

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح دائمی شدن بند (۱۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور»



مشخصات طرح

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت:

۴۵۱

شماره چاپ:

۱۰۲۸

تاریخ چاپ:

۱۳۹۳/۳/۳

نام دفاتر:

مطالعات اقتصادی

مطالعات برنامه و بودجه

مطالعات حقوقی

مطالعات انرژی،

صنعت و معدن

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۳۷۳۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۳/۳/۲۵

مقدمه

حمایت از تولیدکنندگان واقعی کشور دغدغه‌ای دیرینه و فراگیر در بین مسئولین کشور بوده که موجب تصویب قوانین و مقررات متعددی شده است. اما به رغم قانونگذاری‌های متعددی که صورت گرفته است، سهم معوقات بانکی اقتصاد ایران تقریباً ۳ برابر میزان متعارف جهانی است.^۱ مجلس محترم طرح دائمی شدن بند «۱۶» قانون بودجه ۱۳۹۲ را جهت حمایت دائمی از گیرندگان تسهیلات ارائه نموده است. این گزارش با هدف بررسی کارشناسی طرح مذکور تدوین شده و در این راه به ذکر سابقه مقررات مشابه و ملاحظات حقوقی و اقتصادی طرح پرداخته می‌شود.

متن بند «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

«به منظور حمایت از تولید و اشتغال، بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی پس از تأیید هیئت مدیره بانک با درخواست متقاضی، اصل و سود اعم از سود قبل و بعد از سررسید تسهیلات ریالی یا ارزی سررسید گذشته و معوقه پرداختی به اشخاص حقیقی و یا حقوقی بابت فعالیت در امور تولیدی صنعتی، معدنی، کشاورزی و خدماتی را که در بازپرداخت اقساط تسهیلات دریافتی به دلایل موجه دچار مشکل شده‌اند و قادر به پرداخت اقساط تسهیلات دریافتی نیستند، برای یکبار و تا پنج سال تقسیط و از سرفصل مطالبات سررسید گذشته و معوق خارج نمایند. همچنین جریمه خسارت تأخیر پس از تعیین تکلیف تا آن زمان و انجام تسویه حساب کامل مورد تأیید بانک یا مؤسسه مالی و اعتباری بخشوده می‌شود به نحوی که در این موارد، نرخ سود تسهیلات جدید حداکثر معادل نرخ سود تسهیلات تعیین شده توسط شورای پول و اعتبار باشد. چنانچه اشخاص حقیقی یا حقوقی برای تسویه بدهی‌های معوق خود به بانک‌های عامل مراجعه نمایند به هیئت مدیره 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 اقدام نمایند».

۱. سابقه قوانین و مقررات مشابه

موضوع تسهیل در بازپرداخت بدهی‌ها و وام‌های بانکی و استمهال آن در برخی قوانین و مقررات وجود دارد که عبارتند از:

- قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها، مصوب ۱۳۸۶.
- قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی مصوب ۱۳۸۷، ماده (۱۰)، بند «ب»،
- قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور، بند «۲۸»،
- قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور، بند «۲۹»،
- قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، بند «۱۶»،
- قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور، تبصره «۵»،
- بخشنامه ۱۰۱۹ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ بانک مرکزی؛ «دستورالعمل اجرایی ضوابط بازپرداخت تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی».

۱. در بهمن‌ماه ۱۳۹۲، نسبت مطالبات معوق به کل مطالبات به ۱۵/۶ درصد رسیده است.

طرح‌ها و لوایح مرتبط

- طرح «اصلاح برخی از قوانین در راستای حمایت از تولید ملی»
- طرح ایجاد حساب ویژه حمایت از تولید ملی
- طرح حمایت از تولید ملی
- طرح ساماندهی تخصیص ارز در شرایط اقتصاد مقاومتی و حمایت از تولید ملی

۲. وضعیت مطالبات غیرجاری و استمهال بدهی‌های بانکی

براساس آمار و ارقام منتهی به ۱۳۹۲/۱۲/۲۹ نظام بانکی کشور،^۱ مجموع مطالبات غیرجاری بانکها و مؤسسات اعتباری کشور اعم از تسهیلات غیرجاری اعطایی (سررسید گذشته، معوق و مشکوک‌الوصول)، بدهی‌های مشتریان بابت مابه‌التفاوت نرخ ارز و همچنین مطالبات قدیم و سفته‌های وخواستی معادل ششصد و بیست و هفت هزار و نهصد و بیست و یک (۶۲۷,۹۲۱) میلیارد ریال است. در جدول ۱ آمار مطالبات غیرجاری به تفکیک اشاره شده است.

جدول ۱. مطالبات غیرجاری مؤسسات اعتباری کشور منتهی به ۱۳۹۲/۱۲/۲۹
(ارقام به میلیارد ریال)

درصد	مبلغ	مطالبات غیرجاری
۰/۰۶	۴۰۸	بدهی‌های مشتریان بابت مابه‌التفاوت نرخ ارز
۰/۰۴	۲۶۳	مطالبات قدیم و سفته‌های وخواستی
۲۳	۱۴۱,۹۳۰	سررسید گذشته
۱۶	۱۰۱,۸۲۵	معوق
۶۱	۳۸۳,۴۹۵	مشکوک‌الوصول
	۶۲۷,۲۵۰	جمع
	۶۲۷,۹۲۱	جمع

نمودار وضعیت تسهیلات غیرجاری از منظر بانکها منتهی به ۱۳۹۲/۱۲/۲۹



مجموع تسهیلات استمهال شده بانک‌های کشور^۲ در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ برابر با یکصد و شش هزار و چهارصد و بیست و شش (۱۰۶,۴۲۶) میلیارد ریال بوده که مبلغ ۵۵,۵۳۳ میلیارد ریال آن به سال ۱۳۹۰ و ۵۰,۸۶۹ میلیارد ریال آن به سال ۱۳۹۱ تعلق دارد (جدول ۲). حال سؤال این است که آیا استمهال‌های صورت گرفته موجب بازپرداخت

۱. گزارش «درآمدی بر وضعیت بانک‌های کشور، در پایان سال ۱۳۹۲»، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، معاونت نظارتی، اردیبهشت ۱۳۹۳.
۲. ملی، سپه، پست‌بانک، کشاورزی، مسکن، توسعه صادرات، تجارت، رفاه کارگران، کارآفرین، سامان، اقتصاد نوین، پارسیان، پاسارگاد، سرمایه و سینا.

بدهی‌ها شده است یا خیر؟ بنابر آمار اشاره شده توسط رئیس کل بانک مرکزی، ۵۴ درصد مطالبات غیرجاری که براساس قوانین بودجه سنواتی طی سه سال اخیر مجدداً تقسیط شده یا مهلت گرفته بودند، دوباره به سرفصل تسهیلات معوق بازگشتند.^۱

جدول ۲. مجموع تسهیلات استثمالی در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱^۲

(ارقام به میلیارد ریال)

سال	عنوان	مبلغ
۱۳۹۰	مجموع تسهیلات استمهال شده	۵۵,۵۳۰
۱۳۹۱	مجموع تسهیلات استمهال شده	۵۰,۸۹۶
مجموع دو سال فوق	مجموع تسهیلات استمهال شده	۱۰۶,۴۲۶

۳. ملاحظات و دلایل رد طرح

۳-۱. دلایل حقوقی

از آنجایی که این رابطه مالی در ذیل یک قرارداد حقوقی بین بانک و گیرندگان تسهیلات شکل گرفته است، دائمی شدن این بند، حق قانونی بانک‌ها به‌عنوان وکیل سپرده‌گذاران را نادیده گرفته و اختیار عمل بانک‌ها را در تصمیم‌گیری در این خصوص سلب می‌نماید. البته از آنجا که حکم طرح، مشعر بر الزام نبوده و تقسیط موضوع آن صرفاً با «تأیید هیئت مدیره بانک با درخواست متقاضی» و در صورتی است که به تشخیص هیئت مدیره بانک، دریافت‌کننده تسهیلات در بازپرداخت اقساط تسهیلات دریافتی به دلایل موجه دچار مشکل شده و قادر به پرداخت اقساط تسهیلات دریافتی نباشد، ممکن است به‌نظر برسد که اجرای این حکم جنبه اختیاری دارد، اما باید توجه داشت عمده مطالبات، مربوط به بانک‌های دولتی است و این بانک تحت فشار مقامات اجرایی و تصمیم‌گیر، به اجرای این احکام ملزم خواهند شد.

بخشی از تسهیلات اخذ شده ماهیت کوتاه‌مدت (کمتر از دو سال) داشته، لذا قرار گرفتن آنها در ذیل این بند مخالف اصل قرارداد و ماهیت تسهیلات داده شده می‌باشد.

طبق بند «ط» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ تصمیم‌گیری در مورد این امر به شورای پول و اعتبار واگذار شده است.^۳
طبق بخشنامه ۱۰۱۹ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ بانک مرکزی؛ «دستورالعمل اجرایی ضوابط بازپرداخت تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی» مهلت بازپرداخت تسهیلات ارزی به دو برابر افزایش یافته است.

۳-۲. دلایل اقتصادی

با توجه به سابقه قانونی بندهای بودجه‌ای که با تغییرات مختصری در سال‌های ۱۳۹۰، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ تصویب شده است، این نکته آشکار می‌گردد که وضع این قوانین مختص شرایط اقتصادی کشور در سال‌های اخیر، خصوصاً شرایط تحریم و رکود تورمی بوده است که هر دو عامل ذکر شده ماهیت ناپایدار و غیردائمی داشته و تصویب قانون دائمی در این خصوص توجیه لازم را ندارد.

۱. سایت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، خبرها و رویدادها، «علل افزایش مطالبات معوق در شبکه بانکی»، اظهارات رئیس کل بانک مرکزی، ۹ خرداد ۱۳۹۳.

۲. گزارش «درآمدی بر وضعیت بانک‌های کشور، در پایان سال ۱۳۹۲»، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، معاونت نظارتی، اردیبهشت ۱۳۹۲.

۳. این بند اشعار می‌دارد: «صددصد (۱۰۰٪) منابعی که از حساب ذخیره ارزی به عاملیت بانک‌های دولتی صرف اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی و تعاونی شده است و در سال ۱۳۹۳ وصول می‌شود، بابت تسویه بدهی دولت به این بانک‌ها لحاظ می‌گردد و مبالغ مازاد بر آن به حساب افزایش سرمایه دولت در بانک‌های مربوط منظور می‌شود. بانک‌های عامل موضوع این بند موظفند رأساً نسبت به وصول مطالبات مزبور اقدام نمایند. نحوه تسویه مطالبات مذکور با گیرندگان تسهیلات، نحوه افزایش سرمایه، نرخ تبدیل ارز به ریال، زمان استمهال، نحوه بخشودگی جریمه‌ها و اختیارات هیئت مدیره بانک‌ها در این زمینه براساس دستورالعملی است که حداکثر ظرف دو ماه پس از تاریخ ابلاغ این قانون به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد. وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است عملکرد این بند را طبق ماده (۱۰۳) قانون محاسبات عمومی کشور در صورتحساب عملکرد بودجه درج نماید.

- دو دلیل عمده برای عدم بازپرداخت اقساط بانکی وجود دارد که یکی ناتوانی در بازپرداخت و دیگری عدم تمایل به بازپرداخت است. هدف ذکر شده در متن طرح یعنی حمایت از تولید بسیار مهم و مقبول است، اما سؤال این است که استمهال بدهی چقدر موجب کمک به تولیدکنندگان واقعی و چقدر به نفع افراد توانمندی است که عامدانه اقدام به بازپرداخت نمی‌نمایند؟ اگر دلیل اصلی شکل‌گیری معوقات، ناتوانی گیرندگان تسهیلات فرض شود، بازهم باید علاج این ناتوانی را در رفع موانع تولید و اصلاح محیط کسب‌وکار جست.

- طبق اظهارات رئیس کل بانک مرکزی و براساس آمار فوق‌الذکر بررسی عملکرد گیرندگان تسهیلات حاکی از آن است که حدود نیمی از استمهال‌های صورت گرفته، بازپرداخت نشده و دوباره به صورت معوق درآمده است. این بدان معناست که در نیمی از موارد، استمهال بدهی هم مثمر ثمر نبوده است.

- بررسی میزان معوقات بانکی حاکی از آن است که حدود یک‌سوم از معوقات بانکی کشور مربوط به کمتر از ۶۰۰ شخصیت حقیقی و حقوقی می‌باشد.^۱ ثانیاً طبق گفته برخی مسئولین وزارت اقتصاد و دارایی میزان معوقات بخش تولید کشور کمتر از ۲۰ درصد از کل معوقات بوده و سهم بخش بازرگانی در معوقات بسیار چشمگیر است.^۲

- دائمی شدن این قانون منجر به نهادینه شدن فرهنگ عدم تخصص و تعهد در سرمایه‌گذاری گیرندگان تسهیلات می‌شود. با دائمی شدن این قانون به گیرنده تسهیلات القا می‌شود که همواره راهی برای فرار از بازپرداخت بدهی‌های بانکی وجود دارد و لذا انگیزه بررسی تخصصی زمینه‌های سرمایه‌گذاری و پرداخت به موقع اقساط تسهیلات اخذ شده کاهش خواهد یافت.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

به دلایل قانونی و ملاحظات حقوقی و اقتصادی اشاره شده در گزارش از جمله ایجاد بستر قانونی برای رشد مطالبات معوق بانکی در پی تصویب این طرح و همچنین با ملاحظه این نکته که بند قانونی مرتبط با استمهال معوقات بانکی واحدهای تولیدی دارای ماهیت غیردائمی بوده و باید تبعات اقتصادی سیاست‌های دولتی و یا تحریم‌های بین‌المللی که به بنگاه‌های تولیدی و فعالان اقتصادی تحمیل می‌شود از طریق وضع احکام موقتی جبران شود، ضرورتی برای دائمی شدن حکم مذکور وجود ندارد و کلیات این طرح قابل دفاع نیست.



۱. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۳)، اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح تسهیل تسویه بدهی ارزی واحدهای تولیدی به حساب ذخیره ارزی»، شماره مسلسل ۱۳۵۸۸.
2. <http://www.seratnews.ir/fa/news/153095>