



شماره گزارش: 261

ردیف: 1

دوره دهم - سال سوم

تاریخ چاپ: 1397/12/06

گزارش کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای اصل (44) قانون اساسی
در خصوص «نحوه اجرای قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر
و ارتقای نظام مالی کشور در حوزه بازارهای مالی»

در اجرای ماده (40) آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

معاونت نظارت
اداره کل امور کارشناسی نظارت

بسمه تعالی

شماره : 82/105651/د

تاریخ : 1397/12/1

هیئت رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی

سلام علیکم؛

احتراماً پیرو نامه شماره 82/82414/د مورخ 1397/9/28 در خصوص «نحوه اجرای قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور در حوزه بازارهای مالی» به پیوست گزارش اصلاحی کمیسیون جهت قرائت در صحن علنی مجلس تقدیم می شود.

حمیدرضا فولادگر

رئیس کمیسیون ویژه

فهرست مطالب

3	چکیده
3	مقدمه
5	بررسی و ارزیابی عملکرد احکام و تکالیف قانونی
5	ماده (14)- مستثنی شدن برخی معاملات مربوط به اوراق بهادار از قانون محاسبات عمومی
5	ماده (16)- واگذاری اموال مازاد و سهام شرکتهای غیربانکی در بانکها
9	ماده (17)- ضمانت‌های اجرایی فروش اموال مازاد بانکها
11	ماده (18)- افزایش سرمایه بانکهای دولتی
13	ماده (19)- کمک به تأمین نقدینگی واحدهای تولیدی و تسهیل در وصول مطالبات بانکها
15	ماده (20)- تعیین تکلیف بدهی‌های ارزی حساب ذخیره ارزی
19	ماده (21)- افتتاح حساب ویژه تأمین سرمایه در گردش بنگاههای اقتصادی
21	ماده (22)- تکلیف بانکها به پرداخت تسهیلات ارزی و ریالی
22	ماده (23)- تسویه حساب تسهیلات معوق بنگاه های تولیدی
23	ماده (24)- افزایش سرمایه بانکهای دولتی
24	ماده (25)- راه‌اندازی شرکتهای رتبه‌بندی اعتباری در بورس
25	ماده (26)- مقرراتی در خصوص انتشار اوراق بهادار اسلامی (صکوک)
26	ماده (28)- تأسیس صندوق تثبیت بازار سرمایه
28	ماده (29)- معافیت‌های مالیاتی اوراق بهادار اسلامی
28	ماده (33)- معافیت مالیاتی نقل و انتقال بازارگردانی اوراق بهادار
28	ماده (46)- تأمین تفاوت‌های ریالی تعهدات ارزی
34	جمع‌بندی

چکیده

«قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» در تاریخ 1394/2/20 به تصویب مجلس رسید که مشتمل بر 60 ماده در حوزه‌های مختلف است. به دلیل اهمیت احکام مندرج در این قانون و ضرورت ارزیابی اجرای آنها، گزارش حاضر، عملکرد احکام مرتبط با حوزه بازارهای مالی (بانک، بورس، بیمه و ارز) تا مهرماه 1397 را بررسی و ارزیابی می‌نماید.

بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد عملکرد سازمان‌ها و نهادهای مختلف مرتبط با این قانون، وضعیت چندان مناسبی نداشته است. در عمده مواد مورد بررسی در حوزه بازارهای مالی، صرفاً به ابلاغ قانون و تصویب آیین‌نامه‌های مربوط و برخی اقدامات اولیه اکتفا شده است به نحوی که بخش زیادی از تکالیف مندرج در این حوزه همانند واگذاری اموال مازاد بانک‌ها، بازپرداخت بدهی‌های ارزی از محل حساب ذخیره ارزی، فعالیت شرکت‌های رتبه‌بندی، تأمین تفاوت‌های ریالی ناشی از تعهدات ارزی و برخی احکام دیگر با اجرای کامل و اثربخش فاصله نسبتاً زیادی دارند. در تحلیل چرایی عملکرد ضعیف این قانون در حوزه مورد بررسی می‌توان به تداوم رکود نسبی در اقتصاد کشور و اثرات آن بر بازار مالی و بخش حقیقی اقتصاد، نبود عزم جدی در دستگاه‌ها و نهادهای دارای مسئولیت، عدم پیش‌بینی ضمانت‌های اجرایی در تکالیف دستگاه‌ها، پراکندگی، نبود انسجام و برخی ابهامات در احکام قانون، احاله نمودن برخی تصمیمات اساسی به آیین‌نامه‌های اجرایی و اثرگذاری آن بر طولانی شدن اتخاذ تصمیم در دولت و فشار گروه‌های ذینفع نسبت به تغییر مفاد آیین‌نامه‌ها و تصمیمات دولت اشاره نمود. پیگیری و توجه جدی مجلس شورای اسلامی و دستگاه‌های نظارتی به اجرای سریع و کامل این قانون و همچنین برخورد نظارتی با دستگاه‌ها و نهادهایی که در اجرای احکام قانونی اهمال داشته‌اند ضروری به نظر می‌رسد.

مقدمه

لایحه «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» به عنوان بسته قانونی خروج غیرتورمی از

رکود سال‌های 1391 به شکل یک فوریتی در مورخ 1393/5/19 از سوی دولت تقدیم مجلس شد و در تاریخ 1394/2/20 به تصویب مجلس رسید. این قانون مشتمل بر 60 ماده در حوزه‌های مختلف است. هرچند احکام مندرج در این قانون پراکنده و در حوزه‌های مختلف است ولی به‌طور کلی در چند دسته بازارهای مالی (بانک، بورس، بیمه و ارز)، بدهی‌ها و مطالبات دولت، مالیات، صنعت و انرژی، کشاورزی و سایر می‌توان تقسیم‌بندی نمود. گزارش حاضر عملکرد احکام مرتبط با حوزه بازارهای مالی (بانک، بورس، بیمه و ارز) مشتمل بر مواد (14)، (16)، (17)، (18)، (19)، (20)، (21)، (22)، (23)، (24)، (25)، (26)، (28)، (29)، (33) و (46) را بررسی و ارزیابی می‌نماید.

در احکام مرتبط با حوزه بازارهای مالی در این قانون، تکالیف و وظایف متعددی برای نهادها و سازمان‌هایی همانند وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی، سازمان بورس و اوراق بهادار، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سازمان برنامه و بودجه)، صندوق توسعه ملی، حساب ذخیره ارزی، بیمه مرکزی، بانک‌ها و موسسات اعتباری غیربانکی تعیین شده است. با توجه به عنوان و احکام این قانون که درصدد رفع موانع تولید است، می‌توان بیان داشت که ذی‌نفع اصلی این قانون بخش خصوصی و فعالان اقتصادی در بخشهای مختلف اقتصاد است. به‌منظور بررسی عملکرد احکام مربوط به حوزه بازارهای مالی در این قانون مکاتبات لازم با نهادها و سازمان‌های ذینفع، درخصوص ارائه گزارش‌های عملکرد صورت گرفت و جلسات متعددی نیز در معاونت نظارت مجلس، مرکز پژوهش‌های مجلس و کمیسیون حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی با دستگاه‌ها برگزار گردید که نتیجه ارزیابی‌ها در مجموع، در این گزارش منعکس شده است. در این گزارش، احکام مرتبط با حوزه بازارهای مالی (پول، بانک، بیمه و بورس) در محورهای زیر مورد بررسی قرار گرفته است:

- مجوز انعقاد قرارداد به‌منظور سرمایه‌گذاری و استثنا شدن اوراق بهادار از رعایت برخی تشریفات،
- تکلیف به فروش اموال و دارایی‌های مازاد بانک‌ها و ضمانت‌های اجرایی آن،
- افزایش سرمایه بانک‌های دولتی،
- افتتاح حساب ویژه تأمین سرمایه در گردش،
- وصول مطالبات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری،
- تعیین تکلیف بدهی‌های ارزی حساب ذخیره ارزی،
- راه‌اندازی شرکت‌های رتبه‌بندی اعتباری به منظور انتشار اوراق مشارکت،
- مقرراتی در خصوص انتشار اوراق بهادار،
- معافیت‌های مالیاتی اوراق بهادار و بازارگردانی این اوراق،
- تأسیس صندوق تثبیت بازار سرمایه،
- تأمین تفاوت‌های ریالی تعهدات ارزی و
- تخصیص سهمی از تسهیلات بانکی به حوزه کشاورزی و تسهیل در وثایق مربوطه.

بررسی و ارزیابی عملکرد احکام و تکالیف قانونی

ماده (14) - مستثنی شدن برخی معاملات مربوط به اوراق بهادار از قانون محاسبات عمومی

الف) موضوع ماده^۱:

مستثنی شدن معاملات، دریافت‌ها و پرداخت‌های موضوع انتشار اوراق بهادار دستگاه‌های اجرایی (به‌منظور تأمین مالی از طریق انتشار اوراق بهادار) از رعایت تشریفات مقرر در قانون محاسبات عمومی کشور و قوانین مربوط به مناقصات و مزایده‌ها با هدف تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.

ب) اشخاص مکلف یا مرتبط:

خزانه داری کل کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان بورس و اوراق بهادار و بخش‌های تولیدی

ج) عملکرد:

آیین‌نامه اجرای این ماده به شماره 41851/ت/52028 در تاریخ 1394/4/4 به تصویب هیئت وزیران رسیده است. از نظر عملکرد اجرایی نیز، بر اساس گزارش پیوست نامه شماره 93/218366 مورخ 1395/11/17 معاون امور حقوقی و مجلس وزارت امور اقتصادی و دارایی، نقل و انتقالات دارایی‌های مبنای انتشار صکوک اجاره بابت بدهی دولت به صندوق حمایت و بازنشستگی آینده ساز و شرکت هواپیمایی ماهان و همچنین نقل و انتقالات دارایی‌های مبنای انتشار صکوک اجاره برای تسویه بدهی‌های وزارت آموزش و پرورش که در مراحل نهایی انتشار می‌باشد از رعایت تشریفات مقرر در قانون محاسبه عمومی و قوانین و مقررات مربوط به مناقصات و مزایده‌های مستثنی شده است.

د) تحلیل و ارزیابی عملکرد

باتوجه به ماهیت این حکم مبنی بر اعطای مجوز قانونی مستثنی شدن معاملات مزبور، حکم مزبور پس از لازم الاجرا شدن قانون اجرا شده است.

ماده (16) - واگذاری اموال مازاد و سهام شرکتهای غیربانکی در بانکها

الف) موضوع ماده^۲:

^۱ ماده ۱۴ - معاملات و دریافت‌ها و پرداخت‌های موضوع انتشار اوراق بهادار دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب 1386/7/8 از طریق نهاد واسط موضوع بند (د) ماده (۱) قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به منظور تأمین مالی از طریق انتشار اوراق بهادار در مواردی که خرید، فروش و اجاره دارایی جزو لاینفک ابزار تأمین مالی است با تأیید خزانه داری کل کشور از رعایت تشریفات مقرر در قانون محاسبات عمومی کشور و قوانین مربوط به مناقصات و مزایده‌ها مستثنی است.

سقف درآمدهای موضوع انتشار اوراق بهادار مذکور در این ماده ضمن قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این ماده با اولویت دادن به بخش‌های تولیدی، ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۲ ماده (16) - کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری موظفند از تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون تا مدت سه سال:

الف) سالانه حداقل سی و سه درصد (۳۳٪) اموال خود اعم از منقول، غیرمنقول و سرقفلی را که به تملک آنها و شرکت‌های تابعه آنها درآمده است و به تشخیص شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مازاد می‌باشد، واگذار کنند. منظور از شرکت‌های تابعه مذکور، شرکت‌هایی

در سال‌های اخیر مسئله شرکت‌داری و سرمایه‌گذاری بانک‌ها به یکی از مسائل مهم و چالش‌برانگیز نظام بانکی تبدیل شده است. محور و کانون اصلی فعالیت بانک، حوزه اعتباری است و نه سرمایه‌گذاری و ورود به بخش واقعی، بر همین اساس هرچقدر حجم سرمایه‌گذاری‌ها و دارایی‌های و اموال غیرمرتبط با فعالیت بانکی مؤسسات اعتباری افزایش یابد، به همان میزان ریسک‌های خرد و کلان افزایش پیدامی‌کند. ابعاد و اثرات این مسئله در دوره‌های رونق و رکود اقتصادی تشدید می‌گردد.

در راستای تحقق هدف فوق‌الذکر، در این ماده 2 حکم تکلیف شده بود:

1- مکلف شدن بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دارای مجوز به واگذاری اموال مازاد و شرکت‌های تابعه با سهام

بالای 50 درصد به نحوی که طی 3 سال، سالانه حداقل 33٪ آنها واگذار گردد،

2- تکلیف به بانک‌ها جهت واگذاری سهام شرکتهایی که فعالیت غیربانکی در آنها صورت می‌گیرد.

ب) اشخاص مکلف یا مرتبط:

کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی، شورای پول و اعتبار، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، وزارت امور اقتصادی و دارایی، خزانه‌داری کل، سازمان برنامه و بودجه کل کشور.

ج) عملکرد:

✓ **عملکرد تصویب دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها:**

- به طور کلی این ماده تصریح لازم را در خصوص ابلاغ یک دستورالعمل یا آیین‌نامه جامع برای اجرای دقیق حکم به‌ویژه نحوه شناسایی اموال مازاد نسبت به حد استاندارد و ... ندارد.

- باتوجه به بند (ب) این ماده در خصوص تعیین غیربانکی بودن شرکت‌های بانک‌ها، شورای پول و اعتبار به استناد بند «ب» این ماده در تاریخ 1396/02/12 یعنی حدود 2 سال پس از تصویب قانون، دستورالعمل سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار را تدوین و به شبکه بانکی کشور ابلاغ نمود. براساس دستورالعمل جدید، "فعالیت‌های بانکی" که بانک‌ها مجاز به سرمایه‌گذاری و مشارکت هستند، تعریف شد¹ و بانک‌ها موظف شدند سرمایه‌گذاری خود را در

هستند که بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به صورت مستقیم یا غیرمستقیم مالک بیش از پنجاه درصد (50٪) سهام آن باشند یا اکثریت اعضای هیئت‌مدیره آن را تعیین کنند.

ب) سهام تحت تملک خود و شرکت‌های تابعه خود را در بنگاه‌هایی که فعالیت‌های غیربانکی انجام می‌دهند، به استثنای طرح‌های نیمه تمام شرکت‌های تابعه واگذار کنند. تشخیص «غیربانکی» بودن فعالیت بنگاه‌هایی که بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و شرکت‌های تابعه، سهامدار آنها هستند، برعهده بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است.

تبصره «1» - معادل صد درصد (100٪) مابه‌التفاوت حاصل از فروش اموال و دارایی‌های مازاد بانک‌های دولتی نسبت به مبلغ قیمت دفتری و هزینه‌های فروش پس از کسر سهم سود قطعی سپرده‌گذاران، به خزانه داری کل کشور واریز و جهت افزایش سرمایه همان بانک تخصیص داده می‌شود. وجوه حاصل از این تبصره از پرداخت مالیات و سود سهم دولت معاف است.

تبصره «2» - با رعایت سیاست‌های کلی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (44) قانون اساسی مصوب 1387/3/25 و اصلاحات بعدی آن، وجوه حاصل از واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌های مشمول واگذاری مطابق با دستورالعملی که به تصویب وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌رسد، در قالب بودجه‌های سنواتی به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی اختصاص می‌یابد.

تبصره «3» - در اجرای این ماده وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است ظرف مدت سه سال مطابق دستورالعملی که به تصویب مجمع عمومی بانک‌ها می‌رسد، نسبت به بازسازی ساختار مالی و استقرار حاکمیت شرکت در بانک‌های دولتی اقدام کند.

1 «تمامی فعالیتهایی که به منظور پشتیبانی و سهولت در انجام عملیات بانکی و گسترش و تنوع آن و همچنین حفظ اسرار حرفه ای مؤسسه اعتباری انجام میشود نظیر عملیات قرض‌الحسنه، عملیات فروش اموال مازاد بانکها، اعتبارسنجی، صدور، پذیرش و پردازش انواع کارتهای الکترونیکی (کارتهای

خارج از این چارچوب (همانند فعالیت در حوزه شرکتهای سرمایه‌گذاری، بیمه و نظایر آن و همچنین فعالیتهای اقتصادی و شرکتهای تجاری را واگذار نمایند). در حوزه فعالیتهای بانکی نیز سقف سرمایه‌گذاری، 20 درصد سرمایه پایه خود تعیین شد.¹

- دستورالعمل‌های "حاکمیت شرکتی در بانک‌های دولتی" و "بازسازی ساختار مالی در بانک‌های دولتی" موضوع تبصره 3 این ماده تا زمان تکمیل گزارش (حدود 3 و نیم سال پس از تصویب قانون) توسط وزارت اقتصاد ابلاغ نشده است.

✓ عملکرد اجرایی

بر اساس گزارش عملکرد بانک مرکزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی، عملکرد کلی فروش اموال مازاد بانک‌ها و سهام فعالیتهای غیربانکی متعلق به بانک‌ها به شرح زیر است:

- برآوردی که از املاک و اموال غیرمنقول مازاد بانک‌ها در سال 1395 وجود داشته است، 258 هزار میلیارد ریال بوده است.
- در مجموعه عملکرد فروش اموال مازاد بانک‌ها در سالهای 1395 و 1396، حدود 112 هزار میلیارد ریال بوده است که نسبت به آنچه مازاد بوده است، 43 درصد عملکرد داشته است. بنا به اظهارات قائم مقام بانک مرکزی در جلسه علنی مجلس شورای اسلامی مورخ 4 اردیبهشت 1397، بخشی از این اطلاعات به دلیل خوداظهاری بانک‌ها درست نبوده و بانک مرکزی در حال بررسی صحت آمار و اطلاعات دریافتی است.
- سهام فعالیتهای غیربانکی (موضوع بند (ب) ماده (16)) 309 هزار میلیارد ریال برآورد شده است که مجموع عملکرد سال 1395 و 1396 نشان می‌دهد که حدود 97 هزار میلیارد ریال آن واگذار شده است که عملکرد آن 32 درصد بوده است.
- در مجموع بررسی عملکرد بانک‌ها و موسسات اعتباری غیربانکی در اجرای مواد 16 و 17 قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور در فروش و واگذاری اموال مازاد و سهام غیربانکی نشان می‌دهد، عملکرد فروش اموال مازاد و سهام غیربانکی در طی سالهای 1395-1396 معادل 210672 میلیارد ریال بوده است که با توجه به میزان 567386 میلیارد ریال اموال مازاد و سهام غیربانکی شبکه بانکی کشور در پایان سال 1395، حاکی از نسبت عملکرد 37 درصد برای دو سال اجرای مواد مذکور می‌باشد. بنابراین بر اساس شواهد آماری موجود، عملکرد بانک‌ها موسسات اعتباری غیربانکی کشور در خصوص فروش و واگذاری اموال مازاد و سهام غیربانکی، کمتر از میزان تکلیف قانونی تصریح شده برای آنها از زمان ابلاغ "قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور" محقق گردیده است.
- با اشاره به فروش عمده دارایی‌های مازاد بانک‌ها به صورت نقد و اقساط و لزوم وصول کامل وجه حاصل از فروش برای محاسبه ما به التفاوت حاصل از فروش نسبت به مبلغ قیمت دفتری و هزینه‌های فروش پس از کسر سهم سود قطعی سپرده‌گذاران، جهت واریز به حساب خزانه‌داری کل کشور به منظور افزایش سرمایه بانک‌ها،

خرید، کارت اعتباری کیف پول الکترونیکی و غیره)، انجام عملیات صرافی، عملیات لیزینگ، فنآوری اطلاعات، امور چاپ و سایر فعالیت‌های مشابه به تشخیص بانک مرکزی»

1. ماده (3) (دستورالعمل): مؤسسه اعتباری موظف است حداکثر ظرف مدت سه سال از زمان لازم‌الاجرا شدن قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، سهام تحت تملک خود و شرکت‌های تابعه در بنگاه‌هایی که فعالیت‌های غیربانکی انجام می‌دهند را واگذار نماید.

مکاتبات لازم به این منظور با بانکها در حال انجام می‌باشد لیکن با توجه به قیود این بند به نظر نمی‌رسد عملکرد حائز اهمیتی داشته باشد.

- در اجرای تبصره (2) این ماده مبنی بر واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانکها و بیمه‌های مشمول واگذاری، از مجموع مبلغ 841، 52 میلیون ریال مربوط به واگذاری سهام شرکت‌های بیمه البرز و بیمه آسیا طی چهار ماهه اول سال 1395، مبلغ 615، 52 میلیون ریال به حساب خزانه واریز و الباقی مبلغ به عنوان هزینه‌های واگذاری منظور شده است. طی دوره زمانی مذکور هیچ نوع واگذاری از سهام بانک‌های مشمول واگذاری انجام پذیرفته است. در خصوص ادامه این حکم نیز مبنی بر افزایش سرمایه بانک‌های دولتی از محل سهام واگذاری، در بند (م) تبصره (3) قانون بودجه سال 1394، افزایش سرمایه بانک کشاورزی بر اساس دستورالعمل مربوطه و تصویب مجمع عمومی بانک به میزان 5000 میلیارد ریال صورت پذیرفت.

د) تحلیل و ارزیابی عملکرد:

به طور کلی عملکرد واگذاری اموال و دارایی‌های مازاد بانکها و احکام مندرج در این ماده به شدت ضعیف بوده که به برخی از دلایل آن اشاره می‌شود:

1. دریافت گزارشهای عملکرد منظم، یکدست و حاوی اطلاعات لازم در خصوص میزان اموال مازاد و اقدامات اثربخش برای فروش آنها از بانکها و موسسات اعتباری غیربانکی جهت راستی‌آزمایی توسط بانک مرکزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی در طول سالهای اجرای قانون صورت نگرفته است. به نظر می‌رسد نظارت بر عملکرد بانکها در خصوص این ماده به طور جدی در دستور کار بانک مرکزی قرار نگرفته است.

2. ارزیابی عملکرد در خصوص فروش اموال مازاد به نحوی که سالانه 33٪ آن محقق شده باشد، بدون اطلاع از میزان کل اموال مازاد به هیچ وجه میسر نخواهد بود. بر اساس اطلاعات دریافتی، بانک مرکزی تخمین دقیقی از حجم کل دارایی‌های مازاد بانکها را به تفکیک پایان هر سال (از سال 1394) ندارد و اطلاعات بانک مرکزی نیز براساس خوداظهاری بانکها می‌باشد. با نبود چنین تخمینی نمی‌توان بر تحقق 33٪ آن از سوی بانکها قضاوت نمود و به تبع آن نمی‌توان از ظرفیت‌های تعیین شده در ماده (17) برای تنبیه بانکها و مؤسسات خاکی در این مورد استفاده کرد.

3. یکی از پیش‌زمینه‌های اساسی اجرایی شدن این ماده وابسته به تشخیص مازاد بودن اموال بانکها و شرکت‌های تابعه آنهاست. براساس مفاد بند «الف» ماده (16) این تشخیص به نظر شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موکول شده است، لکن با وجود پیگیری بانک‌های مختلف از بانک مرکزی در این خصوص، دستورالعمل روشنی توسط بانک مرکزی (شورای پول و اعتبار) در خصوص ضوابط و حدود مقرر برای شناسایی اموال مازاد به تفکیک نوع آنها ابلاغ نشده است.

4. باید گفت براساس گزارش‌های دریافتی از بانک‌های مختلف، آنچه مسلم است این است که عملکرد بانکها در تحقق این ماده و فروش اموال مازاد بسیار ضعیف بوده و تقریباً هیچ یک از بانکها در این زمینه به تکلیف قانونی خود مبنی بر فروش سالانه 33٪ از اموال مازاد خود عمل ننموده‌اند. در این خصوص می‌توان به عواملی چون عدم رغبت بانکها به اجرای این ماده خصوصاً استنکاف آنها از عرضه املاک و شرکت‌های مرغوب، عدم جدیت بانک مرکزی در اعمال جرائم تعیین شده در ماده (17) در کنار عواملی چون رکود حاکم بر اقتصاد خصوصاً در حوزه مسکن و املاک، سهل‌البیع نبودن اموال که گاهاً با مشکلات حقوقی از قبیل وجود معارض مواجه

هستند، نگاه فرهنگی منفی جامعه نسبت به خرید چنین اموالی اشاره کرد. در برخی موارد فروش اموال توسط بانکها نیز، متأسفانه به دلیل سهل‌انگاری با ارقامی فراتر از ارزش کارشناسی واقعی در دفاتر آنها ثبت گردیده است.

5. بخشی از اموال مزاد بانکها، ناشی از وثایق تملیکی است که در سالهای اخیر نیز به دلیل بالا رفتن بدهی‌های غیرجاری، بویژه در تسهیلات مشارکتی، افزایش یافته است. بنابراین این بخش از اموال مزاد بانکها شامل زمین، ماشین‌آلات و مستغلاتی است که به منظور تصفیه مطالبات آنها از بابت تسهیلات اعطایی به طرح‌های تولیدی و صنعتی واحدهای تجاری تملیک شده است، مشکلات و موانعی را برای فروش آنها توسط بانکها وجود دارد. در همین خصوص قانونگذار در ماده (19) این قانون، اصلاحاتی را در فرآیندهای وثایق تملیکی بانکی (موضوع تبصره 4 قانون اصلاحی ثبت) و تسهیل در فروش آنها اعمال نموده بود که متأسفانه تاکنون، آیین نامه اجرایی آن توسط قوه قضائیه جهت اجرا صادر نشده است.

6. برخی از اموال به طور قهری و در قبال دیون دولت یا سایر سازمانها و نهادهای دولتی به بانکها واگذار شده است. با توجه به پیچیده بودن فرآیندهای حقوقی مربوط، واگذاری و فروش آنها با مشکلاتی مواجه است.

7. در خصوص بند (ب) ماده (16) قانون مزبور که مقرر می‌دارد بانکها باید از "فعالیت‌های غیربانکی" خارج شوند، دستورالعمل مربوط با تأخیر بیش از 2 سال توسط شورای پول و اعتبار ابلاغ گردید که موجب گردید دو سوم مهلت قانونی 3 ساله در قانون برای خروج بانکها از سرمایه‌گذاری‌های غیربانکی، سپری شود. به موجب این دستورالعمل مشارکت بانکها حتی در فعالیت‌هایی نظیر شرکتهای سرمایه‌گذاری و تأمین سرمایه در بازار سرمایه ممنوع شده و باید از این فعالیتها خارج شوند. شایان ذکر است که در بند (ب) ماده (14) قانون برنامه ششم توسعه، پیش از آنکه شورای پول و اعتبار، سرمایه‌گذاری بانکها در نهادهای بازار سرمایه را از مصادیق فعالیت‌های غیربانکی به شمار بیاورد، قانونگذار اجازه مشارکت بانکها در "تأسیس" صندوق‌های سرمایه‌گذاری و شرکت‌های تأمین سرمایه را منوط به دریافت مجوز بانک مرکزی صادر نمود که با این تفسیر بانکها می‌توانند با مجوز بانک مرکزی در تأسیس نهادهای مالی مزبور مشارکت داشته باشند ولی نمی‌توانند در شرکتهای موجود خود ادامه فعالیت داشته باشند که این نوعی تناقض و حداقل ابهام قانونی است.

ماده (17)- ضمانت‌های اجرایی فروش اموال مزاد بانکها

الف) موضوع ماده¹:

1. ماده (17) در صورت عدم انجام تکالیف موضوع ماده (16) این قانون، مجازات‌های زیر نسبت به بانک یا مؤسسه اعتباری متخلف اعمال می‌شود:
الف) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با اخطار قبلی، نسبت به اعمال مجازات‌های قانونی از جمله ماده (44) قانون پولی و بانکی کشور مصوب 1351/4/18 و اصلاحات بعدی آن اقدام می‌کند.

ب) سود بانکها و مؤسسات اعتباری که منشأ آن فعالیت‌های غیربانکی شامل بنگاهداری و نگهداری سهام باشد در سال 1395 با نرخ بیست و هشت درصد (28٪) مشمول مالیات می‌شود. پس از آن، هر سال سه واحد به درصد نرخ مذکور افزوده می‌شود تا به پنجاه و پنج درصد (55٪) برسد.
پ) عایدی املاک غیرمنقول مزاد بانکها و مؤسسات اعتباری شامل زمین، مستغلات، سرقفلی و اموال مشابه آن در سال 1395 با نرخ بیست و هشت درصد (28٪) مشمول مالیات می‌شود. پس از آن، هر سال سه واحد درصد به نرخ مذکور اضافه می‌شود تا به پنجاه و پنج درصد (55٪) برسد.
منظور از عایدی املاک در این ماده مابه التفاوت قیمت بازاری ملک در ابتدا، و انتهای سال مالی است و بانک یا مؤسسه اعتباری که دارایی غیرمنقول مزاد نگهداری می‌کند موظف است از سال 1395 به بعد، براساس نرخ‌های مقرر در این ماده، همه ساله مالیات بر عایدی دارایی غیرمنقول مزاد تحت

تعیین ضمانت‌های اجرایی و مجازات‌هایی برای عدم انجام تکالیف تعیین شده در ماده (16) در خصوص فروش اموال و دارایی‌های مازاد و سهام فعالیت‌های غیربانکی از سوی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری.

ب) اشخاص مکلف یا مرتبط:

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان امور مالیاتی، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری

ج) عملکرد:

- آیین‌نامه اجرایی بند (ب) و (پ) ماده (17)¹ در تاریخ 1394/4/29 به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است.²
- آیین‌نامه بند (ب) تبصره (1) این ماده (ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ قانون) در تاریخ 1394/3/27 به تصویب هیئت وزیران رسیده است.³ در خصوص تبصره (2) ماده (17): براساس گزارش پیوست نامه شماره 96/35912 مورخ 1396/2/12 بانک مرکزی به قائم مقام معاونت نظارت، گزارش عملکرد یک ساله بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در خصوص عملکرد ماده (16) و (17) قانون رفع موانع تولید طی نامه شماره 95/397424 مورخ 1395/12/9 به وزارت امور اقتصادی و دارایی و دیوان محاسبات کشور ارائه شده است.⁴

- آیین‌نامه اجرایی جزء (ب) تبصره (1) بند (ت) ماده 17 در خصوص مصادیق اموال قهری، در تاریخ 1394/3/27 توسط هیئت محترم وزیران به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی تصویب شده است.
- مطابق تبصره (2) آیین‌نامه مذکور مقرر گردید بانک مرکزی پس از دریافت اطلاعات از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، مشخصات ثبتی و نشانی کامل املاک غیر منقول مازاد و همچنین سهام تحت تملک بانک‌ها و موسسه اعتباری در بنگاه‌هایی که فعالیت غیر بانکی انجام می‌دهند، به استثنای موارد مقرر در تبصره (1) ماده (17) قانون،

تملك خود را بپردازد. چگونگی تقویم دارایی موضوع این ماده، مطابق آیین‌نامه اجرایی است که توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان امور مالیاتی کشور تهیه می‌شود و ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.
ت) مدیر عامل و اعضای هیئت مدیره بانک‌ها و مؤسسات اعتباری که به دلایلی جز موارد تبصره (1) این ماده و یا حکم قضایی مبنی بر عدم واگذاری اموال و سهام موضوع ماده (16) این قانون، اقدام به اجرای این حکم نمایند به مدت پنج سال از عضویت در هیئت مدیره و نیز تصدی سمت مدیر عاملی بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری محروم می‌شوند.

تبصره «1»- موارد زیر از شمول مجازات‌های مقرر در این ماده مستثنی است:

الف) مواردی که بانک یا مؤسسه اعتباری حسب مورد به تأیید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران یا سازمان بورس و اوراق بهادار اقدامات لازم برای واگذاری دارایی‌های موضوع این ماده را انجام داده ولی به عللی خارج از اراده بانک یا مؤسسه اعتباری، واگذاری آن ممکن نشده باشد؛
ب) نگهداری اموال منقول یا غیرمنقول و سهامی که به تأیید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به صورت قهری به تملک بانک یا مؤسسه اعتباری درآمده باشد. نگهداری اینگونه اموال و سهام تا یک سال پس از تاریخ تملک، مشمول مجازات‌های موضوع این ماده نیست. تعیین مصادیق قهری بودن تملک، مطابق آیین‌نامه ای است که به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌شود و ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

تبصره 2- نظارت مستقیم بر اجرای این حکم با وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌باشد و وزارت مذکور موظف است هر سه ماه یک بار گزارش عملکرد حکم این ماده را به کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

1 تصویب نامه شماره 52101/ت/52098 هـ مورخ 1394/4/29 هیئت وزیران.

2 تصویب نامه شماره 41842/ت/52027 هـ مورخ 1394/4/4 هیئت وزیران.

³ نقل از گزارش معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی - ویرایش ششم 1396/06/27؛ بر اساس گزارش پیوست نامه شماره 95/401254 مورخ 1395/12/14 بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران)

⁴ نقل از گزارش معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی - ویرایش ششم 1396/06/27

حداکثر تا دو ماه پس از پایان سال مالی بانک یا مؤسسه اعتباری به سازمان امور مالیاتی کشور و اشخاص مزبور ارسال کند.¹

- ابلاغ بخشنامه مورخ 1394/5/4 بانک مرکزی به کلیه بانکها و موسسات اعتباری مبنی بر ارائه فهرست اموال و دارایی های ناشی از تملک قهری خود به همراه اسناد و مدارک مربوط به بانک مرکزی هر سه ماه یکبار

- در اجرای بند (پ) ماده (17) صدور برگ مطالبه مالیاتی برای بانکها جمعا به مبلغ 90212 میلیارد ریال برای سال 1395 صورت گرفته و برای سال 1396 نیز گزارشی ارائه نشده است.

- در اجرای تبصره (2) بند(ت) ماده 17 وزارت امور اقتصادی و دارایی بیان داشته است که گزارش اقدامات صورت پذیرفته در چهار مرحله برای رئیس محترم جمهور و کمیسیونهای مربوطه مجلس شورای اسلامی ارسال گردیده است.

د) تحلیل و ارزیابی عملکرد:

1- به طور کلی نحوه انشای حکم این ماده در خصوص موارد استثنا از اعمال تنبیهات و مجازات مانند این عبارت که "به عللی خارج از اراده بانک یا مؤسسه اعتباری، واگذاری (اموال مازاد) ممکن نشده باشد" به گونه ای است که نظارت دقیق بر اجرای حکم را مشکل نموده است زیرا این موارد شاخص عینی و دقیق ندارد و صلاحدید است و میتواند محمل توجیه عدم واگذاری اموال مازاد بانکها باشد که تا حدود زیادی اینگونه نیز بوده است. بنابراین اینکه دقیقا چه بخشی از عدم اجرای تکلیف مقرر در ماده (16) مبنی بر فروش سالانه 33 درصد از اموال و دارایی های مازاد بانکها به دلایلی خارج از اراده بانک بوده است، کاملا مبهم بوده و راه را برای فرار از اجرای قانون باز نموده است.

2- در خصوص اقدامات صورت گرفته از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی یا بانک مرکزی در اعمال تنبیهات و مجازاتهای مقرر در بند (ت) بر مدیران بانکهای متخلف گزارشی در دست نیست.

ماده (18) - افزایش سرمایه بانکهای دولتی

الف) موضوع ماده²:

افزایش سرمایه بانکهای عامل دولتی از منابع وصولی حساب ذخیره ارزی و همچنین جواز انتشار اوراق بهادار تا سقف 100 هزار میلیارد ریال مبتنی بر دارایی به اتکای مطالبات جاری از اشخاص بابت اعطای تسهیلات از محل

¹ گزارش معاونت امور بانکی، بیمه و شرکتهای دولتی وزارت امور اقتصادی و دارایی ج.ا. ایران به شماره 62/79055 به تاریخ 1397/4/23

² ماده 18- تا پایان سال 1394 پنجاه درصد (50%) منابع و از سال 1395، صد درصد (100%) منابعی که از محل حساب ذخیره ارزی به عاملیت بانکهای دولتی صرف اعطای تسهیلات به بخشهای خصوصی و تعاونی شده است و طی سالهای آتی وصول می شود، پس از کسر تعهدات قبلی به حساب خزانه داری کل کشور واریز و جهت افزایش سرمایه دولت در بانکهای دولتی با اولویت همان بانکهای عامل منظور می شود.

برای این منظور به بانکهای عامل حساب ذخیره ارزی اجازه داده می شود تا یکصد هزار میلیارد (100,000,000,000) ریال به اتکای مطالبات جاری (حصه تسهیلات اعطایی سررسید نشده) از اشخاص بابت اعطای تسهیلات از محل حساب ذخیره ارزی، اوراق بهادار مبتنی بر دارایی منتشر نمایند و منابع حاصل را به حساب خزانه داری کل کشور واریز کنند.

صد درصد (100%) وجوه مذکور با تصویب هیئت وزیران صرف افزایش سرمایه بانکهای دولتی می شود. ضوابط ناظر بر انتشار اوراق بهادار مذکور و تسویه حساب بانکهای عامل با خزانه داری کل کشور به موجب آیین نامه اجرایی است که ظرف مدت سه ماه از تاریخ تصویب این قانون به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب هیئت وزیران می رسد.

حساب ذخیره ارزی به بانک‌های عامل حساب ذخیره ارزی

ب) اشخاص مکلف یا مرتبط:

بانک‌های دولتی، خزانه‌داری کل کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان برنامه و بودجه کشور

ج) عملکرد:

آیین‌نامه اجرایی آن در زمان قانونی پیشنهاد و به تصویب هیئت دولت رسیده است¹ و از طریق بانک مرکزی به بانک‌های مشمول ابلاغ شده است.²

مهمترین مطلب در خصوص عملکرد این ماده این است که با عنایت به تعهدات متعدد قانونی حساب ذخیره ارزی از جمله:

✓ مواد 16 و 17 قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (واریز 50٪ مانده نقدی حساب مذکور در پایان هر سال به حساب صندوق توسعه ملی، تامین کسری بودجه عمومی دولت، ایفای باقیمانده تعهدات قبلی حساب مزبور و اعطای تسهیلات مورد نیاز صنایع دفاعی کشور)،

✓ بند (ث) ماده 63 قانون برنامه ششم توسعه کشور (اختصاص معادل ریالی مبلغ سه میلیارد دلار در طول اجرای قانون برنامه ششم توسعه از محل حساب ذخیره ارزی پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی با اولویت طرح‌های نیمه تمام آموزشی، پرورشی و تربیت بدنی آموزش و پرورش به منظور افزایش ایمنی و مقاوم سازی مدارس و فضاهای پرورشی و ورزشی وزارت آموزش و پرورش)،

✓ ماده (22) آیین‌نامه اجرای ماده (20) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقاء نظام مالی کشور (در خصوص تامین مابه‌التفاوت ریالی ناشی از اقلام پرداختی توسط بدهکاران مرتبط با بانک‌های صادرات، تجارت، ملت و رفاه کارگران- در خصوص تسهیلات تهاثر شده³ و نیز بانک‌های صنعت و معدن و کشاورزی در خصوص "افزایش سرمایه" و

✓ بند (ج) ماده 33 قانون برنامه ششم توسعه کشور (موضوع افزایش سرمایه بانک کشاورزی در صندوق‌های حمایتی از محل و صولی‌های اقساط تسهیلات پرداخت شده حساب ذخیره ارزی) و سایر تعهدات قانونی مترتب.

به نظر می‌رسد با امعان نظر به عدم تکافوی منابع حساب ذخیره ارزی ناشی از موارد فوق الذکر، اساساً اهداف مورد نظر قانون‌گذار مبنی بر افزایش سرمایه بانک‌های دولتی³ از محل وصول حساب ذخیره ارزی در ماده 18 قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر محقق نخواهد شد.⁴

د) تحلیل و ارزیابی:

در چند سال اخیر احکام نسبتاً زیادی برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی از محل‌ها و منابع مختلف در این قانون و قوانین دیگر همانند قانون بودجه سال 1395 کشور (تبصره‌های «19» و «28»)، قانون اصلاح بودجه سال

1 تصویب نامه شماره 42443/ت/52042 هـ مورخ 1394/4/6 هیئت وزیران.

2 نامه به شماره 94/106673 مورخ 1394/04/29

3 گزارش ارسال به شماره 22/213034 به تاریخ 95/11/11

4 بر اساس نامه به شماره 97/192148 مورخ 1397/06/05

1395 کشور (تبصره «35» الحاقی)، قانون بودجه سال 1396 (تبصره «16») و... ذکر شده است ولی به جزء برخی موارد، علی رغم اهمیت زیاد افزایش سرمایه بانک‌های دولتی، عمده این این احکام اجرایی نشده است. در این ماده افزایش سرمایه بانک‌های دولتی از محل منابع حساب ذخیره ارزی پیش‌بینی شده است که به دلیل قید عبارت «پس از کسر تعهدات قبلی» و با توجه به افزایش تعهدات این حساب بویژه ناشی از حکم ماده (20) این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن درخصوص نرخ ارز تسهیلات دریافتی از این حساب، در عمل به نظر می‌رسد افزایش سرمایه از این محل عملی نخواهد شد.

درخصوص بخش دوم این ماده درباره انتشار اوراق نیز طبق گزارش برخی از بانک‌ها همانند همچون بانک صنعت و معدن^۱، بانک سپه^۲ و بانک توسعه صادرات^۳، انتشار اوراق بهادار به پشتوانه دارایی (تسهیلات جاری مربوط به حساب ذخیره ارزی) توجیه اقتصادی نداشته و همین امر موجب عدم تمایل بانک‌ها برای انتشار این اوراق شده است. در این صورت نیازمند تجدید نظر در نرخ سود تعیین شده برای آنها می‌باشد.

ماده (19) - کمک به تأمین نقدینگی واحدهای تولیدی و تسهیل در وصول مطالبات بانک‌ها

الف) موضوع ماده^۴:

1. مبنی بر گزارش ارسال شده به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره 91135 مورخ 1395/12/2.
2. مبنی بر گزارش ارسال شده به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره 1/95/424310 مورخ 1395/11/23.
3. مبنی بر گزارش ارسال شده به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره 1000/673 مورخ 1395/11/12.
4. ماده ۱۹- به منظور کمک به تأمین نقدینگی برای حمایت از واحدهای تولیدی کالا و خدمات و تسهیل در وصول مطالبات سررسید گذشته بانک‌ها و یا مؤسسات مالی و یا اعتباری دارای مجوز از این واحدها اقدامات زیر انجام می‌شود:
الف - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از طریق کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی و خصوصی عامل در صورت درخواست متقاضی، متناسب با بازپرداخت هر بخش از تسهیلات پرداختی به واحدهای تولیدی، نسبت به آزادسازی وثیقه‌های مازاد و یا تبدیل وثیقه متناسب با میزان باقیمانده تسهیلات اقدام نماید. انتخاب وثیقه باقیمانده جهت تضمین با بانک است.
ب - دریافت وکالت بلاعزل از تسهیلات گیرندگان و وثیقه گذاران بابت وثائق در رهن بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی و خصوصی ممنوع است و وثیقه گیرندگان موظفند در قالب قراردادهای منعقد یا سایر طرق قانونی نسبت به به اجرا گذاشتن وثیقه‌ها عمل کنند.
پ - متن زیر به عنوان تبصره (۴) به ماده واحده قانون اصلاح ماده (۳۴) اصلاحی قانون ثبت مصوب ۱۳۵۱ و حذف ماده (۳۴) مکرر آن مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۲۹ الحاق می‌شود:
تبصره ۴- در راستای تسهیل در وصول مطالبات سررسید گذشته بانک‌ها و یا مؤسسات مالی و یا اعتباری دارای مجوز به یکی از روش‌های زیر عمل می‌شود:

۱- بانک و یا مؤسسه مالی و یا اعتباری تسهیلات دهنده، در صورت درخواست واحد تولیدی بدهکار، به بازار فرابورس یا کارشناس رسمی دادگستری مراجعه و تمام اموال و دارایی‌های واحد تولیدی را قیمت‌گذاری می‌نماید و با هدف تأمین طلب بانک و یا مؤسسه مالی و یا اعتباری بر روی درصد سهام قابل واگذاری به خریدار، یک مناقصه برگزار می‌کند تا مشخص شود که کدام خریدار با قبول درصد کمتری از سهام واحد تولیدی بدهکار، تمام بدهی او را می‌پردازد. با پرداخت میزان طلب بانک و مؤسسه مالی و یا اعتباری از واحد تولیدی توسط خریدار، آن بخش از سهم واحد تولیدی که در مناقصه مشخص شده است، به خریدار منتقل و اموال مورد رهن آزاد می‌شود.

در صورتی که بدهکار از مجوز فوق برای تسویه بدهی‌های خود استفاده کند، در صورت شرط ضمن عقد در قرارداد مناقصه و درخواست خریدار، بدهکار مکلف است به خریدار سهام واحد تولیدی بدهکار اعم از اینکه بانک و یا مؤسسه مالی و یا اعتباری باشد و یا سهام خود را از طریق فرابورس خریداری کرده باشد، اجازه دهد تا با خرید نقدی بخش دیگری از سهام این واحد تولیدی به قیمت قبلی، سهام خود را تا سقف سهام مورد نیاز برای تشکیل مجمع عمومی فوق العاده، افزایش دهد.

۲- در مورد معاملات بانک‌ها و مؤسسات مالی و یا اعتباری مجاز، هر گاه مال مورد وثیقه به مبلغ پایه کارشناسی رسمی دادگستری مرضی الطرفین خریداری نداشته باشد، به تقاضای بستانکار و ضمن اخطار به تسهیلات گیرنده و راهن، مهلت دو ماهه داده می‌شود تا طلب بانک یا مؤسسه مالی و یا اعتباری را پرداخت کند و یا ملک مورد وثیقه را با پرداخت تمام یا بخشی از طلب بانک تا سقف مبلغ پایه مزایده فک رهن کند.

چنانچه ظرف مدت مذکور طلب بستانکار پرداخت نشود، مال مورد مزایده به بالاترین مبلغ پیشنهادی مشروط بر اینکه کمتر از هفتاد درصد (۷۰٪) مبلغ پایه مزایده نباشد، به فروش رسیده و طلب بستانکار وصول می‌شود. در صورتی که در مزایده اول، مال مورد مزایده به فروش نرسد، تکرار مزایده با

اقدامات لازم جهت کمک به تأمین نقدینگی برای حمایت از واحدهای تولیدی کالا و خدمات و تسهیل در وصول مطالبات غیر جاری گذشته بانکها و یا مؤسسات اعتباری از این واحدها

ب) اشخاص مکلف یا مرتبط:

بانک مرکزی، کلیه بانکها و مؤسسات اعتباری دولتی و خصوصی

ج) عملکرد:

حکم قانونی مزبور توسط بانک مرکزی به بانکها ابلاغ شده است. در خصوص بند (پ) این ماده نیز علی رغم مکاتبات و پیگیریهای فراوان معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی از سازمان ثبت، آن سازمان پاسخگو نبوده است.

د) تحلیل و ارزیابی

بر اساس اظهار نظر بانک مرکزی در جلسه ارزیابی عملکرد این ماده در کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی، بند (الف) و (ب) این ماده در خصوص آزادسازی وثایق (مازاد) و وکالت بلاعزل با تفاهم مشتری و بانک در حال اجراست. بنا به اظهار نظر نماینده بانک مرکزی، دریافت وکالت بلاعزل در اعطای تسهیلات بانکی توسط بانکهای دولتی به هیچ وجه انجام نمی شود ولی توسط بانکهای خصوصی به ندرت انجام میشود. در عین حال تشکلهای بخش خصوصی معتقدند در بانکهای غیر دولتی وکالت بلاعزل مکررا انجام می شود و در این زمینه شکایتهای فراوانی دریافت شده است.

در خصوص بند (پ) درباره وثایق تملیکی در بانکها، لازم به ذکر است که ماده 34 قانون ثبت (مصوب سال 1351) در سال 1386 اصلاح شد و آیین نامه اجرایی برای اصلاحی ماده 34 تدوین و توسط رئیس قوه قضائیه ابلاغ شد. آیین نامه اجرایی مربوط به شدت موجب مشکلات برای بانکها (در خصوص وصول مطالبات) شده بود که برای رفع آن مشکلات در قانون رفع موانع تولید، بند (پ) ماده 19 الحاق شد. متأسفانه دوایر ثبتی همچنان بر اساس ماده 126 آیین نامه عمل می کنند و از ظرفیت خوب بند (پ) ماده 19 این قانون استفاده نمی شود. استدلال سازمان ثبت هم این است که چون آیین نامه قبلی ماده 34 قانون ثبت، پس از بازنگری توسط رئیس قوه قضائیه مجدداً ابلاغ نشده است (علی رغم گذشت 3 سال)، طبق همان آیین نامه عمل می شود. شایان ذکر است که طبق اظهار نظر نماینده بانک مرکزی و وزارت اقتصاد در جلسه کمیسیون حمایت از تولید ملی، وزارت اقتصاد در اردیبهشت و بانک مرکزی در مردادماه سال 1397 مکاتبه ای با رئیس قوه قضائیه انجام داده اند (در خصوص کنار گذاشته شدن ماده 126 آیین نامه مذکور و عمل به بند (پ) ماده 19 این قانون).¹

قیمت کارشناسی جدید بلامانع است. هر گاه ارزش مال مورد وثیقه بیشتر از ارزش مورد مطالبه بانک باشد، تملک دارایی مورد وثیقه به اختیار بانک می باشد و الزامی در تملک ندارد. در صورت عدم وصول کامل طلب از این طریق، حق پیگیری وصول باقی مانده مطالبات از روش های قانونی برای بستنکار محفوظ است. در اجرای این تبصره استفاده از سازوکارهای بورس کالا در اولویت قرار دارد.

¹ طبق صحبتهای نماینده بانک مرکزی

ماده (20) - تعیین تکلیف بدهی‌های ارزی حساب ذخیره ارزی

الف) موضوع ماده^۱:

تعیین تکلیف نرخ و فرآیند تسویه بدهکاران ارزی از محل حساب ذخیره ارزی و ایجاد سازوکار پوشش نوسانات ارزی

ب) اشخاص مکلف یا مرتبط:

وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان مدیریت و برنامه ریزی، سازمان بورس و اوراق بهادار، بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک‌های عامل حساب ذخیره ارزی، گیرندگان تسهیلات ارزی، معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران.

ج) عملکرد:

این ماده دارای 2 حکم مجزاست. نخست تعیین تکلیف نرخ و فرآیند تسویه بدهکاران ارزی از محل حساب ذخیره ارزی و دوم ایجاد سازوکار پوشش نوسانات ارزی. آیین‌نامه اجرایی تکلیف شده در تبصره «2» این ماده مبنی بر تعیین تکلیف نرخ و فرآیند تسویه حساب بدهکاران ارزی، در زمان قانونی تصویب و ابلاغ شده است^۲. لکن این آیین‌نامه به دلایل مختلف 5 بار در طول سالهای اجرای قانون اصلاح شده است.

براساس آخرین اصلاحیه آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۰) قانون مزبور، مانده بدهی ارزی بدهکاران بخش غیردولتی به حساب ذخیره ارزی در تاریخ ۱۳۹۱/۷/۳ با نرخ هر دلار ۲۶۰ ریال تبدیل به ریال می‌شود و از تاریخ مزبور تا زمان تسویه، مانده بدهی ارزی تبدیل شده به ریال مشمول سود به نرخ ۱۵٪ می‌گردد (با این توضیح که دیگر افزایش نرخ ارز ارتباطی به بدهی ارزی تسهیلات‌گیرندگان ندارد زیرا مبنای محاسبه، ریالی است و نه ارزی)، به طوری که بهای تمام شده هر دلار برای بازپرداخت بدهی توسط بدهکار حدوداً ۲۳ هزار ریال می‌باشد که در مقام مقایسه با تسهیلات‌گیرندگان ریالی، شرایط کاملاً تسهیل‌کننده است. شایان ذکر است که مدت استفاده از مزایای آیین‌نامه اجرایی مزبور طی چندین مرحله تمدید و در آخرین مورد نیز بر اساس تصویب هیئت‌وزیران در جلسه ۱۳۹۷/۱۰/۱۲ تا پایان خرداد ماه 1398 تمدید شده است.

طبق گزارش‌های واصله از بانک‌های عامل درخصوص تعیین تکلیف وضعیت بدهی ناشی از تسهیلات از محل

1 ماده ۲۰- دولت موظف است نسبت به تعیین تکلیف نرخ و فرآیند تسویه بدهکاران ارزی از محل حساب ذخیره ارزی به دولت به نحوی که زمان دریافت ارز، زمان فروش محصول یا زمان تکمیل طرح (حسب مورد)، نوع کالا (نهایی، واسطه ای یا سرمایه ای) وجود یا نبود محدودیت های قیمت گذاری توسط دولت و رعایت ضوابط قیمت گذاری و عرضه توسط دریافت کننده تسهیلات، وجود یا نبود منابع ارزی در زمان درخواست متقاضی لحاظ شده باشد، ظرف مدت شش ماه پس از تصویب این قانون اقدام کند.

تبصره ۱- گیرندگان تسهیلات موضوع این ماده از تاریخ ابلاغ این قانون تا سه ماه فرصت دارند تا بدهی خود به قیمت روز گشایش را با بانک عامل تأدیه و یا تعیین تکلیف کنند. بدهکارانی که مطابق این تبصره اقدام به تعیین تکلیف بدهی خود نموده باشند، مشمول تسهیلات این ماده هستند. تطابق شرایط این ماده با بدهکاران مزبور با تصویب کارگروه ملی و برحسب ضرورت استانی می‌باشد. کلیه اقدامات قانونی و اجرایی توسط بانک‌های عامل تا ابلاغ آیین‌نامه اجرایی این ماده متوقف می‌شود.

تبصره ۲- آیین‌نامه اجرایی این ماده که در آن ترکیب کارگروه مذکور در تبصره (۱) تعیین می‌شود، به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

تبصره ۳- وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این قانون با همکاری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بورس و اوراق بهادار و بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران، آیین‌نامه پوشش نوسانات نرخ ارز را تهیه کند و به تصویب هیئت وزیران برساند.

² تصویب نامه شماره 58955/ت/52080 هـ مورخ 1394/5/11 هیئت وزیران.

حساب ذخیره ارزی، تا انتهای سال 1395 به تعداد 274 پرونده یا با پرداخت 25 درصد علی الحساب یا با تسویه کامل بدهی تعیین تکلیف شده‌اند.

بنا به آخرین گزارشهای ارائه شده در جلسه بررسی عملکرد این ماده در مجلس شورای اسلامی¹، از مجموع مطالبات حساب ذخیره ارزی، از ابتدای ابلاغ آیین‌نامه اجرایی مزبور، تا تاریخ ارائه گزارش، 600 میلیون دلار از مطالبات حساب ذخیره ارزی، بازپرداخت شده است که نسبت به کل مطالبات حساب ذخیره ارزی (در حدود 18 میلیارد دلار) عدد بسیار کمی است. کل شرکت‌های بدهکار حساب ذخیره ارزی 1700 شرکت می‌باشد.

در خصوص حکم مندرج در تبصره 3 پیرامون پوشش نوسانات نرخ ارز، آیین‌نامه‌ای به تصویب نرسیده است. براساس گزارش پیوست نامه شماره 95/401252 مورخ 1395/12/14 بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، با عنایت به مفاد ماده (72) قانون برنامه پنجم توسعه کشور تدوین آیین‌نامه‌ی مذکور را بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌دانند. براساس گزارش پیوست نامه شماره 93/37940 مورخ 1396/3/3 وزارت امور اقتصادی و دارایی تمامی زیر ساخت های مقرراتی و اجرایی برای تحقق ایجاد بازار مشتقه ارزی توسط سازمان بورس و اوراق بهادار آماده و مکاتبات لازم در این خصوص با بانک مرکزی انجام شده است و در نهایت راه اندازی این بازار منوط به اعلام موافقت بانک مرکزی گردیده است که تا زمان دریافت گزارش، این امر محقق نشده است.

د) تحلیل و ارزیابی

ماده (20) قانون رفع موانع تولید درخصوص تعیین تکلیف نرخ و فرآیند تسویه تسهیلات ارزی دریافت شده در طول سالهای گذشته از محل حساب ذخیره ارزی بوده که به دلیل جهش نرخ ارز در سال 1391 موجب بوجود آمدن اختلافها و مشکلاتی در تفاوت نرخ زمان دریافت تسهیلات و نرخ بعد از سال 1391 رخ داده است. بر همین اساس ماده (20) این قانون، حل و فصل این موضوع را به دولت واگذار نمود.

از ابتدای اجرای ماده (20) این قانون براساس آیین‌نامه ابلاغی، ابهامات و چالش‌های متعددی درخصوص اجرای این ماده بوجود آمد. چالش اول در ارتباط با مدت زمان ذکر شده در قانون برای تعیین تکلیف بدهی (6 ماه) بود، ولی به جهت کوتاه بودن آن و تطویل در جریان تدوین آیین‌نامه، امکان تعیین تکلیف نبود و لذا از طریق استفساریه مشکل تا حدودی حل شد و آیین‌نامه اولیه تدوین شد. درخصوص این ماده و آیین‌نامه اولیه‌ای که در سال 1394 توسط هیئت وزیران ابلاغ شد، مشکلاتی مطرح گردید از جمله محدود بودن مهلت پیش‌بینی شده برای تسویه بدهی، اعتراض نسبت به بالا بودن پیش پرداخت و تهاتر بدهی دولت با بانک‌های خصوصی شده ملت، رفاه کارگران، تجارت و صادرات در سال 1388 که موجب شد بسیاری از بدهکاران ارزی نتوانند از مزایای این ماده بهره‌مند گردند. پس از بحث‌ها و جلسات مختلف و اعتراضات متعدد به آیین‌نامه ابلاغی، مجدداً با اصلاح آیین‌نامه ماده 20 برخی از ابهامات و اشکالات رفع گردید ولی مشکل همچنان به طور کامل حل نگردید. در سال 1395 نیز به موجب نامه مشترک وزرای امور اقتصادی و دارایی و صنعت، معدن و تجارت پیشنهاداتی برای اصلاح مجدد آیین‌نامه اجرایی یاد شده از جمله کاهش میزان پیش پرداخت علی الحساب اقساط سررسید شده و تمدید مجدد دوره استفاده از مزایای آیین‌نامه اجرایی ارائه و آیین‌نامه اصلاح گردید.

به طور کلی ارزیابی اجرای ماده (20) شامل مسائل ذیل است:

¹ جلسه بررسی آیین نامه ماده (20) در کمیسیون اقتصادی مجلس مورخ 1397/11/1

² نقل از گزارش معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی - ویرایش ششم 1396/06/27

1. گزارشی از تعداد پرونده‌های مشمول این ماده و حجم تسهیلات دریافتی و معوقات آنها علی‌رغم مکاتبات صورت گرفته در اختیار مرکز پژوهش‌های مجلس قرار داده نشده است. لذا مشخص نیست میزان پرونده‌های تعیین تکلیف شده چه نسبتی از کل پرونده‌ها بوده و حجم ریالی پرداخت شده چه بخشی از حجم ریالی و معادل ارزی دریافت شده و معوق می‌باشند.

2. ساختار تدوین شده برای بازپرداخت و تسویه بدهی و تعیین نرخ‌های سود در آیین‌نامه اجرایی مربوط به این ماده به نحوی که در آیین‌نامه ذکر شده شبیه ربوی بودن داشته و به نظر دقت نظری در جنبه‌های فقهی آن صورت نگرفته است.

3. ساختار طراحی شده در نرخ و فرآیند بازپرداخت بدهی‌ها، منجر به ایجاد تخفیفات بسیار زیادی به گیرندگان تسهیلات شده است. بسیاری از قبل نوسانات ارزی به دلیل افزایش قیمت کالاهای وارداتی به شدت با افزایش ارزش دارایی‌ها مواجه شده و منتفع گشته‌اند؛ اما حمایت از تولید، رفع رکود و ... به عنوان اهداف تسهیل در شرایط بازپرداخت تسهیلات حساب ذخیره ارزی، موجب شده است، به صورت غیراصولی و غیرکارشناسی تا جایی که امکان دارد تسویه بدهی صورت نگیرید یا به تأخیر افتد و یا از میزان و حجم آن کاسته شود. شرایط مندرج در این آیین‌نامه موجب شده است افرادی که باید سال‌ها قبل از بحران ارزی سال 1391 بدهی خود را تسویه می‌کردند ولی اقدامی در این زمینه صورت نداده‌اند، نیز منتفع گشته و به نوعی افراد خوش حساب تنبیه گردن به نظر می‌رسد به دلایلی همانند پیچیده شدن محاسبات مربوطه به پرونده‌های مختلف تسهیلاتی، عدم شفافیت در قراردادهای، نبود اطلاعات کافی در زمینه پرونده‌ها جهت اعمال مقررات متناسب با وضعیت و عملکرد طرح (پرونده)، و برخی دلایل اقتصاد سیاسی، شرایط تسویه بدهی ارزی مندرج در آیین‌نامه موجب شده است بازپرداخت منابع حساب ذخیره ارزی با دقت کافی صورت نگرفته و برخی بدون استحقاق مشمول معافیت‌ها و بخشش‌های مندرج در آیین‌نامه شوند. البته متضرر شدن برخی افراد در برخی پرونده‌ها به واسطه نوسانات ارزی را نمی‌توان انکار نمود ولی قطعاً همه افرادی که در طول سال‌های ایجاد حساب ذخیره ارزی تسهیلات دریافت نموده‌اند و مشمول شرایط جدید ابلاغی شده‌اند، متضرر نشده‌اند.

4. بررسی آیین‌نامه اجرایی ماده (20) و اصلاحات بعدی آن نشان می‌دهد که در متن آیین‌نامه همه مواردی که در صدر ماده عنوان شده است مبنی بر لحاظ نمودن شرایط زمان دریافت ارز، زمان فروش محصول یا زمان تکمیل طرح (حسب مورد)، نوع کالا (نهایی، واسطه‌ای یا سرمایه‌ای) وجود یا نبود محدودیت‌های قیمت گذاری توسط دولت و رعایت ضوابط قیمت گذاری و عرضه توسط دریافت‌کننده تسهیلات، وجود یا نبود منابع ارزی در زمان درخواست متقاضی، در متن آیین‌نامه وجود ندارد. و صرفاً موضوع قیمت گذاری دولت در تبصره «1» ماده (3) آیین‌نامه مصوب 1394/5/11 مورد توجه قرار گرفته است. همچنین در این خصوص که آیا با توجه به اینکه در بند «2» اصلاحیه آخر این آیین‌نامه مورخ 1395/8/18 که بیان می‌دارد «متن زیر جایگزین ماده (3) و بندهای آن می‌شود» تبصره ماده (3) هم حذف می‌شود و یا به قوت خود باقی است، ابهام وجود دارد. اگر منظور از جایگزین شدن با ماده (3) آیین‌نامه قبلی و بندهای آن، تبصره آن ماده را نیز شامل شود باید گفت لحاظ کردن شرایط قیمت گذاری دولتی در فرآیند تسویه بدهکاران ارزی هم حذف رعایت نگشته است. در آخرین آیین‌نامه اصلاحی همه بدهکاران به حساب ذخیره ارزی به شیوه زیر تعیین تکلیف شده‌اند:

«ماده 3 - نرخ تسویه نهایی اقساط تسهیلات بابت پرداختی‌های اعتبارات/ بروات اسنادی و یا حواله‌های ارزی

به ازای هر دلار و یا معادل آن به سایر ارزها براساس اعلام بانک مرکزی خواهد بود که به شرح زیر محاسبه می‌شود:
الف) تسهیلات پرداختی قبل از تاریخ 1391/7/3 ارزش حال یک واحد ارز پرداختی (شامل اصل و سود) در تاریخ 1391/7/3 بر حسب نرخ سود مندرج در قرارداد به صورت ارزی،

ب) تسهیلات پرداختی پس از تاریخ 1391/7/3 با رعایت بند «الف» ماده 5 این آیین‌نامه پس از کسر اصل اقساط مرتبط پرداخت شده،

پ) مجموع بدهیهای موضوع بندهای (الف) و (ب) بر حسب نرخ دوازده هزار و دویست و شصت (12ر260) ریال به ازای هر دلار و یا معادل آن به سایر ارزها بر حسب اعلام بانک مرکزی به ریال تبدیل می‌شود،
ت) ارزش حال مبلغ ریالی موضوع بند (پ) بر حسب نرخ سود تسهیلات عقود مشارکتی به مأخذ پانزده درصد از تاریخ 1391/7/4 تا زمان تسویه بدهی محاسبه می‌گردد و مبلغ حاصله به عنوان اصل و فرع ریالی محاسبات موضوع بند (پ) در نظر گرفته می‌شود.»

نکته‌ای که باید توجه داشت این است که آیا اساساً لحاظ کردن همه موارد مندرج در متن ماده (20) در تعیین نرخ و فرآیند تسویه بدهکاران ارزی با توجه به اطلاعات موجود در پرونده‌ها و تنوع بالای آنها، امکان پذیر و اجرایی است؟ و یا موضوع را بسیار پیچیده کرده و عملاً این بدهی را بدون تعیین تکلیف باقی می‌گذارد؟

آیا این عبارت که دولت موظف است در تعیین تکلیف نرخ و فرآیند تسویه بدهکاران، موارد مذکور در متن ماده را اعم از زمان دریافت ارز،... نوع کالا (واسطه‌ای،...)، محدودیت‌های قیمت‌گذاری و... را در آیین‌نامه لحاظ نماید، بدین معناست که همه این موارد باید در آیین‌نامه پیش‌بینی و درج شود؟ یا دولت می‌تواند بگوید که این موارد لحاظ شد ولی به دلایل مختلف (مثلاً عدم تأثیر نوع کالا بر نرخ و فرآیند تسویه یا...) در آیین‌نامه پیش‌بینی نشده است؟ در این خصوص اظهار نظر قطعی نمی‌توان نمود و براساس نظرات کارشناسان حقوقی، عبارت «لحاظ نماید» آنچنان که باید و شاید صراحت و قطعیت ندارد چرا که تفسیر بردار است.

5. ابهام و سوال دیگری درخصوص تبصره 1 این ماده وجود دارد. این تبصره بیان می‌دارد که «گیرندگان تسهیلات موضوع این ماده از تاریخ ابلاغ این قانون تا سه ماه فرصت دارند تا بدهی خود به قیمت روز گشایش را با بانک عامل تأدیه و یا تعیین تکلیف نمایند». مسئله‌ای که مطرح است این که آیا از این تبصره می‌توان برداشت نمود که بدهکاران می‌توانند در مدت زمان مشخص شده بدهی خود را با نرخ روز گشایش تأدیه نمایند و نباید نرخ دیگری ملاک عمل قرار گیرد یا خیر؟ واقعیت این است که عبارت مندرج در این بند دارای ابهام است و تنها پاسخی که وجود دارد این است که چون در ادامه این تبصره گفته شده است «بدهکارانی که مطابق این تبصره اقدام به تعیین تکلیف بدهی خود نموده باشند، مشمول تسهیلات این ماده هستند» و تسهیلات این ماده هم در آیین‌نامه اجرایی آن پیش‌بینی شده است؛ پس عملاً باید براساس آیین‌نامه عمل نمود. ولی چون از عبارت «تأدیه» در کنار «تعیین تکلیف» استفاده نموده است این تفسیر را می‌توان نمود که قانونگذار بدهی روز گشایش را ملاک قرار داده است، هرچند این مسئله با صدر ماده که نرخ و فرآیند تسویه را بر عهده دولت گذاشته قابل جمع نیست.

6. براساس تبصره «3» ماده مذکور وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این قانون با همکاری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بورس و اوراق بهادار و بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران، آیین‌نامه پوشش نوسانات نرخ ارز را تهیه کند و به تصویب هیئت وزیران برساند. با توجه به بازه زمانی تعیین شده در قانون و اینکه شرایط تحریمی هنوز باقی بوده و به هیچ وجه اقتصاد کشور از خطر رخ

داد مجدد نوسانات ارزی دور نیست، تعلل در تدوین و تصویب آیین‌نامه مذکور قابل توجیه نمی‌باشد. هرچند حکم این ماده در قانون برنامه پنجم توسعه نیز وجود داشته و بیمه مرکزی عنوان داشته است که به دلیل ریسک بالا، بیمه‌ها نمی‌توانند نوسانات بیش از حد متعارف را پوشش دهند و بر همین اساس عملکرد این بخش از ماده با ابهام روبروست. در دلایل عدم راه‌اندازی بازار آتی ارز و پوشش نوسانات نرخ ارز، بانک مرکزی راه‌اندازی بازار آتی ارز را منوط به فراهم نمودن زمینه‌های آن از جمله یکسان‌سازی نرخ ارز نموده است.^۱

ماده (21) - افتتاح حساب ویژه تأمین سرمایه در گردش بنگاه‌های اقتصادی

الف) موضوع ماده^۲:

تکلیف به بانک مرکزی جهت تدوین دستورالعمل اجرایی افتتاح حساب ویژه تأمین سرمایه در گردش واحدهای صنعتی، معدنی، کشاورزی، حمل و نقل، صنوف تولیدی، بنگاه‌های دانش بنیان و شرکت‌های صادراتی در حال کار و ابلاغ آن به شبکه بانکی کشور (حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون) در چارچوب قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب 1362/6/8 و اصلاحات بعدی آن با شرایط و الزامات مذکور.

ب) نهادهای مکلف و مرتبط:

بانک مرکزی، شبکه بانکی کشور

¹ نقل از گزارش معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی - ویرایش ششم 1396/6/27

² ماده 21 - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است به منظور تأمین سرمایه در گردش پایدار برای واحدهای صنعتی، معدنی، کشاورزی، حمل و نقل، صنوف تولیدی، بنگاه‌های دانش بنیان و شرکت‌های صادراتی در حال کار (که در این ماده به اختصار «واحد» نامیده می‌شوند)، حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون، دستورالعمل اجرایی افتتاح حساب ویژه تأمین سرمایه در گردش را (که به اختصار «حساب ویژه» نامیده می‌شود) در چارچوب قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب 1362/6/8 و اصلاحات بعدی آن با شرایط و الزامات زیر تدوین و به شبکه بانکی کشور ابلاغ نماید:

الف - هر واحد تنها می‌تواند یک «حساب ویژه» در شبکه بانکی کشور داشته باشد. تمام یا بخشی از عواید حاصل از فروش واحد به این حساب واریز می‌شود و موجودی آن صرفاً برای پرداخت‌های قانونی و خرید نهاده‌های مورد نیاز واحد قابل استفاده است. افتتاح «حساب ویژه» برای هر واحد، مانع از داشتن انواع دیگر حساب‌های بانکی توسط آن واحد نیست.

ب - بانک موظف است حسب درخواست صاحب حساب، وجوه مورد نیاز برای خرید نهاده‌های مورد نیاز تولید یا پرداخت‌های قانونی مرتبط با تولید یا صادرات را از محل موجودی حساب ویژه واحد پرداخت نموده، در صورت عدم تکافوی موجودی حساب ویژه واحد، به میزان کسری حساب و حداکثر تا سقف اعتبار حساب ویژه واحد، حساب مزبور را بدهکار نماید.

تسهیلاتی که از این طریق در اختیار واحدها قرار می‌گیرد، از نوع حد اعتباری و در قالب اعتبار در حساب جاری بوده و متناسب با مبالغ بازپرداخت شده، قابل تکرار می‌باشد. این تسهیلات صرفاً در چارچوب عقود مصرح در فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) و آیین‌نامه‌های آن قابل پرداخت است. بازپرداخت این تسهیلات می‌تواند از طریق واریز تدریجی وجوه حاصل از فروش به «حساب ویژه» واحد انجام شود.

پ - حد اعتباری حساب ویژه هر واحد در سال اول افتتاح حساب عبارت است از شصت درصد (60٪) میانگین فروش سه ساله آخر فعالیت آن واحد (مورد تأیید سازمان امور مالیاتی کشور) و حداکثر تا سقف پانصد میلیارد ریال حد اعتباری حساب ویژه هر واحد برای سال‌های بعد، براساس دستورالعمل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که به تصویب شورای پول و اعتبار خواهد رسید، متناسب با فروش سال قبل واحد که وجه آن به حساب ویژه واریز شده باشد، تعیین می‌شود.

ت - هر گونه استفاده غیرمجاز از حساب ویژه، جرم محسوب می‌شود و مجرم با رأی دادگاه به جریمه نقدی سه برابر مبلغ تخلف و محرومیت موقت یا دائم از تسهیلات حساب ویژه محکوم خواهد شد.

ث - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است تدابیر تشویقی و تنبیهی لازم را برای الزام کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در راستای تأمین سرمایه در گردش واحدها در چارچوب مقررات این ماده اتخاذ نموده، هر شش ماه یک بار، گزارش عملکرد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در این خصوص را به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

ج) عملکرد:

دستورالعمل اجرایی ماده (21) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور¹ مصوب یک هزار و دویست و هشتمین جلسه شورای پول و اعتبار طی بخشنامه شماره 94/225878 مورخ 1394/8/11 جهت اجرا به شبکه بانکی کشور ابلاغ شده است.¹

علی رغم اینکه بند (ث) ماده 21 این قانون بانک مرکزی را موظف کرده که هر شش ماه یک بار، گزارش عملکرد بانکها و مؤسسات اعتباری را به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه کند، تاکنون گزارشی دریافت نشده است. چون مکاتبه با بانکها امکان پذیر نیست و تعداد کمی از بانکها هم با شورای هماهنگی بانکها در ارتباط هستند.²

بر اساس گزارش بانک مرکزی، همزمان با ابلاغ دستورالعمل اجرایی ماده (21) این قانون توسط معاونت نظارت بانک مرکزی، راه اندازی سامانه حسابهای مشتریان (که حساب ویژه یکی از موارد آن است) در دستور کار قرار گرفت و در نهایت به تاریخ 1396/6/15 بصورت وب سرویس این امکان فراهم شد تا در صورت تمایل بانکها، این خدمات به واحدهای تولیدی اختصاص یابد (پس از بررسی هوشمند وضعیت اعتبار آنها). دلیل این فاصله بین قانون و اجرا این بود که برای طراحی سامانه نیاز به یک سری زیر ساختها از جمله دسترسی به ثبت احوال و ثبت اسناد بود اما این سازمانها با بانک مرکزی همکاری لازم را نداشتند (دسترسی به اطلاعات را قطع می کنند). از تاریخ مذکور تا زمان تهیه گزارش عملکرد، بانکها در خصوص ارائه خدمات به واحدهای صنعتی هیچ فعالیتی نداشتند.

د) تحلیل و ارزیابی

بررسیها نشان میدهد، دستورالعمل مزبور صرفاً نوعی بسط مواد قانون بوده و ابزارها و سازوکارهای نظارتی، تشویقی و تنبیهی مناسب برای اجرای آن در شبکه بانکی کشور (علی رغم تاکید قانون) مورد توجه جدی بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار قرار نگرفته است و تلقی نظام بانکی از این ماده، همان ابزارهای قبلی در اعطای تسهیلات و ایجاد اعتبارات برای اشخاص بوده است و از اینرو در عملکرد این ماده صرفاً به ابلاغ قانون و آیین نامه اجرایی بسنده شده است.

¹ بر اساس نامه شماره 97/219214 مورخ 1397/06/26 بانک مرکزی.

² در خصوص بند (الف) ماده (21): براساس گزارش پیوست نامه شماره 96/35912 مورخ 1396/2/12 دریافتی قائم مقام معاونت نظارت مجلس در ماده (5) و (6) دستورالعمل اجرایی ماده (21) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر صراحتاً دستور عدم افتتاح بیش از یک حساب ویژه ذکر شده است. همچنین در ماده (8) دستورالعمل مذکور صراحتاً بلامانع بودن داشتن انواع دیگر حسابهای بانکی ذکر شده است.

در خصوص بند (ب) ماده (21): براساس دستورالعمل اجرایی ماده (21) پیوست نامه شماره 94/225878 مورخ 1394/08/11 بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در ماده (10) دستورالعمل اجرایی مذکور آمده است: اعطای تسهیلات توسط موسسه اعتباری به واحد تا سقف اعتبار، در قالب یکی از عقود خرید دین و یا مرابحه امکان پذیر می باشد.

در خصوص بند (پ) ماده (21): براساس دستورالعمل اجرایی ماده (21) پیوست نامه شماره 94/225878 مورخ 1394/08/11 بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در ماده (19) دستورالعمل اجرایی مذکور آمده است: سقف اعتبار هر واحد در سال اول افتتاح حساب ویژه، معادل شصت درصد میانگین فروش سه ساله آخر فعالیت واحد (مورد تایید سازمان امور مالیاتی کشور) می باشد منوط به اینکه از سقف پانصد میلیارد ریال بیشتر نباشد.

در خصوص بند (ث) ماده (21): براساس گزارش پیوست نامه شماره 96/35912 مورخ 1396/2/12 دریافتی قائم مقام معاونت نظارت مجلس، در متن دستورالعمل اجرایی ماده (21) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر که در تاریخ 1394/7/28 به تصویب شورای پول و اعتبار رسیده است در ماده (16) دستورالعمل مذکور تدابیر تشویقی اتخاذ شده است.

یکی از دلایل عدم اجرای موثر این قانون اینگونه بیان شده است که این حساب همان کارکرد "اعتبار در حساب جاری" باهدف هموار سازی نیاز اعتباری بنگاه را دارد که قبلا در بانکها امکان پذیر بوده (از سال 1385) و در ماده 21 این قانون، حدود آن مشخص تر شده است (که مثلا صرفا صرف خرید نهاده تولید شود و...). در پاسخ به این موضوع باید بیان داشت که "حساب ویژه تامین سرمایه در گردش" یک تفاوت اساسی با آن دارد و آن این است که تولید کننده بتواند از طریق یک امتیاز نرخ سود نسبت به حسابهای معمول به سرمایه در گردش ارزان و آسان دسترسی پیدا کند). منطق اقتصادی حساب ویژه این است که یک چرخه بسته ای ایجاد میشود که در آن منابع مالی بین تمامی واحدهای تولیدی قابل انتقال است اما اجازه نشت وجود ندارد (مثلا امکان پرداخت حق بیمه و مزد کارگر و... از این طریق هست ولی امکان خرید خانه نه). و در ابتدا قرار بود که این ماده یک قانون کامل باشد که وابسته به آیین نامه و دستورالعمل نباشد و بلافاصله بعد از تصویب اجرا شود ولی با پیشنهاد بانک مرکزی قرار بر این بوده که یک قسمت آن در قانون باشد و قسمت دیگر در دستورالعمل. ولی متاسفانه بعد از تصویب قانون، بانک مرکزی دستورالعمل را علی رغم توافق قبلی با مجلس به نحوی تغییر داد که گرچه خلاف قانون نبود (که ابطال شود) ولی در عین حال حاوی مطالب لازم هم نبود. یعنی کلا ماده 21 از حیز انتفاع خارج شد.

ماده (22) - تکلیف بانکها به پرداخت تسهیلات ارزی و ریالی

الف) موضوع ماده¹:

تکلیف بانکها به بررسی همزمان درخواستهای استفاده از تسهیلات ارزی و ریالی مورد نیاز طرحهای دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی و پرداخت بر اساس زمانبندی اجرای طرح و متناسب با پیشرفت فیزیکی پروژه. همچنین الزام بانکها به تمدید مدت قرارداد و عدم دریافت هر گونه سود در شرایط مذکور.

ب) نهادهای مکلف و مرتبط:

بانکها و موسسات اعتباری غیربانکی

ج) عملکرد

عملکرد این ماده چندان قابل اندازه گیری نیست زیرا قبول درخواست استفاده کنندگان از تسهیلات ارزی و ریالی به صورت همزمان منوط به دارا بودن طرح توجیه فنی، اقتصادی و مالی شده است و لذا ممکن است عدم اجرای این ماده یعنی پرداخت همزمان تسهیلات بر اساس زمانبندی طرح به دلایلی همچون نقص در طرح توجیهی، ارائه مدارک و مستندات و نظایر آن باشد. در عین حال در پاسخهای دریافتی از بانکها در خصوص عملکرد این ماده بیان شده است که طرحهای دارای توجیه فنی، مالی و اقتصادی متقاضی استفاده از تسهیلات ارزی و ریالی، مطابق قوانین و مقررات، بررسی و تصویب گردیده و تسهیلات مصوب، منطبق با پیشرفت فیزیکی مناسب پرداخت می‌گردد.

¹ ماده ۲۲- بانکها موظفند درخواستهای استفاده از تسهیلات ارزی و ریالی مورد نیاز طرحهای دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی را همزمان بررسی و براساس زمانبندی اجرای طرح و متناسب با پیشرفت فیزیکی پروژه پرداخت نمایند. همچنین بانکها درخصوص قراردادهای و تعهدات تولیدی غیر تکلیفی که متقاضی، سهم آورده خود را طبق زمانبندی واریز کرده و اجرای طرح یا پروژه موضوع قرارداد نیز شروع شده باشد، در صورت تعلیق تسهیلات تعهد شده، ملزم به تمدید مدت قرارداد و عدم دریافت هر گونه سود در بازه زمانی تعلیق و عدم ایفای تعهدات قراردادی خود در قبال متقاضی یا طرف قرارداد خود می باشد.

بنا به مکاتبات صورت گرفته، بانک‌های سپه و ملی اعلام کرده اند که این ماده در حال اجراست ولی از ما بقی بانک‌ها تاکنون گزارشی دریافت نشده است. گرچه عرف شبکه بانکی کشور پرداخت مرحله به مرحله تسهیلات طبق تعهدات می باشد، شاید علت عدم اجرای کامل این ماده توسط شبکه بانکی کشور و تخلف بانک‌ها در این خصوص، بیشتر ریشه در عدم تعادل بانک‌ها (درآمد-هزینه و دارایی-بدهی) بخاطر تاثیر از شرایط کلان اقتصادی کشور داشته باشد.

د) تحلیل و ارزیابی

اساساً تصویب چنین احکامی در قوانین ضروری و مفید ارزیابی نمی‌شود و نظارت بر اجرای آن نیز توسط قانونگذار ممکن نیست.

ماده (23) - تسویه حساب تسهیلات معوق بنگاه‌های تولیدی

الف) موضوع ماده:

مكلف شدن کلیه بانک‌ها و مؤسسات مالی و یا اعتباری دولتی و خصوصی به اقدام برای تسویه حساب تسهیلات معوق بنگاه‌های تولیدی (طی سالهای 1389-1392)

ب) نهاد‌های مكلف و مرتبط:

کلیه بانک‌ها و مؤسسات مالی و یا اعتباری دولتی و خصوصی، بنگاه‌های تولیدی.

ج) عملکرد:

در این خصوص "آیین نامه وصول مطالبات غیرجاری مؤسسات اعتباری" از سوی بانک مرکزی ج.ا.ایران تدوین و طی بخشنامه شماره 94/184847 مورخ 1394/7/7 به شبکه بانکی کشور جهت اجرا ابلاغ گردید ولی بانک مرکزی و وزارت اقتصاد گزارش دقیقی در خصوص عملکرد بانک‌ها (به تفکیک) در مورد این ماده ارائه نکردند. طبق گزارش شورای هماهنگی بانک‌ها به معاونت نظارت مجلس، فقط بانک سپه در این خصوص اقدام نموده است. ولی برای سایر بانک‌های دولتی گزارشی ارسال نشده است (آمار دقیقی در مورد اینکه هر بانک، چه مقدار تمديد کرده یا استمهال کرده یا در قالب تسهیلات جدید پرداخت کرده است، وجود ندارد. بلکه رقم کلی 76000 میلیارد تومان بابت وجه التزام مجموع شبکه بانکی در خصوص ارائه تسهیلات گزارش شده است).

طبق آمار ارسالی 20 بانک (از 32 بانک)، حدود 6600 میلیارد ریال در سال 1395 و 15062 میلیارد ریال در سال 1396 بخشودگی وجه التزام گزارش شده است.

لازم به ذکر است همانگونه که در متن قانون به صراحت ذکر گردیده بنگاه‌هایی که حداکثر یک سال پس از تصویب این قانون تعیین تکلیف نمایند مشمول این ماده می باشند، هرچند بعد از گذشت زمان قانونی نیز امکان استفاده از ظرفیت قانونی بعضاً وجود داشته است.

بر اساس سوابق موجود و گزارشات واصله از جلسات کارگروه ملی تسهیل و رفع موانع تولید، اکثر بنگاه‌های

¹ ماده 23- کلیه بانک‌ها و مؤسسات مالی و یا اعتباری دولتی و خصوصی مکلفند با درخواست بنگاه‌های تولیدی که به دلیل شرایط کشور طی سال‌های 1389 تا 1392 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 هیئت مدیره برای یک بار و با دوره تنفس شش ماهه و بازپرداخت سه ساله اقدام به تسویه حساب تسهیلات معوق نمایند. جریمه‌های تسهیلات فوق به صورت جداگانه محاسبه و در انتهای دوره بازپرداخت و در صورت انجام تعهدات به موقع بنگاه تولیدی، مشمول بخشودگی می‌گردد. بنگاه‌هایی که حداکثر یک سال پس از تصویب این قانون تعیین تکلیف نمایند مشمول این ماده می‌باشند.

تولیدی مطرح در کارگروه موصوف از ظرفیت های در نظر گرفته شده در ماده (23) قانون رفع موانع تولید استفاده نموده و غالباً با توجه به برنامه مالی ارائه شده از مزایای یک سال تنفس و پنج سال تقسیط بدهی خود به موسسات اعتباری بهره مند شده اند. اضافه می نماید بر اساس آخرین اطلاعات واصله از 25 بانک کشور بابت بخشودگی جرائم تاخیر تادیه تسهیلات، در حدود 15/5 هزار میلیارد ریال از جرائم تسهیلات در سال 1396 و در حدود 7 هزار میلیارد ریال از جرائم تسهیلات در سال 1395 توسط شبکه بانکی کشور مورد بخشودگی قرار گرفته است.¹

د) تحلیل و ارزیابی

در ارزیابی کیفیت اجرای این حکم باید بیان داشت که بررسی ها نشان می دهد که لزوماً اجرای این حکم به نفع بخش تولید نبوده است زیرا به کیفیت اجرا بستگی دارد. یعنی اینکه آیا جرائم و وجه التزامها در یک قرارداد جدید استمهال شده آورده شود (که در اینصورت بدهی تولیدکنندگان بخاطر ربح مرکب بصورت تصاعدی می شود) یا اینکه بخشیده شود؟ بررسی ها نشان می دهد که در عمده استمهال های صورت گرفته، جرایم دیرکرد بعلاوه اصل و فرع تسهیلات در قالب یک تسهیلات جدید تلقی شده و بدهی به صورت مضاعف زیاد شده است. هرچند این موضوع چندوجهی است به این معنا که پرداخت سود به سپرده ها نیز به صورت مرکب حساب میشود و بانک درست یا غلط هم برای تسهیلات گیرندگان و هم سپرده گذاران به صورت مرکب محاسبه میکند. این گونه احکام طوری باید تنظیم شود که نه به ضرر تولید کننده باشد و نه به ضرر بانک.

ماده (24) - افزایش سرمایه بانک های دولتی

الف) موضوع ماده²:

مجوز افزایش سرمایه بانک های دولتی سالانه تا 2٪ بودجه کل کشور پس از واریز به خزانه داری کل کشور از محل صرفه جویی در هزینه ها یا فروش طرح های تملک دارایی های سرمایه ای یا فروش اموال مازاد یا افزایش قیمت آب و حامل های انرژی.

¹ این قسمت بر اساس نامه شماره 97/225949 مورخ 1397/07/02 اداره ارتباطات بانک مرکزی ج.ا.ی می باشد.

2 ماده 24- به دولت اجازه داده می شود از محل صرفه جویی در هزینه ها یا فروش طرح های تملک دارایی های سرمایه ای یا فروش اموال مازاد یا افزایش قیمت آب و حامل های انرژی برای مصارف بیش از الگوی مصرف یا متوسط مصرف، سالانه تا دو درصد (2٪) بودجه کل کشور را پس از واریز به خزانه داری کل کشور به افزایش سرمایه بانک های دولتی اختصاص دهد. بانک های مذکور موظفند حداقل معادل سه برابر مبلغ افزایش سرمایه را از این محل به خریداران غیردولتی، خصوصی یا تعاونی طرح های تملک دارایی های سرمایه ای ملی و استانی تسهیلات با اقساط بازپرداخت حداقل پنج ساله پرداخت نمایند. لیست طرح ها و پروژه ها توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تعیین و اعلام می شود. به صندوق توسعه ملی نیز اجازه داده می شود تا از طریق بانک های عامل ذی ربط به خریداران طرح ها و پروژه های مذکور تسهیلات پرداخت نماید. متقاضیان خرید طرح ها و پروژه های مذکور مجازند حداقل بیست درصد (20٪) منابع مورد نیاز جهت تکمیل و بهره برداری از هر طرح و یا پروژه را تأمین نمایند.

دستگاه های اجرایی طرح ها و پروژه ها موظفند با تأیید سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور با عقد قرارداد بلند مدت تا مدت پنجاه سال کالاها و خدمات ناشی از اجرای طرح ها و پروژه ها را از بخش غیردولتی، خصوصی یا تعاونی خریداری یا به آنها کمک زیان پرداخت نمایند و در صورت عدم نیاز، خریداران طرح ها و پروژه ها می توانند کالا یا خدمات ناشی از اجرای طرح ها و یا پروژه ها را در داخل یا خارج به فروش رسانند. به سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور اجازه داده می شود طرح های فاقد توجیه اقتصادی را با پرداخت یارانه یا کمک زیان توجیه دار و سودآور نماید. رعایت شرایط رقابتی و برگزاری مزایده عمومی برای فروش طرح ها و پروژه ها و برگزاری مناقصه عمومی برای خرید کالاها و خدمات ناشی از اجرای طرح ها و پروژه ها الزامی است.

آیین نامه اجرایی این ماده با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی و صندوق توسعه ملی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران حداکثر تا مدت دو ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب هیئت وزیران می رسد.

ب) نهادهای مکلف و مرتبط:

صندوق توسعه ملی، بانک‌های دولتی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

ج) عملکرد:

آیین‌نامه اجرایی این ماده در زمان قانونی تصویب و ابلاغ شده است.^۱ طبق گزارش صندوق توسعه ملی^۲ و همچنین طبق گزارش بانک‌های دولتی، عملکرد صورت گرفته در این راستا جهت افزایش سرمایه بانک‌های دولتی صفر بوده است.

د) تحلیل و ارزیابی:

از آنجا که براساس تئوری انتخاب عمومی، منافع بخش عمومی و فعالین در این حوزه همواره در جهت گسترش اندازه دولت و افزایش هزینه‌های بخش عمومی قرار دارد، لذا بخش عمومی نه تنها انگیزه‌ای برای کاهش هزینه‌های خود نخواهد داشت بلکه عکس آن مورد انتظار است. درخصوص مواد قانونی که در آن صحبت از تکلیف دولت به میان آمده، عملکرد موجود نشان از وضعیت نامناسب دستگاه ذی‌بط دارد، لذا نباید از این ماده قانونی که علاوه بر تضاد با انگیزه‌ها و منافع بخش عمومی، صحبتی از تکلیف و اجبار به میان نیامده انتظار عملکرد مناسب داشت.

ماده (25) - راه‌اندازی شرکت‌های رتبه‌بندی اعتباری در بورس

الف) موضوع ماده^۳:

مجوز انتشار اوراق مشارکت به سازمان بورس و راه‌اندازی شرکت رتبه‌بندی اعتباری

ب) نهادهای مکلف و مرتبط:

سازمان بورس و اوراق بهادار، وزارت امور اقتصادی و دارایی، هیئت وزیران

ج) عملکرد:

آیین‌نامه اجرایی مربوطه در تاریخ 1394/3/27 به تصویب هیئت وزیران رسیده و جهت اجرا ابلاغ شده است.^۴ طبق گزارش سازمان بورس و اوراق بهادار، دستورالعمل تأسیس و فعالیت مؤسسات رتبه‌بندی و اساسنامه این مؤسسات در تاریخ 1395/1/21 به تصویب هیئت مدیره سازمان بورس و اوراق بهادار رسیده است. اولین موافقت اصولی تأسیس مؤسسه رتبه‌بندی صادر شده است و مراحل تأسیس را طی می‌نماید. همچنین 4 تقاضای جدید جهت دریافت مجوز به سازمان ارائه شده و در حال بررسی می‌باشد. و در نهایت هیئت مدیره سازمان بورس و اوراق بهادار مقرر نموده است طی فراخوان عمومی به بازار، متقاضیان دریافت مجوز ظرف دو ماه تقاضای خود را

¹ تصویب نامه شماره 54418/ت 52142 هـ مورخ 1394/5/3 هیئت وزیران.

² مبتنی بر گزارش ارسال به مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره 95/4235/ص مورخ 1395/11/16.

³ به سازمان بورس و اوراق بهادار اجازه داده می‌شود با رعایت مواد (26) و (27) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب 1384/9/1 پس از استقرار و راه‌اندازی شرکت‌های رتبه‌بندی اعتباری براساس رتبه اعلامی شرکت‌های مزبور، مجوز انتشار اوراق مشارکت را صادر نماید. نحوه ضمانت و تعیین نرخ اوراق مذکور به موجب آیین‌نامه اجرایی است که به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان بورس و اوراق بهادار، حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

⁴ تصویب نامه شماره 41849/ت 52025 هـ مورخ 1394/4/4 هیئت وزیران.

جهت بررسی به سازمان ارائه نمایند. در آخرین گزارش سازمان بورس و اوراق بهادار در بهمن ماه 1397 تصریح شده است که 2 موسسه رتبه‌بندی اعتباری با اخذ مجوز فعالیت از سازمان، مشغول به کار شده است و 2 شرکت دیگر صرفاً موافقت اصولی دریافت نموده‌اند.

پس از شروع فعالیت مؤسسات رتبه‌بندی امکان حذف ضامن مشروط به اخذ رتبه اعتباری مناسب توسط ناشر وجود دارد. درخصوص جلب مشارکت مؤسسات خارجی برای رتبه‌بندی بین‌المللی اوراق بهادار، طی فراخوان عمومی از تمام مؤسسات رتبه‌بندی بین‌المللی جهت همکاری دعوت به عمل آمده است.

د) تحلیل و ارزیابی:

با توجه به تاریخ تصویب آیین‌نامه اجرایی، تأخیر در تصویب آن وجود نداشته است. طبق متن ماده (25)، سازمان بورس و اوراق بهادار مکلف به تشکیل شرکت‌های رتبه‌بندی نبوده و صرفاً جواز این کار به آن سازمان داده شده است؛ لذا از آنجا که در اختیار خود سازمان قرار داده شده است جایی برای ارزیابی و قضاوت در رابطه با میزان تحقق تکالیف وجود ندارد. البته جنبه دیگری از موضوع را میتوان ارزیابی کرد و آن اینکه اگر قانون‌گذار وجود چنین شرکت‌هایی را موثر در رفع موانع تولید تشخیص داده است می‌بایست متن قانون را به نحوی تصویب می‌نمود که از تشکیل این شرکت‌ها، با مکلف شدن سازمان بورس و اوراق بهادار، اطمینان حاصل نماید.

ماده (26) - مقرراتی در خصوص انتشار اوراق بهادار اسلامی (صکوک)

الف) موضوع ماده^۱:

تعیین برخی مقررات و رویه‌ها در انتشار اوراق مشارکت و سایر اوراق بهادار اسلامی برای سازمان بورس، بانک مرکزی و بانک‌ها

ب) نهادهای مکلف و مرتبط:

سازمان بورس اوراق بهادار، کلیه بانک‌ها (اعم از دولتی و خصوصی)، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

ج) عملکرد:

براساس گزارش عملکرد «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی» تا پایان شهریور ماه 1395، پیوست نامه شماره 93/181815 مورخ 1395/10/04 معاون امور حقوقی و مجلس وزارت امور اقتصادی و دارایی، و گزارش عملکرد ارسالی رئیس سازمان بورس و اوراق بهادار مورخ 1397/11/14 در حال حاضر کلیه معاملات ثانویه اوراق مشارکت و سایر اوراق بهادار اسلامی (صکوک) از قبیل اوراق مرابحه و اسناد خزانه اسلامی صرفاً از طریق بورس یا بازار خارج از بورس انجام می‌شود^۲. بر اساس گزارش این سازمان، معاملات ثانویه اوراق

^۱ ماده ۲۶- کلیه معاملات ثانویه اوراق مشارکت و سایر اوراق بهادار اسلامی (صکوک) از قبیل اوراق مرابحه و اسناد خزانه اسلامی صرفاً از طریق بورس یا بازار خارج از بورس موضوع قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران انجام می‌شود.

اوراق مرابحه، اوراق بهادار قابل نقل و انتقالی است که نشان دهنده مالکیت مشاع دارنده آن در دارایی مالی ناشی از فروش کالا، یا خدمتی است که نقل و انتقال آن شرعاً جایز بوده و بر اساس قرارداد مرابحه حاصل شده است.

تبصره ۱- انتشار اوراق مشارکت قابل بازخرید قبل از سررسید توسط بانک‌های دولتی و خرید اوراق مشارکت منتشر شده توسط سایر بانک‌ها (اعم از دولتی و خصوصی) به وسیله بانک‌های دولتی ممنوع است.

تبصره ۲- انتشار اوراق بهادار قابل بازخرید قبل از سررسید توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که با هدف مدیریت نظام پولی کشور انجام می‌شود، مجاز است

^۲ نقل از گزارش معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی - ویرایش ششم 1396/06/27

بهادار منتشره توسط دولت از جمله اوراق سخاب (اسناد خزانه اسلامی شبکه بانکی) به مبلغ 234، 123 میلیارد ریال و اوراق مشارکت منتشر شده دولت در سنوات قبل به مبلغ 119، 98 میلیارد ریال، جمعا به مبلغ 353، 221 میلیارد ریال در بازار سرمایه آغاز گردید که سبب کاهش نرخ تأمین مالی گردید.

طبق گزارش مدیریت کل اعتبارات بانک مرکزی در تمام معجزه‌های صادر شده برای بانک‌های عامل جهت انتشار اوراق بر موضوع معاملات ثانویه از طریق بازار سرمایه و ممنوعیت باخرید و خرید اوراق تأکید شده است. همچنین درخصوص باخرید قبل از سررسید اوراق بهادار منتشره بانک مرکزی توسط خود، لازم به ذکر است از زمان ابلاغ این قانون با توجه به شاخص‌های اقتصادی موجود، نیازی به انتشار اوراق مشارکت بانک مرکزی نبوده است.

همچنین براساس گزارش سازمان بورس و اوراق بهادار، عرضه اسناد خزانه اسلامی از تاریخ 1394/7/8 آغاز شده و منعی برای فروش به کسر اوراق اجاره یا سایر اوراق دولتی (در صورت انتشار) از بابت سازوکارهای بازار سرمایه وجود ندارد. ارزش کل بازار اوراق بهادار بدهی در پایان آذر ماه 1395 مبلغ 679,351 میلیارد ریال می‌باشد که از این مبلغ 895,260 میلیارد ریال آن مربوط به اوراق بهادار دولتی (شامل اسناد خزانه اسلامی و اوراق مشارکت، سلف، مرابحه و اجاره دولت و همچنین اوراق مشارکت شهرداری‌ها) است. در حال حاضر کلیه معاملات ثانویه اوراق مشارکت و سایر اوراق بهادار اسلامی (صکوک) از قبیل اوراق مرابحه و اسناد خزانه اسلامی صرفاً از طریق بورس یا بازار خارج از بورس انجام می‌شود. همچنین در بازار سوم فرابورس امکان فروش سهام شرکت‌های دولتی وجود دارد و سهام چند شرکت عرضه و معامله گردیده است.

د) ارزیابی و تحلیل

طبق تبصره این ماده، انتشار اوراق مشارکت قابل باخرید قبل از سررسید توسط بانک‌های دولتی و خرید اوراق مشارکت منتشر شده توسط سایر بانک‌ها (اعم از دولتی و خصوصی) به وسیله بانک‌های دولتی وجود ندارد که طبق ماده ممنوع اعلام شده است. در این خصوص گزارشی از نقض این ممنوعیت وجود ندارد. از آنجا که مبتنی بر تبصره دوم این ماده تکلیفی درخصوص انتشار اوراق بهادار قابل باخرید قبل از سررسید توسط بانک مرکزی نشده و صرفاً مجوز آن اعطا شده است؛ لذا نمی‌توان ارزیابی در این خصوص داشت.

ماده (28) - تأسیس صندوق تثبیت بازار سرمایه

الف) موضوع ماده^۱:

¹ ماده 28 -

الف - به منظور کنترل و کاهش مخاطرات سامانه ای یا فرادستگاهی بازار سرمایه کشور در شرایط وقوع بحران‌های مالی و اقتصادی و اجرای سیاست‌های عمومی حاکمیتی در شرایط مذکور و به منظور حفظ و توسعه شرایط رقابت منصفانه در حوزه بازار سرمایه، صندوق تثبیت بازار سرمایه به عنوان نهاد مالی تحت نظارت سازمان بورس و اوراق بهادار، با شخصیت حقوقی مستقل تأسیس می‌شود و طبق اساسنامه خود و در چارچوب مصوبات هیئت امنا متشکل از وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس کل بانک مرکزی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، رئیس هیئت عامل صندوق توسعه ملی و رئیس سازمان بورس و اوراق بهادار توسط هیئت عامل فعالیت می‌نماید.

تبصره ۱- اداره صندوق بر عهده هیئت عامل آن خواهد بود و سازمان حسابرسی به عنوان حسابرس - بازرس قانونی آن فعالیت می‌نماید.
تبصره ۲- سازمان بورس و اوراق بهادار با تصویب شورای عالی بورس و اوراق بهادار، می‌تواند بخشی از منابع داخلی خود را به شکل سپرده در اختیار این صندوق قرار دهد. صندوق توسعه ملی نیز مجاز است تا یک درصد (۱٪) از منابع سالانه خود را از طریق سپرده‌های خود در بانک‌های عامل در این صندوق سپرده گذاری کند.

تأسیس صندوق تثبیت بازار سرمایه به عنوان نهاد مالی تحت نظارت سازمان بورس و اوراق بهادار به منظور کنترل و کاهش مخاطرات سامانه‌ای یا فرادستگاهی سرمایه کشور و حفظ توسعه شرایط رقابت منصفانه در حوزه بازار سرمایه

ب) نهادهای مکلف و مرتبط:

سازمان بورس اوراق بهادار، وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، صندوق توسعه ملی، سازمان حسابرسی

ج) عملکرد:

اساسنامه صندوق تثبیت بازار سرمایه تصویب شده است.^۱ هر چند این تصویب با یک ماه و نیم تأخیر نسبت به زمان تکلیف شده در قانون صورت گرفته است و طبق گزارش سازمان بورس اوراق بهادار در حال فعالیت است. با عنایت به پیشنهادات ارائه شده جهت اصلاح اساسنامه جهت ایفای وظایف و کارکردهای جدید و همچنین تغییر ترکیب منابع مورد نیاز، موضوع اصلاح اساسنامه در دست بررسی می‌باشد.^۲

د) تحلیل و ارزیابی

صندوق تثبیت بازار سرمایه نهادیست که باهدف مدیریت شرایط وقوع بحران‌های مالی و اقتصادی تشکیل شده است. ساختار، اساسنامه و ارکان این صندوق به تأیید سازمان بورس و اوراق بهادار رسیده و ارزش دارایی‌های آن بیش از ۰۰۰,۱۰ میلیارد ریال است.^۳ براساس ماده (۲۰) اساسنامه این صندوق، به نظر می‌رسد تکیه اصلی سرمایه این صندوق بر بودجه سنواتی خواهد بود درحالی‌که مقرر بود تکیه مالی این صندوق بر منابع داخلی باشد. شایان ذکر است براساس گزارش صندوق توسعه ملی، درخصوص مجوز سپرده‌گذاری صندوق توسعه ملی در این صندوق براساس ماده (۲۰) اساسنامه صندوق تثبیت بازار سرمایه، با توجه به عدم درخواست هیئت امناء صندوق تثبیت از صندوق توسعه ملی جهت سپرده‌گذاری تا ۱٪، صندوق توسعه ملی عملکردی در این خصوص نداشته است. البته با توجه به اجازه صادر شده در متن ماده، به نظر می‌رسد نیازی به درخواست از سوی هیئت امناء صندوق تثبیت نبوده است.

تبصره ۳- شرایط و معیارهای مخاطرات سامانه‌ای، مخاطرات فرادستگاهی و بحران‌های مالی و نیز شرایط و مقررات فعالیت و انحلال صندوق، ارکان صندوق و وظایف و اختیارات هیئت امناء و هیئت عامل به موجب اساسنامه صندوق تثبیت بازار سرمایه است که به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی حداکثر تا مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

تبصره ۴- در صورت انحلال صندوق تثبیت بازار سرمایه کلیه اموال و دارایی‌های آن بعد از کسر تعهدات و بدهی‌ها به دولت تعلق می‌گیرد.

تبصره ۵- فعالیت‌های صندوق در حوزه بازار سرمایه از ابتدای سال ۱۳۹۵ از هر گونه مالیات و عوارض معاف می‌باشد.

ب- شرکت‌های پذیرفته شده در بورس و بازارهای خارج از بورس براساس میزان سهام شناور خود در هر یک از بازارهای مذکور و براساس مقرراتی که با پیشنهاد سازمان بورس و اوراق بهادار به تصویب شورای عالی بورس و اوراق بهادار می‌رسد می‌توانند تا سقف ده درصد (۱۰٪) از سهام خود را خریداری و تحت عنوان سهام خزانه در شرکت نگهداری کنند. مادامی که این سهام در اختیار شرکت است فاقد حق رأی می‌باشد.

پ- مابه‌التفاوت ارزش اسمی و قیمت معاملاتی پذیرنده نویسی اوراق بهادار مذکور که کمتر از قیمت اسمی پذیرنده نویسی می‌شوند به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی پذیرفته می‌شود.

۱ تصویب نامه شماره ۸۵۹۴/تومان ۵۲۳۱۸ هـ مورخ ۱۳۹۴/۷/۱ هیئت وزیران.

۲ نقل از گزارش معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی - ویرایش ششم ۱۳۹۶/۰۶/۲۷

۳ نقل از گزارش معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی - ویرایش ششم ۱۳۹۶/۰۶/۲۷

ماده (29) - معافیت‌های مالیاتی اوراق بهادار اسلامی

الف) موضوع ماده¹

توسعه معافیت‌های مالیاتی مقرر در مواد (۷)، (۱۱) و (۱۲) قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به اوراق صکوک و تمامی اوراق بهادار

ب) نهادهای مکلف و مرتبط:

سازمان بورس و اوراق بهادار، سازمان امور مالیاتی

ج) عملکرد:

حکم این ماده یک اجازه معافیت قانونی است و به موجب آن در خصوص اوراق صکوک و تمامی اوراق بهاداری که در چهارچوب قوانین و براساس ضوابط و مقررات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران منتشر می شود، معافیت مالیاتی مزبور حاکم است و طی بخشنامه شماره ۲۰۰-۹۴-۲۸ | مورخ 94/3/16 سازمان امور مالیاتی کشور لازم الاجرا شده است.

ماده (33) - معافیت مالیاتی نقل و انتقال بازارگردانی اوراق بهادار

الف) موضوع ماده²

معافیت مالیاتی نقل و انتقال اوراق بهادار بازارگردانی بازارگردانان داری مجوز از سازمان بورس و اوراق بهادار

از مالیات مقطوع نیم درصد ماده ۱۴۳ مکرر قانون مالیاتهای مستقیم

ب) نهادهای مکلف و مرتبط:

سازمان بورس و اوراق بهادار، سازمان امور مالیاتی

ج) عملکرد:

مبتنی بر گزارش ارائه شده از سوی سازمان بورس و اوراق بهادار، بر این اساس، در سامانه تسویه و پایاپای، مالیات نقل و انتقال اوراق بهادار بازارگردانی بازارگردانان دارای مجوز از سازمان صفر لحاظ شده است. همچنین در راستای اجرای این ماده از قانون، تعداد ۳۵ صندوق سرمایه گذاری اختصاصی بازارگردانی با حجم دارایی به ارزش 802، 39 میلیارد ریال در حال فعالیت هستند که از پرداخت مالیات مقطوع نیم درصد ماده ۱۴۳ مکرر قانون مالیاتهای مستقیم معاف می باشند.

ماده (46) - تأمین تفاوت‌های ریالی تعهدات ارزی

الف) موضوع ماده¹:

¹ ماده ۲۹- از ابتدای سال ۱۳۹۵ کلیه معافیت‌های مقرر در مواد (۷)، (۱۱) و (۱۲) قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب 1388/9/25 در خصوص اوراق صکوک و تمامی اوراق بهاداری که در چارچوب قوانین و براساس ضوابط و مقررات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران منتشر می شود، حاکم است.

² ماده ۳۳- تبصره زیر به عنوان تبصره (۵) به ماده (۱۴۳) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم الحاق می شود:

تبصره ۵- نقل و انتقال اوراق بهادار بازارگردانی بازارگردانان دارای مجوز از سازمان بورس و اوراق بهادار در بورس و فرابورس از پرداخت مالیات مقطوع نیم درصد (۰/۵٪) این ماده، معاف است.

مجوز تأمین تفاوت ریالی ناشی از تعهدات ارزی قطعی با نرخ رسمی ارز تا نرخ ارز روز پرداخت ناشی از واردات کالاها و خدمات تا پایان سال 1391 از محل حساب مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی.

ب) نهادهای مکلف و مرتبط:

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و اقتصادی مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور

ج) عملکرد:

طبق نامه بانک مرکزی اقدامات انجام شده در خصوص این ماده به شرح ذیل است:

- دریافت اطلاعات تعهدات ارزی گذشته از بانک‌ها و رسیدگی به آنها از حیث انطباق با ضوابط و مقررات ارزی و ورود کالا (با توجه به اطلاعات مرتبط موجود در بانک مرکزی و اطلاعات سامانه‌های ثبت‌ارش وزارت صنعت، معدن و تجارت و گمرک ج.ا.ا).

- ارسال اطلاعات تعهدات ارزی که شرایط لازم برای تسویه در چارچوب ماده (46) این قانون را داشته اند - برای سازمان حسابرسی یا مؤسسات حسابرسی مورد تأیید بانک مرکزی جهت راستی‌آزمایی اطلاعات و تطبیق آنها با مستندات موجود در بانک عامل.

- ارسال ثبت سفارش‌هایی که بر اساس رسیدگی حساب‌برسان واجد، شرایط لازم برای بهره‌مندی از مزایای ماده قانونی مورد نظر بوده اند، به سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان (برای اطمینان از رعایت ضوابط قیمت‌گذاری و عرضه بر اساس قیمت‌های مصوب) و دریافت نتیجه رسیدگی بخشی از موارد (259 ثبت سفارش نیز به سازمان غذا و داروی وزارت بهداشت ارسال ولی نتیجه رسیدگی در این خصوص تاکنون دریافت نگردیده است).

- به رغم پیگیری‌های مستمر بانک مرکزی نسبت به ارسال گزارش‌های حسابرسی ارزی منابع و مصارف ارزی بانک‌ها (جهت تسویه مطالبات ارزی سال‌های 1390-1391) و مهلتی که این بانک تا پایان آذر 1396 به بانک‌های عامل داد، تاکنون گزارش بانک‌های ملت، ملی ایران، مسکن، تجارت، صادرات ایران، پست بانک ایران و سرمایه دریافت نشده و گزارش‌های دریافتی سایر بانک‌ها در حال رسیدگی نهایی است.

- تسویه مطالبات شرکت‌های هواپیمایی خارجی و تعدادی از شرکت‌های واردکننده دارو که مطالبات ارزی آنها قطعی شده و ارسال عملکرد آن در مقاطع سه ماهه برای مراجع نظارتی مندرج در تبصره ذیل ماده 46 (و بر همین اساس برداشت حدود 9.005 میلیارد ریال از حساب مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی برای ایفای تعهدات ارزی مرتبط با ماده (46) قانون).

¹ ماده ۴۶- به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود از محل حساب مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی، تفاوت ریالی ناشی از تعهدات ارزی قطعی با نرخ رسمی ارز تا نرخ ارز روز پرداخت ناشی از واردات کالاها و خدمات تا پایان سال ۱۳۹۱ را پس از رسیدگی به اسناد و حسابرسی دقیق پس از احراز ورود کالا به کشور و رعایت ضوابط قیمت‌گذاری و عرضه توسط دریافت‌کننده تسهیلات، تأمین نماید.

تبصره - گزارش اجرای این ماده شامل جزئیات اطلاعات مربوط به نحوه محاسبه مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی، اقدام تشکیل دهنده تعهدات ارزی با نرخ رسمی ارز، نحوه قطعی شدن این تعهدات هر سه ماه یک بار توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و اقتصادی مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور ارسال می‌شود.

² به شماره 97/212430 مورخ 1397/06/17

د) تحلیل و ارزیابی:

1. بخش اعظم ترتیبات قانونی، مراحل و ضوابط مربوط به انجام حکم مندرج در این ماده، شامل دریافت اطلاعات از بانکها و انجام حسابرسیهای مربوط، اعلام نظر بخش زیادی از پروندهها توسط سازمان حمایت از مصرفکنندگان درخصوص ضوابط قیمتگذاری و... صورت گرفته است و در مرحله پایانی قرار دارد و تا پایان آذرماه 1395 معادل 472 میلیون دلار از تعهدات ارزی واجد شرایط تسویه شده است.
2. به نظر می‌رسد تنها قید این ماده باید حسابرسی دقیق باشد و مشخص شود که آیا وجوه تحویلی بانک مرکزی به بانکها و یا منابع داخلی بانکها به چه قیمت و به چه منظوری مصرف شده است؛ و براساس آن مابه‌التفاوت نرخ ارز پرداخت گردد.
3. مهمترین رقم مربوط به تعهدات ارزی گذشته مورد ادعای بانکهاست که بانک مرکزی تأیید یا تکذیب نکرده است و بخشی از تعهدات ارزی، مورد اختلاف است، بر این اساس نمی‌شود در قانون در مورد یک بحث اختلافی و یا منبعی که ممکن است با سهل‌گیری در بررسی اسناد مورد سوجدجویی قرار گیرد، به راحتی اجازه تسویه داده شود و باید فرآیندهای کنترلی و حسابرسی به دقت مورد انجام قرار گیرد.

ماده (۴۷) - تخصیص سهمی از تسهیلات اعطایی بانکهای عامل غیر تخصصی به بخش کشاورزی الف) موضوع ماده^۱:

تکلیف کلیه بانکهای عامل غیر تخصصی به تخصیص سهمی از تسهیلات اعطایی خود (حداقل معادل سهم بخش کشاورزی در اقتصاد کشور) به بخش کشاورزی و تکلیف شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی ج.ا.ا به ابلاغ دستورالعمل این اقدام و ارائه گزارش به مجلس شورای اسلامی

ب) نهادهای مکلف و مرتبط:

کلیه بانکهای عامل غیر تخصصی، شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی

ج) عملکرد:

بر اساس گزارش بانک مرکزی، با عنایت به اینکه اجرای توأمان این قانون که در سال 1394 ابلاغ گردید و بند (ح) تبصره (11) قانون بودجه سال 1394 کل کشور در شبکه بانکی کشور در خصوص سهم بخش کشاورزی از تسهیلات مورد ابهام واقع شد، مراتب از نظر حقوقی و اجرایی مورد بررسی قرار گرفت. با امعان نظر به اینکه قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقاء نظام مالی کشور منحص بند (ح) تبصره (11) قانون بودجه سال 1394 کل کشور مستفاد و مراتب طی بخشنامه شماره 94/116364 مورخ 1394/5/7 به شبکه بانکی کشور با سهم 8/5 درصد ابلاغ گردید.

متعاقب آن با عنایت به تغییر سهم بخش کشاورزی در تولید ناخالص داخلی، سهم جدید بخش کشاورزی در

¹ ماده 47- کلیه بانک های عامل غیر تخصصی موظفند سهمی از تسهیلات اعطایی خود را حداقل معادل سهم بخش کشاورزی در اقتصاد کشور، بر اساس آخرین آمار رسمی تولید ناخالص ملی سالانه، به بخش کشاورزی اختصاص دهند.

شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلفند حداکثر ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این قانون دستورالعمل این اقدام را ابلاغ کنند و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران گزارش عملکرد این ماده را به تفکیک بانک ها به صورت شش ماهه به کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی مجلس شورای اسلامی ارائه می نماید.

اقتصاد معادل 11.6 درصد طی بخشنامه شماره 95/330417 مورخ 1395/10/18 به شبکه بانکی کشور ابلاغ شد. با این وجود با توجه به بند (ذ) ماده (33) قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه که مقرر می دارد حداقل 15 درصد از متوسط تسهیلات اعطایی بانکهای عامل غیر تخصصی کشور به بخش کشاورزی اختصاص یابد، اعلام سهم جدید بخش کشاورزی در اقتصاد به شبکه بانکی کشور دیگر موضوعیت نداشت. لذا طبق اظهار نظر بانک مرکزی، در سالهای اخیر نیازی به ابلاغ سهم مزبور به شبکه بانکی نبوده است¹. هرچند به نظر می رسد حکم قانون برنامه هم لحاظ رتبه و به هم لحاظ تأخر زمانی اولویت دارد بر قانون رفع موانع تولید.

طبق گزارشهایی که به کمیسیون کشاورزی در بهمن 1395 و خرداد و آذر 1396 داده شده است، رقم 8.5 درصد بصورت کلی رعایت شده است (ولی آمار تفکیکی در این زمینه وجود ندارد). ضمن اینکه تصریح شده که استقبال کمی از اجرای این ماده به عمل آمده است (تقریباً نصف بانکهای خصوصی زیر 2 درصد تسهیلات داده اند).

در جداول زیر تسهیلات پرداختی بانکها و موسسات اعتباری در بخش کشاورزی طی 12 ماهه سالهای 1395 و 1396 و 4 ماهه سال 1397 قابل مشاهده می باشد:

جدول تسهیلات پرداختی بانکها و موسسات اعتباری در بخش کشاورزی طی 12 ماهه 1395		
سهم از کل (درصد)	مبلغ (میلیارد ریال)	بانک
6.2	48032	جمع بانکهای تجاری دولتی
48.1	286245	جمع بانکهای تخصصی دولتی
24.5	334276	جمع بانکهای دولتی
5.9	111263	جمع بانکهای خصوصی
0.9	21243	جمع بانکهای خصوصی و موسسات اعتباری غیر دولتی
3.2	132506	جمع بانکهای غیر دولتی
8.5	466782	جمع کل بانکها و موسسات اعتباری

جدول تسهیلات پرداختی بانکها و موسسات اعتباری در بخش کشاورزی طی 12 ماهه 1396		
سهم از کل (درصد)	مبلغ (میلیارد ریال)	بانک
8.7	73458	جمع بانکهای تجاری دولتی
49.3	310262	جمع بانکهای تخصصی دولتی
26	383720	جمع بانکهای دولتی
4.3	87258	جمع بانکهای خصوصی
0.8	21928	جمع بانکهای خصوصی و موسسات اعتباری غیر دولتی
2.3	109186	جمع بانکهای غیر دولتی
8	492906	جمع کل بانکها و موسسات اعتباری

¹ مستخرج از نامه شماره 97/219214 مصوب 1397/06/26 بانک مرکزی

جدول تسهیلات پرداختی بانک‌ها و موسسات اعتباری در بخش کشاورزی طی 4 ماهه 1397		
بانک	مبلغ (میلیارد ریال)	سهم از کل (درصد)
جمع بانک‌های تجاری دولتی	18929	6.8
جمع بانک‌های تخصصی دولتی	56005	39.3
جمع بانک‌های دولتی	74934	17.8
جمع بانک‌های خصوصی	27229	4.5
جمع بانک‌های خصوصی و موسسات اعتباری غیر دولتی	6971	1.1
جمع بانک‌های غیر دولتی	34200	2.7
جمع کل بانک‌ها و موسسات اعتباری	109135	6.5

منبع: نامه شماره 97/207525 مورخ 1397/06/18 اداره کل اعتبارات بانک مرکزی ج.ا.

د) تحلیل و ارزیابی:

به طور کلی پیش و نظارت مناسب با قابلیت راستی آزمایی در خصوص کیفیت و کمیت توزیع تسهیلات بین بخشها و زیربخش‌های اقتصادی در نظام پولی و بانکی ما وجود ندارد و بانک‌ها عموماً با صرفه و صلاح خود در این خصوص اقدام می‌کنند. لذا بعضاً به بهانه‌های مختلف از اعطای تسهیلات به این بخش استنکاف می‌ورزند یا در قبول وثیقه این بخش سخت‌گیری بیش از حد صورت می‌گیرد که باید در این خصوص تدابیر لازم اتخاذ شود. البته گاهی هم اصلاً طرح دارای توجیه توسط متقاضی به بانک (خصوصی) ارائه نمی‌شود که بر مبنای آن اعطای تسهیلات صورت بگیرد. در خصوص بخش کشاورزی یک مسئله که اعطای تسهیلات به این بخش را با مشکل مواجه ساخته این است که تفکیک رسته فعالیت وجود ندارد (که مثلاً صنایع تبدیلی و تکمیلی هم جزو بخش کشاورزی است یا نه). اگر چنانچه کل زنجیره (صنایع تبدیلی و کسب و کارهای پیرامون آن) را هم جزء این بخش لحاظ گردد، با این حساب سهم بخش کشاورزی از تولید ناخالص ملی حدود 30 درصد خواهد بود.

ماده (51) - تسهیل در تأمین مالی حوزه کشاورزی

الف) موضوع ماده¹:

تسهیل در تأمین مالی طرح‌های بخش کشاورزی و صنایع تبدیلی و تکمیلی

ب) نهادهای مکلف و مرتبط:

کلیه بانک‌ها، وزارت نیرو، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت نفت و وزارت نیرو.

ج) عملکرد:

این حکم از سوی بانک مرکزی به شبکه بانکی ابلاغ شده است¹. ولی بر اساس بررسی صورت گرفته در

¹ ماده 51- بانک‌ها مکلفند اسناد رسمی مالکیت مفروز و مشاع اراضی کشاورزی و محل اجرای طرح‌های کشاورزی، قراردادهای واگذاری اراضی ملی و دولتی وزارت جهاد کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و اسناد منازل روستایی را به عنوان وثیقه وام‌های بخش کشاورزی و روستایی بپذیرند. همچنین کلیه اسناد عادی مربوط به خرید و فروش چاه‌های کشاورزی مجاز دارای پروانه بهره‌برداری و سهام آنها که با پایاب مربوطه و با حفظ کاربری کشاورزی تا پایان سال 1392 تبادل و تنظیم شده باشد در جهت خدمات رسانی‌های مربوطه صرفاً نزد وزارتخانه‌های نیرو، جهاد کشاورزی و نفت در حکم اسناد رسمی تلقی می‌شوند.

کمیسیون حمایت از تولید ملی با حضور دستگاه‌های مختلف، عملکرد مناسبی ندارد چون بسیاری از روستائیان نمی‌توانند وثیقه نزد بانک بگذارند و این مشکل نه صرفاً از ناحیه بانک‌ها بلکه به خاطر عدم ثبت وثیقه‌های روستایی در دفترخانه‌ها به عنوان سند رسمی می‌باشد. حتی در مواردی که سند تک برگ وجود دارد بانک‌ها قبول نمی‌کنند (بخاطر ریسک بالا ناشی از نبود خریدار برای سند روستایی).

در خصوص پذیرفته نشدن وثیقه‌های روستایی شکایت‌های زیادی وجود دارد. لیکن کشاورزی که مثلاً دو هکتار زمین دارد، نمی‌تواند شکایتش را پیگیری کند.

طبق گزارشات واصله از بانک‌های مختلف در مجموع در سطح کشور 85 فقره پذیرش وثیقه صورت گرفته و در مجموع 337440 میلیارد ریال تسهیلات از این طریق به طرح‌های بخش کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکلیمی اعطا شده است. باید این را افزود که تسهیلات اعطایی صرفاً از طریق بانک توسعه تعاون و بانک سپه صورت گرفته و مابقی بانک‌ها در این خصوص عملکرد منجر به نتیجه نداشته‌اند.^۲

(د) تحلیل و ارزیابی:

موضوع وثایق اسناد زمینهای کشاورزی در روستا یا نظایر آن همواره یکی از مشکلات دریافت تسهیلات بانکی بوده است. متأسفانه در قوانین سازوکارهای مناسب برای این موضوع پیش بینی نمی‌شود. به طور مثال صندوق ضمانت (صنایع کوچک) با دریافت 0.7 درصد، اسنادی را که بانک‌ها نمی‌پذیرند را میتواند ضمانت نماید ولی کشاورزان از این ساز و کار نیز عموماً بی‌اطلاع هستند و موانعی نیز وجود دارد.

در بانک‌های غیر کشاورزی چون رغبت به بخش کشاورزی کم است، هزینه دسترسی به تسهیلات این بخش بالا برده میشود تا رغبت به گرفتن تسهیلات در حوزه کشاورزی کاهش یابد. اما در آیین نامه‌های بانک کشاورزی شرایط بهتری برای اعطای تسهیلات در نظر گرفته شده است.

متأسفانه عملکرد بانک‌های غیرتخصصی (به جز بانک توسعه تعاون و بانک سپه) درخصوص ماده 51 به ابلاغ قانون محدود شده و عملکردی ارائه نشده است. بسیاری از این بانک‌ها در گزارش خود در توجیه عدم عملکردشان اشاره به عدم درخواست نموده‌اند که به دلیل خوداظهاری بانک‌ها در این زمینه و نبود اطلاعات لازم جهت راستای آزمایشی نمی‌توان نسبت به صحت این ادعا اظهارنظر نمود.

در رابطه با این ماده نیز هیچ نوع آمار دقیقی از میزان تقاضای صورت گرفته در سطح کشور وجود ندارد، بنابراین نمی‌توان تشخیص داد عملکرد درخصوص این ماده به نحوی بوده که آیا 100 درصد تقاضاها را تأمین نموده یا درصد اندکی از آن را شامل شده است. در کنار موضوع عدم وجود آمار درخصوص تقاضاهای صورت گرفته باید به عدم وجود ضمانت اجرایی این ماده نیز اشاره نمود. اینکه درخواست تسهیلات با وثایق ذکر شده صورت گرفته و بانکی از پذیرش آنها استنکاف کرده باشد، هیچ ضمانت اجرایی برای آن بانک در نظر گرفته نشده است. عدم وجود ضمانت اجرایی در کنار عدم تمایل بانک‌ها برای ورود به سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی

¹ بر اساس نامه شماره 97/219214 مورخ 1397/06/26 بانک مرکزی.

² بر اساس گزارش شماره ج-002 مورخ 1396/04/13 بانک سپه طی اطلاعیه‌های منتهی به اطلاعیه شماره 3/93/174 مورخ 1393/05/26 به کلیه واحد‌های اجرایی بانک موضوع پذیرش اسناد مالکیت مفروز و مشاع ارضی کشاورزی و ... به عنوان وثیقه وام‌های بخش کشاورزی و روستایی، ابلاغ شده است و براساس آخرین آمار تجمیعی از سطح بانک در شش ماه نخست سال جاری (1395)، تعداد 73 فقره از این اسناد در قبال پرداخت مبلغ 99.604 میلیارد ریال تسهیلات به عنوان وثیقه به رهن بانک در آمده است.^۲

بواسطه پایین بودن نرخ سود و همچنین فروش سخت و ثایق ذکر شده در صورت عدم بازگشت تسهیلات پرداختی نتیجه‌ای جز عدم عملکرد نخواهد داشت.

جمع بندی

در قانون رفع موانع تولید رقابتپذیر و ارتقای نظام مالی کشور تکالیف و وظایف متعددی برای دستگاه‌ها و نهادهای مختلف شامل وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی، سازمان بورس و اوراق بهادار، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، صندوق توسعه ملی، بیمه مرکزی، بانک‌های دولتی و خصوصی در جهت رفع برخی موانع تولید پیش‌بینی شده است. ویژگی قانون رفع موانع تولید، فقدان اتحاد در موضوعات احکام و پراکنده بودن احکام و تکالیف قانونی است که این مسئله تاحدودی به فلسفه تصویب این قانون برمیگردد یعنی تصویب احکام قانونی مورد نیاز برای خروج غیرتورمی از رکود در سالهای 1391 الی 1393.

در این گزارش با تمرکز بر تکالیف و احکامی که به طور مستقیم به حوزه بازارهای مالی (بانکی، ارزی، بیمه‌ای و بازار سرمایه) مرتبط است، به ارزیابی اقدامات و عملکرد صورت گرفته در جهت اجرای این قانون پرداخته شد. متأسفانه گزارش‌های دریافتی از نهادهای مرتبط با هر ماده به دلیل کلی بودن، عدم ارائه اطلاعات دقیق و برنشمردن دلایل عدم اجرای کامل تکالیف مندرج در قانون، ارزیابی دقیق وضعیت اجرای این قانون را با مشکل و محدودیت مواجه ساخته است.

با این وجود بررسی‌های صورت گرفته نشان داد عملکرد سازمان‌ها و نهادهای مختلف در اجرای این قانون در حوزه بازارهای مالی، ضعیف بوده و در برخی مواد صرفاً به ابلاغ قانون بدون نظارت بر عملکرد بسنده شده است. از دلایل عمده عملکرد ضعیف این قانون در حوزه مورد اشاره می‌توان به برخی عوامل بیرونی ناشی از تداوم رکود نسبی در اقتصاد کشور و اثرات آن بر بازار مالی و بخش حقیقی اقتصاد، نبود عزم جدی در دستگاه‌ها و نهادهای دارای مسئولیت، عدم پیش‌بینی ضمانت‌های اجرایی در قانون، پراکندگی، نبود انسجام و برخی ابهامات در احکام قانون، احاله نمودن برخی تصمیمات اساسی به آیین‌نامه‌های اجرایی و اثرگذاری آن بر طولانی شدن اتخاذ تصمیم در دولت اشاره نمود.

در مجموع، پیگیری و توجه جدی مجلس شورای اسلامی و دستگاه‌های نظارتی به اجرای سریع و کامل این قانون و همچنین برخورد نظارتی با دستگاه‌ها و نهادهایی که در اجرای احکام قانونی اهمال داشته‌اند ضروری به نظر می‌رسد.

پیوست (1)

جدول (1) واگذاری املاک مزاد و سهام تحت تملک بانکها (میلیارد ریال)

ردیف	بانک	واگذاری انجام شده از اردیبهشت ماه 1394 تا ابتدای دی ماه 1396	عملکرد 6 ماهه از ابتدای دی ماه 1396 تا خرداد 1397
1	تجارت	50415	1678
2	ملی ایران	16146	15825
3	کشاورزی	12328	1102
4	سپه	6452	710
5	صادرات ایران	3829	3211
6	توسعه صادرات ایران	2559	6
7	ملت	2534	13056
8	صنعت و معدن	2350	4505
9	مسکن	1372	9
10	رفاه کارگران	1040	4028
11	پست بانک ایران	454	105
12	توسعه تعاون	276	60
	جمع کل	99755	44295

مأخذ: گزارش^۲ معاونت امور بانکی، بیمه و شرکتهای دولتی وزارت امور اقتصادی و دارایی ج.ا.ایران

¹ مبلغ 31353 میلیارد ریال سهام مزاد و مبلغ 12942 میلیارد ریال املاک مزاد(منبع: گزارش معاونت امور بانکی، بیمه و شرکتهای دولتی وزارت امور اقتصادی و دارایی ج.ا.ایران به شماره 62/79055 به تاریخ 1397/4/23)

² به شماره 1529 و تاریخ 1397/2/19