

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.

نقش مقررہ‌گذاری بانکی در ایجاد و وصول مطالبات معوق با نقد و تحلیل آیین‌نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق، و مشکوک‌الوصول بانک‌ها و مؤسسات اعتباری

علی اصغر اسماعیلی فر*

غلامحسین مسعود**، محمدکاظم عمادزاده***

چکیده

مقررہ‌گذاری بانکی وسیله و ابزاری برای نائل شدن به هدف مقررہ‌گذار، یعنی دولت، است و دولت با استفاده از این ابزار بازار پول را به سمت اهداف خود هدایت می‌کند. مقوله مداخله دولت در اقتصاد و میزان دخالت آن در بازار پول در جاهای مختلف مورد بررسی و نقد قرار گرفته است، اما این‌که چه میزان از این دخالت به ایجاد مطالبات معوق منجر می‌شود مسئله‌ای قابل بحث است. مطالبات معوق بانکی به منزله مشکلی اساسی گریبان‌گیر نظام بانکی شده است. از آن‌جاکه دولت یکی از بده‌کاران کلان بانکی است، این سیستم مقررہ‌گذاری که از جانب دولت طراحی می‌شود عیب ذاتی دارد؛ زیرا در این مقررات بحث تشویق و تنبیه در مورد پرداخت بدهی‌های معوق بده‌کاران مطرح است، درحالی‌که پرداخت براساس میزان اعتبار نیز باید ملاک باشد. از این نظر، شیوه مقررہ‌گذاری‌های بانکی به‌منظور ایجاد و وصول با ایراد جدی

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

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

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

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

مواجهه است که در این مقاله نارسایی‌ها و خلأهای قانونی ناشی از مقررکردن‌های مورد نقد و بررسی قرار خواهد گرفت.

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

۱. مقدمه

بانک‌ها به‌منزله مهم‌ترین منبع تأمین‌کننده نیازهای مالی بنگاه‌های اقتصادی از جایگاه ویژه‌ای در بازار مالی کشور برخوردارند. توان بانک‌ها در تأمین نیازهای مالی به‌شکل قابل‌توجهی در فعالیت‌های اقتصادی و عملکرد بنگاه‌های کشور تأثیرگذار است؛ ازاین‌رو، توجه به کارآمدی و اثربخشی این نظام مالی اهمیت ویژه‌ای در اقتصاد کشور دارد؛ چراکه نظام بانکی یکی از ارکان اصلی نظام‌های اقتصادی است و عملکرد صحیح و اصولی آن می‌تواند به رشد و شکوفایی نظام اقتصادی کمک کند که درغیراین‌صورت، ضربه‌های سنگینی را بر پیکره اقتصاد وارد خواهد کرد (دایی کریم‌زاده و گرجی‌زاده ۱۳۹۴: ۵۷۲).

در سال‌های اخیر بیش‌ترین حجم انتقادات به سیستم بانکی کشور وارد شده و مدام بر اصلاح رفتار و ساختار بانک‌ها و نظام بانکی کشور در سطوح مختلف تأکید شده است، اما مسئله این‌جاست که از مجموعه مباحثی که سیاست‌گذاران اقتصاد ایران در سال‌های اخیر درمورد اصلاح نظام بانکی کشور مطرح کرده‌اند، چنین به‌نظر می‌رسد که ریشه‌یابی معضلات و اولویت‌بندی آن‌ها به‌منظور افزایش کارایی نظام بانکی کشور به‌نحو صحیحی صورت نگرفته است.

عملکرد ضعیف نظام بانکی نیز باعث آثاری منفی می‌شود. ازجمله این آثار منفی ایجاد مطالبات معوق است. ریشه‌های اصلی عملکرد ضعیف نظام بانکی کشور را باید در سه حوزه موردشناسایی قرار داد. حوزه اول روابط دولت و نظام بانکی، حوزه دوم ساختار داخلی نظام بانکی، و حوزه سوم تعدد قوانین و مقررات بانکی است.

در این مبحث رابطه این حوزه‌ها با ایجاد بدهی معوق موردبحث و بررسی قرار خواهد گرفت.

براساس حوزه اول باید به رابطه دولت و نظام بانکی و ایجاد مطالبات معوق بانکی اشاره کرد. آنچه امروزه به‌منزله مهم‌ترین معضل پیش‌روی نظام بانکی کشور مطرح است افزایش روزافزون مطالبات معوق بانک‌ها و به‌دنبال آن کاهش نقدینگی بانک‌ها، اخلال در تخصیص منابع، و درنهایت، کاهش سود بانکی است. ایجاد بحران در سیستم بانکی به‌علت

بازنگشتن مطالبات و به‌علت وابستگی گسترده فعالیت‌های دیگر بخش‌های اقتصاد به بانک به‌منظور تجهیز منابع به‌سرعت قابل تسری به بخش واقعی اقتصاد است و در نتیجه، می‌تواند کل نظام اقتصادی کشور را با مخاطراتی مواجه سازد (همان).

اگر ناکارآمدی تصدی دولت در اقتصاد و مطلوبیت اقتصادی مبتنی‌بر بازار را مسلم فرض کنیم، نوبت به بررسی نقش دولت در بازار و میزان و شیوه دخالت آن در این حوزه خواهد رسید. هیچ دانشمندی منکر لزوم دخالت دولت در بازار نیست، بلکه اختلاف در میزان و چگونگی ایفای این نقش است، به‌طوری‌که برخی متفکران هم‌چون آدام اسمیت (طلایه‌دار تفکر بازار آزاد) نیز بر ضرورت دخالت حداقلی دولت در سیستم اقتصادی کشور اذعان دارند. او در این باره سه وظیفه اصلی را برای حکومت برمی‌شمرد: قانون‌گذاری، ایجاد نظم و امنیت، و انجام خدمات عمومی (باقری ۱۳۸۵: ۴۴).

اما نکته مهم و ظریف در این جا شیوه انجام‌دادن این وظایف است، زیرا اگر دولت این مسئولیت‌ها را به‌درستی و از طرق صحیحی به‌انجام نرساند، ممکن است هزینه دخالت او بیش از فواید آن شود. از وظایف حداقلی و اصلی حکومت در اقتصاد هدایت و نظارت بازار است که با اهرم‌های مختلفی صورت می‌گیرد. ایفای نقش دولت در بازار ظرافت‌ها و حساسیت‌های ویژه‌ای دارد که چنان‌چه به‌صورت صحیح اجرا نشود، ممکن است تأثیرات منفی فراوانی را به‌دنبال داشته باشد. تفکر مقررات‌زدایی که در دهه‌های اخیر بسیاری از کشورهای جهان را تحت‌تأثیر قرار داده، مؤید همین مطلب است. مداخلات دولت باید در حد ضرورت و به‌شیوه‌ای مطلوب باشد (شمس ۱۳۸۱: ۱۱۲) که متأسفانه این روند در کشور ما رو به تزايد است و روزبه‌روز حوزه دخالت دولت در این امور برای رتق‌وفتق امور جاری خود در حال افزایش است.

رابطه دولت و سیستم بانکی کشور به‌نحوی است که دست دولت برای اعمال قدرت در رابطه با سیستم بانکی باز است. متأسفانه، دولت سیستم بانکی کشور را با اهرم‌های مختلف تحت فشار قرار می‌دهد تا خواسته‌های خود را از طریق اعمال قدرت بر سیستم بانکی تأمین کند؛ نرخ تورم بالا و بی‌ثبات، ضعف در تجهیز و تخصیص منابع مالی، و بحران بدهی‌های معوقه 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 به‌زعم خویش با این رویه مملکت را بسازند و آباد کنند. بانک مرکزی ایران استقلال کافی برای مدیریت سیستم پولی کشور و کنترل انتشار پول و ایفای وظایف بنیادی خود در حفظ ارزش پول ملی و کنترل تورم ندارد. متأسفانه، بانک

مرکزی توان مدیریت پایه پولی و در نتیجه عرضه پول را در اقتصاد کشور از دست داده است (گرگی ارزندریانی و میرترابی ۱۳۹۵: ۳۶۰).

نکته اساسی این 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 باید نظام بانکی تأمین کند (علیزاده ۱۳۸۴: ۴۵).

حوزه دوم ساختار بانکی و ایجاد مطالبات معوق بانکی است. کشورهایی که استفاده قابل ملاحظه‌ای از ابزارهای بانک مرکزی می‌کنند پیشرفت کم‌تری در تجدید ساختار بانک داشته‌اند. این امر می‌تواند تا حدودی نشان‌دهنده این حقیقت باشد که در صورت نبود وفاق سیاسی وسیع برای تجدید ساختار همه‌جانبه آژانس‌های تخصصی این کار را انجام می‌دهند تا بانک مرکزی به تمرکز بر وظیفه اصلی خود در مورد اجرای سیاست پولی ادامه دهد. به‌طور خاص، در کشورهایی که بهترین نتایج را به دست آورده‌اند مقامات در بدو امر تشخیص داده‌اند که مشکل ناتوانی بازپرداخت بدهی بانک است و نه فقدان نقدینگی؛ بنابراین، استفاده از تسهیلات را ممنوع کرده‌اند. برعکس، تمامی کشورهای با پیشرفت آرام از ابزارهای بانک مرکزی به‌طور قابل ملاحظه‌ای استفاده کرده‌اند و بانک مرکزی اغلب با تعیین وظایف مدیریت و دارایی‌های بانک در جایگاه آژانس اصلی برای تجدید ساختار بانک عمل کرده است. این نوع از دخالت بانک مرکزی می‌تواند به مشکلاتی منجر 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 میان مدت به دست بانک مرکزی تضاد منافع به وجود می‌آورد (درس‌هایی از تغییر ساختار سیستمیک بانکی ۱۳۷۸: ۲۵).

حوزه سوم که به ضعف عملکرد نظام بانکی منجر شده و آثار منفی‌ای چون ایجاد مطالبات معوق دارد و موضوع اصلی این مقاله است حوزه مقررات‌گذاری بانکی است، یعنی مجموعه مقرراتی وجود دارد که پراکنده است و البته در مجموعه واحدی تدوین نشده است. بعضی از این قوانین قدیمی است و کارایی لازم را ندارد. به‌علاوه، فقط این موارد نیست، بلکه مصوبات و آیین‌نامه‌های زیادی وجود دارد که می‌توان به این مجموعه مقررات اضافه کرد. مثلاً، مصوبات شورای پول و اعتبار از جمله این‌هاست و این تعدد و تعارض قوانین به مشکلات موجود دامن می‌زند.

۲. نقد و بررسی مقررہ‌گذاری بانکی

از آن‌جاکه عملکرد ضعیف نظام بانکی کشور برای ایفای وظایف خود مسئله چندانی پوشیده‌ای 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 است، اما مسئله اساسی این است که برای طراحی و اجرای چنین طرحی باید ابتدا ریشه‌های اصلی معضلات نظام بانکی کشور به‌نحو صحیح شناسایی و اولویت‌بندی شود و سپس، براساس این شناخت راه‌برد اصلاحی در طرح تحول نظام بانکی طراحی و اعمال شود. مقررہ‌گذاری در ادبیات فارسی به‌معنای تنظیم‌گری، سامان‌دهی، قاعده‌مندسازی، تمثیت، انتظام‌بخشی، و تعدیل است. مقررہ‌گذاری را می‌توان به مجموعه‌فنی‌هایی اطلاق کرد که هدف آن‌ها صیانت از پایداری و شایستگی در انجام امور در حوزه‌های خاص است (گرچی ارزندریانی ۱۳۸۷: ۲۲۱).

بنابراین، مقررہ‌گذاری ابزاری جدید در دست دولت‌ها برای مداخله در اقتصاد است تا با آن رفتار بازیگران بازار را کنترل و تنظیم کنند. دخالت دولت در اقتصاد به سه شیوه امکان‌پذیر است: اول، دولت از کانال نحوه هزینه‌کرد و تأمین مخارج خود می‌تواند فعالیت اقتصادی را تحت‌تأثیر قرار دهد؛ دوم، براساس میزان مالکیت‌ها و تصدی‌های خود می‌تواند حوزه فعالیت بخش‌های دیگر اقتصادی را مشخص کند؛ و سوم، دولت با تدوین و تنظیم قوانین و مقررات می‌تواند بستر انجام فعالیت اقتصادی را تحت‌تأثیر قرار دهد (هادی‌فر ۱۳۸۹: ۲۳).

آیین‌های اداری فقدان توجیه منطقی (formal rationality) ناشی از تعیین تکلیف‌نکردن قانونی درمورد یک پدیده را هنگام تصمیم‌گیری در قلمرو اختیارات گزینشی با عرضه و تأمین یک توجیه بیرونی مبتنی بر دموکراتیک‌ترکردن و بهترکردن کیفیت پی‌آمدهای تصمیم‌گیری جبران می‌کند.

اگر با نگاهی ابزاری به آیین‌های اداری نگاه کنیم، متوجه می‌شویم که این آیین‌ها درستی تصمیم‌ها و پی‌آمدهای ناشی از آن‌ها را تضمین می‌کنند. آیین‌های اداری برای این موارد مفیدند:

۱. حمایت از حق و منفعت (آیین‌های اداری به‌منزله سپر حقوقی عمل می‌کنند)؛
۲. تقویت خوب‌اداره‌کردن و در نتیجه ارتقای کیفیت تصمیم‌های 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 اختیار گزینشی (discretion) تعریف شود. اختیار گزینشی معمولاً متضمن دو مفهوم مشترک است انتخاب (choice) و منفعت عام (general interest).

صاحب نظران توافق دارند که اختیار گزینشی به این معنی است که قانون به مقام اداری اجازه می‌دهد که از میان گزینه‌های متعدد قانونی (several legal possibilities) باتوجه به معیارهای غیرحقوقی دست به انتخاب بزند. این انتخاب متضمن برقراری توازن میان منافع عمومی و خصوصی با استفاده از ارزش‌های فراحقوقی به منظور تعیین «منفعت عام» است که در قوانین موضوعه تعیین نشده است (Ponce 2005: 521). بنابه تعریف پیش‌نهادی کمیته وزرای اتحادیه اروپا «اختیارات گزینشی اختیاری است که به یک مقام اداری درجه‌ای از آزادی عمل را برای تصمیم‌گیری واگذار می‌کند و مقام اداری را مجاز می‌سازد که میان تصمیمات متعدد مجاز و قانونی تصمیمی را که از نظر او مناسب‌تر است اتخاذ کند» (Recommendation of the Commission of Ministers 1980: no. R 80). جوهر اختیارات گزینشی، یعنی انتخاب از میان گزینه‌های متعدد، در حقوق اداری سنتی مفهومی زائد تلقی می‌شد و به آن پرداخته نمی‌شد مگر برای محدود کردن مرزهایی که اختیارات گزینشی نباید به آن‌ها تجاوز کند.

به‌علاوه، در رویکرد سنتی انتخاب کردن موضوعی است که به سیاست‌گذاری مربوط می‌شود و موضوعی حقوقی نیست. در انگاره‌های سنتی حقوق اداری درکنار دیگر موضوع‌ها فراهم‌کننده نوعی از دفاع برای افراد و سپری درمقابل تصمیم‌های خودسرانه و دل‌خواهانه است. از این منظر، جایی که قانون پایان می‌پذیرد خودکامگی آغاز می‌شود و تنها حمایت مؤثر در مقابل خودکامگی بازنگری قضایی است.

بنابراین، حقوق اداری سنتی به‌طور خاص علاقه‌ای به کیفیت تصمیم‌گیری براساس ایده «خوب‌اداره کردن» ندارد، بلکه توجه آن معطوف به بازنگری قضایی تصمیم‌های غیرقانونی برای حمایت از شهروندان درمقابل خودسری‌های مقامات عمومی است. این رویکردی سلبی است؛ به این مفهوم که ریافتی علیه خودکامگی و تصمیم‌گیری‌های دل‌خواهانه و بدون توجه به «اداره خوب» یعنی کیفیت و درستی تصمیم‌های اداری است. این رویکرد را می‌توان به دیدگاه هارلو و راولینگ که با استعاره نظریه‌های «چراغ قرمز» بیان شده است مربوط دانست (Harlow 1997: 29).

این رویکرد تا مدت‌ها در اغلب کشورهای اروپایی رایج بود و بر این اساس «اصل قانونی بودن» هم‌چون بتی پرستیده می‌شد، اما رویکردی جدید در سرتاسر اروپا و ایالات

متحدہ رشد کردہ است. این رویکرد جدید بہ «کیفیت تصمیمات» توجہ دارد. این رویکرد بہ‌ویژہ در ایالات متحدہ بہ‌خوبی استقرار یافتہ است. براساس این رویکرد برخلاف رویکرد سنتی انتخاب بر مبنای اختیارات گزینشی بہ‌خودی‌خود بہ حقوق اداری پیوند می‌خورد، زیرا بہ تصمیمات خوب (درست) و خوب‌ادارہ‌کردن ارتباط پیدا می‌کند. این مهم است کہ تصمیم‌هایی کہ مدیریت دولتی اتخاذ می‌کند ہم قانونی و ہم صحیح باشد و ادلہ کافی از آن پشتیبانی کند. اهمیت آن از این نظر است کہ مردم خواهان چنین تصمیم‌های خوب و درستی هستند و می‌خواهند در فرایند تصمیم‌گیری‌هایی کہ بر آن‌ها اثر می‌گذارد مشارکت داشته باشند. تصمیم‌هایی از قبیل آزادراهی کہ قرار است ساخته شود یا نیروگاہ اتمی‌ای کہ باید تأسیس گردد. همان‌گونه کہ برانت (Braibant) بہ‌خوبی بیان کرده است: «حتی وقتی کہ مقامات عمومی مجاز بہ انجام‌دادن کاری هستند کہ بہ انجام‌دادن آن تمایل دارند، آن‌ها نمی‌توانند ہر کاری را انجام دهند» (Sieur 1972: 53). بہ‌عبارت‌دیگر، بہ‌کارگیری و اعمال مناسب اختیارات مورد توجہ حقوق عمومی است و بہ‌کارگیری مناسب اختیارات گزینشی با ایدہ «خوب‌ادارہ‌کردن» تعریف می‌شود. این مفہوم بہ‌منزلہ 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 بودہ است. شاید اغراق نباشد اگر قرن بیستم را تعیین‌کنندہ‌ترین دورہ تاریخی از نظر نقش و جایگاہ دولت در ادارہ امور اقتصادی و سیاسی بدانیم. اوایل قرن بیستم مقارن با مواجهہ اقتصادهای سرمایہ‌داری با بحران‌های بزرگ اقتصادی از یک طرف، و استقرار حکومت‌های مبتنی بر مارکسیسم از سوی دیگر، بود. در این دوران بسیاری از نظرہا بہ این سمت جلب شد کہ ہمہ ناکارآمدی‌های نظام سرمایہ‌داری بہ‌صورت بحرانی فراگیر خود را نشان دادہ است و حکومت‌های مارکسیستی منعکس‌کنندہ تکامل طبیعی تاریخی بشرند کہ دلیل کامل‌تری را برای نظام سرمایہ‌داری ارائه کردہ‌اند. حالت کامل تصمیم درمورد نوع و میزان کالاهای تولیدی و نوع و مقدار کالاهای مصرفی است (زارعی و شمس ۱۳۹۲: ۱۶۵).

بہ‌عبارت‌دیگر، پس از شکست نظریہ‌های سرمایہ‌داری در دہہ ۱۹۳۰ اقتصاد جهان بہ سمت ارائه تعریفی جدید برای دولت و حوزہ مداخلات آن پیش رفت. در این دوران دولت شب‌گرد اقتصاددانان لیبرال کنار گذاشتہ شد و بہ‌جای آن در بسیاری مناطق، بہ‌ویژہ

آمریکا و بسیاری از مناطق اروپای غربی، دولت مداخله‌گر برای کاهش بی‌کاری گسترده و راه‌نمایی اقتصاد به سمت دولت رفاه ظاهر شد. دولت رفاه به موازات ارائه خدمات رفاهی مسئولیت سرمایه‌گذاری را برای رشد برعهده گرفت. این امر موجب پیدایش بخش عظیمی از فعالیت‌های اقتصادی دولت شد که قسمتی از آن از طریق ملی‌کردن برخی بنگاه‌های خصوصی و قسمتی از طریق سرمایه‌گذاری از محل وجوه عمومی در مؤسسات اقتصادی تازه تأسیس دولتی حاصل شد. به این ترتیب، اقتصاد مختلط به وجود آمد، هرچند الگوی آن در مناطق مختلف متفاوت بود (مبیدی و دیگران ۱۳۹۴: ۴۴).

در این رویکرد دولت نهادی است که باید از طریق اقدامات مختلف از جمله به‌طور خاص با وضع قوانین و مقررات بازار را تنظیم کند و وضعیت مناسبی برای کارکرد آن فراهم آورد و درعین حال، در حوزه‌های مختلفی که بازار قادر به پاسخ‌گویی به خواسته‌های جامعه نیست مداخله کند. سعی در ایجاد کارآیی در نظام اقتصادی یکی از مهم‌ترین اهداف دولت به‌شمار می‌رود. در ادبیات اقتصادی، حقوقی، و سیاسی آنچه برای نام‌گذاری این اقدامات مختلف به کار می‌رود اصطلاح مقررات‌گذاری (regulation) است که تقریباً از دهه ۱۹۸۰ به بعد به شاخه مطالعاتی مستقلی تبدیل شده است (زارعی و شمس ۱۳۹۲: ۱۶۶).

این که آیا دولت باید در مقررگذاری بانکی دخالت کند یا خیر مربوط به قضیه‌ای کلی‌تر است که ذیل عنوان دخالت دولت در اقتصاد قابل بحث و بررسی است.

بحث میان مکاتب اقتصادی درباره حوزه مداخله اقتصادی دولت نیز از دیرباز وجود داشته است. تقریباً همه مکاتب اقتصادی در مورد ماهیت دولت و گستره نقش آن در اقتصاد جهت‌گیری‌هایی داشته‌اند و این موضوع حاکی از اهمیت نقش دولت‌ها در اقتصاد است. این قبیل جهت‌گیری‌ها از آنچه با عنوان «دولت حداقل» خوانده می‌شود آغاز شده است و تا حداکثر نقش دولت در تنظیم امور اقتصادی، یعنی «دولت حداکثر» گسترش می‌یابد.

در مورد اندازه مطلوب دولت بین مکاتب و دیدگاه‌های مختلف اقتصادی اتفاق نظر وجود ندارد. دولت‌ها را از نظر مداخله اقتصادی می‌توان طیف گسترده‌ای دانست که از دولت کلاسیک آغاز می‌شود و به دولت برنامه‌ریزی متمرکز ختم می‌گردد. در میان این دو می‌توان به دولت قانون‌گذار، دولت رفاه، دولت سیاست‌گذار، و دولت برنامه‌ریز بخشی اشاره کرد. باین حال، بیش‌تر صاحب‌نظران بر لزوم ایجاد زیرساخت‌های لازم به‌دست دولت برای عملکرد بهتر بازار که شامل نهادهای حافظ حقوق مالکیت، سیاست‌گذاری، الزام به اجرای تعهدات، و نظام باثبات مالی است تأکید می‌کنند و ارائه خدمات اصلی یا

پایه‌ای مبتنی بر این نهادها را که شامل تأمین امنیت و سطحی از رفاه اجتماعی است، ضروری می‌دانند (بازمحمدی و چشمی ۱۳۸۵: ۳).

۴. بررسی روند وصول مطالبات معوق در آیین‌نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق، و مشکوک‌الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی)

افزایش سطح مطالبات غیرجاری بانکی نه تنها می‌تواند سلامت هریک از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی کشور را با تهدید مواجه کند، بلکه در سطح کلان نیز به کاهش قدرت اعتباردهی شبکه بانکی و به دنبال آن تنگنای اعتباری بانک‌ها منجر می‌شود و با توجه به بانک‌محور بودن نظام تأمین مالی در کشورمان کاهش رشد اقتصادی اتفاق خواهد افتاد. متأسفانه، در سال‌های اخیر مطالبات غیرجاری رشد قابل توجهی داشتند که این امر به تضعیف توان اعتباردهی بانک‌ها به علت بازنگشتن بخش قابل ملاحظه‌ای از منابع تخصیصی، کاهش کیفیت دارایی‌های مؤسسات اعتباری، و نیز افزایش ریسک‌هایی از قبیل ریسک نقدینگی و ریسک اعتباری منجر شده است. بنابراین، در صورت اتخاذ نکردن تدابیر پیش‌گیرانه و مؤثر تبعات جبران‌ناپذیری بر پیکره اقتصاد کشور خواهد داشت.

هیئت وزیران بنابه 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 هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها (مصوب ۱۳۸۶) آیین‌نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق، و مشکوک‌الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) را تصویب کرده است.

در بخش‌نامه‌ای که در قالب آن آیین‌نامه تدوین شده آمده است ضمن اعلام این‌که از تاریخ ابلاغ این آیین‌نامه هیچ‌یک از ضوابط و مقررات مغایر قابل استناد نیست، انتظار می‌رود که با تدابیر و مشوق‌های کم‌نظیر مقرر در آیین‌نامه موصوف به تسهیلات‌گیرندگان دارای بدهی غیرجاری با استقبال از هم‌راهی و همکاری بی‌شائبه و دل‌سوزانه اعضای محترم شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نشان‌دادن حسن‌نیت 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 شأن نظام بانکی

جمهوری اسلامی ایران به منزلهٔ طلایه‌دار و پیش‌رو انجام عملیات بانکی برپایهٔ موازین شرع مقدس نیست، بهبود بخشند.

بند «ج» مادهٔ 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 درخصوص اعتبارات اسنادی و ضمانت‌نامه‌های پرداخت‌شده و بروات ارزی مدت‌دار پرداخت‌شده و پیش‌پرداخت درخصوص خرید اموال معاملات، اموال خریداری‌شده درخصوص عقود، کالاهای معاملات سلف، کار در جریان جعاله، و خرید دین) و مطالبات ارزی (شامل تسهیلات از محل حساب ذخیرهٔ ارزی، ارز تن‌خواه صادراتی به شرح تعریف‌شده 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 کم‌کردن دخالت انسانی مطالبات را محاسبه کنند و با این حرکت امکان همکاری با بده‌کاران را کاهش دهند و نیز اطلاعات را به صورت به‌روز در اختیار سیستم بانکی قرار دهند. براساس مادهٔ ۲ این آیین‌نامه مؤسسهٔ اعتباری موظف است برنامهٔ نرم‌افزاری مطالبات خود را به گونه‌ای اصلاح کند که انتقال ماندهٔ آن به مطالبات سررسید گذشته، معوق، مشکوک‌الوصول، سوخت‌شده، و ... به صورت نرم‌افزاری و خودکار انجام شود. ارائهٔ تمامی خدمات و تسهیلات بانکی منوط به ارائهٔ شمارهٔ ملی، کدپستی، و شناسهٔ ملی اشخاص حقوقی است تا اِعمال تصمیم‌های مقرر در این آیین‌نامه براساس مشخصات یادشده کاملاً به صورت الکترونیکی انجام شود.

یکی دیگر از مواردی که در آیین‌نامه پیش‌بینی شده است امکان نظارت بانک مرکزی و اطلاعات و آگاهی دیگر مؤسسات اعتباری از وضعیت اعتباری و مالی اعتبارگیرندگان است. به این صورت که اطلاعات رایانه‌ای و نرم‌افزاری بده‌کاران در اختیار بانک مرکزی قرار گیرد و دیگر بانک‌ها نیز بتوانند با این شیوه از میزان خوش‌حسابی وام‌گیرندگان اطلاع پیدا کنند و اگر شخص فاقد شروط لازم برای اعطای تسهیلات و اعتبارات باشد، از پرداخت به او خودداری کنند و این مسئله یکی از موضوع‌هایی است که می‌تواند از به‌وجود آمدن مطالبات معوق بعدی جلوگیری کند (محرومیت از دریافت خدمات از سیستم بانکی نیز به منظور جلوگیری از ایجاد و انباشت مطالبات اهرم مؤثری است).

براساس مواد ۳ و ۴ این آیین‌نامه بانک مرکزی موظف است اطلاعات مربوط به مشتریان مؤسسه اعتباری را، از جمله اطلاعات مربوط به تمامی حساب‌های مشتریان و اطلاعات مطالبات جاری و غیرجاری (شامل مبلغ و نوع مطالبات) به صورت مستمر از مؤسسه اعتباری دریافت کند. در صورت تقاضای مؤسسات اعتباری در اجرای ماده ۴ این آیین‌نامه بانک مرکزی اطلاعات موردنیاز را در اختیار آن‌ها قرار خواهد داد. دستورالعمل این ماده را بانک مرکزی تهیه و ابلاغ خواهد کرد (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 آیین‌نامه موردتوجه قرار گرفته مقوله نظارت و پی‌گیری است. در این آیین‌نامه 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 مهم‌ترین بخش‌های شکل‌نگرفتن مطالبات معوق است. این روند می‌تواند حتی با استفاده از نیروی انتظامی نیز صورت گیرد، هرچند ماده پیش‌گفته به آن اشاره نکرده است. براساس ماده ۶ مؤسسه اعتباری موظف است با استفاده از کادر کارشناسی خود یا با بهره‌گیری از شرکت‌ها و مؤسسات مشاوره‌ای ضمن رعایت ضوابط در پرداخت تسهیلات نظارت بر عملیات تعهدی گیرندگان تسهیلات را در اولویت امور قرار دهد و برنامه‌ریزی را در رعایت انضباط برای پی‌گیری وصول مطالبات در دستورکار 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».

گزارش به بانک مرکزی برای مشخص کردن وضعیت بده‌کاران و نیز شفاف‌سازی وضعیت مطالبات معوق در مواد دیگر این آیین‌نامه نیز آمده است. براساس مواد ۸ و ۹ آیین‌نامه یادشده 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 ضامن‌های او، وضعیت مالی، و دیگر فعالیت‌های مشتری جمع‌آوری کند و

مراتب را به منظور اطلاع دیگر مؤسسات اعتباری به بانک مرکزی ارسال کند (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 اعتباری‌ای که بیش‌ترین مطالبه یا بیش‌ترین وثیقه را دارد واگذار کنند و مراتب را طی گزارشی به اطلاع بانک مرکزی برسانند (ماده ۹). شایان ذکر است که همکاری نکردن مؤثر بانک‌ها در اجرای موارد یادشده 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 موضوع‌های مطرح‌شده در این آیین‌نامه است. برابر ماده ۷ آیین‌نامه مؤسسه اعتباری موظف است ظرف پانزده روز از ابلاغ این آیین‌نامه یک کمیته دائمی را تحت سرپرستی یکی از اعضای هیئت‌مدیره به منظور سیاست‌گذاری، پی‌گیری وصول مطالبات غیرجاری، و تهیه گزارش‌های مربوط به آن تشکیل دهد.

تبصره ۱ - «کمیته یادشده موظف است نتیجه اقدامات انجام‌شده 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:

۱. نظارت بر تهیه و تدوین آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها، اطلاعیه‌ها، و دستورالعمل‌ها در ارتباط با مطالبات معوق؛
۲. بررسی نارسایی‌ها در ارتباط با وضعیت و چگونگی وصول مطالبات معوق و ارائه راه‌نمودهای 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 برنامه‌ریزی‌های لازم، بررسی نارسایی‌ها، و راه‌نمایی و ارشاد شعب و مدیریت شعب به منظور پیش‌گیری از ایجاد مطالبات معوق؛

۵. نظارت بر جمع‌آوری و طبقه‌بندی اطلاعات مربوط به مطالبات معوق مؤسسه به تفکیک مشتریان و شعب جهت اخذ مجوزهای لازم در جهت وصول مطالبات معوق از طریق تقسیط بدهی مشتریان با توجه به مصوبات صادره و حدود اختیارات؛
 ۶. پی‌گیری اجرای مصوبات صادره از کمیته اعتباری شعب مستقل و مدیریت شعب استان‌ها بر حسب 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 استان‌ها که به سرفصل‌های مطالبات غیرجاری منتقل گردیده و طرح آن در کمیته عالی پی‌گیری وصول مطالبات؛
 ۹. تدوین برنامه نرم‌افزاری که انتقال مانده مطالبات سررسید گذشته، معوق، و مشکوک‌الوصول را به صورت نرم‌افزاری و خودکار فراهم آورد؛
 ۱۰. تدوین سیستمی که بر مبنای آن امکان جمع‌آوری اطلاعات (شامل مطالبات جاری و غیرجاری)، پایش تغییرات، و ارائه گزارش‌های 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 هیئت‌مدیره مؤسسه در خصوص تفویض اختیار به کمیته جهت امهال، تقسیط، و استمهال بدهی مدیونین و بخشش جرائم.
- بند ۷ این منشور اختیارات این کمیته را نیز بر شمرده که بدین قرار است:
۱. راه‌بری کمیته‌های فرعی پی‌گیری وصول مطالبات در استان‌ها و اخذ و پایش گزارش‌های دریافتی از این کمیته‌ها؛
 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 احیا و استمهال پرونده‌های تسهیلاتی (در صورت تفویض اختیار)؛
 ۴. قرارداد با اشخاص و شرکت‌های حقوقی در خصوص وصول مطالبات با اولویت رأی مدیریت حقوقی؛
 ۵. امهال بدهی غیرجاری واحدهای تولیدی که طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ به دلیل شرایط کشور دچار مشکل شده و دارای بدهی غیرجاری گردیده‌اند و تاکنون تسهیلات خود را استمهال نموده‌اند. موضوع «کارگروه تسهیل و رفع موانع تولید»؛

۶. امهال بدهی غیرجاری واحدهای تولیدی دارای مصوبه از ۱۳۹۴ هیئت محترم وزیران که تاکنون تسهیلات خود /۰۲/ مصوبه شماره ۱۸۱۱ /ت/ ۵۰۷۲۰ ه مورخ ۱۶ را استمهال نموده‌اند؛
۷. تصمیم‌گیری درخصوص تغییر طبقه تسهیلات امهالی به طبقه تسهیلات جاری با پرداخت بیست درصد از کل مبلغ قرارداد تسهیلات امهالی؛
۸. رفع محرومیت‌ها از مشتریان دارای بدهی غیرجاری منوط به رعایت ضوابط بانک مرکزی؛
۹. نظارت بر فعالیتهای اداره حقوقی (در زمینه وصول مطالبات غیرجاری)، واحد سازمانی وصول مطالبات غیرجاری، و خدمات مؤسسات و افراد خارج از مؤسسه اعتباری؛
۱۰. تصمیم‌گیری درخصوص وصول مطالبات به صورت سندیکایی؛
۱۱. امهال بدهی غیرجاری 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 و وجه التزام تأخیر تأدیه دین با نرخ سود مندرج در قرارداد تسهیلات اعطایی در قالب عقود غیرمشارکتی یا نرخ بازده موردانتظار تسهیلات اعطایی در قالب عقود مشارکتی (در صورت تفویض اختیار).

۳,۴ طرح‌های تشویقی و تنبیهی

یکی دیگر از مواردی که در آیین‌نامه بررسی شده است طرح‌های تشویقی و تنبیهی آیین‌نامه است. به این صورت که برای کسانی که در پرداخت معوقات خوش حساب‌اند، در دریافت تسهیلات اولویت و تخفیف‌هایی در نظر می‌گیرند و برای افراد بدحساب نیز وضعیت برعکس است. ماده ۱۰ به طرح‌های تشویقی مؤسسه اشاره می‌کند. براساس این ماده مؤسسه اعتباری می‌تواند در رابطه با مشتریان خوش حساب شیوه‌های تشویقی زیر را در چهارچوب ضوابط مقرر اعمال کند:

- الف) در اولویت‌قراردادن مشتری برای دریافت تسهیلات یا خدمات بانکی؛
- ب) تخفیف در نرخ کارمزد ارائه خدمات بانکی (در چهارچوب مقررات مربوط) تا پنجاه درصد.

ماده ۱۵ نیز سیاست‌های تشویقی را برای بده‌کاران بانکی 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 کند:

الف) رفع محرومیت‌های 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 وجه‌التزام تأخیر تأدیه دین مندرج در قرارداد مربوط و نرخ سود تسهیلات اعطایی با تصویب هیئت‌مدیره، مشروط بر این‌که مشتری ظرف دو ماه از تاریخ ابلاغ این آیین‌نامه نسبت به تسویه بدهی‌های خود اقدام نماید.

تبصره - «در موارد استثنایی در بخش تولیدی هیئت‌مدیره می‌تواند نسبت به بخشش حداکثر پنجاه درصد جرائم موضوع ماده ۱۲ اقدام نماید، مشروط بر این‌که بده‌کار تمامی بدهی خود را نقداً تسویه نماید».

ج) به‌منظور بازگشت مناسب اصل و منافع حاصل از مطالبات غیرجاری ارزی علاوه بر سیاست‌های تشویقی یادشده هیئت‌مدیره مؤسسه اعتباری می‌تواند پس از انجام بررسی‌های لازم تدابیری اتخاذ نماید که بده‌کاران ارزی که مطالبات آن‌ها مربوط به تاریخ قبل از ابلاغ این آیین‌نامه بوده و نتوانسته‌اند 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 الزام‌آور نشده باشد.

تبصره ۱ - «در این‌گونه موارد مبلغ ارزی اصل دین به نرخ روز پرداخت وجه توسط مؤسسه اعتباری تسعیر شده و وجه التزام تأخیر دیه به ترتیب مقررشده در چهارچوب 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 دربردارنده طرح‌های تنبیهی برای مشتریان بدحساب است. براساس این ماده مؤسسه اعتباری موظف است درمورد 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 سررسیدگذشته موارد زیر را اعمال نماید:

الف) دریافت وجه التزام (جریمه تأخیر تأدیه) به‌موجب قانون الحاق دو تبصره به ماده ۱۵ قانون عملیات بانکی بدون ربا (مصوب ۱۳۷۶) معادل نرخ سود قراردادی به‌علاوه شش درصد؛

ب) عدم اعطای هرگونه تسهیلات (اعم از ارزی و ریالی)؛

پ) عدم گشایش اعتبارات اسنادی؛

ت) عدم تحویل دسته‌چک و افتتاح حساب جاری جدید؛

ث) محرومیت استفاده از تمامی تسهیلات و مشوق‌های صادراتی.

تبصره - «مؤسسات اعتباری موظف‌اند قبل از اعطای تسهیلات بانکی 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 که طرح‌های تنبیهی و تشویقی فقط برای مشتریان نیست، بلکه کارکنان نیز از این قاعده مستثنی نیستند. براساس ماده ۱۷ این آیین‌نامه مدیران و کارکنانی که بر اثر تقصیر در انجام وظایف یا رعایت نکردن مقررات موجب افزایش مطالبات غیرجاری می‌شوند، اعم از کسانی که در مراحل تصویب تسهیلات نقش داشته‌اند، رئیس و معاون شعبه، مسئول اعتبارات، کارشناس ذی‌ربط، و ... 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 را که در مراحل تصمیم‌گیری و پرداخت تسهیلات سهل‌انگاری نموده‌اند به‌همراه اقدامات تنبیهی صورت گرفته هر سه ماه یکبار به بانک مرکزی ارسال نماید».

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

۴,۴ بحثی درباره ماده ۱۴ آیین‌نامه

یکی از مواد جنجالی آیین‌نامه وصول مطالبات ماده ۱۴ این آیین‌نامه بود. براساس این ماده مؤسسات اعتباری موظف‌اند به‌منظور کاهش مطالبات معوق و افزایش امکان وصول اقساط از تاریخ ابلاغ این آیین‌نامه قراردادهای اعطای تسهیلات بانکی را به‌گونه‌ای منعقد نمایند که

مشتری، افراد تحت تکفل وی، ضامن، و یا ضامنین با شرط ضمن عقد به‌طور غیرقابل رجوع به مؤسسه اعتباری اختیار دهد که هرگونه مطالبات خود اعم از مستقیم یا غیرمستقیم را پس از سررسید و در صورت عدم پرداخت از موجودی هریک 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 به‌صورت 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 موظف‌اند 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 موظف‌اند پس از دستور بانک مرکزی نسبت به انسداد حساب‌های بده‌کار و برداشت از آن‌ها به میزان بدهی مشتری و واریز به مؤسسه اعتباری ذی‌نفع اقدام نمایند. اقدام مؤسسه اعتباری ذی‌نفع می‌تواند قبل و یا بعد از سیاست‌های تشویقی موضوع ماده ۱۵ صورت گیرد.

در حالی که این ماده وجود داشت، برخی براساس ماده ۱ قانون تسهیل اعطای بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها که اشعار می‌دارد: «به‌منظور تسریع، تسهیل، و تقویت سرمایه‌گذاری 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 تأیید بانک می‌رسد، توسط بانک‌های عامل ممنوع است ...» تعارضی به‌نظر می‌رسید. به همین علت، برخی با مراجعه به دیوان عدالت اداری گفته‌اند:

خواهشمند است دستور فرمایید در اجرای تبصره ۲ ماده ۲ قانون تشکیل این سازمان موضوع در هیئت عمومی آن دیوان مطرح و به‌طور فوق‌العاده و خارج از نوبت مورد رسیدگی قرار گیرد. موجب امتنان است که از تصمیم متخذه این سازمان را مطلع فرمایند.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۴ با حضور رئیس و معاونان دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آرا رأی صادر کرد:

به موجب ماده ۱ قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای 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 تأیید بانک می‌رسد، توسط بانک‌های عامل ممنوع است... مطابق ماده ۵ قانون یادشده نیز دولت مکلف شده است ترتیبی اتخاذ کند که ظرف مدت یک سال از تاریخ تصویب قانون با ایجاد و به‌کارگیری نهادهای جدید مالی از قبیل بانک جامع اطلاعات، رتبه‌بندی و اعتبارسنجی مشتریان، گروه‌های مشاور مالی و سرمایه‌گذاری غیردولتی، سامان‌دهی مطالبات معوق، مؤسسات تضمین اعتبار زمینه تسهیل و تسریع اعطای تسهیلات بانکی را فراهم نماید. نظر به مراتب مذکور، حکم مقرر در ماده ۱۴ آیین‌نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق، و مشکوک‌الوصول مؤسسات 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 یادشده ندارد، ضمن این‌که اخذ تضمین از افراد تحت تکفل مشتری با حکم مقرر در ماده ۱ قانون یادشده نیز مغایرت دارد. از طرفی، اطلاق سلب حق دادخواهی از اشخاص موضوع ماده ۱۴ آیین‌نامه مورد اعتراض در مواردی که اشخاص یادشده حق دادخواهی خود را ساقط نکرده باشند از حدود اختیارات هیئت وزیران خارج است. بنابه مراتب ماده ۱۴ آیین‌نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق، و مشکوک‌الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی) مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

۵. نتیجه‌گیری

باتوجه به این‌که اقتصاد کشور ما بانک‌محور است و کوچک‌ترین بی‌توجهی به این مقوله می‌تواند کل نظام اقتصادی کشور را تحت تأثیر قرار دهد، بنابراین، مقررہ‌گذاری بانکی باید ابزار متقن و محکمی به منظور تسریع و تسهیل روند جلوگیری از ایجاد مطالبات و هم‌چنین وصول مطالبات معوق باشد. اما آنچه در عمل مشاهده می‌شود برخلاف روح مقررہ‌گذاری است، چراکه در حال حاضر مقررہ‌گذاری ابزاری جدید در دست دولت‌ها به منظور مداخله در اقتصاد کشور است تا بدین وسیله رفتار بازیگران بازار را کنترل و تنظیم کنند. در واقع، پراکندگی مقررہ‌گذاری، متروکه‌بودن مقررات، نبود انسجام و وحدت در قوانین، و تعارض

قوانین با یک‌دیگر و مهم‌تر از همه مقرره‌گذاری دولت هم‌سو با خواسته‌های روزمره خود از معضلات دیگر است. بنابراین، به نظر می‌رسد که در این مقوله و به‌منظور جلوگیری از دخالت بی‌حدومرز دولت در امر مقرره‌گذاری باید تمهیدات جدی اتخاذ شود و نقش قوه قضائیه در حمایت مؤثر قضایی برای جلوگیری از خودکامگی دولت در زمینه اجرای صحیح مقرره‌گذاری پررنگ‌تر شود. البته، اخیراً در این باره اقدامات خوبی از جمله تنظیم دقیق آیین‌نامه وصول مطالبات معوق، ایجاد شعب تخصصی در قوه قضائیه برای 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)، تجدیدنظر در نحوه مقرره‌گذاری، امهال واحدهای تولیدی و غیرتولیدی، استفاده از ابزارهای تشویقی و تنبیهی برای مشتریان خوش حساب و بدحساب، استفاده از تجربه‌های کشورهای توسعه‌یافته، جلوگیری از ارائه هرگونه خدمات بانکی به مشتریان بدحساب و اجرای دقیق و جدی ماده ۱۴ آیین‌نامه وصول مطالبات، و ... صورت پذیرفته و امید می‌رود مجموعه این اقدامات به برون‌رفت از این معضل کمک مضاعف کند و درنهایت، استقلال بانک مرکزی می‌تواند امور جاری بانک‌ها را در امر مقرره‌گذاری تسهیل کند و امر مقرره‌گذاری را تا حدودی شفاف سازد.

کتاب‌نامه

- ارجمندنژاد، عبدالمهدی (۱۳۸۴)، «اصول اساسی برای نظارت بانکی مؤثر (اصول اساسی کمیته بال)»، روناد، ش ۴۵.
- الهی‌نژاد، عقیل (۱۳۹۵)، کاهش ریسک اعتباری در مؤسسات مالی و اعتباری، تهران: حانون.
- انصاری، باقر و دیگران (۱۳۹۵)، ارزیابی آثار مقررات‌گذاری، به‌سوی مقررات‌گذاری بهتر (مجموعه مقالات)، تهران: خرسندی.
- بازمحمدی، حسین و اکبر چشمی (۱۳۸۵)، اندازه دولت در اقتصاد ایران، مجموعه پژوهش‌های اقتصادی، اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی.
- باقری، محمود (۱۳۸۵)، «اقتصاد مبتنی بر بازار و کاستی‌های حقوق خصوصی»، مجله پژوهش و سیاست، ش ۱۹.
- باغستانی‌میبدی، مسعود و دیگران (۱۳۹۴)، «لزوم دخالت دولت در مقررات‌گذاری و نظارت بر بازارهای مالی»، مجله اقتصادی، ش ۷-۸.
- «بدهی دولت به نظام بانکی و اثر آن در ضریب کفایت سرمایه» (۱۳۸۳)، بانک و اقتصاد، ش ۵۱.

- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸)، *ترمینولوژی حقوق*، تهران: گنج دانش.
- جمشیدی سعید و اصغر پورمتین (۱۳۸۴)، «مطالبات معوق بانکی مؤثر (اصول اساسی کمیته بال)»، *روند*، ش ۴۵.
- دائی کریم‌زاده، سعید و عطیه گرجی‌زاده (۱۳۹۴)، «تأثیر گسترش سهم بانک‌های خصوصی در نظام بانکی بر مطالبات معوق سیستم بانکی در ایران»، *فصل‌نامه پژوهش‌های پولی — بانکی*، س ۸، ش ۲۶.
- «درس‌هایی از تغییر ساختار سیستمیک بانکی» (۱۳۷۸)، *بانک و اقتصاد*، ش ۷.
- زارعی، محمدحسین و عرفان شمس (۱۳۹۲)، «درآمدی بر مفاهیم و نظریه‌های مقررات‌گذاری اقتصادی»، *مجله تحقیقات حقوقی*، ش ۶۲.
- زنگباری، ناصر (۱۳۹۶)، *حقوق بانکی: تسهیلات اعطایی، ضمانت‌نامه‌ها، و پی‌گیری و وصول مطالبات*، تهران: جنگل.
- سکوتی نسیمی، رضا (۱۳۹۵)، *حقوق مدنی، عقود معین، مضاربه (با نگاهی به مضاربه‌های بانکی)*، تهران: میزان.
- شمس، عبدالحمید (۱۳۸۱)، *مقررات‌زدایی*، تهران: سمت.
- علیزاده، ژیلا (۱۳۸۴)، «برخی از چالش‌های سیستم بانکی کشور: دولتی بودن سیستم بانکی هنوز هم یک چالش اساسی است»، *بانک و اقتصاد*، ش ۶۱.
- عطریان‌فر، فرامرز (۱۳۹۶)، «اصل امنیت حقوقی و مداخله دولت در عرصه اقتصاد»، *مجله مطالعات حقوق عمومی*، دوره ۴۷، ش ۲.
- گرجی ارزندریانی، علی‌اکبر (۱۳۸۷)، *مبانی حقوق عمومی*، تهران: جنگل.
- گرجی ارزندریانی، علی‌اکبر و هدیه سادات میرترابی (۱۳۹۵)، *مقررات‌گذاری بانکی*، تهران: خرسندی.
- مجله *اقتصاد ایران* (۲۷ بهمن ۱۳۹۳)، «گفت‌وگو با رئیس سابق پژوهشکده پولی و بانکی».
- موسویان، سیدعباس (۱۳۹۲)، «خلاف قانونی مطالبه‌های غیرجاری در قانون عملیات بانکی بدون ربا»، *اقتصاد اسلامی*، ش ۵.
- وکیلان، حسن و احمد مرکزالمیری (۱۳۹۵)، «مقدمه‌ای بر فلسفه قانون‌گذاری: در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون»، *فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی*، س ۱۸، ش ۵۱.
- هادی‌فر، داوود (۱۳۸۹)، *نهادهای حقوقی تنظیم مقررات: ساختار و سازکار اجرایی*، تهران: عترت نو.

Harlow Carol and Richard Rawlings (1997), *Law and Administration*.

Ponce, Juli (2005), *Good Administration and Administrative Procedures*, Global Legal Studies.

Recommendation of the Commission of Ministers No. R (80) 2 Concerning the Exercise of Discretionary Power by Administrative Authorities, 316th Mtg, 11 March 1980.

Sieur, Lambert Braibant (1972), *Conclusions, CE'27 L'Actualité? Juridique: Droit Administratif*.