



گزارش نظارتی از عملکرد اجرای «قانون اصلاح قانون صدور چک» مصوب سال ۱۳۹۷

مقدمه

قانون صدور چک در سال ۱۳۵۵ تصویب شد و پس از آن در سال‌های ۱۳۷۲، ۱۳۷۶، ۱۳۸۲ و آخرین بار در سال ۱۳۹۷ تحت عنوان «قانون اصلاح قانون صدور چک» اصلاح شد. اهمیت قانون مذکور به دلیل آن است که در سال ۱۳۹۶ (پیش از اصلاح قانون)، بیش از ۱۷ میلیون فقره چک به ارزش ۱۶۰۰ هزار میلیارد ریال برگشت خورده بود^۱ که معادل بیش از یک میلیارد تومان چک برگشتی در هر دقیقه به‌ازای ساعات کاری سال است. درصد بالای چک‌های برگشتی علاوه بر افزایش خیره‌کننده هزینه مبادله و از رونق انداختن کسب‌وکار، منجر به افزایش پرونده‌های ورودی به قوه قضائیه شده تا جایی که در سال ۱۳۹۶ رتبه دوم پرونده‌های حقوقی به موضوع مطالبه وجه چک اختصاص داشته است.^۲ همچنین علی‌رغم کاهش مجازات چک بلامحل طی اصلاحات قانون صدور چک در سال‌های گذشته،^۳ ۹۵ درصد زندانیان جرائم غیرعمد را محکومان مالی تشکیل داده‌اند^۴ و بیش از ۹۵ درصد از زندانیان زن محکوم مالی، به دلیل چک برگشتی محکوم شده بودند.^۵ در چنین فضایی قانون صدور چک در سال ۱۳۹۷ مجدداً اصلاح شد. در این اصلاح قانونی، رویکرد برخورد پسینی و تنبیهی نسبت به صادرکننده چک برگشتی به رویکرد پیشگیری از صدور چک بلامحل تغییر کرده است. همچنین با تغییر سازوکار بررسی دادخواست‌های چک عملاً فرایند رسیدگی به چک برگشتی در دادگاه‌های حقوقی کوتاه‌تر شده است.

موضوع قابل توجه دیگر در ارتباط با چک نقش آن در گردش مالی غیرشفاف در کشور بوده است. براساس گزارش بانک مرکزی،^۶ ارزش چک‌های مبادله شده (سامانه چکاوک) در سال ۱۳۹۸ بالغ بر ۳۰ میلیون میلیارد ریال^۷ بوده است که سهمی حدود ۲۰ درصد از مجموع گردش وجوه در سامانه‌های بانک مرکزی را به خود

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی
دفتر: مطالعات
اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۷۱۸۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۷/۱۶

۱. گزارش چک‌های مبادله‌ای بانک مرکزی (<https://www.cbi.ir/simplelist/16399.aspx>)

شاپان ذکر است پس از اصلاح قانون این آمار در سال ۱۳۹۸ به حدود ۸ میلیون فقره کاهش یافت.

۲. نشست خبری رئیس مرکز آمار و فناوری اطلاعات قوه قضائیه (<https://www.tabnak.ir/fa/news/674904>)

۳. ماده (۱۳) اصلاحی قانون صدور چک، مصوب ۱۳۸۲/۶/۳

ماده (۱۳) - در موارد زیر صادرکننده چک قابل تعقیب کیفری نیست: الف) در صورتی که ثابت شود چک سفید امضا داده شده باشد. ب) هرگاه در متن چک، وصول وجه آن منوط به تحقق شرطی شده باشد. ج) چنانچه در متن چک قید شده باشد که چک بابت تضمین انجام معامله یا تعهدی است. د) هرگاه بدون قید در متن چک ثابت شود که وصول وجه آن منوط به تحقق شرطی بوده یا چک بابت تضمین انجام معامله یا تعهدی است. ه) در صورتی که ثابت گردد چک بدون تاریخ صادر شده و یا تاریخ واقعی صدور چک مقدم بر تاریخ مندرج در متن چک باشد.

۴. مصاحبه مدیرعامل ستاد مردمی رسیدگی به امور دیه و کمک به زندانیان نیازمند (<https://www.donya-e-eqtesad.com/fa/tiny/news-3484552>)

۵. مصاحبه مدیرعامل ستاد مردمی رسیدگی به امور دیه و کمک به زندانیان نیازمند (<https://www.donya-e-eqtesad.com/fa/tiny/news-3132195>)

۶. کتاب آمار سامانه‌های حاکمیتی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۷. براساس گزارش‌های چک‌های مبادله‌ای بانک مرکزی (<https://www.cbi.ir/simplelist/16399.aspx>) یک‌سوم آن متعلق به چک‌های عادی و مابقی مربوط به چک‌های رمزدار بوده است.

اختصاص داده است.^۱ شایان ذکر است با توجه به رواج صدور چک در وجه حامل و نیز ظهرونیسی چک‌های عادی،^۲ اولاً، به‌طور قطع گردش مالی چک بیش از مبلغ ثبت شده در سامانه‌های بانک مرکزی بوده است^۳ و ثانیاً، با توجه به اینکه اطلاعات این سلسله‌تراکنش‌ها در هیچ‌یک از سامانه‌های اطلاعاتی حاکمیتی ثبت نمی‌شود، زمینه مناسبی برای اقدامات پولشویانه فراهم بوده است. قانون اصلاح قانون صدور چک به‌خوبی این مشکل را شناسایی و حل کرده است. براساس این قانون پس از دو سال از لازم‌الاجرا شدن قانون، اطلاعات هر برگه چک شامل مبلغ، تاریخ و اطلاعات هویتی گیرنده در هنگام صدور، در سامانه ثبت خواهد شد و پرداخت وجه چک صرفاً براساس اطلاعات مندرج در این سامانه انجام خواهد شد. همچنین براساس این قانون صدور چک عادی در وجه حامل و پشت‌نویسی این نوع چک‌ها نیز ممنوع شده و انتقال چک به اشخاص ثالث صرفاً از طریق ثبت اطلاعات گیرنده جدید توسط دارنده چک در سامانه قابل اجرا است. بدین‌صورت کلیه گردش وجوه ناشی از چک‌های عادی نیز در سامانه‌های حاکمیتی بانک مرکزی قابل رصد و ردیابی است که به‌معنای شفاف شدن بخش قابل توجهی از گردش وجوه مالی در کشور است. سایر اصلاحات این قانون عبارتند از:

- معرفی چک الکترونیک (داده پیام)
- الزام به ثبت غیرقابل پرداخت بودن چک در سامانه بانک مرکزی و صدور گواهی عدم پرداخت توسط بانک شامل کد رهگیری یکتا
- امکان صدور اجرائیه صرفاً با گواهی عدم پرداخت صادر شده توسط بانک
- تمرکز بر محرومیت‌های مالی (مانند مسدودی حساب‌های بانکی) برای صادرکننده چک برگشتی و اشخاص حقیقی صاحب امضای اشخاص حقوقی، با هدف افزایش ضمانت اجرا و قضا‌دایی
- صدور یکپارچه دسته‌چک توسط بانک مرکزی
- اعتبارسنجی متقاضیان دریافت دسته‌چک و تعیین سقف اعتبار مجاز برای چک‌های صادرشده و تسویه نشده توسط وی و نظارت بر آن به‌صورت سیستمی (محدودیت صدور برگه چک جدید به میزان اختلاف سقف اعتبار مجاز و تعهدات چک‌های تسویه نشده)
- ایجاد امکان استعلام سیستمی آخرین وضعیت صادرکننده چک شامل سقف اعتبار مجاز، سابقه چک برگشتی در سه سال اخیر و میزان تعهدات چک‌های تسویه نشده

زمان‌بندی اجرایی قانون اصلاح قانون صدور چک

قانون اصلاح قانون صدور چک در تاریخ ۱۳۹۷/۸/۱۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و با توجه به تاریخ ابلاغ از ۱۳۹۷/۹/۲۱ لازم‌الاجرا بوده است. این قانون از حیث زمان‌بندی اجرا به سه بخش تقسیم می‌شود:

۱. مواردی که از زمان لازم‌الاجرا شدن قانون می‌بایست توسط نظام بانکی و قوه قضائیه اجرایی گردند.
۲. مواردی که اجرای آنها منوط به تهیه آیین‌نامه و دستورالعمل شده و یک سال از زمان لازم‌الاجرا شدن قانون، برای تدوین و اجرایی شدن آنها مهلت در نظر گرفته شده است.

۱. با احتساب سامانه‌های ساتنا (مشتری به مشتری) به مبلغ ۵۹، پایا (درخواست مشتری) به مبلغ ۱۰ و شتاب و شاپرک به مبلغ ۴۹ میلیون میلیارد ریال گردش وجوه، مجموع گردش وجوه در این سامانه‌ها حدود ۱۴۸ میلیون میلیارد ریال خواهد بود.

۲. تا قبل از ۱۳۹۷/۹/۱۱ امکان صدور چک رمزدار بانکی در وجه حامل و پشت‌نویسی این نوع چک‌ها نیز فراهم بود. در این تاریخ با بخشنامه بانک مرکزی این موضوع منتفی شد (<https://www.cbi.ir/showitem/18585.aspx>)

۳. در صورتی که فرض شود هر چک عادی به‌طور متوسط ۲ بار پشت‌نویسی و استفاده می‌شود، گردش مالی چک‌های عادی به ۲۰ میلیون میلیارد ریال خواهد رسید که به‌تنهایی حدود ۲۰ درصد از گردش مالی کشور را شامل خواهد شد.

۳. مواردی که به دلیل ضعف زیرساخت‌ها دو سال از زمان لازم‌الاجرا شدن قانون، برای اجرایی شدن آنها مهلت در نظر گرفته شده است. با توجه به گذشت حدود ۲۰ ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون و نزدیک شدن به سومین و مهم‌ترین مرحله از اجرای قانون در آذرماه ۱۳۹۹ عملکرد نظارتی اجرای قانون اصلاح قانون صدور چک به شرح ذیل تبیین می‌گردد:

وضعیت اجرایی شدن قانون اصلاح قانون صدور چک

از احکام قانونی که تاکنون اجرایی شده است می‌توان به صدور اجرائیه دادگاه بدون رسیدگی محتوایی در محاکم، صدور دسته‌چک به صورت متمرکز توسط بانک مرکزی و ایجاد امکان استعلام سابقه چک برگشتی صادرکننده چک اشاره کرد. اما بعضی از تکالیف قانونی قوه قضائیه و بانک مرکزی علی‌رغم گذشت مواعد زمانی اجرای آنها در آذرماه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، هنوز انجام نشده است.

جدول ۱. زمان بندی اجرای تکالیف مندرج در قانون اصلاح قانون صدور چک، مصوب ۱۳۹۷/۰۸/۱۳

| ماده قانون صدور چک | موضوع | مهلت قانونی | مرجع | وضعیت اجرایی |
|----------------------------|---|-------------|--|-------------------------|
| تبصره ماده (۱) | ابلاغ دستورالعمل چک الکترونیک (داده پیام) و عملیاتی نمودن آن | ۱۳۹۸/۰۹/۲۱ | بانک مرکزی | اجرای ناقص ^۱ |
| ماده (۴) | ثبت غیرقابل پرداخت بودن چک در سامانه یکپارچه بانک مرکزی، دریافت کد رهگیری و درج آن در گواهینامه توسط بانک | ۱۳۹۷/۰۹/۲۱ | بانک مرکزی | اجرا شده |
| ماده (۵) | پرداخت مبلغ موجود در حساب و صدور گواهینامه عدم پرداخت برای کسری مبلغ | ۱۳۹۷/۰۹/۲۱ | بانک مرکزی | اجرای ناقص ^۲ |
| ماده (۵) مکرر | اعمال محدودیت‌ها و محرومیت‌ها برای صادرکنندگان چک‌های برگشتی رفع سوءاثر نشده | ۱۳۹۷/۰۹/۲۱ | بانک مرکزی | اجرای ناقص ^۳ |
| تبصره «۱» ماده (۵) مکرر | تهیه و تصویب آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱» ماده (۵) مکرر در ارتباط با استثنا شدن بنگاه‌های تولیدی از اعمال محدودیت‌ها و محرومیت‌های چک برگشتی | ۱۳۹۷/۱۲/۲۱ | وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی | اجرا شده |
| تبصره «۳» ماده (۵) مکرر | ثبت آنی و فوری رفع سوءاثر از چک برگشتی | ۱۳۹۷/۰۹/۲۱ | بانک مرکزی | اجرای ناقص ^۴ |
| ماده (۶) | تهیه دستورالعمل ضوابط ماده (۶) قانون اصلاح قانون صدور چک، از جمله شرایط دریافت دسته‌چک، نحوه محاسبه سقف اعتبار و موارد مندرج در برگه چک | ۱۳۹۸/۰۹/۲۱ | بانک مرکزی | اجرا نشده |
| تبصره «۲» ماده (۶) | تدوین و راه‌اندازی ضوابط و زیرساخت خدمات برداشت مستقیم به صورت چک موردی | ۱۳۹۸/۰۹/۲۱ | بانک مرکزی | اجرا نشده |
| تبصره «۱» ماده (۲۱) | تجمیع اطلاعات گواهی‌های عدم پرداخت و آرای قطعی محاکم درباره چک در سامانه یکپارچه خود و امکان دسترسی برخط بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به سوابق صدور و پرداخت چک | ۱۳۹۷/۰۹/۲۱ | بانک مرکزی | اجرا نشده |

۱. اگرچه بانک مرکزی در اسفندماه ۱۳۹۷ پیش‌نویس «الزامات، ضوابط و فرایندهای اجرایی چک الکترونیکی» را تهیه و منتشر کرد، همچنین بانک مرکزی سامانه‌ای تحت عنوان سامانه «چکاد» برای صدور چک الکترونیک ایجاد و به شبکه بانکی ابلاغ نموده است، ولی در حال حاضر علی‌رغم گذشت بیش از ۷ ماه از لازم‌الاجرا شدن این حکم، چک الکترونیک عملیاتی نشده است. شایان ذکر است یکی از مهم‌ترین موانع اجرای این حکم موضوع امضای دیجیتال است.
۲. بررسی‌ها نشان می‌دهد، بانک‌ها در موارد متعددی از اعلام میزان کسری موجودی و پرداخت مبلغ موجود در حساب به دارنده چک خودداری می‌نمایند.
۳. به موجب بند «ب» ماده (۵) مکرر قانون اصلاح قانون صدور چک از زمان لازم‌الاجرا شدن قانون باید «مسدود کردن وجوه کلیه حساب‌ها و کارت‌های بانکی و هر مبلغ متعلق به صادرکننده که تحت هر عنوان نزد بانک یا مؤسسه اعتباری دارد به میزان کسری مبلغ چک به ترتیب اعلامی از سوی بانک مرکزی» اجرایی می‌شد، اما بانک‌ها تاکنون این بند از ماده (۵) مکرر را اجرایی نکرده‌اند، **اجرایی کردن مسدودی وجوه داخل حساب‌ها به اندازه کسری مبلغ چک برگشتی ضمن افزایش ضمانت اجرای قانون، زمینه‌ساز تسهیل فرایند رسیدن افراد به وجه چک برگشتی می‌شود.**
۴. شواهد و تجربیات حاکی از این است که فرایند رفع سوءاثر از چک برگشتی در بانک‌ها، حدوداً یک الی دو هفته به طول انجامیده و فوری نمی‌باشد.

| | | | | |
|-----------------------|------------|------------|---|--------------------------|
| اجرا شده | بانک مرکزی | ۱۳۹۷/۰۹/۲۱ | برقراری امکان استعلام گواهینامه‌های عدم پرداخت برای مراجع قضایی و ثبتی از طریق شبکه ملی عدالت | تبصره «۱» ماده (۲۱) |
| اجرا نشده | قوه قضائیه | ۱۳۹۷/۰۹/۲۱ | ایجاد امکان دسترسی برخط بانک مرکزی به احکام ورشکستگی، اعسار از پرداخت محکوم‌به و همچنین آرای قطعی صادر شده درباره چک‌های برگشتی و دعاوی مطروحه طبق ماده (۱۴) این قانون به‌همراه گواهی عدم پرداخت مربوطه از طریق سامانه سجل محکومیت‌های مالی | تبصره «۱» ماده (۲۱) |
| عدم پایان مهلت قانونی | بانک مرکزی | ۱۳۹۹/۰۹/۲۱ | جلوگیری از دریافت دسته‌چک، صدور چک جدید و استفاده از چک موردی برای افراد ورشکسته، معسر از پرداخت محکوم‌به یا دارای چک برگشتی رفع سوءاثر نشده | ماده (۲۱) مکرر |
| عدم پایان مهلت قانونی | بانک مرکزی | ۱۳۹۹/۰۹/۲۱ | ایجاد امکان استعلام آخرین وضعیت صادرکننده چک شامل سقف اعتبار مجاز، سابقه چک برگشتی در سه سال اخیر و میزان تعهدات چک‌های تسویه نشده | ماده (۲۱) مکرر |
| عدم پایان مهلت قانونی | بانک مرکزی | ۱۳۹۹/۰۹/۲۱ | ایجاد امکان ثبت اطلاعات برگه چک در سامانه یکپارچه بانک مرکزی ^۱ در هنگام صدور شامل هویت دارنده، مبلغ، تاریخ | ماده (۲۱) مکرر |
| عدم پایان مهلت قانونی | بانک مرکزی | ۱۳۹۹/۰۹/۲۱ | محدودیت صدور برگه چک جدید به میزان اختلاف سقف اعتبار مجاز و تعهدات چک‌های تسویه نشده | ماده (۲۱) مکرر |
| عدم پایان مهلت قانونی | بانک مرکزی | ۱۳۹۹/۰۹/۲۱ | تسویه چک‌هایی که از ۱۳۹۹/۹/۲۱ صادر می‌شوند، صرفاً در سامانه چکاوک براساس استعلام از سامانه صیاد و ممنوعیت صدور و ظهنویسی چک در وجه حامل و ثبت انتقال چک در سامانه صیاد به‌جای پشت‌نویسی | تبصره «۱» ماده (۲۱) مکرر |
| اجرا شده | قوه قضائیه | ۱۳۹۷/۰۹/۲۱ | صدور اجرائیه دادگاه با ارائه گواهینامه عدم پرداخت | ماده (۲۳) |

تشریح مهم‌ترین تکالیف اجرا نشده

۱. محدود شدن امکان صدور چک متناسب با اعتبار صادرکننده آن

طبق ماده (۶) قانون اصلاح قانون صدور چک بانک مرکزی مکلف به تعیین سقف اعتبار مجاز اشخاص متقاضی دریافت دسته‌چک از طریق دریافت گزارش اعتباری از سامانه ملی اعتبارسنجی یا گزارش رتبه‌بندی اعتباری مؤسسات رتبه‌بندی، شده است. نحوه اجرای این حکم شامل نحوه دریافت دسته‌چک، نحوه محاسبه سقف اعتبار و موارد مندرج در برگه چک، تا آذرماه سال ۱۳۹۸ باید به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسید، اما با گذشت بیش از ۷ ماه هنوز این بند از قانون اجرایی نشده است و لذا افراد می‌توانند بدون اعتبارسنجی، دسته‌چک دریافت کنند و چک به هر مبلغ دلخواهی صادر کنند و عملاً یکی از مهم‌ترین اصلاحات قانون مورد بحث بر زمین مانده است.

۲. برقراری دسترسی برخط بانک مرکزی به اطلاعات قضایی

بهموجب تبصره «۱» ماده (۲۱) قانون اصلاح قانون صدور چک «قوه قضائیه نیز مکلف است امکان دسترسی برخط بانک مرکزی به احکام ورشکستگی، اعسار از پرداخت محکوم‌به و همچنین آرای قطعی صادرشده درباره چک‌های برگشتی و دعاوی مطروحه طبق ماده (۱۴) این

۱. بانک مرکزی سامانه‌ای تحت عنوان «پیچک» را ایجاد و در اختیار شبکه بانکی گذاشته است.

قانون به همراه گواهینامه عدم پرداخت مربوط را از طریق سامانه سجل محکومیت‌های مالی فراهم نماید». اهمیت این تکلیف قوه قضائیه در این است که بعضی از وظایف بانک مرکزی مشروط به عملیاتی شدن این تکلیف است، قوه قضائیه باید در آذر سال ۱۳۹۷ آن را عملیاتی می‌نمود.

۳. پرداخت مبلغ موجود در حساب و صدور گواهینامه عدم پرداخت برای کسری مبلغ

در موارد متعددی مشاهده شده که بانک‌ها (به دلیل عدم خروج منابع مالی از بانک) از اعلام رقم دقیق کسری مبلغ چک در حساب صادرکننده به دارنده چک و برگشت بخشی از چک خودداری می‌نمایند. در برخی موارد، چک‌های با مبالغ قابل توجه، صرفاً به دلیل کسری جزئی، برگشت خورده و دارنده چک نیز از این موضوع آگاه نمی‌شود. شایان ذکر است در صورت نظارت دقیق بر حسن اجرای ماده (۵) قانون چک، آمار مبالغ چک‌های برگشتی در کشور، احتمالاً کاهش قابل ملاحظه‌ای خواهد یافت.

تکمیل اجرای قانون جدید چک در آذرماه ۱۳۹۹

آخرین بخش از احکام قانون اصلاح قانون صدور چک که در ماده (۲۱) مکرر این قانون ذکر شده در ۱۳۹۹/۹/۲۱ لازم‌الاجرا خواهد شد. مهم‌ترین این احکام عبارتند از:

- جلوگیری از دریافت دسته‌چک، صدور چک جدید و استفاده از چک موردی برای افراد ورشکسته و معسر
- ایجاد امکان استعلام آخرین وضعیت صادرکننده چک شامل سقف اعتبار مجاز، سابقه چک برگشتی در سه سال اخیر و میزان تعهدات چک‌های تسویه نشده
- ایجاد امکان ثبت اطلاعات برگه چک در سامانه یکپارچه بانک مرکزی در هنگام صدور توسط صادرکننده
- تسویه چک صرفاً در سامانه چکاوک براساس استعلام از سامانه صیاد (بی‌اعتبار شدن فیزیک چک)
- ممنوعیت صدور و ظهرنویسی چک در وجه حامل و ثبت انتقال چک در سامانه صیاد به جای پشت‌نویسی

اجرای ماده (۲۱) مکرر قانون «اصلاح قانون صدور چک»، که مهم‌ترین کارکرد آن جایگزین شدن اطلاعات سامانه بانک مرکزی با اطلاعات مندرج بر رو و پشت برگه چک است، تحولی بزرگ در استفاده از چک در کشور ایجاد خواهد کرد. با وجود این علی‌رغم آنکه کمتر از پنج ماه تا اتمام مهلت قانونی در نظر گرفته شده برای آن فرصت باقی مانده است، بانک مرکزی اقدامی در راستای اطلاع‌رسانی و اجرای آزمایشی این سامانه انجام نداده است. تجربه عملیاتی نمودن رمز یکبار مصرف که توسط بانک مرکزی در سال ۱۳۹۸ انجام شد، نشان‌دهنده آن است که عملیاتی نمودن چنین تحولی در استفاده از چک، نیازمند اطلاع‌رسانی پیشینی و آموزش ذی‌نفعان در طول ماه‌های قبل از اجرای نهایی است. لذا لازم است بانک مرکزی هرچه سریع‌تر اقدامات لازم جهت اجرای این حکم قانونی را انجام دهد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

همان‌طور که گفته شد اصلاحیه سال ۱۳۹۷ قانون صدور چک، تحولی بزرگ در حوزه قانونگذاری جهت استفاده از چک به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اسناد تجاری در کشور بوده است، ولی متأسفانه برخی از اصلاحات اساسی این قانون علی‌رغم سپری شدن مهلت قانونی اجرایی نشده است یا بیم آن می‌رود که اجرا نشود. لذا لازم است با توجه به اهمیت موضوع به‌ویژه از باب شفاف شدن بخش قابل توجهی از گردش وجوه مالی در کشور، مجلس محترم از جایگاه نظارت بر اجرای قانون، تکالیف قانونی انجام نشده را تا حصول نتیجه پیگیری نماید.