارگروهی متشکل از استاندار (رئیس کارگروه)، معاون برنامه‌ریزی استاندار و رؤسای واحدهای استانی وزارتخانه‌های «صنعت، معدن و تجارت»، «امور اقتصادی و دارایی»، «جهاد کشاورزی»، «تعاون، کار و رفاه اجتماعی» با تأیید هیئت‌مدیره بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مذکور، اصل و سود تسهیلات سررسید شده و معوقه پرداختی به اشخاص حقیقی و حقوقی بابت فعالیت در امور تولیدی صنعتی، معدنی، کشاورزی و خدماتی را که به دلایل تحریم، قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و یا نوسانات غیرمتعارف نرخ ارز (به تشخیص کارگروه فوق‌الذکر) در بازپرداخت بدهی‌های خود دچار مشکل شده‌اند، فقط برای یکبار و برای مطالبات سررسید شده و معوقی که تاکنون ایجاد شده تا پنج سال با همان نرخ قبلی تقسیط و از سرفصل مطالبات سررسید گذشته و معوق خارج نمایند. همچنین اجازه داده می‌شود کلیه جریمه‌های ناشی از دیرکرد بازپرداخت اصل و سود تسهیلات موضوع این بند پس از تعیین تکلیف تا آن زمان و انجام تسویه حساب کامل با تأیید هیئت‌مدیره بخشیده شود.

چنانچه اشخاص حقیقی یا حقوقی برای تسویه بدهی‌های معوق خود به بانک‌های عامل مراجعه نکرده و یا پس از تقسیط اقدام به تأدیه بدهی‌های خود ننمایند به هیئت‌مدیره بانک‌ها اجازه داده می‌شود با رعایت قوانین و مقررات برای مطالبات خود، از سایر اموال منقول و غیرمنقول آنان مازاد بر وثایق تحویلی به بانک‌ها از طریق اجرای ثبت اسناد و املاک یا مراجع قضایی اقدام کنند.



## منابع و مآخذ

۱. متن قانون بودجه سال ۱۳۹۰ (ماده واحده) انتشارات معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور.
۲. سایت بانک مرکزی (بخشنامه نظارت) [www.cbi.ir/category/3719](http://www.cbi.ir/category/3719)
۳. نجفی، علی. حقوق بانکی: روش‌های وصول مطالبات معوق بانک تهران، نشر ققنوس، ۱۳۸۷.
۴. مجموعه قوانین و مقررات کشور، درج شده در لوح حق (بهار ۱۳۸۹).



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۲۸۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۴۳. بند «۷-۲» ماده  
واحد (تقسیم مجدد بدهی‌های تأدیه نشده بانکی)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مالی)

تهیه و تدوین: محمد سلیمانی

ناظر علمی: احمد شعبانی

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: آیت‌الله... تجلی، اصغر پورمتین

مقتاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. تقسیم مجدد

۲. مطالبات معوق

۳. تسهیلات بانکی

۴. جرائم دیرکرد

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۲/۱۴