



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح یک فوریتی الحاق دو ماده به قانون رفع موانع تولید»

(الحاق موادی به قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور)

مقدمه

این طرح درصدد است «کارگروه تسهیل و رفع موانع تولید» را که به موجب مصوبه هیئت وزیران به شماره ۱۸۱۵۱/ت/۵۰۷۲۰ هـ مورخ ۱۳۹۴/۰۲/۱۶ به پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت تشکیل گردیده و همچنین سازوکاری برای ارزیابی تصمیمات بانکها در خصوص مصوبات بانکی کارگروه تسهیل را به قانون «رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» مصوب سال ۱۳۹۴ الحاق کند. در این گزارش به بررسی و اظهار نظر کارشناسی پیرامون طرح مزبور پرداخته می شود.

مخصوص سخن علمی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۲۷۱

شماره چاپ:

۷۸۹

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۱۱/۳

معاونت پژوهش های

اقتصادی

دفتر: مطالعات

اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲-۲۲۰۱۵۵۳۸

تاریخ انتشار:

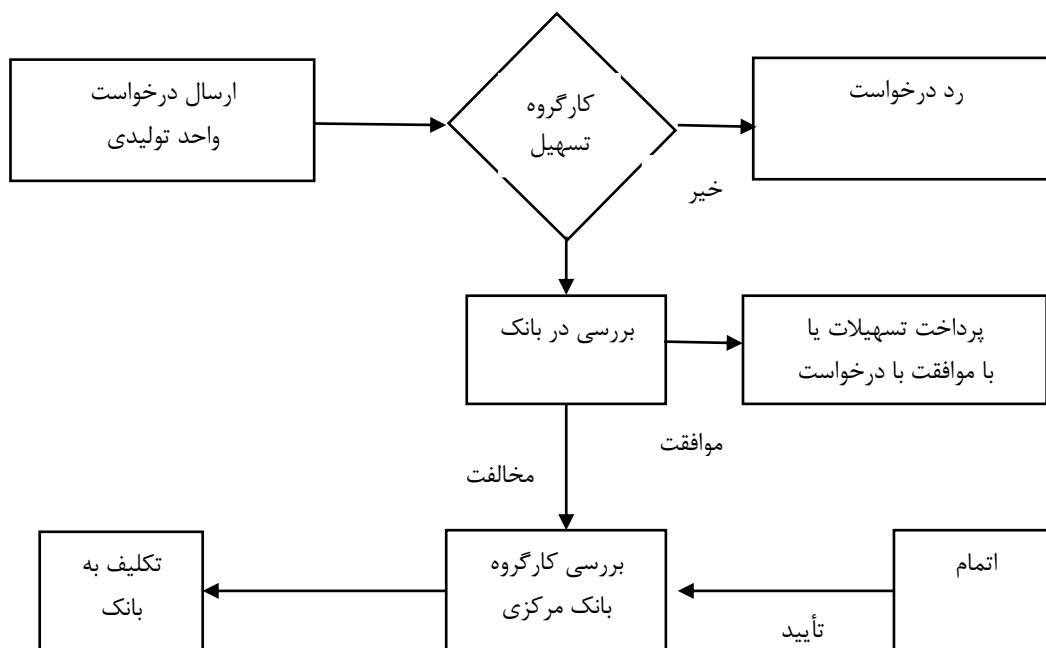
۱۳۹۶/۱۲/۱۲

۱. مفاد طرح

مفاد این طرح به دو بخش تقسیم می شود: ماده نخست (ماده (۶۱) الحاقی) این طرح به تشکیل کارگروه های استانی تسهیل و رفع موانع تولید و ستاد ملی مربوط می پردازد که به موجب آن کارگروه مزبور با ریاست استاندار و عضویت نمایندگان دستگاه های اجرایی و بخش های غیردولتی، تشکیل شده و وظایف و اختیارات آن موکول به آیین نامه هیئت وزیران شده است. یکی از مهمترین اختیارات داده شده به این کارگروه این است که می تواند بانکها را موظف به پرداخت تسهیلات یا موارد امهال تسهیلات مصوب خود کند.

به موجب ماده دوم این طرح (ماده (۶۲) الحاقی)، بانکها موظف به پرداخت تسهیلات یا امهال تسهیلات مصوب این کارگروه شده اند که در صورت عدم موافقت باید دلایل خود را به کارگروهی متشکل از خبرگان بانکی و اقتصادی که توسط رئیس کل بانک مرکزی منصوب شده اند، منعکس کنند که نظر این کارگروه به عنوان نماینده بانک مرکزی در خصوص موافقت یا عدم موافقت با درخواست واحد تولیدی برای کارگروه ستاد تسهیل و بانک فصل الخطاب خواهد بود.

شکل سازوکار تصمیم‌گیری در کارگروه‌ها و هیئت بانک مرکزی موضوع این طرح



۲. بررسی و اظهارنظر کارشناسی

واحدهای تولیدی و اقتصادی کشور در پی رکود سال‌های اخیر همچنان با مشکلات زیادی مواجه هستند و دسترسی به تأمین مالی مناسب در کنار سایر مشکلات و موانع، از عمده‌ترین مشکلات آنها محسوب می‌شود. از طرفی بانک محور بودن نظام تأمین مالی در کشور، دسترسی به تأمین مالی برای این واحدها را کاملاً وابسته به تصمیم بانک‌ها کرده است که در این میان وجود سازوکاری برای ارزیابی درخواست‌های واحدهای اقتصادی و همچنین ارزیابی تصمیمات بانک‌ها در شرایط موجود ضروری به نظر می‌رسد. این طرح در واقع درصدد است، برخی خلأهای این حوزه را مرتفع کند.

در ادامه به ارزیابی نقاط قوت و ضعف این طرح و ملاحظات کارشناسی مربوط بیان می‌شود:

ماده (۶۱) الحاقی: تشکیل کارگروه تسهیل و رفع موانع تولید

این ماده به تشکیل کارگروه‌های استانی تسهیل و رفع موانع تولید و تعیین وظایف و اختیارات در قالب آیین‌نامه مربوط اختصاص دارد. هرچند این کارگروه‌ها برای بررسی مشکلات واحدهای تولیدی، هم‌اکنون به موجب مصوبه دولت وجود دارد ولی با توجه به اینکه وظایفی برای آنها در خصوص ارجاع درخواست تسهیلات یا استهمال به بانک‌ها تعیین شده است، نیاز است تا مصوبه قانونی داشته باشد.

به‌رغم وجود برخی نقاط قوت در این ماده در خصوص وجود کارگروهی برای بررسی و رفع مشکلات واحدهای اقتصادی، نقطه‌ضعف اصلی این حکم این است که سازوکار تصمیم‌گیری، ترکیب اعضا و نحوه بررسی درخواست‌های واحدهای تولیدی مغفول واقع شده است. همچنین ضروری است در آیین‌نامه مربوطه، حدود تصمیم‌گیری کارگروه برای اعطای تسهیلات جدید در قالب تعیین سقف‌های استانی اعطای تسهیلات مشخص شود.

همچنین در تبصره این ماده، ستاد ملی تسهیل و رفع موانع تولید در نظر گرفته شده است که در خصوص وظایف و ترکیب اعضای آن ابهام وجود دارد و صرفاً رئیس این ستاد مشخص شده است.

ماده (۶۲): تکلیف به بانک‌ها جهت اجرای مصوبات کارگروه تسهیل و تشکیل کارگروه بانک مرکزی برای حل اختلاف‌ها در این ماده و تبصره آن، حکمی درج شده است که به موجب آن بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و صندوق‌های حمایتی موظف شده‌اند حداکثر ظرف مدت یک ماه با مصوبه کارگروه تسهیل (اعطای تسهیلات یا امهال آن) موافقت نمایند یا در صورت مخالفت، دلایل خود را به هیئتی متشکل از خبرگان بانکی و اقتصادی منصوب بانک مرکزی در استان مربوط، منعکس نمایند. این هیئت وظیفه بررسی پرونده و تصمیم نهایی در خصوص موافقت یا عدم موافقت با درخواست واحد اقتصادی (له یا علیه تصمیم بانک) را بر عهده دارد. سازوکار پیشنهادی فوق همانند ماده قبل، دارای نقاط قوت و ضعفی است که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

الف) نقاط قوت

در مقطع کنونی اقتصاد کشور که با توجه به شرایط اقتصادی، درخواست‌های زیادی از سوی واحدهای اقتصادی مشکل‌دار در خصوص دریافت تسهیلات جدید یا امهال تسهیلات گذشته وجود دارد؛ وجود سازوکارهای مناسب جهت ارزیابی این درخواست‌ها و بررسی دلایل بانک‌ها برای عدم موافقت با درخواست برخی واحدهای اقتصادی در خصوص اعطای تسهیلات ضروری است. بر همین اساس، اصل وجود چنین کارگروهی به صورت موقت برای شرایط اقتصاد کنونی کشور، مشروط به سازوکارهای مناسب ضروری به نظر می‌رسد. آزمایشی بودن این حکم با توجه به نبود چنین تجربه‌ای در کشور، یکی از نقاط مثبت این حکم محسوب می‌شود.

ب) ایرادها و نقاط ضعف

– امکان سلب اختیار از هیئت‌مدیره و مدیران بانک‌ها

با سازوکاری که در ماده (۶۲) الحاقی پیشنهاد شده است مبنی بر اینکه نظر هیئت تشکیل شده توسط رئیس کل بانک مرکزی در خصوص پرداخت یا عدم پرداخت تسهیلات یا مواردی استهالی مصوب، برای بانک‌ها لازم‌الاجرا است، ممکن است، بانک‌ها، مسئولیت و پاسخگویی تصمیمات را از خود سلب کرده و تبعات تصمیمات را به کارگروه‌های مزبور متوجه کنند.

– وجود حکم مشابه در قانون رفع موانع تولید در خصوص بخش مربوط به امهال تسهیلات

در خصوص تکلیف به امهال تسهیلات واحدهای اقتصادی دارای مشکل که در این ماده الحاقی بیان شده است، در ماده (۲۳) همین قانون (قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور) حکم مشابهی وجود دارد که بیان می‌دارد: «کلیه بانک‌ها و مؤسسات مالی و یا اعتباری دولتی و خصوصی مکلفند با درخواست بنگاه‌های تولیدی که به دلیل شرایط کشور طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ دچار مشکل و دارای بدهی سررسید گذشته گردیده‌اند و تاکنون برای تسهیلات اخذ شده معوق از تمهیدات استمهال و یا امهال استفاده نکرده‌اند با تأیید هیئت‌مدیره برای یک بار و با دوره تنفس شش‌ماهه و بازپرداخت سه‌ساله اقدام به تسویه حساب تسهیلات معوق نمایند.»

در این حکم، هیئت‌مدیره بانک‌ها اختیار تصمیم‌گیری را دارند ولی در ماده الحاقی موضوع این طرح، هیئت منصوب بانک مرکزی. هرچند حکم ماده طرح حاضر، می‌تواند با حکم ماده (۲۳) قابل جمع باشد با این ملاحظه که درخواست امهال موضوع این طرح صرفاً باید برای مواردی باشد که واحد اقتصادی بعد از سال ۱۳۹۲ به مشکل برخورد کرده باشد در غیر این صورت با حکم ماده (۲۳) مغایر است.

– نبود ارتباط بین کارگروه تسهیل و هیئت منصوب بانک مرکزی

سازوکار پیش‌بینی شده در این طرح که در نمودار ابتدای گزارش نیز نشان داده شده است، به‌گونه‌ای است که هیچ ارتباطی بین کارگروه تسهیل و هیئت منصوب بانک مرکزی وجود ندارد درحالی که درخواست واحد تولیدی ابتدا در کارگروه بررسی می‌شود و علی‌القاعده بررسی توجیه فنی و اقتصادی نیز در آنجا صورت می‌پذیرد، ولی بعد از آنکه بانک با اعطای تسهیلات یا امهال تسهیلات موافقت نکرد، ارتباط آن با کارگروه تسهیل قطع شده و پرونده به هیئت منصوب بانک مرکزی ارجاع می‌شود. بر این اساس پیشنهاد می‌شود در صورت مخالفت بانک با مصوبه کارگروه تسهیل، دلایل بانک ابتدا به کارگروه تسهیل ارجاع گردد و در صورت اصرار کارگروه مبنی بر موافقت با موضوع درخواست و وجود توجیهات لازم، پرونده به هیئت منصوب بانک مرکزی جهت بررسی دلایل بانک و دلایل کارگروه تسهیل و اخذ تصمیم نهایی ارجاع شود.

– ابهام در ساختار و سازوکار تصمیم‌گیری در هیئت منصوب بانک مرکزی

مشخص نیست سازوکار تصمیم‌گیری در این هیئت چگونه است. حداقل اصلاح در این خصوص این است که دستورالعملی توسط بانک مرکزی برای نحوه کار این هیئت و پرهیز از سلیق فردی و سازوکار واحد در همه استان‌ها ابلاغ شود.

– عدم تناسب اقدام نظارتی ارجاع به هیئت انتظامی

در این ماده بیان شده است که اگر بانک تصمیم هیئت استانی منصوب بانک مرکزی را اجرا نکند، این کار به عنوان تخلف از دستور بانک مرکزی محسوب شده و پرونده بانک به هیئت انتظامی بانک‌ها که به اشتباه «هیئت انتظامی بانک مرکزی» درج شده است، ارجاع می‌شود. با توجه به وجود ابزارهای نظارتی و تنبیهی مختلف در اختیار بانک مرکزی، ضرورتی برای ارجاع همه پرونده‌های تخلف به صورت مستقیم به هیئت انتظامی بانک‌ها وجود ندارد. بر این اساس پیشنهاد می‌شود عبارت «مشمول اقدامات نظارتی بانک مرکزی می‌شود» جایگزین عبارت «موضوع به هیئت انتظامی بانک مرکزی ارجاع می‌شود»، شود.

– ابهام در آزمایشی بودن حکم تبصره

هرچند آزمایشی بودن این سازوکار نقطه مثبت است ولی ایراد جزئی این حکم این است که بیان شده است «حکم این تبصره به مدت دو سال به صورت آزمایشی است»، در صورتی که باید حکم این «ماده» آزمایشی باشد، زیرا در صورت حذف تبصره، اجرای صدر ماده با ابهام مواجه خواهد بود، زیرا اساساً هیئتی وجود نخواهد داشت (با فرض عدم تصویب بعد از دو سال) که بانک‌ها دلایل عدم موافقت خود را به آن منعکس کنند.

جمع‌بندی و پیشنهاد

با عنایت به وجود مشکلات پدید آمده برای واحدهای تولیدی و اقتصادی کشور در خصوص دسترسی به تأمین مالی بانکی و ضرورت بررسی دقیق درخواست‌های واحدهای اقتصادی در کارگروه‌های تخصصی، کلیات این طرح مبنی بر وجود کارگروه‌های استانی جهت تسهیل و رفع موانع تولید و همچنین ارزیابی تصمیمات بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و صندوق‌های حمایتی در خصوص موافقت یا مخالفت با مصوبات کارگروه‌های تسهیل استانی، در عین داشتن برخی نقاط ضعف، مثبت ارزیابی شده و تصویب احکام مندرج در این طرح مشروط به اعمال اصلاحات بیان شده پیشنهاد می‌شود.