

به نام خدا

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح انتقال دفاتر مرکزی و حساب‌های بانکی شرکت‌ها به شهر محل استقرار»



مصطفی حبیب اله پورزرشکی<sup>۱</sup>، میثم خسروی<sup>۱</sup>، موسی شهبازی غیائی<sup>۱</sup>، سیدعلی روحانی<sup>۲</sup>، محمد شکوری (دفتر مطالعات حقوقی)<sup>۳</sup>

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۵۹۶

معاونت پژوهش‌های  
اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۸۷۷۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۱۱/۱۸



دفتر مطالعات اقتصادی



### مقدمه

در مقدمه و بیان دلایل توجیهی طرح انتقال دفاتر مرکزی و حساب‌های بانکی شرکت‌ها به شهر محل استقرار شده اشاره شده است که: «لازم است حساب‌های بانکی شرکت‌ها یا کارخانجات در بانک‌های شهرهای محل استقرار باشد تا عوائد آن سپرده‌های بانکی برابر قانون و مقررات باعث رونق مالی و بانکی شده و مردم آن محل‌ها هم در چهارچوب قانون حاکم بر بانک‌ها از مزایای آن استفاده نمایند». به نظر می‌رسد هدف طراحان صرفاً شرکت‌های مستقر در استان تهران بوده است و مقصود از الزام شرکت‌های مستقر در شهر تهران به انتقال دفاتر مرکزی و حساب‌های بانکی از شهر تهران به نزدیکترین شهر محل استقرار این باشد که منابع (سپرده‌های بانکی) شهر محل استقرار افزایش یافته و تسهیلاتی که به پشتوانه این منابع به بنگاه‌ها، مشاغل و مردم آن شهر پرداخت می‌شود نیز افزایش یابد ولی این امر ملازمه‌ای با خروج دفاتر اداره آنها از شهر تهران ندارد.

در همین خصوص بانک مرکزی نیز در اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۹۹ در بخشنامه‌ای بانک‌ها را موظف به این امر کرده است: «با نظر داشت لزوم تأمین مالی طرح‌های ملی و نیز انجام تکالیف بودجه‌های سنواتی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی که نسبت مجموع تسهیلات اعطایی آنها در هر استان به مجموع سپرده‌های آنها در همان استان کمتر از ۵۰ درصد می‌باشد، موظف هستند در یک بازه زمانی معین حداکثر تا پایان سال ۱۴۰۰، نسبت مذکور را به حداقل ۵۰ درصد ارتقا بخشند. به گونه‌ای که حداقل ۵۰ درصد منابع سپرده‌ای قابل تخصیص در هر استان باید به همان استان اختصاص یابد»<sup>۴</sup>.

در گزارش حاضر به نقد و بررسی متن طرح پیشنهادی پرداخته شده و ملاحظات حقوقی و اقتصادی ناظر به طرح با استفاده از داده‌های موجود، تبیین شده است. در این خصوص ابتدا ایده اصلی مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرد؛ در ادامه ابهام‌های ناظر به متن طرح و همچنین اشکال‌های ضمن اجرای طرح مورد بررسی قرار می‌گیرد. در پایان به منظور پاسخ به دغدغه و مسئله اصلی این طرح که بسیار ارزشمند است، پیشنهادهایی متناسب با جایگاه و شأنیت قانونگذار مطرح شده است.

۱. تهیه و تدوین کنندگان.

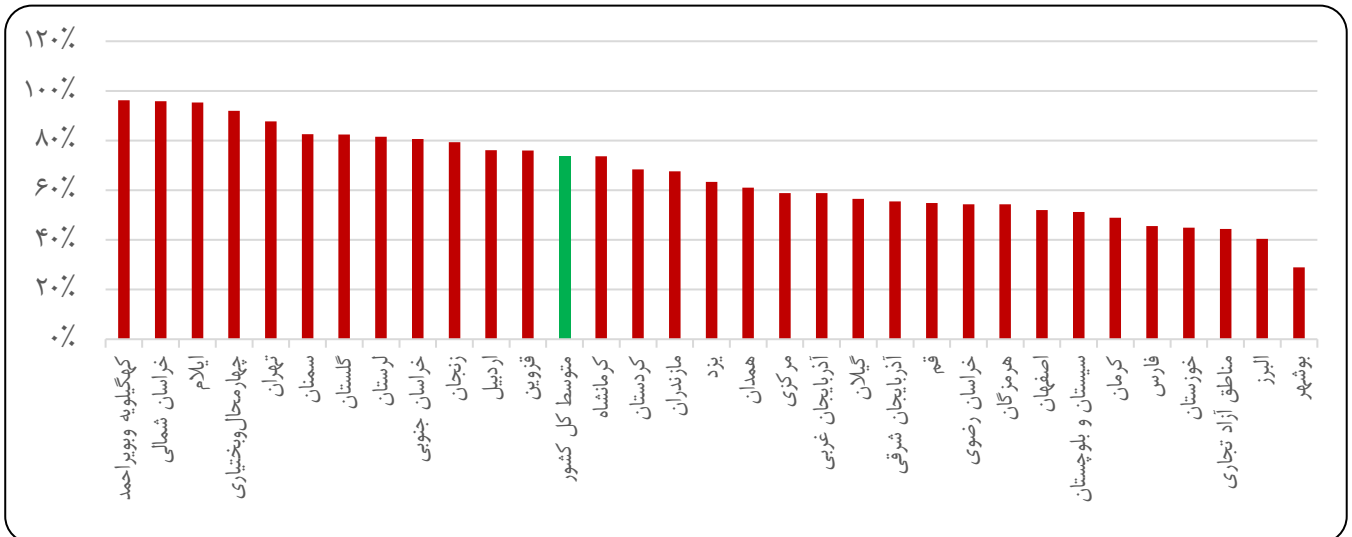
۲. ناظر علمی.

۳. همکاران.

## ۱. نقد و بررسی ایده اصلی طرح

بر مبنای تحلیل مطرح شده، باید گفت مشاهده آمار نسبت تسهیلات به سپرده‌ها (پس از کسر سپرده قانونی) نشان می‌دهد، برخی از استان‌های کمتر برخوردار نظیر ایلام و کهگیلویه و بویراحمد بالاتر از متوسط کشور (حدود ۷۸٪) و برخی از آنها پایین‌تر از متوسط کشور هستند و داده‌ها بهره‌مندی کمتر استان‌های محروم از منابع بانکی را تأیید نمی‌کنند.

نمودار ۱. نسبت مانده تسهیلات جاری و غیر جاری به سپرده اسفند ۱۳۹۹



مأخذ: اطلاعات بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

به عبارت روشن‌تر، داده‌ها مسئله تمرکز پرداخت تسهیلات در استان‌های برخوردار را تأیید نمی‌کند اما با این همه اگر حساب‌های شرکت‌ها نیز به شهرهای محل استقرار منتقل شود، کمک چندانی به توازن تسهیلات و سپرده‌های استان‌هایی نظیر بوشهر که نسبت تسهیلات به سپرده پایینی دارند نمی‌کند؛ زیرا:

۱. شرکت‌ها در حال حاضر تسهیلات نیز دریافت می‌کنند یعنی وقتی سپرده آنها به شهر محل استقرار منتقل شود تسهیلات آنها نیز منتقل خواهد شد و در صورتی که مانده تسهیلات شرکت‌ها از مانده سپرده آنها بیشتر باشد نسبت تسهیلات به سپرده شهرهای محل استقرار افزایش می‌یابد بدون اینکه اهالی آن شهر تسهیلات جدیدی دریافت کرده باشند.

۲. الزام بانک مرکزی (نسبت تسهیلات به سپرده ۵۰ درصد) در استان‌های کرمان، فارس، خوزستان، البرز و بوشهر هنوز اجرایی نشده است.

۳. در حال حاضر نیز در صورتی که تسهیلات دریافت شده توسط شرکت‌ها در راستای تولید هزینه شود، منافع آن به شهرهای محل استقرار آنها می‌رسد.

۴. حتی در صورتی که همه شرکت‌ها حساب‌های بانکی خود را به شهر محل استقرار منتقل کنند نیز عدم توازن منطقه‌ای حل نمی‌شود؛ زیرا توزیع محل استقرار شرکت‌ها در شهرها و استان‌های مختلف متوازن و برابر نیست.

۵. همان‌طور که نمودار نشان می‌دهد در تعدادی از استان‌های اتفاقاً کمتر برخوردار تسهیلات بیشتر از سپرده پرداخت شده

است و این طور نیست که میزان مانده سپرده‌ها یک محدودیت جدی برای پرداخت تسهیلات باشد. یکی از شاخص‌های دیگر جهت ارزیابی وضعیت توزیع تسهیلات اعطایی در بخش‌های مختلف کشور، نسبت تسهیلات اعطایی به تولید ناخالص داخلی به تفکیک هر استان است. در این نگاه به بخش‌هایی از کشور که تأثیرات بیشتری روی تولید ناخالص داخلی کشور دارند، اعتبارات بیشتری تخصیص می‌یابد. اگر این توجه صورت گیرد، اولویت‌های سیاستگذار در توجه به مناطق دستخوش تغییر می‌شود.

از همین رو اگر بخواهیم براساس شاخص فوق‌الذکر (نسبت تسهیلات اعطایی به تولید ناخالص داخلی) در هر منطقه ارائه تسهیلات داشته باشیم، ترتیب استان‌ها به شرح زیر خواهد بود:

جدول ۱. نسبت تسهیلات اعطایی به تولید ناخالص داخلی استانها  
(به ترتیب از کم‌پر خوردارترین تا بیش‌پر خوردارترین)

نسبت تسهیلات به GDP	مانده تسهیلات (جاری و غیر جاری) بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری غیربانکی به تفکیک استان‌ها در پایان اسفند ۱۳۹۹ (بر حسب میلیارد ریال) <sup>۲</sup>	تولید ناخالص داخلی ۱۳۹۹ <sup>۱</sup> (بر حسب میلیون ریال)	
۰/۴۵	۲۰۱,۲۵۷	۴۴۸,۳۶۲,۰۵۰	بوشهر
۰/۶۳	۶۰۷,۷۸۹	۹۶۹,۰۲۵,۵۵۴	خوزستان
۰/۶۸	۹۵,۵۹۵	۱۴۰,۱۶۷,۸۸۷	کهگیلویه و بویراحمد
۱/۵۶	۱۱۷,۵۵۳	۷۵,۲۹۸,۰۸۰	ایلام
۱/۶۰	۲۱۸,۱۹۰	۱۳۵,۹۹۳,۳۰۰	فرمانطقه‌ای
۱/۶۸	۲۲۰,۴۷۲	۱۳۱,۳۸۱,۹۹۷	هرمزگان
۱/۷۲	۱۵۲,۷۰۵	۸۸,۶۲۵,۱۰۶	سیستان و بلوچستان
۱/۹۳	۲۳۳,۷۶۷	۱۲۱,۳۳۷,۷۳۱	مرکزی
۱/۹۸	۳۵۴,۲۳۹	۱۷۸,۶۵۱,۱۴۸	البرز
۲/۰۱	۶۹۲,۳۶۷	۳۴۳,۶۹۹,۶۳۶	فارس
۲/۲۷	۴۶۰,۵۸۷	۲۰۳,۰۳۷,۳۳۰	کرمان
۲/۴۰	۳۲۸,۰۱۳	۱۳۶,۴۷۸,۶۸۰	آذربایجان غربی
۲/۴۰	۲۰۵,۴۵۱	۸۵,۴۲۹,۱۹۰	همدان
۲/۴۲	۲۳۷,۰۸۴	۹۷,۹۵۶,۹۹۳	قزوین
۲/۴۴	۱۵۶,۹۰۸	۶۴,۴۳۱,۲۹۷	کردستان
۲/۵۳	۲۷۶,۳۶۹	۱۰۹,۱۸۱,۲۳۸	کرمانشاه
۲/۵۷	۵۹۲,۷۴۴	۲۳۰,۵۱۷,۱۵۴	آذربایجان شرقی
۲/۵۸	۱۶۴,۹۹۸	۶۳,۹۵۹,۴۵۷	اردبیل
۲/۶۲	۳۸۷,۹۹۵	۱۴۸,۱۴۵,۵۱۳	گیلان
۲/۶۳	۹۱۰,۴۱۳	۳۴۶,۱۳۲,۳۵۱	خراسان رضوی

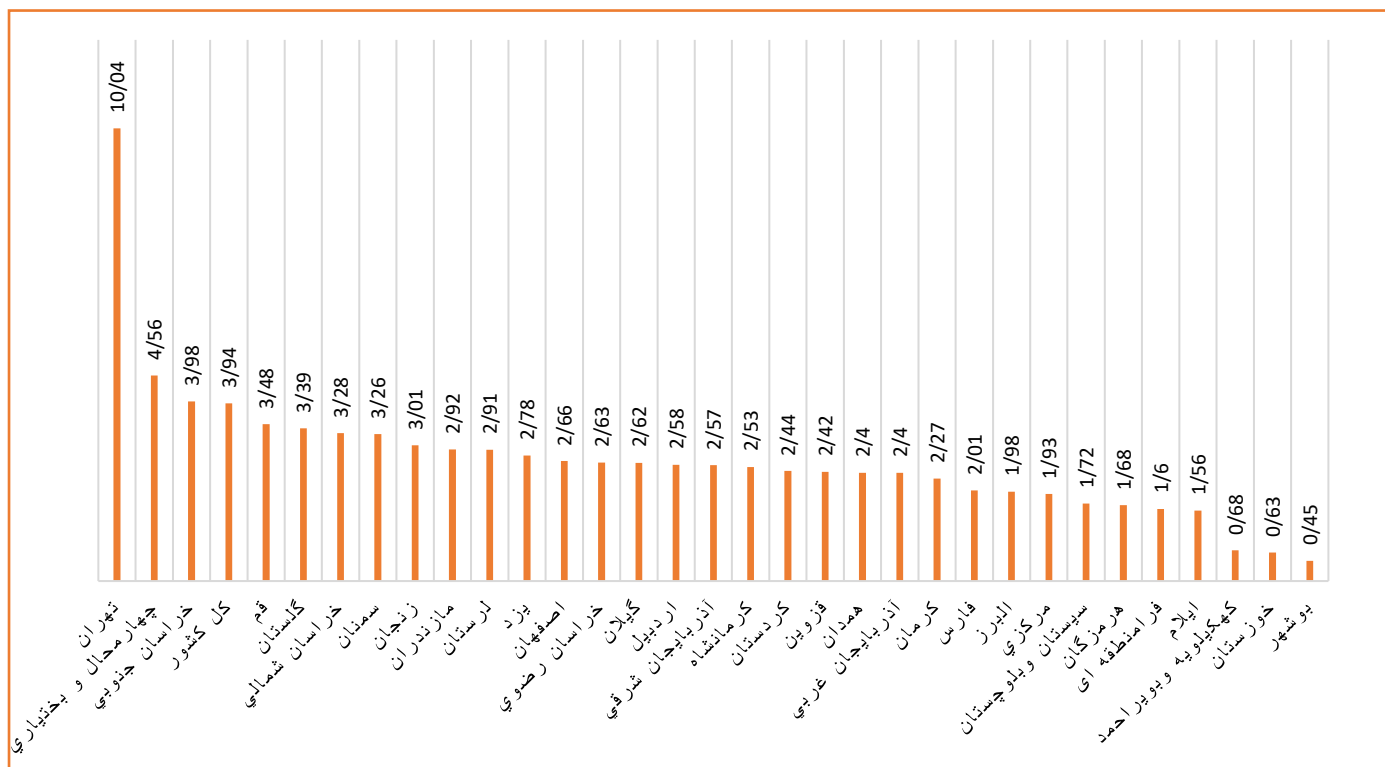
۱. برگرفته از سایت مرکز آمار.

۲. <https://www.cbi.ir/simplelist/21865.aspx>

نسبت تسهیلات به GDP	مانده تسهیلات (جاری و غیر جاری) بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری غیربانکی به تفکیک استان‌ها در پایان اسفند ۱۳۹۹ (بر حسب میلیارد ریال) <sup>۲</sup>	تولید ناخالص داخلی ۱۳۹۹ (بر حسب میلیون ریال)	
۲/۶۶	۱,۰۴۹,۱۶۵	۳۹۴,۹۵۶,۸۹۵	اصفهان
۲/۷۸	۳۴۱,۸۴۶	۱۲۳,۰۱۱,۷۵۳	یزد
۲/۹۱	۲۲۰,۳۰۵	۷۵,۸۰۸,۰۵۴	لرستان
۲/۹۲	۶۷۶,۹۰۰	۲۳۱,۵۵۱,۴۳۸	مازندران
۳/۰۱	۱۹۸,۹۲۶	۶۶,۱۰۹,۱۴۵	زنجان
۳/۲۶	۱۹۰,۷۰۷	۵۸,۴۷۹,۹۱۳	سمنان
۳/۲۸	۱۲۶,۲۲۰	۳۸,۵۰۳,۸۰۵	خراسان شمالی
۳/۳۹	۲۵۶,۳۶۲	۷۵,۵۸۳,۷۳۷	گلستان
۳/۴۸	۲۱۸,۵۲۷	۶۲,۷۸۳,۵۳۱	قم
۳/۹۴	۲۷,۹۲۲,۶۹۳	۷,۰۸۳,۹۱۲,۰۳۷	کل کشور
۳/۹۸	۱۳۸,۱۷۵	۳۴,۶۸۱,۶۷۷	خراسان جنوبی
۴/۵۶	۱۹۲,۸۸۱	۴۲,۳۴۰,۳۲۸	چهارمحال و بختیاری
۱۰/۰۴	۱۷,۶۹۸,۱۸۲	۱,۷۶۲,۲۹۰,۰۷۰	تهران

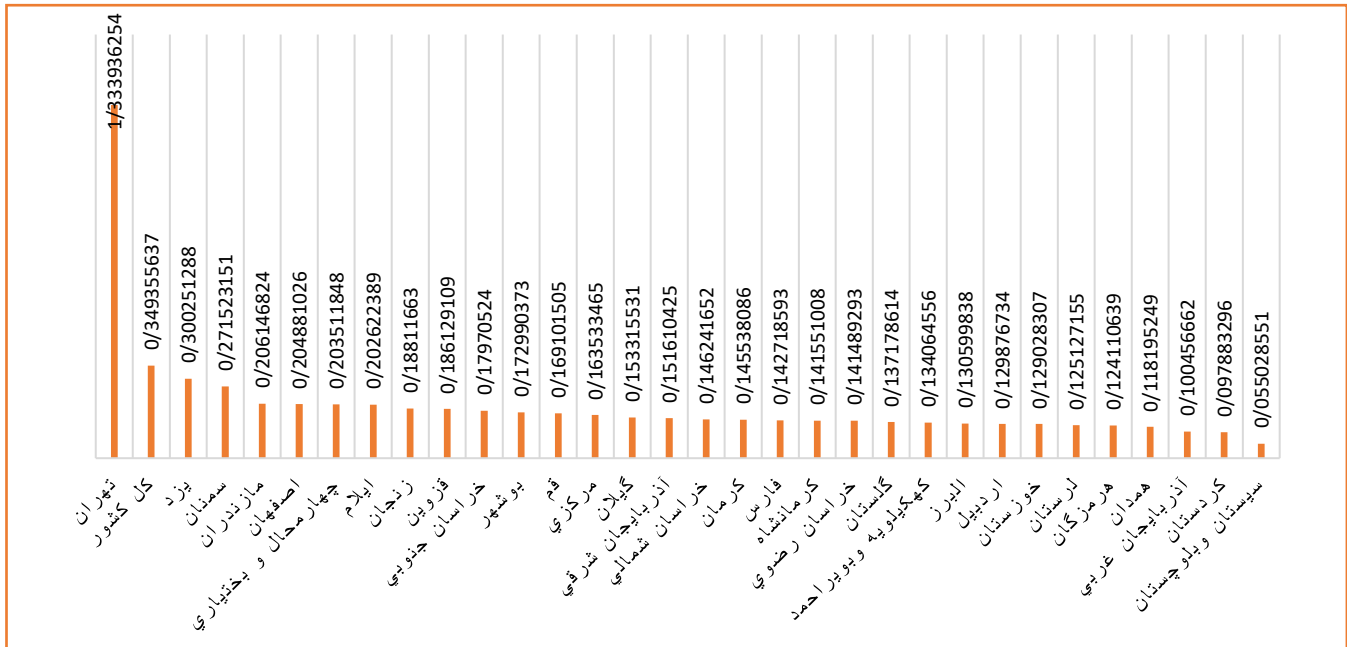
مأخذ: نتایج پژوهش.

نمودار ۲. نسبت تسهیلات جاری و غیر جاری به تولید ناخالص داخلی به تفکیک استان‌ها (در اسفند ۱۳۹۹)



شاخص دیگری که در تعیین میزان توزیع تسهیلات در سطح کشور می تواند مطرح شود، نسبت تسهیلات اعطایی به جمعیت هر استان است. این شاخص نیز می تواند هدف گذاری های سیاستگذار را تغییر دهد.

نمودار ۳. نسبت تسهیلات اعطایی به جمعیت (در اسفند ۱۳۹۹)



مأخذ: نتایج پژوهش.

سؤال مطرح شده اینجاست که هر بانکی اگر وجوه مازاد را به پروژه های سرمایه گذاری تخصیص دهد، آیا لزوماً باید تسهیلات دهی را با سپرده بسنجد یا سایر شاخص هایی مثل تولید ناخالص داخلی یا جمعیت استان نیز می تواند ملاک تصمیم باشد؟ در واقع طبق آنچه که پیش تر نیز اشاره شد، میزان مشارکت در تشکیل تولید ناخالص داخلی و جمعیت آن منطقه نیز می تواند مبنای عملکرد قرار گیرد.

## ۲. ایرادهای اجرایی و حقوقی

این طرح در موارد زیر ابهام هایی دارد که اجرایی شدن آن را سخت می کند:

۱. در صورتی که یک هلدینگ یا شرکت در چند استان کارخانه، شعبه یا نمایندگی و حساب بانکی داشته باشند، آنگاه محل انتقال حساب های بانکی برای جلوگیری از مجازات های این قانون مبهم است. به طور مثال مشخص نیست که حساب های بانکی فروشگاه های زنجیره ای به کدام نقطه جغرافیایی منتقل خواهد شد.

۲. دلیل انحصار این حکم به شرکت ها و کارخانجات مستقر در تهران مشخص نیست.

۳. متن ماده واحد مغایر با بندهای «۹»<sup>۱</sup> و «۱۵»<sup>۲</sup> سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به نظر می‌رسد.
۴. علاوه بر آنکه اجبار بخش خصوصی برای داشتن یا نداشتن دفتر در هر مکانی محل ایراد شرعی است، ابهام‌های متعدد در ماده واحد نیز مشاهده می‌شود که از آن جمله می‌توان به عبارت «دایر بودن دفتر جزئی در تهران...» در تبصره اشاره کرد. در این عبارت منظور از دفتر جزئی و حدود جزء نامشخص است.
۵. همچنین در متن حاضر، متولی تشخیص کارهای ضرور از غیر ضرور و نحوه تشخیص آن محل ابهام است.
۶. مطابق ماده (۵۹۰) قانون تجارت، اقامتگاه هر شرکت محل اداره آن شرکت یعنی دفتر اصلی و مرکزی آن است. لذا تغییر دفتر اصلی شرکت موجب تغییر اقامتگاه آن از تهران به شهرهای دیگر شده و آثار حقوقی از قبیل تغییر صلاحیت محاکم و ایراد در ابلاغ‌های قانونی را به بار خواهد آورد. در حالی که چنین تغییری اصولاً ضرورت ندارد.
۷. تغییر دفتر اصلی و حسابهای شرکت‌های مستقر در تهران به شهرهای مجاور تهران نظیر شهریار و ورامین و دماوند، اصولاً هیچ‌گونه سودی برای توسعه کشور ندارد و صرفاً موجب بروز مشکل برای شرکت و مرتبطان آن خواهد شد. زیرا شخصی که بخواهد علیه شرکت طرح دعوی کند یا چک و اسناد تجاری شرکت را به موقع اجرا بگذارد باید به شهرهای مجاور مراجعه کند و این امر موجب نارضایتی مردم خواهد شد.

## جمع‌بندی

همان‌طور که ملاحظه شد شاخص‌های مختلفی می‌تواند در راستای توزیع متوازن تسهیلات اثرگذار باشند و اگر هر یک مبنای سیاستگذار قرار گیرد، اولویت‌های متفاوتی را به دست می‌دهد. هدف توزیع متوازن منطقه‌ای تسهیلات بانکی هدف درستی است، اما طرح پیشنهادی محقق‌کننده این مهم نیست.

در خصوص آسیب‌شناسی نظام تأمین مالی، اولین نکته به محیط اقتصاد کلان و آثار آن بر نظام تأمین مالی بازمی‌گردد. سطح و نوسانات متغیرهای اقتصاد کلان مثل نرخ سود، تورم و تحریم‌های ظالمانه سیاسی و اقتصادی زمینه‌ساز بروز ریسک سیستماتیک یا نااطمینانی فراگیر شده است. دلالت‌های تورم در عرضه و تقاضای تسهیلات بانکی به تفصیل در گزارش‌های قبلی این مرکز مورد بررسی قرار گرفته است<sup>۳</sup> و در اینجا تنها به ذکر این مورد بسنده می‌شود که تورم بالا در کنار نرخ حقیقی سود منفی، عملاً بازار اعتبار را گرفتار مازاد تقاضا و افزایش پدیده انتخاب معکوس و به تبع افزایش ریسک تسهیلات‌دهی می‌کند (تعیین نرخ سود اسمی دستوری ثابت این معضل را تشدید می‌کند). خروجی قطعی چنین مسئله‌ای، جیره‌بندی اعتبار (محرومیت عده‌ای از متقاضیان و برخورداری

۱. بند «۹»- رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوائح و طرح‌های قانونی با تأکید بر:

- قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن.

- معطوف بودن به نیازهای واقعی.

- شفافیت و عدم ابهام.

- استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی.

- بیان شناسه تخصصی هر یک از لوائح و طرح‌های قانونی و علت پیشنهاد آن.

- ابتناء بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون.

- ثبات، نگاه بلندمدت و ملی.

- انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آنها بدون ذکر شناسه تخصصی.

- جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانونگذاری.

- عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثناهای قانونی.

۲. بند «۱۵»- تعیین اولویت‌های قانونگذاری با محوریت: گره‌گشایی از امور اجرایی کشور، اصول اجرا نشده قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام، برنامه پنج‌ساله توسعه و مطالبات رهبری.

۳. برای مطالعه بیشتر به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص تأمین مالی سرمایه در گردش بنگاه‌ها مراجعه فرمایید.

عده‌ای دیگر) خواهد بود. نتیجه جیره‌بندی اعتبار آن است که اشخاص مرتبط و وابسته به بانک‌ها - که اعطای تسهیلات به آنان ریسک کمتری را متوجه بانک می‌کند - سهم بیشتری از تسهیلات را خواهند داشت و یا بانک‌ها در عمل از طرق مختلف هزینه تأمین مالی بنگاه‌ها را افزایش می‌دهند. برای نمونه در این سال‌ها شاهد بودیم بانک‌ها هنگام گشایش اعتبارات اسنادی، مبلغ پیش‌پرداخت بیشتری را از بنگاه‌ها مطالبه می‌کردند.

همچنین پیشنهاد می‌شود که سیاستگذار به‌جای تکیه بر نگاه‌های بخشی و استانی، در راستای بهبود مؤلفه‌های شمول مالی در سطح کشور تلاش کند تا خروجی این اقدام افزایش سطح دسترسی به تسهیلات در بین آحاد جامعه باشد؛ در بررسی‌های مختلف انجام شده، «وضعیت دسترسی به تأمین مالی» از جمله نامناسب‌ترین مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار در ایران عنوان می‌شود<sup>۱</sup> و تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی یک چالش در همه بنگاه‌های بزرگ، کوچک و متوسط است؛ اما مسائل هریک از این بنگاه‌ها با دیگری تفاوت‌های بسیاری دارد درحالی‌که تنوع ابزارها و قراردادهای در سیستم بانکی محدود بوده و متناسب با اقتضات گروه‌ها و طبقات مختلف تقاضاکنندگان اعتبار و مانده‌های واقعی پول نیست.

به همین منظور، با تمرکز بر تقویت نهادهای مکمل اعتبار مثل ضمانت اعتبار، اعتبارسنجی و بیمه و حمایت حقوقی از اجرای قراردادهای بانکی، می‌توان در زمینه توزیع متوازن تسهیلات میان اقشار مختلف جامعه مؤثر بود. برای مثال با توسعه نظام ضمانت اعتبار و تنوع در ارائه خدمات آن، میان مناطق مختلف جغرافیایی و گروه‌های مختلف اقتصادی می‌توان انتظار داشت که زمینه ایجاد توازن بیشتر در دسترسی آحاد مختلف اقتصادی به اعتبار فراهم شود.

لذا با توجه به ایرادات متعدد حقوقی و اقتصادی به متن فعلی این طرح و مغایرت آن با سیاستهای کلی نظام و حقوق مکتسبه مردم، مرکز پژوهش‌های مجلس با کلیات این طرح موافق نبوده و پیشنهاد می‌کند که به‌جای ورود به تصمیمات سیاستی خرد شبکه بانکی، به عوامل مؤثر بر حوزه‌های اقتصاد کلان همچون کاهش ریسک‌های تولید تمرکز شود.

---

۱. برای مطالعه بیشتر به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص پایش محیط کسب وکار مراجعه فرمایید.