

Critical Studies in Texts & Programs of Human Sciences,
Institute for Humanities and Cultural Studies (IHCS)
Monthly Journal, Vol. 20, No. 11, Winter 2020-2021, 49-71

The Role of Banking Legislation in Making and Receiving Bad Loans through the Analysis of Receiving Bad Loans Regulations in Banks and Financial Institutions

Ali Asghar Esmailifar*

Gholam Hossein Masoud**, **Mohammad Kazem Emadzadeh*****

Abstract

Banking legislation is indeed a tool to achieve the goal of legislation in the government in which it leads the money market towards its own targets. The case of government's intervention in the economy and its amount in the money market has been analyzed and reviewed here and there. However, how much of this intervention leads to bad loans is a matter to discuss. Bad loans as a fundamental problem have made trouble to the banking system. Since the government itself is a macro debtor to the banking system, this legislation designed by the government is of the intrinsic defect. In this legislation, there is the case of encouraging and punishing aspect to paying the bad debts; nevertheless, the amount of credit should be considered. Therefore, this banking legislation style in making or receiving bad loans has serious defects.

Keywords: Bad Loans, Credit, Government, Intervention, Money Market, Bank

* PhD Student of Public Law, Department of Law, Najafabad Branch, Islamic Azad University, Najafabad, Iran, ali838.esm@gmail.com

** Assistant Professor of Public Law, Department of Law, Najafabad Branch, Islamic Azad University, Najafabad, Iran (Corresponding Author), gh.masoud@iaun.ac.ir

*** Associate Professor of Public Law, Department of Law, Najafabad Branch, Islamic Azad University, Najafabad, Iran, emadzade2014@gmail.com

Date received: 2020-07-18, Date of acceptance: 2021-01-02

Copyright © 2010, IHCS (Institute for Humanities and Cultural Studies). This is an Open Access article. This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.

پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
ماه‌نامه علمی (مقاله علمی - پژوهشی)، سال بیستم، شماره یازدهم، بهمن ۱۳۹۹، ۵۱-۷۱

نقش مقررہ‌گذاری بانکی در ایجاد و وصول مطالبات معوق با نقد و تحلیل آیین نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک الوصول بانک‌ها و مؤسسات اعتباری

علی اصغر اسماعیلی فر*

غلامحسین مسعود**، محمد کاظم عماد زاده***

چکیده

در حقیقت، مقررہ‌گذاری بانکی، وسیله و ابزاری برای نائل شدن به هدف مقررہ گذار یعنی دولت میباشد و دولت با استفاده از این ابزار به هدایت بازار پول به سمت اهداف خود مبادرت می‌ورزد. مقوله مداخله دولت در اقتصاد و میزان دخالت آن در بازار پول در جاهای مختلف مورد بررسی و نقد قرار گرفته است، لیکن اینکه چه میزان از این دخالت منجر به ایجاد مطالبات معوق می‌شود، مساله ای قابل بحث است. مطالبات معوق بانکی به عنوان یک مشکل اساسی گریبانگیر نظام بانکی شده است. از آنجا که دولت خود یکی از بدهکاران کلان بانکی است، این سیستم مقررہ‌گذاری که از جانب دولت طراحی می‌شود، دارای عیب ذاتی است. زیرا در این مقررات بحث تشویق و تنبیه نسبت به پرداخت بدهی های معوق بدهکاران مطرح است در حالی که پرداخت بر اساس میزان اعتبار نیز بایستی ملاک باشد. از این جهت شیوه مقررہ‌گذاری های بانکی در جهت ایجاد و وصول

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران،
ali838.esm@gmail.com

** استادیار حقوق عمومی، گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران (نویسنده مسئول)،
gh.masoud@iaun.ac.ir

*** دانشیار حقوق عمومی، گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران،
emadzade2014@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۴/۲۸، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۰/۱۳

Copyright © 2018, IHCS (Institute for Humanities and Cultural Studies). This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose

با ایراد جدی مواجه است که در این مقاله نارساییها و خلاهای قانونی ناشی از مقرره گذاری مورد نقد و بررسی قرار خواهد گرفت.

کلیدواژه‌ها: مطالبات معوق، اعتبار، دولت، مداخله، بازار پول، بانک.

۱. مقدمه

بانکها به عنوان مهمترین منبع تأمین کننده نیازهای مالی بنگاههای اقتصادی از جایگاه ویژه ای در بازار مالی کشور برخوردارند. توان بانکها در تأمین نیازهای مالی، به شکل قابل توجهی بر فعالیتهای اقتصادی و عملکرد بنگاههای کشور تأثیرگذار بوده، از این رو توجه به کارآمدی و اثربخشی این نظام مالی از اهمیت ویژه ای در اقتصاد کشور برخوردار میباشد. چرا که، نظام بانکی یکی از ارکان اصلی نظامهای اقتصادی بوده و عملکرد صحیح و اصولی آن، می تواند به رشد و شکوفایی نظام اقتصادی کمک کند، در غیر این صورت، ضربه های سنگینی را بر پیکره اقتصاد وارد خواهد کرد. (دائی کریم زاده، گرجی زاده، ۱۳۹۴: ۵۷۲)

در سالهای اخیر بیشترین حجم انتقادات به سیستم بانکی کشور وارد شده و مدام بر اصلاح رفتار و ساختار بانک ها و نظام بانکی کشور در سطوح مختلف تأکید شده است، اما مساله اینجاست که از مجموعه مباحثی که توسط سیاست گذاران اقتصاد ایران در سالهای اخیر در مورد اصلاح نظام بانکی کشور مطرح شده، چنین به نظر می رسد که ریشه یابی معضلات و اولویت بندی آنها جهت افزایش کارایی نظام بانکی کشور به نحو صحیحی صورت نگرفته است.

عملکرد ضعیف نظام بانکی نیز، خود باعث آثاری منفی می شود از جمله این آثار منفی ایجاد مطالبات معوق است. ریشه های اصلی عملکرد ضعیف نظام بانکی کشور را باید در سه حوزه مورد شناسایی قرار داد. حوزه اول مربوط به روابط میان دولت و نظام بانکی، حوزه دوم مربوط به ساختار داخلی نظام بانکی و حوزه سوم مربوط به تعدد قوانین و مقررات بانکی است.

در این مبحث رابطه این حوزه ها با ایجاد بدهی معوق مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.

براساس حوزه اول باید به رابطه دولت و نظام بانکی و ایجاد مطالبات معوق بانکی اشاره کرد، آنچه امروزه به عنوان مهمترین معضل پیش روی نظام بانکی کشور مطرح است، افزایش روز افزون مطالبات معوق بانکها و به تبع آن، کاهش نقدینگی بانکها، اخلال در

نقش مقررہ گذاری بانکی در ایجاد و وصول مطالبات ... (علی اصغر اسماعیلی فر و دیگران) ۵۳

تخصیص منابع و نهایتاً کاهش سود بانکی است. ایجاد بحران در سیستم بانکی به علت عدم بازگشت مطالبات و به دلیل وابستگی گسترده فعالیت‌های سایر بخش‌های اقتصاد به بانک جهت تجهیز منابع، به سرعت قابل تسری به بخش واقعی اقتصاد بوده و در نتیجه، میتواند کل نظام اقتصادی کشور را با مخاطراتی مواجه سازد. (همان)

اگر ناکارآمدی تصدی دولت در اقتصاد و مطلوبیت اقتصادی مبتنی بر بازار را مسلم فرض کنیم نوبت به بررسی نقش دولت در بازار و میزان و شیوه دخالت آن در این حوزه خواهد بود. در این خصوص هیچ دانشمندی منکر لزوم دخالت دولت در بازار نیست، بلکه اختلاف در میزان و چگونگی ایفای این نقش است، به طوری که برخی متفکران همچون آدام اسمیت -طلایه دار تفکر بازار آزاد- نیز بر ضرورت دخالت حداقلی دولت در سیستم اقتصادی کشور اذعان دارند. وی در این خصوص سه وظیفه اصلی برای حکومت بر می شمرد: قانون گذاری، ایجاد نظم و امنیت و انجام خدمات عمومی (باقری، ۱۳۸۵؛ ۴۴)

اما نکته مهم و ظریف در اینجا شیوه انجام این وظایف است. زیرا اگر دولت این مسئولیت‌ها را به درستی و از طرق صحیحی به انجام نرساند، ممکن است هزینه دخالت وی بیش از فواید آن شود. از وظایف حداقلی و اصلی حکومت در اقتصاد، هدایت و نظارت بر بازار است که با اهرم‌های مختلفی صورت می‌گیرد. ایفای نقش دولت در بازار ظرفیتهای و حساسیت‌های ویژه دارد که چنانچه به صورت صحیح اجرا نشود ممکن است تأثیرات منفی فراوانی را به دنبال داشته باشد. تفکر مقررات زدایی که در دهه‌های اخیر بسیاری از کشورهای جهان را تحت تأثیر قرار داده، مویده همین مطلب است. مداخلات دولت باید در حد ضرورت و به شیوه‌ای مطلوب باشد. (شمس، ۱۳۸۱؛ ۱۱۲) که متأسفانه این روند در کشور ما رو به تزیاید بوده و روز به روز حوزه دخالت دولت در این امور جهت رتق وفتق امور جاری خود در حال افزایش است

رابطه دولت و سیستم بانکی کشور به نحوی است که دست دولت برای اعمال قدرت در رابطه با سیستم بانکی باز می‌باشد. متأسفانه دولت، سیستم بانکی کشور را با اهرم‌های مختلف تحت فشار قرار داده تا خواسته‌های خود را از طریق اعمال قدرت بر سیستم بانکی تأمین میکند، نرخ تورم بالا و بی‌ثبات، ضعف در تجهیز و تخصیص منابع مالی و بحران بدهی‌های معوقه در مجموع بیانگر این موضوع است. دولت از طریق انتشار پول از مسیر بانک مرکزی، جاده‌ای آسان در اختیار سیاست‌گذاران دولت نهاده است تا هرچه بیشتر خرج کنند و به زعم خویش با این رویه مملکت را بسازند و آباد کنند. بانک مرکزی

ایران از استقلال کافی جهت مدیریت سیستم پولی کشور و کنترل انتشار پول و ایفای وظایف بنیادی خود در حفظ ارزش پول ملی و کنترل تورم برخوردار نیست. متأسفانه بانک مرکزی توان مدیریت پایه پولی و در نتیجه عرضه پول را در اقتصاد کشور از دست داده است. (گرچی و میرترابی، همان، ۳۶۰)

یک نکته اساسی که وجود دارد آن است که دولت بانک‌ها را خزانه دوم خود تلقی می‌کند و بانک مرکزی نیز در دولت حق رأی ندارد و منابع مورد نیاز دولت برای رویارویی با وقایعی چون خشکسالی، زلزله و سیاست‌های حمایتی را نظام بانکی باید تامین کند. (علیزاده، ۱۳۸۴: ۴۵)

حوزه دوم که ساختار بانکی و ایجاد مطالبات معوق بانکی است؛ کشورهایی که استفاده قابل ملاحظه‌ای از ابزارهای بانک مرکزی می‌کنند، نوعاً پیشرفت کمتری در تجدید ساختار بانک داشته‌اند. این امر می‌تواند تا حدودی نشان‌دهنده این حقیقت باشد که در صورت موجود نبودن وفاق سیاسی وسیع برای تجدید ساختار همه‌جانبه، این امر توسط آژانس‌های تخصصی انجام پذیرفته است تا بانک مرکزی به تمرکز روی وظیفه اصلی خود در مورد اجرای سیاست پولی ادامه دهد. به طور اخص، در کشورهایی که بهترین نتایج را به دست آورده‌اند، مقامات در بدو امر تشخیص داده‌اند که مشکل عدم توانایی بازپرداخت بدهی بانک می‌باشد و نه فقدان نقدینگی، فلذا استفاده از تسهیلات را ممنوع کرده‌اند. برعکس، تمام کشورهای با پیشرفت آرام از ابزارهای بانک مرکزی به طور قابل ملاحظه استفاده کرده‌اند و بانک مرکزی اغلب با تعیین وظایف مدیریت و دارایی‌های بانک، به عنوان آژانس اصلی برای تجدید ساختار بانک عمل کرده است. این نوع از دخالت بانک مرکزی می‌تواند منجر به مشکلاتی شود. بدین مفهوم که پشتیبانی نقدینگی از بانک‌های ناتوان از پرداخت بدهی، انگیزه منفی ایجاد می‌کند و در برخورد با مشکلات بنیادی شکست می‌خورد، و مالکیت مستقیم و اعطای وام میان‌مدت توسط بانک مرکزی تضاد منافع به وجود می‌آورد. (درس‌هایی از تغییر ساختار سیستمیک بانکی، ۱۳۷۸: ۲۵)

اما حوزه سوم که منجر به ضعف عملکرد نظام بانکی شده و باعث می‌گردد که آثار منفی چون ایجاد مطالبات معوق داشته باشد، و موضوع اصلی این مقاله است، حوزه مقررات گذاری بانکی است، یعنی در این خصوص یک مجموعه مقررات وجود دارد که پراکنده است، و البته در یک مجموعه واحد تدوین نشده است. بعضی از قوانین مزبور قدیمی است و کارایی لازم را ندارد. به علاوه فقط این موارد نیست، بلکه مصوبات و آیین

نقش مقرره‌گذاری بانکی در ایجاد و وصول مطالبات ... (علی اصغر اسماعیلی فر و دیگران) ۵۵

نامه های زیادی وجود دارد که به این مجموعه مقررات قابل اضافه کردن است، برای مثال مصوبات شورای پول و اعتبار از جمله این هاست و این تعدد و تعارض قوانین به مشکلات موجود دامن میزند.

۲. نقد و بررسی مقرره گذاری بانکی

از آنجا که عملکرد ضعیف نظام بانکی کشور در راستای ایفای وظایف خود، مسأله چندان پوشیده ای نیست، قطعاً یکی از اولویتها و محورهای کلیدی هر طرح اصلاح اقتصادی در کشور، اصلاح عملکرد این نظام است. بر این اساس تأکید بر تحول نظام بانکی امری موجه می باشد؛ اما مسأله اساسی این است که برای طراحی و اجرای چنین طرحی، باید ابتدا ریشه های اصلی معضلات نظام بانکی کشور به نحو صحیح شناسایی و اولویت بندی شده و سپس بر اساس این شناخت، راهبرد اصلاحی در طرح تحول نظام بانکی، طراحی و اعمال شود.

مقرره گذاری در ادبیات فارسی به تنظیم گری، سامان دهی، قاعده مند سازی، تمشیت، انضام بخشی و تعدیل معنی شده است. مقرره گذاری را می توان به مجموعه فن هایی اطلاق کرد که هدف آنها صیانت از پایداری و شایستگی در انجام امور در حوزه های خاص است. (گرچی، ارزندریانی، ۱۳۸۷: ۲۲۱)

بنابراین مقرره گذاری ابزاری جدید در دست دولتها برای مداخله در اقتصاد است تا به آن به کنترل و تنظیم رفتار بازیگران بازار پردازند. دخالت دولت در اقتصاد به سه شیوه امکان پذیر است اولاً دولت از کانال نحوه هزینه کرد و تامین مخارج خود می تواند فعالیت اقتصادی را تحت تاثیر قرار دهد، ثانیاً بر اساس میزان مالکیتها و تصدی های خود می تواند حوزه فعالیت سایر بخشهای اقتصادی را مشخص نماید و ثالثاً دولت با تدوین و تنظیم قوانین و مقررات می تواند بستر انجام فعالیت اقتصادی را تحت تاثیر قرار دهد. (هادی فر، ۱۳۸۹: ۲۳)

آیین های اداری، فقدان توجیه منطقی (Formal rationality) ناشی از عدم تعیین تکلیف قانونی در مورد یک پدیده را به هنگام تصمیم گیری در قلمرو اختیارات گزینشی، با عرضه و تأمین یک توجیه بیرونی مبتنی بر دموکراتیک تر کردن و بهتر کردن کیفیت پیامدهای تصمیم گیری، جبران می کند.

اگر با نگاهی ابزاری به آیین‌های اداری، نگاه کنیم درستی تصمیمات و پیامدهای ناشی از آنها را تضمین می‌کنند. آیین‌های اداری برای موارد زیر مفید هستند:

۱- حمایت از حق و منفعت (آیین‌های اداری به‌عنوان یک سپر حقوقی عمل می‌کنند)
**تقویت «خوب اداره کردن» و در نتیجه، ارتقاء کیفیت تصمیمات نهایی وقتی که در تصمیم‌گیری اداری از اختیارات گزینشی استفاده می‌شود. برای شناخت نقش آیین‌های اداری در رابطه با کیفیت تصمیمات یعنی تقویت «خوب اداره کردن»، ضروری است که در اینجا اختیار گزینشی تعریف شود. اختیار گزینشی معمولاً متضمن دو مفهوم مشترک است انتخاب (Choice) و منفعت عام (General interest)

صاحب‌نظران توافق دارند که «اختیار گزینشی» (Discretion) به این معنی است که قانون به مقام اداری اجازه می‌دهد که از میان گزینه‌های متعدد قانونی (Several legal Possibilities)، با توجه به معیارهای غیر حقوقی، دست به انتخاب بزند. این انتخاب متضمن برقراری توازن میان منافع عمومی و خصوصی با استفاده از ارزش‌های فرا حقوقی در جهت تعیین یک «منفعت عام» است که به وسیله قوانین موضوعه تعیین نشده است. (ponce, 2005, 521) بنا به تعریف پیشنهادی کمیته وزرای اتحادیه اروپا: «اختیارات گزینشی به‌عنوان اختیاری که به یک مقام اداری درجه‌ای از آزادی عمل را برای تصمیم‌گیری واگذار می‌کند، مقام اداری را مجاز می‌سازد که میان تصمیمات متعدد مجاز و قانونی، تصمیمی را که از نظر او مناسب‌تر است اتخاذ نمایند». (Recommendation of the commission of Ministers, 1980, No.R(80) جوهر اختیارات گزینشی، یعنی انتخاب از میان گزینه‌های متعدد، در حقوق اداری سنتی مفهومی زاید تلقی می‌شد و به آن پرداخته نمی‌شد مگر برای محدود کردن مرزهایی که اختیارات گزینشی نباید به آنها تجاوز کند.

به علاوه در رویکرد سنتی، انتخاب کردن، موضوعی است که به سیاستگذاری مربوط می‌شود و یک موضوع حقوقی نیست. در انگاره‌های سنتی، حقوق اداری، در میان سایر موضوعات، فراهم‌کننده نوعی از دفاع برای افراد و سپری در مقابل تصمیمات خودسرانه و دلبخواهانه است. از این منظر، جایی که قانون پایان می‌پذیرد، خودکامگی آغاز می‌شود، و تنها حمایت موثر در مقابل خودکامگی بازنگری قضایی است.

بنابراین، حقوق اداری سنتی، به‌طور خاص علاقه‌ای به کیفیت تصمیم‌گیری براساس ایده «خوب اداره کردن» ندارد بلکه توجه آن معطوف به بازنگری قضایی تصمیمات غیر قانونی برای حمایت از شهروندان در مقابل خودسری‌های مقامات عمومی است. این یک

نقش مقررہ گذاری بانکی در ایجاد و وصول مطالبات ... (علی اصغر اسماعیلی فر و دیگران) ۵۷

رویکرد سلبی است به این مفهوم که رهیافتی علیه خودکامگی و تصمیم‌گیریهای دلبخواهانه، بدون توجه به «اداره خوب» یعنی کیفیت و درستی تصمیمات اداری می‌باشد. این رویکرد را می‌توان به دیدگاه هارلو و راولینگ که با استعاره نظریه‌های «چراغ قرمز» (Harlow, 1997, 29) بیان شده است مربوط دانست.

این رویکرد تا مدت‌ها در اغلب کشورهای اروپایی رایج بود و بر این اساس «اصل قانونی بودن» همچون یک بت پرستیده می‌شد. اما رویکردی جدید در سرتاسر اروپا و ایالات متحده رشد کرده است. این رویکرد جدید به «کیفیت تصمیمات» توجه دارد. این رویکرد به ویژه در ایالات متحده به خوبی استقرار یافته است. براساس این رویکرد، برخلاف رویکرد سنتی، انتخاب بر مبنای اختیارات گزینشی، به خودی خود به حقوق اداری پیوند می‌خورد، زیرا به تصمیمات خوب (درست) و خوب اداره کردن ارتباط پیدا می‌کند. این مهم است که تصمیماتی که مدیریت دولتی اتخاذ می‌کند، هم قانونی و هم صحیح باشد و ادله کافی از آن پشتیبانی کند. اهمیت آن از این جهت است که مردم خواهان چنین تصمیمات خوب و درستی هستند و می‌خواهند در فرآیند تصمیم‌گیریهایی که بر آنها اثر می‌گذارد مشارکت داشته باشند، تصمیماتی از قبیل آزادراهی که قرار است ساخته شود یا نیروگاه اتمی که باید تأسیس گردد. همانگونه که برابانت (Braibant) به خوبی بیان کرده است: «حتی وقتی که مقامات عمومی مجاز به انجام دادن کاری هستند که به انجام دادن آن تمایل دارند، آنها نمی‌توانند هر کاری را انجام دهند». (Sieur, 1972, 53) به عبارت دیگر بکارگیری و اعمال مناسب اختیارات، مورد توجه حقوق عمومی است و بکارگیری مناسب اختیارات گزینشی با ایده «خوب اداره کردن» تعریف می‌شود. این مفهوم به عنوان یک فن حقوقی معنای مخصوصی دارد.

۳. بررسی نحوه مدیریت دولت در نظام بانکی

نقش و کارکرد دولت در اقتصاد طی دو قرن اخیر، دستخوش تحولات عمیقی بوده است. شاید اغراق نباشد اگر قرن بیستم را تعیین کننده ترین دوره تاریخی از نظر نقش و جایگاه دولت در اداره امور اقتصادی و سیاسی دانست. اوایل قرن بیستم، مقارن با مواجهه اقتصادهای سرمایه داری با بحران‌های بزرگ اقتصادی از یک طرف و استقرار حکومت‌های مبتنی بر مارکسیسم از سوی دیگر بود. در این دوران بسیاری از نظرها به این سمت جلب شد که همه ناکارآمدی‌های نظام سرمایه داری، به صورت یک بحران فراگیر خود را نشان

داده و حکومت‌های مارکسیستی منعکس کننده تکامل طبیعی تاریخی بشر هستند که دلیل کامل تری را برای نظام سرمایه داری ارائه کرده اند. حالت کامل خود تصمیم در مورد نوع و میزان کالاهای تولیدی و نوع و مقدار کالاهای مصرفی می شود. (زارعی و شمس، ۱۳۹۲: ۱۶۵)

به عبارت دیگر پس از شکست نظریه های سرمایه داری در دهه ۱۹۳۰، اقتصاد جهان به سمت ارائه تعریفی جدید برای دولت و حوزه مداخلات آن پیش رفت. در این دوران دولت شبگرد اقتصاددانان لیبرال کنار گذاشته شد و به جای آن در بسیاری مناطق، به ویژه آمریکا و بسیاری از مناطق اروپای غربی، دولت مداخله گری برای کاهش بیکاری گسترده و راهنمایی اقتصاد به سمت دولت رفاه ظاهر شد. دولت رفاه به موازات ارائه خدمات رفاهی، مسئولیت سرمایه گذاری برای رشد ابرعهده گرفت. این امر موجب پیدایش بخش عظیمی از فعالیتهای اقتصادی دولت شد که قسمتی از آن از طریق ملی کردن برخی بنگاههای خصوصی و قسمتی از طریق سرمایه گذاری از محل وجوه عمومی در مؤسسات اقتصادی تازه تأسیس دولتی حاصل شد. به این ترتیب اقتصاد مختلط به وجود آمد؛ هرچند که الگوی آن در مناطق مختلف، متفاوت بود (میددی، میری و بروجنی، ۱۳۹۴: ۴۴)

در این رویکرد، دولت نهادی است که باید از طریق اقدامات مختلف از جمله به طور خاص وضع قوانین و مقررات به تنظیم بازار بپردازد و شرایط مناسبی برای کارکرد آن فراهم آورد و در عین حال در حوزه های مختلفی که بازار قادر به پاسخگویی به خواسته های جامعه نیست، مداخله کند، بلکه سعی در ایجاد کارایی در نظام اقتصادی، یکی از مهمترین اهداف آن به شمار می رود. در ادبیات اقتصادی، حقوقی و سیاسی آن چه برای نام گذاری این اقدامات مختلف به کار می رود، اصطلاح مقررات گذاری (Regulation) است که تقریباً از دهه ۱۹۸۰ به بعد تبدیل به یک شاخه مستقل مطالعاتی شده است. (زارعی و شمس، پیشین: ۱۶۶)

این که آیا دولت می بایستی در مقرره گذاری بانکی دخالت کند یا خیر مربوط به یک قضیه کلی تر است که تحت عنوان دخالت دولت در اقتصاد قابل بحث و بررسی است.

بحث میان مکاتب اقتصادی پیرامون حوزه مداخله اقتصادی دولت نیز از دیرباز وجود داشته است. تقریباً همه مکاتب اقتصادی نسبت به ماهیت دولت و گستره نقش آن در اقتصاد جهت گیری هایی داشته اند و این موضوع حاکی از اهمیت نقش دولتها در اقتصاد است. این قبیل جهت گیری ها از آنچه که تحت عنوان «دولت حداقل» خوانده می شود،

نقش مقررہ گذاری بانکی در ایجاد و وصول مطالبات ... (علی اصغر اسماعیلی فر و دیگران) ۵۹

آغاز شده و تا حداکثر نقش دولت در تنظیم امور اقتصادی « دولت حداکثر » گسترش می یابد.

در مورد اندازه مطلوب دولت بین مکاتب و دیدگاههای مختلف اقتصادی اتفاق نظر وجود ندارد. دولت ها را از نظر مداخله اقتصادی می توان در طیف گسترده ای دانست که از دولت کلاسیک آغاز و به دولت برنامه ریزی متمرکز ختم می شود. در میان این دو می توان به دولت قانونگذار، دولت رفاه، دولت سیاستگذار و دولت برنامه ریز بخشی اشاره کرد. با این حال، بیشتر صاحب نظران، بر لزوم ایجاد زیرساختهای لازم توسط دولت که شامل نهادهای حافظ حقوق مالکیت، سیاستگذاری، الزام به اجرای تعهدات و نظام باثبات مالی است، برای عملکرد بهتر بازار تاکید می کنند و ارایه خدمات اصلی یا پایه ای مبتنی بر نهادهای فوق را که شامل تامین امنیت و سطحی از رفاه اجتماعی است، ضروری می دانند. (بازمحمدی، چشمی، ۱۳۸۵: ۳)

۴. بررسی روند وصول مطالبات معوق در آیین نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی)

از آنجا که افزایش سطح مطالبات غیرجاری بانکی نه تنها می تواند سلامت هر یک از بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی کشور را با تهدید مواجه نماید بلکه در سطح کلان نیز به کاهش قدرت اعتباردهی شبکه بانکی و به دنبال آن تنگنای اعتباری بانکها و مآلاً با عنایت به بانک محور بودن نظام تأمین مالی در کشورمان، کاهش رشد اقتصادی خواهد انجامید. متأسفانه در سالهای اخیر، مطالبات غیر جاری رشد قابل توجهی داشته که این امر منجر به تضعیف توان اعتباردهی بانکها به دلیل عدم بازگشت بخش قابل ملاحظه ای از منابع تخصیصی، کاهش کیفیت دارایی های مؤسسات اعتباری و نیز افزایش ریسک هایی از قبیل ریسک نقدینگی و ریسک اعتباری شده است. لذا در صورت عدم اتخاذ تدابیر پیش گیرانه و مؤثر، این مهم تبعات جبران ناپذیری بر پیکره اقتصاد کشور خواهد داشت.

هیات وزیران بنا به پیشنهاد مشترک بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و وزارت امور اقتصادی و دارایی و به استناد ماده ۵ قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه های طرح و تسریع در اجرای طرح های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانکها - مصوب ۱۳۸۶ - آیین نامه وصول مطالبات سر رسیده گذشته، معوق و مشکوک الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) را تصویب کرده است.

در بخشنامه ای که در قالب آن آیین نامه مذکور تدوین شده است آمده است ضمن اعلام این که از تاریخ ابلاغ این آیین‌نامه، تمامی ضوابط و مقررات مغایر قابل استناد نمی‌باشد، انتظار می‌رود با تدابیر و مشوق‌های کم‌نظیر مقرر در آیین‌نامه موصوف، تسهیلات‌گیرندگان دارای بدهی غیرجاری نیز با استقبال از همراهی و همکاری بی‌شائبه و دلسوزانه اعضای محترم شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نشان دادن حسن نیت خود، تمامی تلاش‌ها و مساعی ممکن را برای تعیین تکلیف بدهی‌های غیرجاری خود نزد شبکه بانکی کشور معمول دارند، شایسته است شبکه بانکی کشور نیز با تمهید و اتخاذ تدابیر لازم، وضعیت فعلی مطالبات غیرجاری بانک‌ها را که به هیچ‌وجه در تراز و شأن نظام بانکی جمهوری اسلامی ایران به عنوان طلایه‌دار و پیشرو انجام عملیات بانکی بر پایه موازین شرع مقدس نمی‌باشد، بهبود بخشند.

بند چ ماده ۱ این آیین‌نامه در توصیف مطالبات آورده است: مطالبات اعم از مطالبات ریالی (شامل تسهیلات اعطایی به اشخاص حقیقی و حقوقی، بدهی مشتریان در حساب بدهکاران موقت، بدهی مشتریان در خصوص اعتبارات اسنادی و ضمانت‌نامه‌های پرداخت شده و بروات ارزی مدت‌دار پرداخت شده و پیش‌پرداخت در خصوص خرید اموال معاملات، اموال خریداری شده در خصوص عقود، کالاهای معاملات سلف، کار در جریان جعاله و خرید دین) و مطالبات ارزی (شامل تسهیلات از محل حساب ذخیره ارزی، ارز تنخواه صادراتی به شرح تعریف شده در بند (ح) و تمامی تسهیلاتی که دریافت‌کننده متعهد به بازپرداخت آن به ارز می‌باشد.

در این آیین‌نامه تلاش شده است که با نرم‌افزاری کردن محاسبات و کم کردن دخالت انسانی مطالبات را محاسبه کرده، و با این حرکت، امکان همکاری با بدهکاران را کاهش داده و نیز اطلاعات را به صورت بروز در اختیار سیستم بانکی قرار دهد. بر اساس ماده ۲ آیین‌نامه مؤسسه اعتباری موظف است طبق این آیین‌نامه، برنامه نرم‌افزاری مطالبات خود را به گونه‌ای اصلاح نماید که انتقال مانده آن به مطالبات سررسید گذشته، معوق، مشکوک‌الوصول، سوخت شده و غیره به صورت نرم‌افزاری و خودکار انجام شود. ارایه تمامی خدمات و تسهیلات بانکی منوط به ارایه شماره ملی، کدپستی و شناسه ملی اشخاص حقوقی است تا اعمال تصمیمات مقرر در این آیین‌نامه براساس مشخصات یادشده کاملاً به صورت الکترونیکی انجام شود.

نقش مقررہ گذاری بانکی در ایجاد و وصول مطالبات ... (علی اصغر اسماعیلی فر و دیگران) ۶۱

یکی دیگر از مواردی که در آیین نامه پیش بینی شده است امکان نظارت بانک مرکزی و اطلاعات و آگاهی سایر مؤسسات اعتباری از وضعیت اعتباری و مالی اعتبارگیرندگان است. به این صورت که اطلاعات اغلب رایانه ای و نرم افزاری بدهکاران در اختیار بانک مرکزی قرار گیرد و نیز سایر بانک ها نیز بتوانند با این شیوه از میزان خوش حسابی وام گیرندگان اطلاع پیدا کنند و اگر شخص مزبور فاقد فاکتورهای لازم برای اعطای تسهیلات و اعتبارات باشد از پرداخت به وی خودداری کنند و این مساله یکی از موضوعاتی است که می تواند از به وجود آمدن مطالبات معوق بعدی جلوگیری کند. (محرورمیت از دریافت خدمات از سیستم بانکی نیز در راستای جلوگیری از ایجاد و انباشت مطالبات اهرم موثری میباشد).

بر اساس مواد ۳ و ۴ این آیین نامه بانک مرکزی موظف است اطلاعات مربوط به مشتریان مؤسسه اعتباری از جمله اطلاعات مربوط به تمامی حسابهای مشتریان و اطلاعات مطالبات جاری و غیرجاری (شامل مبلغ و نوع مطالبات) را به صورت مستمر از مؤسسه اعتباری دریافت نماید. در صورت تقاضای مؤسسات اعتباری در اجرای ماده (۴) این آیین نامه، بانک مرکزی اطلاعات مورد نیاز را در اختیار آنها قرار خواهد داد. دستورالعمل این ماده توسط بانک مرکزی تهیه و ابلاغ خواهد شد. (ماده ۳) مؤسسه اعتباری موظف است قبل از اعطای هرگونه تسهیلات بانکی، با استعلام از بانک مرکزی، مانده بدهی اعم از جاری یا غیرجاری مشتریان به سیستم بانکی را برای اتخاذ تصمیم نسبت به تقاضای تسهیلات مدنظر قرار دهد. (ماده ۴)

۱.۴ نحوه نظارت و برقراری ارتباط با بانک مرکزی

از جمله اقداماتی که در آیین نامه مورد توجه قرار گرفته است، مقوله نظارت و پیگیری است. در این آیین نامه تلاش شده است که از همه امکانات استفاده شود اعم از نیروی داخلی بانکی و خارج از بانک، علاوه بر آن، بعد از اعطای تسهیلات، پیگیری برای اخذ مطالبات یکی از مهم ترین بخش های شکل نگرفتن مطالبات معوق است این روند می تواند حتی با استفاده از نیروهای انتظامی نیز صورت گیرد هرچند ماده پیش گفته به آن اشاره نکرده است. بر اساس ماده ۶ مؤسسه اعتباری موظف است با استفاده از کادر کارشناسی خود یا با بهره گیری از شرکتها و مؤسسات مشاوره ای، ضمن رعایت ضوابط در پرداخت تسهیلات، نظارت بر عملیات تعهدی گیرندگان تسهیلات را در اولویت امور قرار

داده و برنامه‌ریزی در رعایت انضباط برای پیگیری وصول مطالبات را در دستور کار خود قرار دهد. تبصره - مؤسسه اعتباری می‌تواند برای بهبود عملکرد وصول مطالبات، سیاستهای مناسبی از قبیل استفاده از امکانات بخش خصوصی را در امر وصول مطالبات به کار گیرد. گزارش‌ها به بانک مرکزی برای مشخص سازی وضعیت بدهکاران و نیز شفاف سازی وضعیت مطالبات معوق در مواد دیگر این آیین نامه نیز آمده است. بر اساس مواد ۸ و ۹ آیین نامه مذکور مؤسسه اعتباری باید به محض شناسایی مطالبات غیرجاری بیش از پانصد میلیون (۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال، اطلاعات تکمیلی را در مورد مشتری از جمله شناسایی اموال، بررسی وضعیت ضامنین وی و وضعیت مالی و سایر فعالیتهای مشتری جمع‌آوری و مراتب را به بانک مرکزی برای اطلاع سایر مؤسسات اعتباری ارسال نماید. (ماده ۸) مؤسسات اعتباری می‌توانند ضمن توافق با یکدیگر و اتخاذ تدابیر حقوقی، وصول مطالبات را از بدهکارانی که به چند مؤسسه اعتباری بدهی دارند به مؤسسه اعتباری که بیشترین مطالبه یا بیشترین وثیقه را دارد، واگذار نمایند و مراتب را طی گزارشی به اطلاع بانک مرکزی برسانند. (ماده ۹) شایان ذکر است که به دلیل عدم همکاری موثر بانکها در اجرای موارد فوق الذکر قابل نقد و بررسی است.

۲.۴ تحلیل تشکیل کمیته پیگیری وصول مطالبات

تشکیل کمیته پیگیری وصول مطالبات غیرجاری و تهیه گزارشهای مربوط به آن یکی دیگر از موضوعات مطرح در این آیین نامه است. برابر ماده ۷ آیین نامه مؤسسه اعتباری موظف است ظرف پانزده روز از ابلاغ این آیین نامه، یک کمیته دائمی را تحت سرپرستی یکی از اعضای هیئت مدیره به منظور سیاست‌گذاری، پیگیری وصول مطالبات غیرجاری و تهیه گزارشهای مربوط به آن تشکیل دهد.

تبصره ۱- کمیته یادشده موظف است نتیجه اقدامات انجام شده و روند وصول مطالبات را به صورت ماهانه به رئیس کل بانک مرکزی گزارش نماید.

تبصره ۲- کمیته یادشده بر فعالیتهای اداره حقوقی (در زمینه وصول مطالبات غیرجاری)، واحد سازمانی وصول مطالبات غیرجاری و خدمات مؤسسات و افراد خارج از مؤسسه اعتباری نظارت خواهد داشت.

براساس منشور کمیته عالی پیگیری مطالبات وظایف این کمیته تشریح شده و بدین قرار است:

نقش مقررہ گذاری بانکی در ایجاد و وصول مطالبات ... (علی اصغر اسماعیلی فر و دیگران) ۶۳

۱. نظارت بر تهیه و تدوین آیین نامه ها، بخشنامه ها، اطلاعیه ها و دستورالعملها در ارتباط با مطالبات معوق
 ۲. بررسی نارساییها در ارتباط با وضعیت و چگونگی وصول مطالبات معوق و ارائه رهنمودهای لازم به مدیریت شعب استانها و شعب
 ۳. بررسی وضعیت موجود مدیریت شعب از لحاظ وصول مطالبات به منظور ارائه راهکارهای مؤثر برای کاهش هرچه بیشتر این شاخص
 ۴. انجام برنامه ریزیهای لازم، بررسی نارسایی ها و راهنمایی و ارشاد شعب و مدیریت شعب به منظور پیشگیری از ایجاد مطالبات معوق
 ۵. نظارت بر جمع آوری و طبقه بندی اطلاعات مربوط به مطالبات معوق موسسه به تفکیک مشتریان و شعب، جهت اخذ مجوزهای لازم در جهت وصول مطالبات معوق از طریق تقسیم بدهی مشتریان با توجه به مصوبات صادره و حدود اختیارات.
 ۶. پیگیری اجرای مصوبات صادره از کمیته اعتباری شعب مستقل و مدیریت شعب استانها برحسب سوابق موجود در فایل رایانه مربوط به مشتریان بدهکار
 ۷. بررسی وضعیت تعهدات و بدهی مشتریان به صورت موردی.
 ۸. تعیین تکلیف آن دسته از تسهیلات کلان پرداختی استان ها که به سرفصل های مطالبات غیر جاری منتقل گردیده و طرح آن در کمیته عالی پیگیری وصول مطالبات
 ۹. تدوین برنامه نرم افزاری که انتقال مانده مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک الوصول را به صورت نرم افزاری و خودکار فراهم آورد.
 ۱۰. تدوین سیستمی که بر مبنای آن امکان جمع آوری اطلاعات (شامل مطالبات جاری و غیر جاری)، پایش تغییرات و ارائه گزارش های به موقع در مورد پرتفوی مطالبات، جهت اقدامات مؤثر فراهم شود.
 ۱۱. گزارش نتیجه اقدامات انجام شده و روند وصول مطالبات به صورت ماهانه به بانک مرکزی
 ۱۲. رایزنی با هیأت مدیره مؤسسه در خصوص تفویض اختیار به کمیته جهت امهال، تقسیم و استمهال بدهی مدیونین و بخشش جرائم.
- بند ۷ این منشور، اختیارات این کمیته را نیز برشمرده که بدین قرار است:
۱. راهبری کمیته های فرعی پیگیری وصول مطالبات در استان ها و اخذ و پایش گزارشات دریافتی از این کمیته ها

۲. دعوت و تعامل با بدهکاران تسهیلاتی عمده در خصوص نحوه بازپرداخت دیون و تصمیم‌گیری مربوطه در سطح بالای سازمان
۳. تعیین شرایط تقسیط و تمدید و احیاء و استمهال پرونده‌های تسهیلاتی (در صورت تفویض اختیار)
۴. قرارداد با اشخاص و شرکت‌های حقوقی در خصوص وصول مطالبات با اولویت رای مدیریت حقوقی
۵. امهال بدهی غیر جاری واحدهای تولیدی که طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ به دلیل شرایط کشور دچار مشکل شده و دارای بدهی غیر جاری گردیده‌اند و تا کنون تسهیلات خود را استمهال نموده‌اند. موضوع «کارگروه تسهیل و رفع موانع تولید»
۶. امهال بدهی غیر جاری واحدهای تولیدی دارای مصوبه از ۱۳۹۴ هیأت محترم وزیران که تا کنون تسهیلات خود ۰۲/ مصوبه شماره ۱۸۱۱ /ت/ ۵۰۷۲۰ ه مورخ ۱۶ را استمهال نموده‌اند.
۷. تصمیم‌گیری در خصوص تغییر طبقه تسهیلات امهالی به طبقه تسهیلات جاری با پرداخت ۲۰ درصد از کل مبلغ قرارداد تسهیلات امهالی.
۸. رفع محرومیت‌ها از مشتریان دارای بدهی غیر جاری منوط به رعایت ضوابط بانک مرکزی
۹. نظارت بر فعالیت‌های اداره حقوقی (در زمینه وصول مطالبات غیر جاری)، واحد سازمانی وصول مطالبات غیر جاری و خدمات مؤسسات و افراد خارج از مؤسسه اعتباری
۱۰. تصمیم‌گیری در خصوص وصول مطالبات به صورت سندیکایی
۱۱. امهال بدهی غیر جاری مشتریان برای یک بار با رعایت ضوابط بانک مرکزی (در صورت تفویض اختیار)
۱۲. بخشش وجه التزام تأخیر تأدیه دین حداکثر به میزان مابه‌التفاوت نرخ وجه التزام تأخیر تأدیه دین با نرخ سود مندرج در قرارداد تسهیلات اعطایی در قالب عقود غیر مشارکتی با نرخ بازده مورد انتظار تسهیلات اعطایی در قالب عقود مشارکتی (در صورت تفویض اختیار)

۳.۴ طرح های تشویقی و تنبیهی

یکی دیگر از مواردی که آیین نامه به آن پرداخته است، طرح های تشویقی و تنبیهی آیین نامه است به این صورت که برای کسانی که خوش حساب در پرداخت معوقات هستند، برای دریافت تسهیلات اولویت و نیز تخفیفاتی در نظر می گیرند و برای افراد بد حساب نیز وضعیت برعکس است. ماده ۱۰ به طرح های تشویقی موسسه اشاره می کند. براساس این ماده مؤسسه اعتباری می تواند در رابطه با مشتریان خوش حساب، شیوه های تشویقی زیر را در چارچوب ضوابط مقرر اعمال کند:

الف - در اولویت قرارداد مشتری برای دریافت تسهیلات و یا خدمات بانکی.

ب - تخفیف در نرخ کارمزد ارایه خدمات بانکی (در چارچوب مقررات مربوط) تا پنجاه درصد (۵۰٪).

ماده ۱۵ نیز سیاست های تشویقی برای بدهکاران بانکی را بیشتر کرده است. براساس این ماده مؤسسه اعتباری مجاز است به منظور تشویق بدهکاران (اعم از ارزی و ریالی) به بازپرداخت مانده بدهی، سیاستهای تشویقی زیر را در مورد این اشخاص اتخاذ نماید:

الف - رفع محرومیت های مندرج در بندهای (ب) الی (ث) ماده (۱۱) مشروط به تسویه بدهی در تمامی مؤسسات اعتباری.

ب - بخشش جریمه قراردادی تأخیر تأدیه دین، حداکثر به میزان مابه‌التفاوت نرخ وجه التزام تأخیر تأدیه دین مندرج در قرارداد مربوط و نرخ سود تسهیلات اعطایی، با تصویب هیئت مدیره، مشروط بر اینکه مشتری ظرف دو ماه از تاریخ ابلاغ این آیین نامه نسبت به تسویه بدهی های خود اقدام نماید. تبصره - در موارد استثنایی در بخش تولیدی، هیئت مدیره می تواند نسبت به بخشش حداکثر پنجاه درصد (۵۰٪) جریمه موضوع ماده (۱۲) اقدام نماید، مشروط بر اینکه بدهکار تمامی بدهی خود را نقداً تسویه نماید.

ج - به منظور بازگشت مناسب اصل و منافع حاصل از مطالبات غیر جاری ارزی، علاوه بر سیاستهای تشویقی یادشده هیئت مدیره مؤسسه اعتباری می تواند پس از انجام بررسیهای لازم، تدابیری اتخاذ نماید که بدهکاران ارزی که مطالبات آنها مربوط به تاریخ قبل از ابلاغ این آیین نامه بوده و نتوانسته اند مطابق با ضوابط حاکم بر مطالبات مربوط، تعهدات خود را ایفا کنند، بتوانند دیون خود را به ریال پرداخت نمایند، مشروط بر اینکه هیچگونه منع قانونی برای تبدیل مطالبات ارزی آنان به ریال وجود نداشته باشد و بازپرداخت تسهیلات اعطایی براساس قانون برحسب ارز الزام آور نشده باشد.

تبصره ۱- در این گونه موارد مبلغ ارزی اصل دین، به نرخ روز پرداخت وجه، توسط مؤسسه اعتباری تسعیر شده و وجه التزام تأخیر دیه به ترتیب مقرر شده در چارچوب قرارداد دریافت می‌شود.

تبصره ۲- در مواردی که گیرندگان تسهیلات از محل حساب ذخیره ارزی ضوابط مقرر در مصوبه شماره ۹۳۶۰۹/ت/۳۶۲۱۲ ک مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۰ را ملاک عمل قرار دهند، طبق ضوابط مصوبه یادشده عمل خواهد شد.

ماده ۱۱ نیز در بردارنده طرح های تنبیهی برای مشتریان بدحساب است. براساس این ماده مؤسسه اعتباری موظف است در مورد مشتریان بدحسابی که مجموع بدهی غیرجاری آنها در کل مؤسسات اعتباری بیش از پانصد میلیون (۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال باشد، تا تعیین تکلیف بدهی و تعهدات سررسید گذشته موارد زیر را اعمال نماید: الف - دریافت وجه التزام (جریمه تأخیر تأدیه)، به موجب قانون الحاق دو تبصره به ماده (۱۵) قانون عملیات بانکی بدون ربا - مصوب ۱۳۷۶ - معادل نرخ سود قراردادی به علاوه شش درصد (۶٪). ب - عدم اعطای هرگونه تسهیلات (اعم از ارزی و ریالی). پ - عدم گشایش اعتبارات اسنادی. ت - عدم تحویل دسته چک و افتتاح حساب جاری جدید. ث - محرومیت استفاده از تمامی تسهیلات و مشوق‌های صادراتی. تبصره - مؤسسات اعتباری موظفند قبل از اعطای تسهیلات بانکی و یا انجام خدمات بانکی موضوع بندهای (ب) الی (ث) این ماده، نسبت به بدحساب بودن مشتری و عدم محرومیت متقاضی از این خدمات در سایر مؤسسات اعتباری، از بانک مرکزی استعلام نمایند.

البته باید اشاره کرد طرح های تنبیهی و تشویقی تنها برای مشتریان نیست بلکه کارکنان نیز از این قاعده مستثنی نیستند. براساس ماده ۱۷ این آیین نامه مدیران و کارکنانی که در اثر تقصیر در انجام وظایف و یا عدم رعایت مقررات، موجب افزایش مطالبات غیرجاری می‌شوند، اعم از کسانی که در مراحل تصویب تسهیلات نقش داشته‌اند، رییس و معاون شعبه، مسئول اعتبارات و کارشناس ذی‌ربط و غیره مسئول بوده و براساس مقررات راجع به تخلفات اداری و انتظامی و سایر مقررات لازم‌الاجرا با آنان رفتار می‌شود.

تبصره ۱- مؤسسه اعتباری موظف است درخصوص تسهیلات معوق بیش از یک میلیارد (۱/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال، ضمن انجام اقدامات قانونی و ارائه گزارش عملکرد، فهرست کارکنانی که در مراحل تصمیم‌گیری و پرداخت تسهیلات سهل‌انگاری نموده‌اند را به همراه اقدامات تنبیهی صورت گرفته هر سه ماه یکبار به بانک مرکزی ارسال نماید.

نقش مقررہ گذاری بانکی در ایجاد و وصول مطالبات ... (علی اصغر اسماعیلی فر و دیگران) ۶۷

تبصره ۲ نیز تشویق را فراموش نکرده است. با این عبارت که مؤسسه اعتباری می‌تواند براساس دستورالعملی که به تصویب هیئت مدیره می‌رسد، برای کارکنانی که نقش مؤثر در وصول مطالبات غیرجاری دارند، یا موفق به شناسایی و معرفی اموال مدیونین یا ضامنین آنان به منظور توقیف می‌گردند، یا موجبات وصول به موقع اقساط را فراهم می‌آورند، پاداش مناسب لحاظ نماید.

۴.۴ بحثی پیرامون ماده ۱۴ آیین نامه

یکی از مواد جنجالی آیین نامه وصول مطالبات ماده ۱۴ این آیین نامه بود. براساس این ماده مؤسسات اعتباری موظفند به منظور کاهش مطالبات معوق و افزایش امکان وصول اقساط، از تاریخ ابلاغ این آیین نامه قراردادهای اعطای تسهیلات بانکی را به گونه‌ای منعقد نمایند که مشتری، افراد تحت تکفل وی، ضامن و یا ضامنین با شرط ضمن عقد به طور غیرقابل رجوع به مؤسسه اعتباری اختیار دهد که هرگونه مطالبات خود اعم از مستقیم و یا غیرمستقیم را پس از سررسید و در صورت عدم پرداخت، از موجودی هر یک از حسابها (ریالی و ارزی)، اموال و اسناد آنان نزد مؤسسه اعتباری و یا سایر مؤسسات اعتباری رأساً و بدون نیاز به حکم قضایی یا اجرایی برداشت نموده و به حساب بدهی مشتری منظور نماید. در صورتی که وجوه به صورت ارزی باشد، مؤسسه اعتباری آن را برداشت و به نرخ روز محاسبه می‌نماید. مشتری، افراد تحت تکفل وی، ضامن و یا ضامنین در صورت اقدام مؤسسه اعتباری به شرح یادشده حق هرگونه اعتراض و طرح دعوی را از خود سلب می‌نماید. مؤسسات اعتباری موظفند در صورت تعویق مطالبات، مراتب را به بانک مرکزی اعلام نمایند و بانک مرکزی بلافاصله دستور لازم را به مؤسسات اعتباری مربوط اعلام می‌نماید. مؤسسات اعتباری موظفند پس از دستور بانک مرکزی نسبت به انسداد حسابهای بدهکار و برداشت از آنها به میزان بدهی مشتری و وارین به مؤسسه اعتباری ذینفع اقدام نمایند. اقدام مؤسسه اعتباری ذینفع می‌تواند قبل و یا بعد از سیاستهای تشویقی موضوع ماده (۱۵) صورت گیرد.

درحالی که این ماده وجود داشت، برخی براساس ماده (۱) قانون تسهیل اعطای بانکی و کاهش هزینه های طرح و تسریع در اجراء طرحهای تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانکها که اشعار می‌دارد: « به منظور تسریع، تسهیل و تقویت سرمایه گذاری در طرحهای تولیدی (اعم از کالا یا خدمت) دریافت وثیقه خارج از ارزش دارایی و عواید آنی طرح، از

گیرندگان تسهیلات که توان مجری و توجیه اقتصادی، فنی و مالی و قابل ترهین طرح آنها به تایید بانک می‌رسد، توسط بانکهای عامل ممنوع است...» تعارضی به نظر می‌رسید به همین دلیل برخی با مراجعه به دیوان عدالت اداری گفته‌اند خواهشمند است دستور فرمایید در اجرای تبصره (۲) ماده (۲) قانون تشکیل این سازمان موضوع در هیأت عمومی آن دیوان مطرح و به طور فوق العاده و خارج از نوبت مورد رسیدگی قرار گیرد. موجب امتنان است که از تصمیم متخذه این سازمان را مطلع فرمایند.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۴ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است:

به موجب ماده ۱ قانون تسهیل اعطاء تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجراء طرحهای تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانکها مصوب سال ۱۳۸۶ مقرر شده است که «به منظور تسریع، تسهیل و تقویت سرمایه‌گذاری در طرحهای تولیدی (اعم از کالا یا خدمت) دریافت وثیقه خارج از ارزش دارایی و عواید آتی طرح از گیرندگان تسهیلات که توان مجری و توجیه اقتصادی، فنی و مالی و قابل ترهین طرح آنها به تایید بانک می‌رسد، توسط بانکهای عامل ممنوع است...» و مطابق ماده ۵ قانون یاد شده نیز دولت مکلف شده است ترتیبی اتخاذ کند که ظرف مدت یک سال از تاریخ تصویب قانون با ایجاد و به کارگیری نهادهای جدید مالی از قبیل بانک جامع اطلاعات، رتبه بندی و اعتبارسنجی مشتریان، گروههای مشاور مالی و سرمایه‌گذاری غیر دولتی، ساماندهی مطالبات معوق، موسسات تضمین اعتبار، زمینه تسهیل و تسریع اعطاء تسهیلات بانکی را فراهم نماید. نظر به مراتب مذکور، حکم مقرر در ماده ۱۴ آیین نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک الوصول موسسات اعتباری (ریالی و ارزی) که ناظر بر چگونگی اخذ تضمین و بازپرداخت تسهیلات اعطایی به مشتری است، ارتباطی با مقوله «ساماندهی مطالبات معوق» مصرح در ماده ۵ قانون یاد شده ندارد، ضمن این که اخذ تضمین از افراد تحت تکفل مشتری با حکم مقرر در ماده ۱ قانون یاد شده نیز مغایرت دارد. از طرفی اطلاق سلب حق دادخواهی از اشخاص موضوع ماده ۱۴ آیین نامه مورد اعتراض در مواردی که اشخاص مذکور حق دادخواهی خود را ساقط نکرده باشند از حدود اختیارات هیأت وزیران خارج است. بنا به مراتب ماده ۱۴ آیین نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک الوصول موسسات اعتباری (ریالی و ارزی) مستند به

نقش مقرره‌گذاری بانکی در ایجاد و وصول مطالبات ... (علی اصغر اسماعیلی فر و دیگران) ۶۹

بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می شود.

۵. نتیجه گیری

با توجه به اینکه اقتصاد کشور ما بانک محور است و کوچکترین بی توجهی به این مقوله میتواند کل نظام اقتصادی کشور را تحت تاثیر قرار دهد، فلذا مقرره گذاری بانکی باید ابزار متقن و محکمی در راستای تسریع و تسهیل روند جلوگیری از ایجاد مطالبات و ایضاً وصول مطالبات معوق باشد، لیکن آنچه در عمل مشاهده می شود برخلاف روح مقرره گذاری می باشد چرا که در حال حاضر مقرره گذاری ابزاری جدید در دست دولتها در راستای مداخله در اقتصاد کشور است تا بدینوسیله به کنترل و تنظیم رفتار بازیگران بازار بپردازند. در واقع پراکندگی مقرره گذاری، متروکه بودن مقررات، عدم انسجام و وحدت قوانین و تعارض قوانین با یکدیگر و مهمتر از همه مقرره گذاری دولت همسو با خواسته های روزمره خود از معضلات دیگر میباشد. فلذا به نظر می رسد در این مقوله و جهت جلوگیری از دخالت بی حد و مرز دولت در امر مقرره گذاری، باید تمهیدات جدی اتخاذ گردد و نقش قوه قضائیه در حمایت موثر قضایی در راستای جلوگیری از خودکامگی دولت در زمینه اجرای صحیح مقرره گذاری بایستی پررنگ تر شود، البته اخیراً در این راستا اقدامات خوبی از جمله تنظیم دقیق آئین نامه وصول مطالبات معوق، ایجاد شعب تخصصی در قوه قضائیه جهت رسیدگی به مطالبات معوق، اصلاح ساختار نظارتی و بازرسی بانک مرکزی، تشدید نظارت سازمان بازرسی کل کشور، تشکیل کمیته پیگیری وصول مطالبات، بررسی دقیق وضعیت مشتریان اعتباری زمان اعطای تسهیلات (اعتبارسنجی)، تجدید نظر در نحوه مقرره گذاری، امهال واحدهای تولیدی و غیر تولیدی، استفاده از ابزارهای تشویقی و تنبیهی برای مشتریان خوش حساب و بدحساب، استفاده از تجارب کشورهای توسعه یافته، جلوگیری از ارائه هرگونه خدمات بانکی به مشتریان بدحساب و اجرای دقیق و جدی ماده ۱۴ آئین نامه وصول مطالبات و غیره صورت پذیرفته و امید میرود مجموعه اقدامات فوق به به برون رفت از این معضل کمک مضاعف نماید و نهایتاً استقلال بانک مرکزی می تواند امور جاری بانکها را در امر مقرره گذاری تسهیل نموده و امر مقرره گذاری را تا حدودی شفاف سازد.

کتاب‌نامه

- ارجمند نژاد، عبدالمهدی، اصول اساسی برای نظارت بانکی موثر (اصول اساسی کمیته بال)، تابستان ۱۳۸۴، شماره ۴۵، روند..
- الهی نژاد، عقیل، ۱۳۹۵، کاهش ریسک اعتباری در موسسات مالی و اعتباری، نشر حانون.
- انصاری، باقر، فریادی، مسعود، عامری، فائزه، آقای طوق، مسلم، شفیعی سردشت، جعفر، لطفی، مرتضی، لطفی، حسن، ۱۳۹۵، ارزیابی آثار مقررات گذاری، به سوی مقررات گذاری بهتر (مجموعه مقالات) انتشارات خرسندی.
- بازمحمدی، حسین، چشمی، اکبر، اندازه دولت در اقتصاد ایران، ۱۳۸۵، مجموعه پژوهش‌های اقتصادی، اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی.
- باقری، محمود، ۱۳۸۵، اقتصاد مبتنی بر بازار و کاستی‌های حقوق خصوصی، مجله پژوهش و سیاست، شماره ۱۹.
- باغستانی میبیدی، مسعود؛ میری، اشرف السادات؛ صمدی بروجنی؛ لزوم دخالت دولت در مقررات‌گذاری و نظارت بر بازارهای مالی، مجله اقتصادی، مهر و آبان ۱۳۹۴، شماره ۷ و ۸.
- بدهی دولت به نظام بانکی و اثر آن در ضریب کفایت سرمایه، بانک و اقتصاد، آبان ۱۳۸۳ - شماره ۵۱. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ۱۳۷۸، ترمینولوژی حقوق تهران: گنج دانش.
- جمشیدی سعید، پورمتین، اصغر، مطالبات معوق بانکی موثر (اصول اساسی کمیته بال)، تابستان ۱۳۸۴، روند - شماره ۴۵.
- دائی کریم زاده، سعید، گرجی زاده، عطیه، تأثیر گسترش سهم بانک‌های خصوصی در نظام بانکی بر مطالبات معوق سیستم بانکی در ایران، فصلنامه پژوهش‌های پولی-بانکی، زمستان ۱۳۹۴، سال هشتم - شماره ۲۶.
- درس‌هایی از تغییر ساختار سیستمیک بانکی، بانک و اقتصاد «اسفند ۱۳۷۸ - شماره ۷. زارعی، محمدحسین؛ شمس، عرفان؛ تابستان ۱۳۹۲، درآمدی بر مفاهیم و نظریه‌های مقررات‌گذاری اقتصادی، مجله: تحقیقات حقوقی - شماره ۶۲.
- زنگباری، ناصر، ۱۳۹۶، حقوق بانکی: تسهیلات اعطایی، ضمانت‌نامه‌ها و پیگیری و وصول مطالبات، انتشارات جنگل.
- سکوتی نسیمی، رضا، ۱۳۹۵، حقوق مدنی، عقود معین، مضاربه (با نگاهی به مضاربه‌های بانکی)، انتشارات میزان.
- شمس، عبدالحمید، ۱۳۸۱، مقررات زدایی، انتشارات سمت.
- علیزاده، ژیلا، شهریور ۱۳۸۴، برخی از چالش‌های سیستم بانکی کشور: دولتی بودن سیستم بانکی هنوز هم یک چالش اساسی است، بانک و اقتصاد - شماره ۶۱.

نقش مقررہ گذاری بانکی در ایجاد و وصول مطالبات ... (علی اصغر اسماعیلی فر و دیگران) ۷۱

عطریان فر، فرامرزی، تابستان ۱۳۹۶، اصل امنیت حقوقی و مداخله دولت در عرصه اقتصاد، مجله: مطالعات حقوق عمومی « دوره چهل و هفتم - شماره ۲.

گرچی ارزندریانی، علی اکبر، ۱۳۸۷، مبانی حقوق عمومی، انتشارات جنگل.

گرچی ارزندریانی، علی اکبر، میرتربابی، ۱۳۹۵، هدیه السادات، مقررات گذاری بانکی، انتشارات خرسندی..

مجله اقتصاد ایران، دوشنبه ۲۷ بهمن ۱۳۹۳، گفتگو با رئیس سابق پژوهشکده پولی و بانکی.

موسویان، سیدعباس، زمستان ۱۳۹۲، خاگ قانونی مطالبه های غیرجاری در قانون عملیات بانکی بدون ربا، اقتصاد اسلامی - شماره ۵.

وکیلان، حسن، مرکز مالگیری، احمد، مقدمه ای بر فلسفه قانونگذاری: در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، شماره ۵۱.

هادی فر، داوود، ۱۳۸۹، نهادهای حقوقی تنظیم مقررات: ساختار و سازکار اجرایی، تهران، نشر عتروت نو.

Harlow Carol, Rawlings, Richard, Law and Administration', 1997

Ponce Juli, Good Administration and Administrative procedures, Global Legal Studies, 2005.

Recommendation of the commission of Ministers No.R(80)2 concerning the Exercise of Discretionary Power by Administrative Authorities, 316? Mtg, 11 March 1980

Sieur Lambert, Braibant's Conclusions, CE, 27 L'Actualite? Juridique: Droit Administratif, 1972