

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«طرح اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۷»**  
**(بند «و» تبصره (۱۶) - بخشش جرائم دیرکرد بانکی)**

**مقدمه**

یکی از چالش‌های اصلی نظام بانکی در ایران که در سال‌های اخیر نیز شدت گرفته است، نسبت بالای مطالبات غیرجاری (معوقات بانکی) است. عوامل متعددی در شکل‌گیری این معضل دخیل بوده‌اند که می‌توان به مواردی چون ناکافی بودن ابزارهای نظارتی در نظام بانکی، عدم توانایی بازپرداخت تسهیلات در نتیجه نوسانات و شوک‌های اقتصادی، وجود تورم بالا که موجب کاهش انگیزه برای بازپرداخت می‌شود، سوءنیت برخی تسهیلات‌گیرندگان کلان به عدم بازپرداخت و تشویق به عدم بازپرداخت در قوانین (در قالب احکام استمهال، بخشش جریمه در قوانین بودجه سنواتی و...) اشاره کرد.

در ادامه احکام قانونی که در سال‌های اخیر در خصوص بازپرداخت تسهیلات غیربانکی بانک‌ها از طریق الزام به امهال، بخشش جریمه دیرکرد و نظایر آن از سوی مجلس شورای اسلامی ابلاغ می‌گردید، در بند «و» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کشور نیز حکمی در خصوص بخشش جریمه دیرکرد (وجه التزام تأخیر تأدیه دین) مربوط به تسهیلات بانکی درج شد. این حکم قانونی با توجه به نوع انشای حکم و الزام به محاسبه اصل و سود براساس قراردادهای اولیه بین بانک و تسهیلات‌گیرندگان و ابهامات مربوطه، منشأ اختلاف‌های متعددی بین بانک‌ها و مشتریان شد و برخی مراجع قضایی و نظارتی نیز در خصوص کیفیت اجرای حکم مزبور، به این موضوع ورود کردند. در ادامه برخی از نمایندگان مجلس نیز ناظر به اشکالات و ابهامات موجود در متن این قانون، در قالب اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۷ پیشنهادی ارائه کردند که نهایتاً منجر به مصوبه کمیسیون برنامه و بودجه در این خصوص شد. در این گزارش ضمن بررسی ابعاد این حکم از قانون بودجه و ابهامات آن، به ارزیابی مصوبه اصلاحی کمیسیون برنامه و بودجه و پیشنهاد جایگزین آن پرداخته می‌شود.

**۱. ورود قانونگذار به موضوع بخشش جرائم بانکی؛ پیامدهای مثبت و منفی**

به‌طور کلی و اصولی، هرگونه دخالت قانونگذار در خصوص بخشش جریمه دیرکرد (وجه التزام تأخیر تأدیه دین) یا بخشش سود در بازپرداخت تسهیلات بانک‌ها با هدف کمک به بدهکاران (واحدهای تولیدی) هرچند ممکن است در کوتاه‌مدت و به‌صورت فردی، تسهیل یا گشایشی را ایجاد کند ولی به‌طور قطع به‌دلیل تشویق بدحسابی و افزایش انگیزه عدم بازپرداخت تسهیلات به این امید که روزی قانونگذار یا دولت، جریمه یا تنبیه مالی ناشی از تأخیر در پرداخت تسهیلات را خواهد بخشید، موجب کژکارکردی در کل نظام اقتصادی و مالی می‌شود و نظم حاکم بر نظام پولی و بانکی را از بین خواهد برد. تصویب این نوع از قوانین تنبیه خوش‌حسابی و تشویق

**مخصوص سخن علمی**

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۵۹

شماره چاپ:

۱۱۷۲

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۸/۱۳

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر مطالعات

اقتصادی

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۶۱۵۶-۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۰۹/۰۶

بدحسابی است و انگیزه پرداخت به موقع اقساط تسهیلات را خواهد گرفت. از سوی دیگر چنانچه منابع لازم برای تأمین هزینه‌های اجرای این قسم از احکام در بودجه دولت دیده نشده باشد، منجر به فشار بر ترازنامه بانک‌ها و ایجاد زیان می‌شود که مهمترین پیامد آن کاهش توان تسهیلات‌دهی بانک‌هاست. با وجود این شاهد هستیم که قانونگذار همه‌ساله در قوانین متعدد (قوانین بودجه سنواتی یا قوانین موردی همانند قانون رفع موانع تولید و...) به این دلیل که مشاهده می‌کند، انباشت مشکلات اقتصادی موجب اعسار برخی بنگاه‌ها و ناتوانی آنها در بازپرداخت تسهیلات بانکی شده است، اقدام به وضع احکامی همانند امهال مطالبات، بخشش جریمه یا سود و نظایر آن می‌کند.

## ۲. ابهام‌ها و ایرادهای حکم بند «و» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۷

بند «و» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ بیان می‌دارد:

«به منظور تشویق تولیدکنندگان و تسویه مطالبات بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری چنانچه مشتریان بدهی معوق خود را که تا پایان سال ۱۳۹۶ سررسید شده باشد از تاریخ سررسید تا پایان شهریورماه ۱۳۹۷ تسویه نمایند، بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری مکلفند اصل و سود خود را مطابق قرارداد اولیه و بدون احتساب جریمه دریافت و تسویه نمایند.»

ابهام‌ها و ایرادهای متعددی درخصوص این حکم قانونی وجود دارد که اهم آنها عبارت است از:

- مقصود از عبارت «تولیدکنندگان» در صدر این حکم چیست و آیا تمامی تولیدکنندگان (کوچک و بزرگ) و با هر میزان بدهی را شامل می‌شود؟ معیار تمییز تولیدکننده از غیرتولیدکننده چیست؟ ضمن اینکه در ابتدای حکم بیان شده است «به‌منظور تشویق تولیدکنندگان» ولی در ادامه از واژه «چنانچه مشتریان...» استفاده کرده است که بر ابهام دایره شمول این حکم افزوده است.

- از آنجایی که بر اساس ضوابط بانک مرکزی و ضوابط جاری شبکه بانکی، بدهی «معوق» یکی از اقسام (طبقات) «بدهی غیرجاری» یعنی سررسید ۲ تا ۶ ماه را شامل می‌شود و بقیه موارد یعنی بدهی «سررسید گذشته» (تا ۲ ماه) و بدهی «مشکوک‌الوصول» (۶ تا ۱۸ ماه) را شامل نمی‌شود، این ابهام مطرح است که منظور از بدهی معوق چیست؟ به‌نظر می‌رسد واژه معوق در این حکم به معنای عرفی آن استفاده شده است ولی مجری (دولت و بانک مرکزی) به‌دلیل وجود ضوابط درخصوص طبقه‌بندی بدهی‌ها، نمی‌تواند به معنای عرفی این واژه استناد کند.

- منظور از واژه «تسویه» در عبارت «چنانچه مشتریان بدهی معوق خود را ... تسویه نمایند» چیست؟ آیا مقصود این کل بدهی را تسویه نمایند یا بدهی‌های سررسید شده؟

- چالش یا ابهام دیگر اجرای این حکم مربوط به تسویه بدهی براساس «قرارداد اولیه» بین مشتری و بانک است. با توجه به اینکه در سال‌های اخیر، براساس احکام بودجه و سایر قوانین (احکام مربوط به استمهال بدهی‌ها) و رویه بانک‌ها در کاهش مطالبات غیرجاری، قراردادهای فی‌مابین مشتریان و بانک‌ها بازبینی شده و مانده بدهی مشتری (اعم از اصل و سود و وجه التزام) در یک قرارداد جدید منظور شده است، لذا بازگشت به قرارداد اولیه که بعضاً ممکن است به سال‌های خیلی قبل نیز برگردد و عموماً مختومه شده است، چالش و پیچیدگی زیادی در مقام اجرا دارد. مضافاً اینکه قراردادهای اولیه به ویژه در مواردی که به چندین سال قبل بازمی‌گردد، از نظر ارزش بسیار کمتر از بدهی فعلی مشتری است و بخشش کل بدهی در طول این سال‌ها، زیان زیادی را متوجه بانک (یا در صورت جبران

از سوی دولت، متوجه دولت) کرده و در عین حال منطقی هم نیست که بدهی مشتری بعد از گذشت چندین سال براساس مبلغ اولیه بازپرداخت شود.

- برخلاف حکم تبصره «۳۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ درخصوص بخشش سود و جرائم که منبع تأمین هزینه آن از محل مازاد تسعیر دارایی‌های ارزی بانک مرکزی پیش‌بینی شده بود، در حکم مربوط به بودجه سال جاری، منبع تأمین هزینه‌های اجرای این حکم مشخص نشده است.

- شمول اجرای این حکم نسبت به تسهیلات ارزی نیز مبهم است.

### ۳. متن مصوبه کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

با توجه به عدم اجرای بند «و» تبصره «۱۶» به واسطه ایرادها و ابهام‌های موجود در متن، برخی از نمایندگان پیشنهادی برای اصلاح آن در قالب اصلاحیه قانون بودجه سال ۱۳۹۷ ارائه نمودند که پس از بررسی در کمیسیون اصلاحاتی در آن اعمال شد و نهایتاً متن مصوبه کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات درخصوص اصلاح بند «و» تبصره «۱۶» به صورت زیر منتشر گردید:

«به منظور حمایت از تولیدکنندگان دارای مجوز بهره‌برداری از وزارتخانه‌های ذیربط، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مکلفند چنانچه تولیدکنندگان مذکور بدهی سررسید شده خود در پایان سال ۱۳۹۶ را تا پایان اسفندماه ۱۳۹۷ تسویه نمایند، اصل و سود خود را مطابق قرارداد و بدون احتساب جریمه (به میزان مابه‌التفاوت نرخ وجه التزام تأخیر تأدیه دین با نرخ سود مندرج در قرارداد) دریافت و بدهی آنها را تسویه نمایند.

در صورت استنکاف بانک‌های عامل از اجرای این حکم بانک مرکزی مکلف است نسبت به اعمال ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی در مورد آنها اقدام کند».

اگرچه متن پیشنهادی برای اصلاح بند «و» تبصره «۱۶» ایرادها و ابهام‌های موجود در متن قانون به‌ویژه منبع تأمین مالی و همچنین ارجاع به قرارداد اولیه را ندارد، اما ارزش‌افزوده‌ای نیز نسبت به شرایط موجود نخواهد داشت؛ زیرا این رویه در حال حاضر توسط بانک‌ها به صورت داوطلبانه اجرا می‌شود. به عبارت دیگر در حال حاضر چنانچه تسهیلات‌گیرنده، اصل و سود بدهی غیرجاری خود را به بانک پرداخت کند، بانک جریمه (به میزان مابه‌التفاوت نرخ وجه التزام تأخیر تأدیه دین با نرخ سود مندرج در قرارداد) را به صورت داوطلبانه خواهد بخشید. علاوه بر این در متن بند پیشنهادی این امتیاز تنها منحصر به تولیدکنندگان شده است، در حالی که بانک‌ها آن را برای همه مشتریان خود اعم از تولیدکنندگان و غیرتولیدکنندگان اعمال می‌کنند.

### جمع‌بندی و پیشنهاد

با توجه به وضعیت ترازنامه بانک‌ها، بازگشت به قرارداد اولیه و الزام بانک‌ها به بخشش جریمه براساس آن، باعث ایجاد زیان قابل توجه و تعمیق شکاف دارایی - بدهی می‌شود که نتایج نامطلوب آن در کاهش توان تسهیلات‌دهی بانک‌ها و رکود ناشی از آن در اقتصاد بروز خواهد کرد. از سوی دیگر وضعیت بودجه دولت نیز به نحوی نیست که بتواند هزینه‌های ناشی از بخشش جریمه براساس قرارداد اولیه را تأمین کند. لذا به نظر می‌رسد، با اجرای مصوبه اخیر کمیسیون، بخشش جریمه براساس قرارداد جاری و به همان شکلی صورت گیرد که بانک‌ها داوطلبانه آن را انجام می‌دهند، اما آنچه در این اصلاحیه بودجه باید به آن توجه شود، نحوه محاسبه مانده بدهی تسهیلات‌گیرندگان است. در سال‌های اخیر برخی از بانک‌ها از ضوابط ابلاغی بانک مرکزی

درخصوص نحوه محاسبه سود و جریمه تخطی کرده و اقدام به اخذ وجه التزام مرکب در قالب قراردادهای جدید یا نظایر آن کرده‌اند که نتیجه آن افزایش قابل توجه مانده بدهی تسهیلات‌گیرندگان بوده است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود بانک‌ها موظف شوند چنانچه در محاسبه مانده بدهی مشتریان نسبت به ضوابط ابلاغی بانک مرکزی تخطی کرده‌اند و وجه التزام تأخیر تأدیه دین را بیش از حدود مقرراتی محاسبه کرده‌اند، مبالغ مازاد را از بدهی مشتری کسر نمایند. این پیشنهاد باید با رعایت اصول و ملاحظات زیر صورت پذیرد:

۱. از بخشش وجه التزام تأخیر تأدیه دین (جرائم دیرکرد) به‌صورت سراسری و کلی که موجب تشویق بدحسابی و تنبیه خوش‌حسابان می‌شود، پرهیز گردد، زیرا این تکالیف خود موجب انباشت مطالبات غیرجاری در آینده خواهد شد.
۲. استفاده از ابزارها و راهکارهایی غیر از جریمه مالی در الزام به بازپرداخت تسهیلات همانند محدودیت در حساب‌ها، نقل و انتقال وجوه، کاهش رتبه اعتباری و... باید در دستور کار قرار گیرد چراکه وضعیت موجود (افزایش بدهی مشتریان از طریق جریمه دیرکرد) محصول وضعیت فعلی و بی‌توجهی به ابزارهای غیرمالی است.
۳. وضعیت ترازنامه‌ای شبکه بانکی در هرگونه الزامی که موجب نامساعدتر شدن این وضعیت می‌شود، مورد توجه جدی قرار گیرد.
۴. تلاش شود مشکلات واحدهای اقتصادی که در شرایط اقتصادی موجود، با افزایش هزینه‌های تولیدی و رکود نسبی روبه‌رو شده‌اند و بعضاً توان بازپرداخت تسهیلات را ندارند، از روش‌های دیگر همانند اعتبار مالیاتی، کاهش حق بیمه، کمک‌های مالی مستقیم دولت و نظایر آن با در نظر گرفتن محل تأمین اعتبار، مرتفع شود.

