



پژوهشکده پولی و بانکی
بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

خلاصه مدیریتی طرح پژوهشی

طراحی مبانی و برنامه عملیاتی زیرساخت‌های مورد نیاز برای ارتقای جایگاه وثیقه‌سپاری اموال منقول و غیرمنقول در نظام بانکی ایران

مجری طرح: پژوهشکده پولی و بانکی
زهرا خوشنود

اردیبهشت ۹۸

طرح‌های پژوهشی سفارشی بانک مرکزی: شماره ۲۱۰

۱ تبیین اهمیت موضوع

نظر به ضرورت افزایش دسترسی کسب و کارهای کوچک و متوسط و خانوارها به تامین مالی، در کنار الزام ارتقای ظرفیت تامین مالی به پشتوانه اموال منقول در مقایسه با اموال غیرمنقول، انجام طرح تحقیقاتی «طراحی مبانی و برنامه عملیاتی زیرساخت‌های مورد نیاز برای ارتقای جایگاه وثیقه سپاری اموال منقول و غیرمنقول در نظام بانکی ایران» به سفارش بانک مرکزی در پژوهشکده پولی و بانکی در دستور کار گروه بانکداری این پژوهشکده قرار گرفت. در حقیقت حجم زیاد اموال منقول موجود در سبد دارایی این گروه در مقایسه با اموال غیرمنقول و عدم امکان استفاده از بخش اعظمی از این اموال در عرصه عمل در تامین مالی از شبکه بانکی، منجر به تبدیل این اموال به سرمایه مرده و سوخت شدن فرصت تامین مالی به پشتوانه آنها شده است. حتی پایین بودن مقدار شاخص قدرت حقوق قانونی در کشور (۲ از ۱۲ برای سال‌های ۲۰۱۹ - ۲۰۱۴)، به عنوان بخش کلیدی شاخص دریافت اعتبار که توسط بانک جهانی سالانه محاسبه می‌شود، بیانگر ضعف‌هایی کلیدی در ساختار تامین مالی وثیقه‌ای به پشتوانه اموال منقول در کشور است.

۲ سوال تحقیق

از این رو این سوال مطرح می‌شود که چه شکاف‌ها و کاستی‌هایی در زیرساخت‌های تامین مالی وثیقه‌ای در کشور در مقایسه با اصول بهترین عملکرد مستخرج از رهنمودهای بین‌المللی در کنار تجربه‌های موفق جهانی وجود دارد و چگونه می‌توان در افق‌های زمانی کوتاه‌مدت، میان‌مدت تا بلندمدت این کاستی را برطرف کرد. در این راستا در کنار تامین مالی وثیقه‌ای به پشتوانه اموال منقول، اموال غیرمنقول نیز باید مورد توجه قرار گیرند تا با دنبال کردن رویکردی جامع، راهکارهایی برای ارتقای کلی تامین مالی وثیقه‌ای در کشور ارائه شود.

۳ آسیب‌شناسی وضع موجود

در آسیب‌شناسی دقیق جایگاه توثیق اموال منقول در کنار اموال غیرمنقول، با طبقه‌بندی اجزای شاخص قدرت حقوق قانونی که مبتنی بر نظام حقوقی تامین مالی وثیقه‌ای به پشتوانه اموال منقول است، در قالب زیرساخت‌های لازم در این روش تامین مالی در سه زیرگروه مقرراتی (مبتنی بر قوانین و مقررات ناظر بر ایجاد حق وثیقه)، سامانه‌ای (ناظر بر رویه ثبت و اعلام حق وثیقه) و اجرایی (مشتمل بر سازوکار اعمال حق وثیقه در صورت نکول اعتبارگیرنده) در این طرح، بیانگر ضرورت توجه بیشتر به ارتقای زیرساخت مقرراتی و در گام بعد توجه به زیرساخت سامانه‌ای، با طراحی و راه‌اندازی سامانه ثبت و توثیق منقول، در کشور است. همچنین استخراج تصویری کلی از ظرفیت بالقوه و مغفول این شیوه تامین مالی بر اساس ارزیابی ترازنامه مجموعه‌ای از شرکت‌های تولیدی با طبقه‌بندی اموال آنها در قالب اموال منقول و غیرمنقول و توجه به اندازه شرکت‌های نمونه در قالب شرکت‌های کوچک و متوسط در کنار شرکت‌های بزرگ، برای ارائه آسیب‌شناسی بهتر در این طرح مورد توجه قرار گرفت. نتایج بیانگر ظرفیت بالقوه مغفول بالا در تامین مالی در شبکه بانکی با صرف عدم امکان تامین مالی وثیقه‌ای به پشتوانه اسناد دریافتی به عنوان یکی از مهمترین انواع اموال منقول شرکت‌های تولیدی است.

۴ بیان روش انجام تحقیق

در این پژوهش که براساس هدف، کاربردی است؛ از شیوه گردآوری داده‌ها به صورت کمی و کیفی استفاده شده است. همچنین برای ارزیابی دقیق‌تر و تحلیل کارشناسی سوالات طرح و یافتن پاسخ کاربردی برای آنها، با توجه به ابعاد گسترده این مطالعه، در کنار همکاری از گروه‌های بانکداری و بانکداری اسلامی این پژوهشکده، از تیمی حقوقی از دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی به عنوان همکاران بیرونی طرح استفاده شد. با این وجود به دلیل نیاز مبرم طرح به تجربه رویه‌های قضایی و اجرایی پرونده‌های حقوقی بانکی در زمینه مطالبات غیرجاری و ضرورت آشنایی با مشکلات آنها در حوزه بازیافت اعتبارات و تسهیلات اعطایی به پشتوانه وثایق منقول و غیرمنقول؛ و از این رو، امکان ارائه راهکارهای عینی و عملیاتی در تطابق با نیازهای حقوقی شبکه بانکی و هم‌سو با نظام حقوق بانکی کشور؛ از همکاری تیمی از نمایندگان حقوقی بانکی برای پیشبرد طرح استفاده شد.

در این راستا ابتدا با تحلیل مقایسه‌ای بین اطلاعات شاخص قدرت حقوق قانونی در ایران با نمونه‌ای از کشورهای همتا، نه تنها طبقه‌بندی مناسبی از زیرساخت‌های لازم در تامین مالی وثیقه‌ای به پشتوانه اموال منقول در دسترس قرار گرفت و کاستی‌های ذی‌ربط در کشور به تصویر کشیده شد؛ بلکه امکان استفاده از ابعاد کلی این زیرساخت‌ها در ارزیابی تامین مالی وثیقه‌ای به پشتوانه اموال غیرمنقول در کشور نیز فراهم شد.



در ادامه با تمرکز با بخشنامه‌های نظارتی بانک مرکزی در دوره زمانی ۱۳۹۶ - ۱۳۶۲ و دیگر مقررات ذی‌ربط، با استخراج انواع اموال منقول و غیرمنقول واجد شرایط توثیق در شبکه بانکی کشور، امکان مقایسه گستره نسبی این اموال با کشورهای هم‌تا فراهم شد. نتایج بیانگر عدم امکان توثیق دریافتی‌ها، محصولات کشاورزی و دارایی‌های آبی در ایران در مقایسه با کشورهای نمونه است که در بین این دارایی‌ها، اسناد دریافتی نه تنها به دلیل مقبولیت بالای استفاده در کشورهای هم‌تا، بلکه به دلیل سهم زیاد آن از دارایی‌های بنگاه‌های تولیدی فعال در کشور، ضرورت توجه مسئولین به تدوین راهکارهای اجرایی برای قابلیت وثیقه‌سپاری این دارایی در شبکه بانکی کشور را می‌طلبد.

بررسی زیرساخت‌های این روش تامین مالی در عرصه بین‌الملل، تجربه پیاده‌سازی آن در برخی کشورها، در کنار مشاوره‌های ارائه شده توسط شرکت تامین مالی بین‌المللی، به همراه مطالعه رهنمودهای آنسیترا در معاملات وثیقه‌ای و فعالیت سامانه ثبت وثایق، الگویی از بهترین عملکرد را برای ارزیابی دقیق‌تر زیرساخت‌های این روش تامین مالی در شبکه بانکی کشور در دسترس قرار داد. در این زمینه حتی ابعاد فقهی ذی‌ربط بررسی شده و مقایسه‌ای بین سامانه وثایق طراحی شده در شرکت مشاوره رتبه‌بندی اعتباری ایران، در مقایسه با اصول بهترین عملکرد موجود در طراحی و فعالیت این سامانه در دیگر کشورها ارائه شد.

در ادامه برای دریافت نظرات کارشناسان حقوقی بانک‌ها، براساس مطالعات انجام شده در طرح و ناظر بر زیرساخت‌های مورد نیاز در تامین مالی وثیقه‌ای در کنار الگوهای بهترین عملکرد و وضعیت فعلی آن در کشور، پرسشنامه‌ای مبتنی بر اجزای کلی زیرساخت‌های مقرراتی، سامانه‌ای و اجرایی در ایجاد، اعلام و اجرای حق وثیقه در تامین مالی وثیقه‌ای به پشتوانه اموال منقول و غیرمنقول تنظیم و برای تمامی بانک‌های فعال در شبکه بانکی ارسال شد. با وجود پیگیری‌های زیاد، از بین پرسشنامه‌های ارسالی، صرفاً ۱۱ پرسشنامه تکمیل و در اختیار طرح قرار گرفت. هر چند به صورت نسبی فقط یک سوم از بانک‌های نمونه، اطلاعات ذی‌ربط را ارسال کردند؛ با این وجود به دلیل ترکیب قابل قبول بانک‌های فوق مشتمل بر ۵ بانک خصوصی، ۲ بانک خصوصی شده، ۲ بانک دولتی تجاری و ۲ بانک دولتی تخصصی، تنوع لازم در پاسخ‌ها از نظر نوع متفاوت بانک‌های نمونه تامین شد.

در گام بعد، به دلیل تورش‌های احتمالی در تکمیل پرسشنامه و عدم همگنی در تکمیل آنها توسط بانک‌های مختلف، اطلاعات استخراج شده از این پرسشنامه‌ها تجمیع و به‌عنوان مبنای دستور جلسات تکمیلی با ادارات حقوقی بانک‌های ذی‌ربط قرار گرفت. به این ترتیب شش جلسه هم‌اندیشی با نمایندگان ادارات حقوقی بانک‌های فوق برگزار شد. البته برای ارتقای ترکیب بانک‌های نمونه و ضرورت حضور همه بانک‌های دولتی تخصصی، از نمایندگان حقوقی این بانک‌ها در کنار نمایندگان حقوقی بانک‌های بزرگ برای شرکت در جلسات دعوت شد. به این ترتیب در مجموع نمایندگان حقوقی ۱۶ بانک برای شرکت در جلسات هم‌اندیشی دعوت شدند تا ترکیب بانک‌های نمونه به نمونه همگن‌تری تبدیل شود. با این وجود با همکاری صرف ۱۴ بانک مشتمل بر ۴ بانک خصوصی، ۴ بانک خصوصی شده، ۳ بانک دولتی تجاری و ۳ بانک دولتی تخصصی تا حدودی این هدف حاصل شد.

در این جلسات با تمرکز بر دو حوزه مجزای اموال منقول و غیرمنقول، رویه‌های ناظر بر تامین مالی وثیقه‌ای به پشتوانه این اموال از مرحله واجد شرایط شناخته شدن مال برای توثیق یا ترهین براساس قوانین و مقررات موجود تا مراحل ثبت، اجرا و اعمال حقوق ذی‌ربط در صورت نکول تسهیلات‌گیرنده بحث و بررسی شد و با تجزیه و تحلیل مشکلات ذی‌ربط، پیشنهاداتی برای ارتقای رویه‌های فعلی در هر یک از این حوزه‌ها ارائه شد.

۵ مهمترین نتایج

- ارتقای زیرساخت‌های تامین مالی وثیقه‌ای به پشتوانه اموال منقول، نه تنها برای بهبود رتبه کشور در شاخص دریافت اعتبار، بلکه برای برطرف کردن ظرفیت بالای مغفول تامین مالی به پشتوانه این اموال در کشور ضروری است.
- عدم امکان توثیق اسناد دریافتی به عنوان مهمترین جزء دارایی بنگاه‌های کوچک و متوسط، نقشی کلیدی در دسترسی محدود نه تنها این بنگاه‌ها، بلکه بنگاه‌های بزرگ به منابع مالی ایفا می‌کند.
- ارتقای زیرساخت مقرراتی و در گام بعد ارتقای زیرساخت سامانه‌ای، با طراحی و راه‌اندازی سامانه ثبت وثایق منقول کارا برای بهبود تامین مالی وثیقه‌ای به پشتوانه اموال منقول باید مورد توجه جدی قرار گیرد؛ هر چند نباید از برطرف کردن کاستی‌های زیرساخت اجرا غفلت کرد.
- در کنار توجه به تامین زیرساخت‌های اصلی مقرراتی، سامانه‌ای و اجرایی مورد نیاز در تامین مالی وثیقه‌ای، نباید نقش کلیدی بانک مرکزی در مقررات‌گذاری کارا برای ایجاد تمایل و انگیزه در بانک‌ها جهت استفاده از این روش تامین مالی نادیده گرفته شود.
- وجود بازار ثانویه با درجه بالای نقدشوندگی و سهولت ارزش‌گذاری اموال منقول به عنوان دیگر حلقه‌های کلیدی در پیاده‌سازی موفق تامین مالی وثیقه‌ای به پشتوانه اموال منقول در کشور مطرح است.



- سرمایه‌گذاری در برنامه‌های آگاه‌سازی عموم و آموزش ذی‌نفعان در راستای موفقیت هر چه بیشتر تامین مالی وثیقه‌ای به پشتوانه اموال منقول، در کنار زیرساخت‌های فوق، ضرورت دارد.

۶ توصیه‌های سیاستی

پیشنهادها به صورت جداگانه در سه زیرساخت مقرراتی، سامانه‌ای و اجرایی و برای افق‌های زمانی کوتاه، میان و بلندمدت در چندین جدول در طرح ارائه شده‌اند که می‌توانند در لایحه پیشنهادی قانون وثایق بانکی مورد استفاده قرار گیرند. حتی ارزیابی سامانه ثبت وثایق شرکت مشاوره رتبه‌بندی ایران در این طرح در مقایسه با اصول بهترین عملکرد در سامانه ثبت وثایق مستخرج از رهنمودهای کمیسیون حقوق تجارت بین‌الملل سازمان ملل متحد (آنسیترال)، می‌تواند کمک موثری در ارتقای این سامانه و حتی سامانه طراحی شده به این منظور در بانک مرکزی نماید. صرف‌نظر از اثربخشی نتایج طرح در موارد فوق، در شرایطی که پیشنهادات در هر یک از سه زیرساخت فوق و برحسب منقول و غیرمنقول بودن مال از قابلیت طبقه‌بندی برخوردار بوده، این رویه دنبال شده است. با این وجود می‌توان به مهمترین توصیه‌های سیاستی فوق در این قسمت اشاره کرد.

۱.۶ زیرساخت مقرراتی

- ضرورت تجمیع قوانین و مقررات ناظر بر تامین مالی وثیقه‌ای
- تدوین قانون جامع تامین مالی وثیقه‌ای به پشتوانه اموال منقول و غیرمنقول می‌تواند بسیاری از مشکلات موجود در این روش تامین مالی را در بلندمدت کاهش دهد. البته در تنظیم این قانون نیز در حد امکان باید گذر از الزام ثبت رسمی به ثبت عادی در مقررات ناظر بر تامین مالی وثیقه‌ای به پشتوانه اموال منقول در شبکه بانکی و کاهش هزینه این روش تامین مالی با توجه به زیرساخت‌های سامانه‌ای و اجرایی مورد نیاز دنبال شود.
- گسترش دامنه کاربرد دارایی‌های موجود در ترانزاکشن متقاضیان اعتبار با فراهم کردن امکان توثیق در تامین مالی تنظیم رویه و دستورالعمل مشخص برای امکان توثیق انواع مختلف حساب‌های بانکی، اوراق گواهی سپرده و اوراق گواهی صندوق‌های سرمایه‌گذاری بانک‌ها توسط تمامی بانک‌ها و موسسات اعتباری فعال در شبکه بانکی بدون نیاز به ثبت رسمی؛ در کنار اعطای حق تقدم و اولویت در تصرف به واسطه ثبت زودتر در سامانه ذی‌ربط؛ و امکان تملیک به محض نکول فرد (مشابه دستورالعمل توثیق اوراق بهادار) می‌تواند به‌عنوان یکی از مهمترین راهکارهای پیشنهادی در این زمینه دنبال شود.
- انجام اقدامات لازم (مقرراتی، سامانه‌ای و اجرایی) برای عملیاتی شدن امکان توثیق اسناد دریافتنی با تاکید بر توجه ویژه به زیرساخت مقرراتی در فاز اولیه، از دیگر پیشنهادات کلیدی در این حوزه است.
- تدوین دستورالعمل لازم برای توثیق رسید انبار سامانه گمرک تحت عنوان جواز الکترونیکی سبز گمرکی با صرف توثیق الکترونیک آن در سامانه گمرک نیز می‌تواند بسیاری از مشکلات موجود در توثیق این اوراق را برطرف کند.
- فراهم آوردن امکان عرضه پروانه بهره‌برداری از معدن در بازار بورس اوراق بهادار و از این رو امکان توثیق شفاف و کارای این دارایی نیز از اهمیت بالایی برخوردار است.
- طراحی دارایی‌های جدید به پشتوانه برخی اموال و البته با قابلیت توثیق امکان انتشار اوراق گواهی سپرده شمش طلا و سپرده طلا نزد بانک‌ها می‌تواند امکان توثیق راحت‌تر این اموال در شبکه بانکی را به دنبال داشته باشد. همچنین در صورت طراحی سامانه جامع انبارهای عمومی با قابلیت اعلام و تغییر وضعیت ثبتی دارایی ذی‌ربط و از این رو گسترش دامنه اوراق گواهی سپرده کالایی به دامنه بیشتری از اموال موجود در انبارهای کشور، بسیاری از رسیده‌های انبار از قابلیت توثیق در شبکه بانکی برخوردار خواهند شد.

۲.۶ زیرساخت سامانه‌ای

- ارتقای سامانه‌های موجود
- ارتقا سامانه شرکت سمات با ایجاد حساب کاربری برای بانک‌ها در توثیق آنلاین اوراق بهادار و امکان استعلام الکترونیک و برخط وضعیت ثبتی این اوراق؛ ارتقای سامانه گمرک در امکان اعلام و ثبت وضعیت دارایی ذیل جواز الکترونیکی با فراهم ساختن امکان دسترسی بانک‌ها به صورت برخط و با حساب کاربری به این سامانه با امکان ثبت توثیق و بازداشت الکترونیکی دارایی ذی‌ربط؛ و به‌روزرسانی و ارتقای کارکرد سامانه استعلام املاک با طراحی حساب کاربری برای بانک‌ها و دسترسی برخط آنها به اطلاعات این سامانه و الزام به استعلام جانمایی دقیق املاک و مستغلات از این سامانه هنگام ارزیابی توسط کارشناس بانک و کارشناس رسمی دادگستری، از مهمترین پیشنهادات مطرح شده در این حوزه است



- معرفی مهمترین سامانه‌های جزیره‌ای مورد نیاز در این زمینه، طراحی و راه‌اندازی سامانه جامع حساب‌های بانکی با امکان دسترسی بانک‌ها با حساب کاربری و به صورت آنلاین به این سامانه؛ در کنار سامانه جامع انبارهای عمومی با قابلیت اعلام و تغییر وضعیت ثبتی دارایی ذی‌ربط؛ و سامانه جامع مزایده اموال پیشنهاد شد.
- ادغام برخی سامانه‌ها از مهمترین گام‌هایی که می‌توان در میان‌مدت برای ارتقای وضعیت زیرساخت سامانه‌ای در ثبت وثایق برداشت می‌توان به تلفیق برخی از سامانه‌های موجود مانند سمات و سامانه جامع گمرکی در سامانه پایلوت ثبت وثایق اشاره کرد. همچنین هم‌جمع‌ی سامانه‌های مختلف موجود در ثبت انواع مختلف وسایل نقلیه و ایجاد سامانه متمرکز وسایل نقلیه می‌تواند به‌عنوان یکی دیگر از نیازهای زیرساختی در حوزه زیرساخت سامانه‌ای کشور مطرح شود.
- پیاده‌سازی سامانه جامع مورد نیاز در ثبت حق وثیقه اموال منقول طراحی سامانه جامع و متمرکز ثبت اموال غیرمنقول با اعمال حق تقدم اولیه در مال با ثبت زودتر این حق در سامانه توسط کاربرهای واجد شرایط می‌تواند به‌عنوان راهکار بلندمدت سامانه‌ای در پیشبرد روش تامین مالی وثیقه‌ای مطرح شود.

۳.۶ زیرساخت اجرایی

- تصریح دقیق حق تقدم اولیه در مال در این زمینه ضرورت شفافیت در حق تقدم ثانویه اعتباردهنده نسبت به مال توثیقی در مقایسه با دولت در مقررات ذی‌ربط مشاهده می‌شود.
- تصریح راهکارهایی برای پوشش ریسک حق تقدم ثانویه نسبت به دولت در مال امکان استعلام میزان دیون دولتی اعتبارگیرندگان در طول حداقل ۵ سال گذشته برای ارزیابی بهتر رفتار آتی این دیون در هنگام اعطای تسهیلات غیرمشارکتی با عدم امکان درخواست تحکیم وثایق باید مورد توجه قرار گیرد. همچنین ضرورت فراهم کردن امکان استعلام دوره‌ای بانک از دیون دولتی اعتبارگیرندگان و اعلام بخشنامه‌ای مبتنی بر الزام تحکیم وثایق در صورت شکل‌گیری دیون فوق برای دریافت باقیمانده تسهیلات در قراردادهای مشارکتی مشاهده می‌شود.
- اصلاحاتی در رویه ناظر بر اجرا و اعمال حق وثیقه پیاده‌سازی اتوماسیون اداری در ادارات اجرای ثبت مبتنی بر قابلیت تشکیل، بایگانی و پیگیری پرونده‌ها به صورت برخط و الکترونیک در کنار ارائه حساب کاربری به نمایندگان حقوقی بانک‌ها در کنار بررسی امکان واگذاری اجرا به واحدی در بانک‌ها یا نهادی که با مشارکت بانک‌ها تاسیس شده باشد از کلیدی‌ترین پیشنهادات مطرح‌شده در این حوزه است.
- البته در حوزه عملیات اجرای حق وثیقه، یکسان‌سازی رویه ادارات اجرای ثبت در پذیرش یا عدم پذیرش هزینه‌های قانونی پرداخت‌شده توسط مرتهن به سازمان‌ها و نهادها جهت انتقال اجرایی املاک ذی‌ربط؛ اتخاذ اقدامات لازم برای کوتاه‌شدن زمان نهایی شدن قیمت اموال غیرمنقول در ادارات اجرای ثبت و تنظیم صورت‌مجلس مزایده با بررسی رویه‌های موجود؛ و اعطای حق بازدید و قیمت‌گذاری ملک از بیرون در صورت ممانعت از ورود و بازدید کارشناس رسمی دادگستری در آیین‌نامه اجرایی مفاد اسناد رسمی لازم‌الاجرا، از مهمترین دغدغه‌های ادارات حقوقی بانک‌ها است که باید به چاره‌اندیشی برای برطرف کردن آنها پرداخت.
- اصلاحاتی در رویه ناظر بر فروش مال توثیقی تملیکی آسیب‌شناسی رویه فعلی ناظر بر فروش اموال مازاد بانک‌ها، در کنار فراهم‌سازی زیرساخت‌های لازم برای بازاری نقد و پویا در فروش اموال منقول و غیرمنقول بانک‌ها باید در دستور کار سازمان‌های ذی‌ربط قرار گیرد.

توصیه‌های فوق در بستر الزام ارتقای مدیریت پویای وثیقه و ریسک در بانک‌ها از کارایی برخوردارند.