



چالش‌های حقوقی وصول مطالبات مؤسسه‌های اعتباری

یاسر مرادی^۱

چکیده

امروزه افزایش مطالبات بانک‌ها به یکی از بحران‌های جدی اقتصادی کشور تبدیل شده و وصول این مطالبات از دغدغه‌های مهم شبکه بانکی کشور شمرده می‌شود. از این رو، این پرسش مطرح می‌شود که عدم توفیق بانک‌ها در وصول مطالبات، از چه عللی نشئت می‌گیرد. بر اساس یافته‌های این تحقیق، خلل موجود در مجموعه قوانین و مقررات حاکم بر وصول مطالبات مؤسسه‌های اعتباری، مسبب اصلی این وضعیت بحرانی است و در عین حال، تفسیر نامناسب و اجرای نادرست قوانین حداقلی از سوی دادگاه‌ها و برخی سهل‌انگاری‌ها در شعب بانک‌ها، زمینه‌ساز تشدید این معضل شده است. نخستین گام برای بهبود این وضعیت، اعطای تسهیلات بانکی به پشتوانه وثایق سهل‌البیع است؛ راهکاری که در قوانین مصوب دهه ۸۰ به‌طور جدی با تهدید مواجه شده است. گام دوم، اجرای تبصره ۴ الحاقی به ماده ۳۴ قانون ثبت، مصوب ۱۳۹۴ و الزام قوه قضائیه به اصلاح آیین‌نامه اجرای مفاد اسناد رسمی در این راستا و همچنین ابطال رأی شماره ۲۶۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است که با تفسیر نادرست از قوانین مالیاتی در عمل، حق تقدم ناشی از رهن بانکی را منتفی کرده است. گام سوم نیز رفع موانع وصول مطالبات بانک‌ها در دادگاه‌ها، از جمله امکان ارجاع پرونده‌های بانکی به داوری، تشکیل شعب تخصصی در سراسر کشور و اصلاح مقررات ورشکستگی با هدف ممانعت از ایجاد ورشکستگی‌های صوری توسط بدهکاران بانکی است.

واژه‌های کلیدی: مطالبات بانکی، مراجع قانونی وصول مطالبات، ورشکستگی، اجرای ثبت.

طبقه‌بندی JEL: G21.

۱. دکتری، گروه حقوق خصوصی، دانشگاه مفید، قم، ایران؛ yaser110us@gmail.com

مقدمه

امروزه بانکداری نوین، مرکب از دو حلقه اصلی پرداخت اعتبارات و وصول مطالبات است که هیچ یک از این دو از یکدیگر تفکیک‌شدنی نیستند. در واقع، اقدام صحیح و حساب‌شده مرحله نخست یعنی اعتبارسنجی صحیح و اختصاص تسهیلات به افراد واجد شرایط باعث موفقیت چشمگیر و مؤثر شبکه بانکی در گام دوم یعنی وصول مطالبات خواهد شد و برعکس هرچه بانک‌ها در وصول مطالبات بهتر عمل کنند، با دست باز و منابع بهتر می‌توانند تسهیلات مناسب‌تری به مشتریان واجد شرایط ارائه بدهند.

آنچه در واقع بانک‌ها در مرحله وصول از مشتریان خود طلب می‌کنند و از طریق مذاکره، دوایر اجرای ثبت یا محاکم دادگستری وصول‌شدنی است، اعم از اصل، سود و وجه التزام تسهیلات اعطایی است که قانون‌گذار آنها را تصریح کرده است.

موارد متعددی را می‌توان به‌عنوان علل افزایش مطالبات غیرجاری بانک‌ها برشمرد، اما مواردی را نیز می‌توان به‌عنوان دلایل عمده موجود برشمرد که عبارت‌اند از: بی‌توجهی و بعضی مواقع رعایت نکردن مقررات در تنظیم قراردادهای، اخذ وثایق ناکافی یا وثایق با امکان نقدشوندگی نامطمئن با پایین‌تر از ارزیابی انجام‌شده، خودداری بانک‌ها از تملیک وثایق و تضمینات به‌دلیل برخی محدودیت‌ها، ضعف در تشخیص اهلیت و ظرفیت متقاضی تسهیلات به‌دلیل عدم شفافیت اطلاعات مشتریان، زمان‌بر بودن اقدامات قانونی روی وثایق رهنی، اعطای مجوز پرداخت تسهیلات جدید به مشتریان دارای پرونده در فرایند اجرا، کارشناسی خلاف واقع املاک به وثیقه گذاشته‌شده نزد بانک‌ها، اعطای تسهیلات کلان به شرکت‌ها و نهادهای وابسته به دولت، ساختار اقتصاد دولتی و نگاه دستوری به بخش اعتباری، وجود موانع برای تملیک رهنیه مانند بدهی به سازمان تأمین اجتماعی، وزارت امور اقتصادی و دارایی و مشکلات ثبت اسناد و پایان کار شهرداری، تکلیف بانک‌ها به مشارکت در طرح‌های فاقد توجیه مالی و اقتصادی با پوشش ایجاد اشتغال در مناطق محلی و کمتر توسعه‌یافته و...، پیگیری‌های متعدد مراجع مختلف نظیر نمایندگان مجلس شورای اسلامی در خصوص تخصیص منابع به افراد و طرح‌های متعلق به صنفی خاص یا واقع در منطقه جغرافیایی مربوط، عدم استقلال هیئت مدیره بانک‌ها به‌خصوص بانک‌های دولتی در مقابل نهادها و اشخاص ذی‌نفوذ برای اعطای تسهیلات یا وصول مطالبات، عدم امکان اعمال ماده ۲ قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی، اعطای تسهیلات برای طرح‌های واقع در شهرک‌های صنعتی، محدودیت ایجادشده در قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی در خصوص عدم اخذ وثیقه خارج از طرح، قانون عدم الزام سپردن وثیقه ملکی به بانک‌ها و سایر مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی، اعلام ورشکستگی

صوری اشخاص بدهکار، مشکلات بانک‌ها ناشی از ماده ۳۴ قانون ثبت اسناد و املاک و آیین‌نامه ناظر بر آن، عدم ثبت رسمی املاک در برخی نقاط کشور، هزینه عملیاتی قابل ملاحظه استیفای مطالبات غیرجاری بانک‌ها در سیستم قضایی کشور، طولانی بودن فرایند وصول مطالبات در دوایر اجرای ثبت، ابطال اسناد رهنی بانک‌ها با استناد به مبایعه‌نامه‌های عادی و وجود نداشتن دادگاه‌های ویژه رسیدگی به دعاوی بانکی، عدم اقدام به‌موقع در ممنوع‌الخروج کردن مدیون‌ها به سیستم بانکی و ... اما آنچه مسلم است این است که ما در این تحقیق فقط به‌دنبال بررسی علل حقوقی این معضل و راه حل رفع آنها هستیم.

در این تحقیق فارغ از مشکلات اعتباری، به‌دلیل گسترده بودن معضلات حقوقی وصول مطالبات، فقط به بررسی چالش‌های حقوقی وصول مطالبات پرداخته و انجام وظیفه بخش اعتبارات بانک‌ها در اعتبارسنجی استاندارد مشتریان و برداشت تسهیلات بر اساس ضوابط و مقررات موجود را مفروض قلمداد می‌کنیم و از میان معضلات مرحله نخست به بررسی مشکلات حقوقی مرتبط با وصول مطالبات قبل از اعطای تسهیلات که نقطه اتصال مرحله دوم یعنی وصول مطالبات است خواهیم پرداخت. شاید با انجام چنین تحقیقاتی بتوان به حل بحران ایجادشده که در درازمدت باعث کاهش قدرت و توان بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری در اعطای تسهیلات و در نتیجه ضربات مهلک به اقتصاد کشور نیز می‌شود، کمک کرد.

بر اساس گزارش کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی که در تاریخ اول خرداد ۹۷ در صحن علنی قرائت شد، مانده تسهیلات ریالی و ارزی نظام بانکی کشور رقمی معادل با ۹/۳۶۰ هزار میلیارد ریال است که از این میزان ۱۱ درصد آن به تسهیلات غیرجاری تبدیل شده است که سهم بانک‌های دولتی از این مبلغ ۳۹ درصد و سهم بانک‌های غیردولتی ۶۱ درصد است. نسبت تسهیلات غیرجاری به کل تسهیلات در «کل بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری»، «بانک‌های دولتی و غیردولتی، به‌ترتیب ۱۱، ۱۰/۴ و ۱۱/۵ درصد است که بانک‌های دولتی در مقایسه با بانک‌های غیردولتی در شرایط بهتری قرار دارند. در پایان سال ۱۳۹۴ این ارقام به‌ترتیب ۱۰/۲، ۹/۲، و ۱۱/۱ درصد بوده است که نشان می‌دهد در پایان شش‌ماهه اول سال ۱۳۹۵ نسبت تسهیلات غیرجاری به تسهیلات جاری در بانک‌ها، اعم از دولتی و غیردولتی، در شرایط بهتری قرار ندارد. نسبت تسهیلات غیرجاری به کل تسهیلات، ۱۱ درصد است که در مقایسه با استاندارد جهانی (۲ تا ۵ درصد) رقم بسیار بالایی است.^۱

۱. مشروح مذاکرات مجلس، منتشر شده در یکی از روزنامه‌های رسمی کشور، ۱۳۹۷، ص ۷.

با توجه به آمار ارائه‌شده، این حقیقت انکارناپذیر است که مؤسسه‌های اعتباری کشور ما امروزه با معضل افزایش جدی مطالبات غیرجاری و سوخت‌شده مواجه هستند. پرسش اصلی این تحقیق این است که معضل حقوقی عمده این مشکلات چه قوانین و آیین‌نامه‌هایی است و آیا این مشکلات از ضعف قوانین موجود است یا بخش عمده‌ای از آن، در دوایر اجرای ثبت و دادگاه‌ها رقم می‌خورد؟ بر اساس فرضیه اصلی این تحقیق، خلل موجود در مجموعه قوانین و مقررات حاکم بر وصول مطالبات مؤسسه‌های اعتباری سبب اصلی بحران به‌وجودآمده بوده و در عین حال عدم اجرای صحیح قوانین حداقلی موجود در دستگاه قضا و برخی سهل‌انگاری‌ها در شعب بانک‌ها زمینه‌ساز تشدید این معضل شده است.

بانک‌ها در مرحله وصول مطالبات پس از بی‌نتیجه ماندن مذاکرات در خصوص تمدید مطالبات، فارغ از هرگونه مماشات با مشتریان به وصول مطالبات تصمیم می‌گیرند. فارغ از شیوه وصول که از طریق مذاکره، مراجعه به دوایر اجرای ثبت یا دادگاه‌های دادگستری باشد، در نخستین گام بخش وصول مطالبات بانک‌ها با مشکل چگونگی نحوه وصول از طریق و تأمین موجود مواجه خواهد شد. بنابراین، در مبحث نخست به بررسی مشکلات حقوقی مرتبط با وصول مطالبات قبل از اعطای تسهیلات خواهیم پرداخت. در گام بعدی بانک‌ها به‌عنوان نخستین شیوه، به سراغ دوایر اجرای ثبت خواهند رفت تا با صدور اجراییه ثبتی، مطالبات خود را وصول کنند، از این رو در مبحث دوم به معضلات حقوقی این بخش خواهیم پرداخت. در صورت عدم حصول نتیجه در دوایر اجرای ثبت یا شاید به‌صورت مستقیم و اقدام اولیه، بانک‌ها برای وصول مطالبات خود به مراجع قضایی مراجعه کرده و از طریق دادخواست مطالبه وجه قصد وصول مطالبات خود را خواهند داشت، بنابراین در مبحث سوم نخست به بررسی مشکلات حقوقی بانک‌ها برای وصول مطالبات از طریق محاکم دادگستری خواهیم پرداخت، به‌ویژه اینکه متأسفانه این اواخر بانک‌ها با طرح دعاوی ورشکستگی از سوی بدهکاران با تاریخ توقف مقدم بر تنظیم اسناد رهنی بانک‌ها مواجه شده‌اند.

در خصوص پیشینه تحقیق علی‌رغم مقاله‌ها و تحقیقاتی که به‌صورت مفصل به بررسی معضلات ایجاد مطالبات مؤسسه‌های اعتباری پرداخته‌اند، تاکنون این مسئله به‌صورت جامع از دیدگاه حقوقی بررسی نشده است، به‌ویژه آنکه تفاوت عمده این تحقیق در مقایسه با سایر موارد مشابه، بررسی آخرین قوانین جدید موجود در این زمینه از جمله قانون رفع موانع تولید و دادنامه‌های اخیر دیوان عدالت اداری است. روش این تحقیق نیز علاوه بر جمع‌آوری اسناد به‌صورت کتابخانه‌ای، بررسی میدانی این معضل در شبکه بانکی و دوایر اجرای ثبت و دادگاه‌ها است.

مبحث نخست: مشکلات حقوقی مرتبط با وصول مطالبات قبل از اعطای تسهیلات

پس از اعتبارسنجی از مشتریان بانک‌ها و بررسی طرح‌های پیشنهادی، نوبت به بررسی و اخذ وثایق بانکی از تسهیلات‌گیرندگان می‌رسد که مهم‌ترین گام برای بهبود وضعیت افزایش وصول و مطالبات است. قانون‌گذار در این زمینه طی سال‌های اخیر به شبکه بانکی جفای بزرگی کرده و برای سهل‌گیری وثایق به نفع مشتریان تلاش گسترده‌ای انجام داده که بانک‌ها را در مرحله وصول مطالبات با مشکل جدی مواجه کرده است. مکلف شدن بانک‌ها به اعطای تسهیلات تکلیفی بدون اخذ وثیقه مطمئن با عنوان عدم‌الزام سپردن وثیقه ملکی بانک‌ها و دستگاه‌ها به‌منظور تسهیل امر سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال مصوب ۱۳۸۰، قانون منطقی کردن نرخ سود مصوب سال ۱۳۸۵، قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌ها و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک‌ها مصوب ۱۳۸۶، ماده ۱۰ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹، بند «ق» ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه اجتماعی مصوب ۱۳۸۹ و... را می‌توان از قوانین مهم در این راستا ارزیابی کرد که بانک‌ها را مکلف کرده است تا فقط طرح را به‌عنوان تضمین و وثیقه تسهیلات پرداختی قبول کنند و در عمل بازگشت تسهیلات بانکی را با مشکل روبه‌رو کرده است.

ماده واحده قانون عدم‌الزام سپردن وثیقه ملکی بانک‌ها را موظف کرد تا به‌منظور تضمین بازپرداخت اعتبارات خود در خصوص اخذ وثایقی نظیر رهن گرفتن اصل طرح - اسناد زراعی - ضمانت‌نامه‌های زنجیره‌ای اشخاص معتبر یا اهالی روستا به‌ویژه در طرح‌های کشاورزی امور دام و صنایع روستایی - چک یا سفته با ظهنویسی ضامن معتبر - ذی‌نفع شدن در قراردادهای لازم‌الاجرا اقدام کنند و بدون رضایت‌گیرنده اعتبار از اخذ وثیقه ملکی خارج از طرح خودداری کنند. همان‌طور که مشهود است این قانون بانک‌ها را ملزم کرد تا وثایقی را به‌جای وثایق ملکی خارج از طرح دریافت کنند که در عالم واقع اعتبار چندانی برای وصول مطالبات ندارند (بهمنی، ۱۳۸۶: ۷۸).

البته تبصره ۳ این قانون بانک مرکزی را به تدوین آیین‌نامه اجرایی این قانون با همکاری وزارت اقتصاد و تصویب نهایی آن در هیئت وزیران مکلف کرده؛ امری که هیچ‌گاه اتفاق نیفتاد و به اعتقاد نگارنده این شبهه را به وجود آورد که به‌دلیل وجود مغایرت‌هایی با اصل ۷۵ قانون اساسی، این ماده واحده امکان اجرا نخواهد داشت.

کار قانون‌گذار به اینجا ختم نشد و در سال ۱۳۸۶ با تصویب قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک‌ها کار بانک‌ها برای اخذ وثایق معتبر را سخت‌تر کرد.^۱

مقنن همچنین در تبصره ۶ این ماده بانک عامل را موظف کرد تا در صورت درخواست متقاضی حداکثر ظرف مدت دو هفته مازاد ارزش وثایق خارج از طرح قابل رهن را برای توثیق نزد سایر بانک‌ها و مؤسسه‌های مالی و اعتباری که متقاضی معرفی می‌کند، اعلام کند (عباسی، ۱۳۹۲: ۲۵۲). این مصوبه در ادامه تأسیس جدید حقوقی را بنیان نهاده و مقرر کرد تا قراردادهای مربوط به واگذاری یا بهره‌برداری زمین برای اجرای طرح‌های تولیدی یا خدماتی که توسط دستگاه‌های اجرایی در اختیار مجریان طرح قرار می‌گیرند، به‌عنوان اسناد پذیرفتنی پذیرفته شوند.^۲ در واقع این ماده بانک‌ها را ملزم کرد تا قراردادهای اجاره واگذاری اراضی موصوف را به‌عنوان وثیقه پذیرفته و در صورت عدم ایفای تعهد مجری، بانک‌ها را بدون نیاز به طی مراحل اجرای ثبت و مزایده، جانشین مجری طرح کند (قنبری، ۱۳۹۴: ۲۲). همین اجمال طرح موضوع و تفاسیر مختلف از این ماده باعث آغاز اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی، دفاتر اسناد رسمی و در نهایت مشکلات اجرایی گسترده بانک‌ها در وصول مطالبات آنها شد. در واقع به این دلیل که در حالت جانشینی بانک‌ها سند انتقال اجرایی مانند اجرای ثبت صادر نمی‌شد، مشخص نمی‌شد که ملک موصوف در ازای چه میزان طلب به بانک‌ها منتقل می‌شود. در عین حال بانک‌ها در اخذ سند نهایی دچار مشکلات عدیده شدند، زیرا ماشین‌آلات و مستحقات عرصه از قانون جانشینی تبعیت نکرده و باید برای آنها اجراییه صادر و مزایده برگزار می‌شد.

نکته مهم این است که با توجه به مشکلات متعددی که اسناد عادی و حتی برخی اسناد رسمی املاک در کشور ما دارند و برخی دادگاه‌ها به‌راحتی با غیرتشریفاتی دانستن عقد بیع، به‌راحتی به

۱. ماده ۱ این قانون مقرر می‌دارد: «به‌منظور 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.»

۲. در تبصره ۸ مقرر شد: «قراردادهای مربوط به واگذاری یا بهره‌برداری زمین برای اجرای طرح‌های تولیدی یا خدماتی که توسط دستگاه‌های اجرایی در اختیار مجریان طرح قرار می‌گیرد به‌عنوان اسناد قابل قبول پذیرفته می‌شود. وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی و جهاد کشاورزی، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌ها و نواحی صنعتی و سایر دستگاه‌های اجرایی به‌استثنای سازمان اوقاف و امور خیریه موظف‌اند در اجرای قرارداد تسهیلات اعطایی بنابه درخواست بانک یا مؤسسه مالی، اعتباری ذی‌نفع، آنها یا اشخاص معرفی‌شده از طرف آنها را به‌عنوان جانشین مجری طرح موضوع قرارداد واگذاری زمین، شناخته و بپذیرند و کلیه حقوق و تعهدات ناشی از آن را به بانک یا مؤسسه مالی، اعتباری ذی‌نفع یا اشخاص معرفی‌شده منتقل کنند.»

استناد یک میبایع‌نامه مقدم، اسناد رسمی رهنی و حتی مالکیت بانک بعد از انجام عملیات اجرایی و تشریفات ماده ۳۴ قانون ثبت را ابطال می‌کنند، الزام بانک‌ها به توثیق اسناد عادی و حتی رسمی توسط نهادهای قانون‌گذار باید با حساسیت خاصی دنبال شود، زیرا در عمل وصول مطالبات از طریق اسناد اجاره شهرک‌های صنعتی یا امور اراضی یا حتی اسناد عادی منازل روستایی با صعوبت زیادی روبه‌رو است و تاب مقابله با اسناد رسمی را ندارد.

به هر حال تا زمانی که قوانین ذکر شده در قالب فعلی به قوت خود باقی است، بر سر راه وصول مطالبات بانک‌ها مانعی بزرگ به شمار می‌آید. چنین به نظر می‌رسد که هر یک از قوانین به‌صورت موقت و برای رفع مشکلات مقطعی دولت‌ها یا نمایندگان حوزه‌های مختلف و با فشار بدهکاران بانکی به تصویب رسیده و محل وصول مطالبات بانک‌ها به شمار می‌آید، از این رو لازم است طی طرح یا لایحه‌ای جامع موضوع وثایق بانکی به‌صورت تخصصی در حوزه‌های مختلف تجاری، صنعتی، کشاورزی تشریح و سایر قوانین پیش‌گفته مغایر همگی نسخ شوند. عدم اخذ وثایق بانکی به‌صورت موقت می‌تواند بخشی از اقتصاد را از رکود خارج کند، اما در بلندمدت بر وصول مطالبات بانکی آثار سوء فراوانی دارد.

نباید از این نکته غافل شد که در کل دنیا اخذ وثیقه در بانک‌ها بر اعتبارسنجی مبتنی بوده و نوع وثیقه متناسب با آن تعیین و اخذ می‌شود. امتیازدهی اعتباری، نظامی است که به‌وسیله آن بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری با استفاده از اطلاعات حال و گذشته متقاضی احتمال عدم بازپرداخت تسهیلات توسط وی را ارزیابی کرده و به او امتیاز می‌دهند. به بیان دیگر، امتیازدهی به‌معنای کمی کردن احتمال نکول در آینده است. امتیازدهی اعتباری، ابزاری عینی برای مدیریت ریسک است که مشتریان اعتباری را بی‌طرفانه و بر اساس آمار و اطلاعات کمی دسته‌بندی می‌کند (حیدرپور، ۱۳۸۸: ۱۴۵).

بر همین اساس بانک مرکزی با توجه به ماده ۹۱ قانون برنامه پنجم توسعه در سال ۱۳۹۰ طی بخش‌نامه شماره ۹۰/۴۰۰۲۴ بانک‌ها را ملزم کرد تا از این پس در ازای اعطای هرگونه تسهیلات و تعهدات به اخذ استعلام از پایگاه اطلاعاتی شرکت رتبه‌بندی اعتباری مشتریان اقدام کنند. این بخش‌نامه، ماده ۱۲ آیین‌نامه سنجش اعتبار که در آن مؤسسه‌های اعتباری موظف بودند برای اعطای تسهیلات بیش از یک میلیارد (۱/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال نتیجه سنجش اعتبار را ملاک قرار دهند، باطل اعلام شده و شعب را ملزم کرد تا در ازای اعطای هرگونه تسهیلات و تعهدات به اخذ استعلام از پایگاه اطلاعاتی شرکت مشاوره رتبه‌بندی اعتباری اقدام کنند. یکی دیگر از ایرادهای

وارد شده به آیین نامه نام برده در ماده ۵ آن آمده است^۱. این ماده یکی از مواد آیین نامه پراشکال است که نشان می‌دهد تدوین کننده به بخش خصوصی اعتقادی نداشته است. از سوی دیگر وقتی مقام ناظر، اعضای هیئت مدیره و معاونان شرکت را تأیید کنند، یعنی کلی امنیت اطلاعات تأمین کنندگان تضمین شده است. مشتریان شرکت‌های اعتبارسنجی بنا بر دستور تعیین نمی‌شوند، بلکه هر شرکت یا شخص با توجه به نیاز خود به شرکت مراجعه خواهد کرد. اینکه مهلت برای دادن اطلاعات تعیین شود به معنای روح دستوری در نظام اعتبارسنجی است که خودبه‌خود با ضرورت داشتن روح مستقل شرکت مغایرت دارد.

نکته آخر اینکه در کشور ما نه مؤسسه‌های اعتبارسنجی دقیقی وجود دارند و نه بانک‌ها به علت عدم شفافیت اطلاعاتی امکان اعتبارسنجی دقیق مشتریان خود را دارند و حتی سامانه جدید اعتبارسنجی مشتریان که از آن با عنوان «نهاب» یاد می‌شود نیز نتوانسته جایگاه مناسبی در شبکه بانکی پیدا کند، بنابراین بیشتر سعی می‌کنند برای رفع این نقیصه با اخذ وثایق ملکی ریسک خود را کاهش دهند. از این رو، هر قانونی که مانع اخذ وثایق ملکی بانک‌ها شود، در این زمینه به بحث وصول مطالبات بانک‌ها آسیب‌های جدی وارد می‌آورد.

مبحث دوم: مشکلات حقوقی بانک‌ها برای وصول مطالبات در دواير اجرای ثبت

شاید بتوان مهم‌ترین ماده قانونی در خصوص وصول مطالبات در دواير اجرای ثبت را ماده ۳۴ قانون ثبت عنوان کرد که تغییرات آن در سال‌های اخیر همواره منافع بانک‌ها را تحت تأثیر قرار داده است. البته برخی قوانین دست‌وپاگیر مالیاتی نیز در ادامه به ماده ۳۴ اضافه شد که در دو بخش مجزا به بررسی آنان می‌پردازیم.

بند اول: موانع ماده ۳۴ قانون ثبت برای وصول مطالبات بانکی

در سال ۱۳۵۱ قانون گذار برای جلوگیری از سوءاستفاده کنندگان از فرصت‌های قانونی و برای نظارت و حاکمیت قانون بر معاملات شرطی و از طرفی نظم و انسجام بخشیدن به معاملات رهنی که بین

۱. ماده ۵ آیین نامه ستجش اعتبار: «فهرست اطلاعاتی که شرکت مجاز است از تأمین کنندگان و اشخاص دریافت کند، نوع اطلاعاتی که در اختیار استفاده کنندگان قرار می‌گیرد و نحوه رتبه‌بندی اشخاص، حداکثر ظرف دو ماه پس از ابلاغ این آیین نامه به پیشنهاد شرکت و پس از تصویب شورایی مرکب از وزرای امور اقتصادی و دارایی، اطلاعات، دادگستری، رئیس کل بانک مرکزی و معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور یا نمایندگان آنان توسط مقام ناظر به شرکت ابلاغ خواهد شد.» (پورتال بانک مرکزی)

بانک‌ها و مشتریان منعقد می‌شد، به تصویب ماده ۳۴ و ۳۴ مکرر قانون ثبت اقدام کرد.^۱ این ماده در خصوص معاملات رهنی و شرطی و به‌طور کلی معاملات با حق استرداد بحث و گفت‌وگو می‌کند. برخی حقوق‌دانان معامله با حق استرداد را عقد تملیکی و معوضی می‌داند که در آن انتقال‌دهنده حق دارد با رد عوضی که دریافت کرده، مال تملیک‌شده را استرداد کند (کاتوزیان، ۱۳۹۴، جلد ۵). البته پاره‌ای از حقوق‌دانان بر این باورند که از مفاد ماده ۳۴ قانون ثبت چنین بر می‌آید که قانون‌گذار با این اقدام خود قصد داشته فقط مانعی در راه اعمال و اجرای وکالت موضوع ماده ۷۷۷ قانون مدنی قرار دهد و اختیار وکیل را در این گونه موارد محدود کرده و وکیل را مکلف کرده است تا برای اعمال مورد وکالت به مقامات صالحه مراجعه کند (کاتوزیان، ۱۳۹۴، جلد ۴).

فقه‌های شورای نگهبان در نظریه سال ۶۷ خود اخذ مازاد بر بدهی بدهکار به‌عنوان خسارت تأخیر تأدیه را خلاف موازین شرعی و باطل اعلام کردند^۲، از این رو مجلس شورای اسلامی، ماده واحده قانون اصلاح ماده ۳۴ قانون ثبت را در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۹ به‌صورت ماده واحده‌ای تصویب کرد^۳. مقایسه اجمالی بین ماده ۳۴ مصوب ۱۳۸۶ با ماده ۳۴ اصلاحی ۱۳۵۱ نشان می‌دهد که بین این دو قانون تفاوت‌های اساسی و مهمی وجود دارد. اولاً، در قانون سابق مبلغ حراج از کل مبلغ طلب و خسارت قانونی و حقوق و عوارض متعلقه شروع و به کمتر از آن فروخته نمی‌شد، اما در قانون لاحق به‌جای حراج، مزایده برگزار می‌شود و مبلغ آن از قیمت ارزیابی قطعی شروع می‌شود. ثانیاً، در ماده ۳۴ قبلی اگر خریدار در جلسه حراج حاضر نمی‌شد یا اصولاً تقاضای حراجی دریافت نمی‌شد، پس از انقضای هشت ماه از تاریخ ابلاغ اجرائیه، ملک با اخذ کلیه حقوق و عوارض قانونی

۱. در ماده ۳۴ (اصلاحی ۱۳۵۱/۱۰/۱۸) آمده بود: «در مورد معاملات مذکور در ماده ۳۳ و کلیه معاملات شرطی و رهنی راجع به اموال غیرمنقول، در صورتی که بدهکار ظرف مدت مقرر در سند، بدهی خود را نپردازد، بستانکار می‌تواند وصول طلب خود را توسط دفترخانه تنظیم‌کننده سند درخواست کند...»

۲. نظریه‌ای که در تاریخ ۶۷/۱۰/۱۴ به شماره ۳۳۷۸ صادر شد اعلام داشتند: «آن قسمت از ماده ۳۴ قانون ثبت و تبصره ۴ و ۵ آن و ماده ۳۶ و ۳۷ آیین‌نامه اجرایی ثبت که اخذ مازاد بر بدهی بدهکار را به‌عنوان خسارت تأخیر تأدیه مجاز شمرده است خلاف موازین شرعی و باطل اعلام می‌شود» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۹؛ ۲۲۳).

۳. «ماده ۳۴ - در مورد کلیه معاملات رهنی و شرطی و سایر معاملات مذکور در ماده ۳۳ قانون ثبت، راجع به اموال منقول و غیرمنقول، در صورتی که بدهکار ظرف مهلت مقرر در سند، بدهی خود را نپردازد طلبکار می‌تواند از طریق صدور اجرائیه وصول طلب خود را توسط دفترخانه تنظیم‌کننده سند، درخواست کند. چنانچه بدهکار ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ اجرائیه نسبت به پرداخت بدهی خود اقدام ننماید بنا به تقاضای بستانکار، اداره ثبت پس از ارزیابی تمامی موارد معامله و قطعیت آن، حداکثر ظرف مدت دو ماه از تاریخ قطعیت ارزیابی، با برگزاری مزایده نسبت به وصول مطالبات مرتبه به میزان طلب قانونی وی اقدام و مازاد را به راهن مسترد می‌نماید.»

به بستانکار واگذار می‌شد، در صورتی که در ماده ۳۴ اخیر، بستانکار در صورت استرداد مابه‌التفاوت قیمت ملک و مطالبات قانونی خود، می‌تواند ملک را تملک کند و در صورت امتناع از پرداخت این مابه‌التفاوت، بنا به تجویز آیین‌نامه اجرایی قانون ذکر شده، با تقاضای وی به نسبت طلب از مال مورد مزایده به وی واگذار می‌شود.

ثالثاً، مهلت‌های شش و هشت ماه که در ماده ۳۴ ق.ث. (سابق) برای پرداخت دین به مدیون داده شده بود، در ماده ۳۴ جدید به ده روز تقلیل پیدا کرده و پس از این مدت نیز باید ظرف مدت دو ماه تکلیف پرونده اجرایی مشخص شده و مطالبات قانونی بستانکار وصول شوند، مگر اینکه بستانکار تقاضای ارزیابی نکند یا اینکه درخواست عدم تعقیب و توقف عملیات اجرایی کند که در این صورت پرونده با مسئولیت بستانکار راکد خواهد ماند و فقط در صورت تقاضای مجدد عملیات اجرایی ادامه می‌یابد (نجفی، ۱۳۸۶: ۸۲).

قانون موجود برخلاف قانون سابق برخی از مشکلات شرعی و قانونی شیوه‌های سابق تملیک را مرتفع کرد، اما به دلایلی برای بانک‌ها مشکلات اجرایی زیادی ایجاد کرد؛ از جمله آنکه بدهکاران بانکی متأسفانه بعضی مواقع با دادن رشوه یا اعمال نفوذ، نظر کارشناسان رسمی را برای قیمت‌گذاری ملک تغییر داده و قیمت‌های غیرواقعی برای قیمت پایه مزایده تعیین می‌کردند، به بیان دیگر قانون به شکل درستی اجرا نشد. از این رو به نظر می‌رسد برای حل این مشکل باید با تصویب قوانین تکمیلی راه را بر این سوءاستفاده‌ها بست. از مشکلات عمده دیگر در بانک‌ها این بود که بعضی مواقع به دلیل اینکه به علت عدم وجود خریدار برخلاف قانون سابق نمی‌توانستند مالک کل ملک شوند، نه تنها به مطالبات خود دست نمی‌یافتند، بلکه مجبور می‌شدند برای تملیک کامل ملک، مبلغی را به‌عنوان مابه‌التفاوت به مشتری پرداخت کنند. در غیر این صورت یعنی در حالت شراکت با بدهکار در ملک مورد مزایده، خلع ید و تصرف ملک مورد مزایده به آرزویی دست‌نیافتنی برای بانک‌ها تبدیل می‌شد. این قانون و آیین‌نامه آن بانک‌ها را مکلف می‌کرد تا وثیقه را به قیمت ارزیابی کارشناس رسمی حتی در فرضی که غیرقابل فروش بوده و هیچ‌کس حاضر به خرید آن در مزایده نشده است، خریداری کنند و بدین ترتیب سرمایه آنها به املاک غیرقابل فروش تبدیل می‌شود. این مشکلات باعث شد تا قانون‌گذار در ماده ۱۹ قانون رفع موانع تولید و ارتقای نظام مالی کشور که در روزنامه رسمی مورخ ۳۰ اردیبهشت ۹۴ منتشر شد، باز هم تغییراتی در ماده ۳۴ قانون ثبت ایجاد کرده و در

قالب ایجاد دو راهکار مختلف برای وصول مطالبات بانک‌ها، به‌عنوان تبصره ۴ به ماده واحده قانون اصلاح ماده ۳۴ الحاق کند.^۱

هرچند دواير اجرای ثبت به بهانه نداشتن آیین‌نامه اجرایی، پس از گذشت سه سال هنوز از اجرای قانون بیان‌شده سر باز می‌زنند، اما این قانون نیز ابهامات جدیدی بر ابهامات قبلی افزود؛ از جمله آنکه آیا دو شیوه ذکرشده در موازات هم قرار دارند یا اینکه تقدم و تأخر داشته و بانک‌ها قبل از برگزاری مزایده باید شیوه‌های بورسی را امتحان کنند. ابهام دوم عبارت «مبلغ پایه کارشناسی رسمی دادگستری مرضی‌الطرفین» در بند ۲ مصوبه است؛ در صورتی که کارشناس مرضی‌الطرفین انتخاب نشد تکلیف چه خواهد شد. ابهام سوم این مصوبه این است که آیا برگزاری مزایده با قیمت ۷۰ درصد مبلغ پایه مزایده، پس از مزایده اول خواهد بود یا به برگزاری مزایده دوم نیاز خواهد داشت.

با توجه به نابسامانی که در زمینه اجرای ماده ۳۴ و برگزاری مزایده‌ها وجود داشت، بانک‌ها به اتخاذ شیوه‌ای جدید مبنی بر اخذ وکالت‌نامه از مشتریان برای وصول مطالبات خود مجبور شدند

۱. «تبصره ۴. در راستای تسهیل در وصول مطالبات سررسید گذشته بانک‌ها یا مؤسسه‌های مالی یا اعتباری دارای مجوز به یکی از روش‌های زیر عمل می‌شود:

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

۲. در رابطه با معاملات بانک‌ها و مؤسسه‌های مالی یا اعتباری مجاز، هرگاه مال مورد وثیقه به مبلغ پایه کارشناسی رسمی دادگستری مرضی‌الطرفین خریداری نداشته باشد، به تقاضای بستانکار و ضمن اخطار به تسهیلات‌گیرنده و راهن، مهلت دوماهه داده می‌شود تا طلب بانک یا مؤسسه مالی یا اعتباری را پرداخت کند یا ملک مورد وثیقه را با پرداخت تمام یا بخشی از طلب بانک تا سقف مبلغ پایه مزایده فک رهن کند. چنانچه ظرف این مدت طلب بستانکار پرداخت نشود، مال مورد مزایده به بالاترین مبلغ پیشنهادی مشروط بر اینکه کمتر از هفتاد درصد (۷۰٪) مبلغ پایه مزایده نباشد، به فروش رسیده و طلب بستانکار وصول می‌شود. در صورتی که در مزایده اول، مال مورد مزایده به فروش نرسد، تکرار مزایده با قیمت کارشناسی جدید بلامانع است. هرگاه ارزش مال مورد وثیقه بیشتر از ارزش مورد مطالبه بانک باشد، تملک دارایی مورد وثیقه به اختیار بانک است و الزامی در تملک ندارد. در صورت عدم وصول کامل طلب از این طریق، حق پیگیری وصول باقی‌مانده مطالبات از روش‌های قانونی برای بستانکار محفوظ است. در اجرای این تبصره استفاده از سازوکارهای بورس کالا در اولویت قرار دارد.» (قانون رفع موانع تولید و آیین‌نامه‌ها، ۱۳۹۴:۱۴).

(مجموعه نظریات کمیسیون حقوقی بانک‌ها، ۱۳۸۳: ۱۲۶) که متأسفانه مجلس شورای اسلامی طی قانون رفع موانع تولید این منفذ را برای بانک‌ها از بین برد.^۱

در حال حاضر مکاتبات متعدد بانک‌ها برای ابلاغ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۹ قانون رفع موانع تولید توسط سازمان ثبت به نتیجه نرسیده است. نکته درخور تأمل این است که در اصلاحیه سال ۹۸ آیین‌نامه اجرایی مفاد اسناد رسمی نیز، این موضوع مسکوت مانده و به آن هیچ اشاره‌ای نشده است و به نظر می‌رسد تا زمان عدم اجرای این قانون توسط دوایر اجرای ثبت، وصول مطالبات بانک‌ها از وضعیت بحرانی خود خارج نشود.

برای رفع مشکلات مطرح‌شده در این بخش لازم است طی قانونی جدید، ارزیابی ملک به کارشناسی که امکان اعمال نفوذ روی آن کم باشد، مانند کارشناس خود سازمان ثبت، سپرده شود یا آنچه در متن قانون رفع موانع تولید یعنی «کارشناس مرضی‌الطرفین» آمده است، با توجه به امکان‌ناپذیر بودن توافق طرفین روی کارشناس مشترک در مرحله اختلافی، طوری تفسیر شود که مشتری برای تعیین کارشناس مشترک امکان اعطای وکالت به بانک را داشته باشد. در عین حال با تفسیر مناسب و اجرایی کردن قانون رفع موانع تولید، بانک‌ها بتوانند املاکی که مشتری برای آنها پیدا نمی‌شود را در مزایده دوم با ۷۰ درصد ارزش آن تملیک کنند یا الزامی به تملک کل ملک در صورت ارزنده و سهل‌البیع نبودن آن نداشته باشند.

بند دوم: موانع مالیاتی وصول مطالبات از طریق اجرای ثبت و نقد آن

در این خصوص نیز بانک‌ها با مشکلات متعددی دست‌وپنجه نرم می‌کنند که مهم‌ترین آنها اقدام دیوان عدالت اداری در ابطال بخش‌نامه سازمان امور مالیاتی است که مشکلات زیادی را برای بانک‌ها ایجاد کرده است. بر این اساس بانک‌ها برای تملیک اموال مرهونه از طریق مزایده مکلف به پرداخت کلیه بدهی‌های مربوطه از جمله بدهی مالیاتی (مالیات بر درآمد اجاره املاک و همچنین وصول مالیات حق واگذاری محل، مالیات شغلی محل مورد معامله، مالیات درآمد اتفاقی و مالیات نقل و انتقال قطعی املاک) تا تاریخ مزایده شدند.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بر اساس دادنامه شماره ۲۶۶ در تاریخ ۱۳۹۶/۳/۳۰ بخش‌نامه شماره ۱۳۹۰/۲/۲۸-د/۵۹۸۹/۲۳۰ سازمان امور مالیاتی که در آن مقرر شده بود در رابطه با وثایق با

۱. ماده ۱۹ مقرر کرد: «دریافت وکالت بلاعزل از تسهیلات‌گیرندگان و وثیقه‌گذاران بابت وثائق در رهن بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری دولتی و خصوصی ممنوع است و وثیقه‌گیرندگان موظف‌اند در قالب قراردادهای منعقد یا سایر طرق قانونی نسبت به به اجرا گذاشتن وثیقه‌ها عمل کنند.»

صرف پرداخت مالیات نقل و انتقال قطعی گواهی ماده ۱۸۷ قانون مالیات‌های مستقیم صادر شود را مغایر قانون تشخیص داده و ابطال کرده بود. در بخشی از استدلال دیوان عدالت آمده است: «نظر به اینکه در مواردی که ملک در اجرای ماده ۳۴ قانون ثبت اسناد و املاک کشور به فروش می‌رسد خواه به تملک بستانکار مرتهن برسد یا به تملیک سایرین، مطابق حکم ماده ۱۲۱ آیین‌نامه اجرای مفاد اسناد رسمی لازم‌الاجرا مصوب سال ۱۳۸۷ مقرر شده است که پرداخت کلی بدهی‌های مربوط از جمله بدهی مالیاتی تا تاریخ مزایده به عهده برنده مزایده است و بدهی مالیاتی علی‌الاطلاق ذکر شده است و مصادیق مختلف مصرح در ماده ۱۸۷ قانون مالیات‌های مستقیم استثنا نشده است، بنابراین پرداخت کلی بدهی‌های مالیاتی بایستی توسط برنده مزایده پرداخت شود و از طرفی چنانچه بنا بود مطابق حکم ماده ۱۶۰ قانون مالیات‌های مستقیم که فقط ناظر بر بیان حق تقدم سازمان امور مالیاتی بر سایر طلبکاران به‌استثنای دارندگان وثیقه و مطالبات کارگران و کارمندان ناشی از خدمت است، فقط مالیات متعلقه به انتقال مال مورد وثیقه اخذ شود مقنن در ماده ۱۸۷ قانون یادشده در صدور گواهی انجام معامله نسبت به وثایق به این امر تصریح می‌کرد.» (قوه قضاییه، ۱۳۹۶: ۷).

این تفسیر از قانون به‌قید فوریت توسط رئیس سازمان امور مالیاتی ابلاغ شد و بانک‌ها به پرداخت مالیاتی مکلف شدند که به هیچ وجه در آن ذی‌مدخل نیستند و نه تنها باید املاک غیرقابل فروش مشتریان را با قیمت غیرواقعی کارشناسان تملیک کنند، بلکه باید بدهی‌های مالیاتی صاحب ملک را نیز به‌طور کامل بپردازند.

چنین به نظر می‌رسد که این رأی ضمن اینکه حقوق بستانکاران اجرایی، به‌خصوص حقوق رهنی بانک‌ها را به‌جدّ در معرض تضییع قرار می‌دهد، خلاف بین شرع انور اسلام و مغایر با مواد قانونی مربوط است و برای رفع مشکلات بانک‌ها، رئیس قوه قضاییه می‌تواند با اختیار حاصل از ماده ۹۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری آن را ابطال کند. برخی ایرادهای واردشده بر این رأی بدین شرح است:

نخست آنکه مطابق موازین شرع انور اسلام و نیز طبق نظر مشهور فقیهان امامیه، مرتهن در استیفای مطالبات خود از مال مرهون بر سایر دینان مقدم است. این حکم که مبتنی بر کتاب و سنت و نیز ناشی از ذات و فایده عقد رهن است، در تمام تألیفات و فتوهای فقهی با صراحت کامل اعلام شده و می‌توان ادعا کرد که در فقه امامیه این رأی اجماعی است. برای مثال، حضرت امام خمینی (ره) در کتاب تحریرالوسیله، در این زمینه می‌فرماید: «إذا كان الراهن مفلساً أو مات و عليه ديون للناس كان المرتهن أحق من باقي الغرماء باستيفاء حقه من الرهن؛ اگر راهن ورشکسته شود یا فوت

کند و دیون دیگری به اشخاص داشته باشد، مرتهن برای وصول مطالبات خود از مال مرهون، بر باقی غرما مقدّم است» (خمینی، ۱۳۷۹: ۲۱۱).

بنابراین، به لحاظ شرعی حق تقدّم مرتهن در وصول مطالبات خود در مقایسه با سایر طلبکاران ثابت است و به طبع هر تصمیمی که مخالف چنین حکمی اتخاذ شده باشد، خلاف بین شرع است. ثانیاً در این زمینه ماده ۱۸۷ قانون مالیات‌های مستقیم - مصوب ۱۳۶۶ - ضمن تصریح به لزوم تسویه بدهی مالیاتی مربوط به مورد معامله، اعلام کرده است، پس از وصول بدهی‌های مالیاتی به مورد معامله از مودی ذی‌ربط از قبیل مالیات بر درآمد اجاره املاک و همچنین وصول مالیات حق واگذاری محل و مالیات نقل و انتقال، گواهی انجام معامله صادر مربوط خواهد شد. با وجود این، حکم ماده ۱۸۷ قانون مالیات‌های مستقیم نافی حق عینی مرتهن راجع به مال مورد رهن نیست، زیرا قانون‌گذار خود در ماده ۱۶۰ همین قانون، طلبکار دارای وثیقه را مقدّم بر سازمان امور مالیاتی در زمینه استیفای مطالبات مالیاتی اعلام کرده است. ماده ۱۶۰ قانون مالیات‌های مستقیم مقرر می‌کند: «سازمان امور مالیاتی برای وصول مطالبات و جرایم متعلق از مودیان و مسئولان پرداخت مالیات نسبت به سایر طلبکاران به‌استثنای صاحبان حقوق نسبت به مال مورد وثیقه و مطالبات کارگران و کارمندان ناشی از خدمت، حق تقدم خواهد داشت. حکم قسمت اخیر این ماده مانع وصول مالیات متعلق به انتقال مال مورد وثیقه نخواهد بود». در واقع، قانون‌گذار با وضع این حکم، ضمن اینکه مطالبات مالیاتی را ممتاز تلقی کرده و حق تقدّم صاحبان وثایق را در استیفای مطالبات خود از مال مورد وثیقه به متابعت از موازین شرعی و نیز جوهر حقوق رهنی همچنان محفوظ داشته است (صفیان، ۱۳۸۷: ۵).

ثالثاً با وجود این، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با صدور رأی یادشده، حق تقدّم صاحبان وثایق را در وصول مطالبات خود از محل وثایق سلب و مطالبات سازمان امور مالیاتی که فقط یک طلبکار ممتاز تلقی می‌شود، بر مطالبات موثق رجحان داده است. جالب این است که سازمان امور مالیاتی خود با توجه به ماده ۱۶۰ قانون مالیات‌های مستقیم که حاوی حق تقدم صاحبان وثایق به سازمان امور مالیاتی است، با صدور بخش‌نامه شماره ۵۹۸۹/۲۳۰-د/۲۸-۱۳۹۰ بر این حق قانونی تأکید کرده است، اما هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با صرف نظر کردن از صراحت آرای فقهی و نیز مقررات قانونی، به حذف حق تقدّم صاحبان وثایق رأی داده است. علاوه بر این، استدلالی که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در توجیه رأی خود به کار برده، دارای اشکال‌های ذیل است:

در این خصوص هیئت عمومی دیوان عدالت اداری حکم ماده ۱۶۰ قانون مالیات‌های مستقیم را فقط در مقام بیان حق تقدم سازمان امور مالیاتی بر سایر طلبکاران به‌استثنای دارندگان وثیقه و

مطالبات کارگران و کارمندان ناشی از خدمت اعلام کرده و نتیجه گرفته است که با توجه به حکم ماده ۱۸۷ قانون مالیات‌های مستقیم تمام بدهی‌های مالیاتی بدهکاران اجرایی می‌بایست توسط برنده مزایده یا بستانکار اجرایی پرداخت شوند. از نظر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اگر بنا بود در تنظیم اسناد انتقال اجرایی فقط مالیات بر نقل و انتقال اخذ شود، قانون‌گذار در ماده ۱۸۷ قانون مالیات‌های مستقیم به آن تصریح می‌کرد و چون قانون‌گذار در این زمینه تصریحی نکرده است، پس کلیه بدهی‌های مالیاتی به‌عهد برندگان مزایده و دارندگان وثایق است. در حالی که چنین برداشتی از مواد ۱۶۰ و ۱۸۷ قانون مالیات‌های مستقیم اشتباه است، زیرا درست است که ماده ۱۶۰ قانون مالیات‌های مستقیم در مقام بیان حق تقدم سازمان امور مالیاتی بر سایر بستانکاران برآمده است، اما حق تقدیمی که در ماده ۱۶۰ همچنان برای دارندگان وثیقه محفوظ نگه داشته شده از این حکم مستثنا بوده و به‌معنای لزوم وصول مطالبات بستانکاران دارای وثیقه، پیش از مطالبات سازمان امور مالیاتی است. در واقع، اعلام حفظ حق تقدم دارندگان وثیقه در استیفای مطالبات خود از مال مورد وثیقه در خصوص سازمان امور مالیاتی و در عین حال مکلف کردن بستانکار دارای وثیقه به تأدیه تمام مطالبات سازمان امور مالیاتی، مانع‌الجمع و نقض صریح قانون است (صفیان، ۱۳۸۷: ۲۳).

به بیان دیگر، حق اولویت دارندگان وثیقه مساوی با مقدم بودن آنها در وصول مطالبات خود به سایر بستانکاران از جمله سازمان امور مالیاتی است و این منطوق حکم ماده ۱۶۰ قانون مالیات‌های مستقیم است، در نتیجه تفسیر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از آن مصداقی از اجتهاد در مقابل نص است.

همچنین حکم استنباطی دیوان عدالت اداری، تکلیف مالایطاق است. زیرا برابر ماده ۱۸۶ قانون مالیات‌های مستقیم، بانک‌ها هنگام اعطای تسهیلات مشتری را مکلف می‌کنند تا کلیه دیون مالیاتی خود را تسویه کند و سپس در خصوص اعطای تسهیلات و اخذ وثیقه اقدام می‌کنند. از این رو، اگر کلیه مالیات‌های ناشی از فعالیت شغلی مشتریان بر بانک یا برنده مزایده تحمیل شود، از یک طرف چون میزان مالیات‌های شغلی هنگام مزایده مشخص نیست (تا سه سال پس از عملکرد قابل کشف و مطالبه است)، در عمل هیچ‌کس حاضر به خرید وثیقه‌ای که دیون آن مشخص نیست، نخواهد بود و از سوی بانک نیز هیچ‌امکانی وجود ندارد که هنگام ارتهان، مالیات احتمالی شغل مشتری را پیش‌بینی و در اخذ وثیقه محاسبه کند.

همان‌طور که مطرح شد برای رفع مشکلات بانک‌ها، رئیس قوه قضاییه می‌تواند با اختیار حاصل از ماده ۹۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، آن را ابطال کند.

مبحث سوم: مشکلات حقوقی بانک‌ها برای وصول مطالبات در دادگاه‌ها

به‌طور معمول پیچیده بودن شیوه‌های اجرای ثبت از یک سو و عدم شناسایی اموال بدهکاران بانکی از سوی دیگر موجب شده تا بانک‌ها مزایای استفاده از امتیاز در نظر گرفته‌شده برای اسناد بانکی که آنها را در حکم اسناد رسمی می‌شمارند، را کنار گذاشته و برای وصول مطالبات خود نیم‌نگاهی نیز به دادگاه‌های دادگستری داشته باشند. البته باید توجه شود، در مواردی که مالی از بدهکار در دست نیست، مراجعه به اجرای ثبت فقط فرایند وصول مطالبات را تطویل می‌کند. در عین حال طولانی بودن پروسه اخذ حکم از مراجع دادگستری و بحران عدم امکان اجرای آرای صادره که امروزه معضل اصلی سیستم قضایی در تمامی پرونده‌هاست، بانک‌ها را نیز درگیر کرده، اما به‌طور مشخص امروزه چند مشکل عمده وصول مطالبات بانک‌ها را در مراجع دادگستری تهدید می‌کند که آنها را در دو بخش معضلات مراجعه به دادگاه‌ها، عدم تشکیل دادگاه‌های تخصصی و صدور احکام ورشکستگی بررسی می‌کنیم. در ضمن، در حالی که برنامه ششم توسعه به حل و فصل اختلاف‌ها از طریق داوری تأکید دارد، ارائه برخی تفاسیر از قانون اساسی بانک‌های دولتی را از ارجاع پرونده‌ها به داوری منع کرده و این امر مانع بزرگی در راستای تسهیل وصول مطالبات بانک‌ها بدون درگیر شدن به پیچ‌وخم‌های قضایی به شمار می‌آید.

بند نخست: معضلات بانک‌ها برای وصول مطالبات خود در مراجعه به دادگاه‌ها

نخستین معضل جدی بانک‌ها در راستای وصول مطالبات خود، نحوه مراجعه به دادگاه‌هاست که از طریق عدم امکان مراجعه کارشناسان حقوقی بانک‌های خصوصی به دادگاه، تشکیل نشدن دادگاه‌های تخصصی ویژه بانک‌ها و همچنین اطلاع دادرسی تهدید می‌شود. در واقع معضلات یادشده باعث می‌شوند که بانک‌ها به دلیل صعوبت دسترسی به نتیجه مطلوب، از پیگیری وصول مطالبات خود از طریق محاکم دادگستری منصرف شده و راه‌های پرخطر و هزینه‌بر دیگری را دنبال کنند.

الف) عدم امکان مراجعه کارشناسان حقوقی بانک‌های خصوصی به دادگاه: با واگذاری درصدی از سهام برخی بانک‌های دولتی به بخش خصوصی، در حال حاضر تعدادی از مراجع دادگستری به استناد ماده ۳۲ قانون آیین دادرسی مدنی دادگاه‌های عمومی و انقلاب از پذیرفتن نماینده حقوقی بانک‌های یادشده ممانعت به عمل می‌آوردند و نه‌تنها امکان استفاده از کارشناسان حقوقی از این بانک‌ها سلب شده، بلکه هزینه بالای اخذ وکیل نیز به این بانک‌ها تحمیل شده است. اداره حقوقی قوه قضاییه اعلام کرده: «ماده ۳۲ قانون آیین دادرسی مدنی ناظر به نهادهای انقلاب اسلامی، مؤسسه‌های عمومی غیردولتی، وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌های دولتی وابسته به دولت،

شهرداری‌ها و بانک‌های دولتی است، بنابراین بانک‌هایی که بیش از ۵۰ درصد سهام آنها خصوصی است، بانک خصوصی محسوب شده و بهره‌مندی از نمایندگی حقوقی برای دفاع از دعاوی مطروحه و تقدیم دادخواست موضوع ماده ۳۲ قانون مذکور از شمول آنها خارج است. در ضمن به کاربردن اصطلاح «کارمندان رسمی» در ماده یادشده مؤید این نظر است.» (نظریه شماره ۱۶۱۳/۹۲/۷ - ۹۲/۸/۱۹ اداره حقوقی قوه قضاییه) (قوه قضاییه، ۱۳۹۳: ۲۲۳).

در عین حال، دفتر بررسی‌های حقوقی مرکز تحقیقات مجلس شورای اسلامی، بر این باور است که بانک‌های غیردولتی نمی‌توانند از نماینده حقوقی در محاکم استفاده کنند، زیرا استفاده از نماینده حقوقی در محاکم یک حکم استثنایی و برخلاف قاعده واصل استفاده از وکیل رسمی دادگستری در محاکم بوده و بدیهی است که در صورت شک در شمول استثنا باید به اصل رجوع کرد، ضمن آنکه شمول حکم ماده ۳۲ در رابطه با بانک‌های خصوصی ترجیح بلامرغ و برخلاف عدالت است، زیرا بین بانک‌های خصوصی و سایر شرکت‌های تجاری خدماتی فرقی وجود ندارد^۱.

بر این دیدگاه از جهاتی نقد وارد بوده و قابل پذیرش عمومی نیست، زیرا نمایندگان مجلس هم حاضر نشدند بر اساس این نظر رأی دهند. این موضوع یک مرتبه در تاریخ ۱۷ اردیبهشت ۸۷ در قالب یک استفساریه در مجلس مطرح شد و نمایندگان طی آن پرسیده بودند که آیا منظور قانون‌گذار در ماده ۳۲ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) در استفاده بانک‌ها در طرح یا دفاع و تعقیب دعاوی در محاکم از اداره حقوقی و کارمندان رسمی خود بانک‌های غیردولتی نیز است یا خیر؟ هر دو جواب «بله» و «خیر» در مجلس رأی نیاورد و نمایندگان تأکید کردند که متن قانون در این خصوص گویا است. همین عدم پاسخ منفی نمایندگان به استفساریه مطرح‌شده نشان می‌دهد که برای تفسیر این قانون مجال وجود دارد.

البته بسیاری از دادگاه‌ها کماکان از پذیرش نمایندگان حقوقی بانک‌های خصوصی خودداری می‌کنند، از این رو باید با اصلاح قانون این مشکل را مرتفع کرد تا کارشناسان حقوقی بتوانند با مراجعه مستقیم به دادگاه‌ها، مطالبات وصول‌نشده بانک‌ها را دنبال کنند، زیرا این تصمیم یعنی عدم امکان استفاده بانک‌های خصوصی و نیمه‌خصوصی از کارشناسان حقوقی هزینه‌های زیادی را بابت اخذ وکیل به این بانک‌ها تحمیل کرده و در عین حال صعوبت کار بخش حقوقی آنها را بابت عدم امکان مراجعه به دادگاه‌ها افزایش داده است، ضمن آنکه در ایجاد فرق بین بانک‌های خصوصی و دولتی دلیل مخصص ماهوی خاصی وجود ندارد.

۱. پرتال مجلس شورای اسلامی به آدرس: majles.ir

ب) تشکیل نشدن دادگاه‌های تخصصی ویژه بانک‌ها: ماده ۷ قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک‌ها مقرر می‌کند، کلیه قراردادهایی که بین بانک و مشتری در اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا منعقد می‌شوند در حکم اسناد رسمی بوده و از کلیه مزایای اسناد تجاری از جمله عدم نیاز به تودیع خسارت احتمالی بابت اخذ قرار تأمین خواسته برخوردار هستند. در اجرای این ماده قوه قضاییه شعب تخصصی دادگاه‌ها را برای رسیدگی پرونده‌های بانک‌ها معین می‌کند.

علی‌رغم تأکید این ماده برای تشکیل شعب تخصصی برای رسیدگی به دعاوی بانک‌ها، تاکنون به صورت فراگیر قوه قضاییه موفق به اجرای این قانون و تشکیل این دادگاه‌ها نشده که این امر به اتخاذ تصمیم‌های متناقض و متفاوت توسط شعب دادگاه‌های مختلف در خصوص پرونده‌های بانکی و سردرگمی مردم و بانک‌ها در این زمینه منجر شده است. لازم است به‌قید فوریت تدبیری در این خصوص اندیشیده شود و با همکاری مراجع قضایی، برای رسیدگی به دعاوی بانک‌ها به صورت تخصصی شعب ویژه تشکیل شوند.

بند دوم: فرار بدهکاران از پرداخت مطالبات به بهانه ورشکستگی

طی چند سال اخیر بدهکاران بانکی برای سر باز زدن از تعهدات خود به بانک‌ها و سوءاستفاده از وجوه دولتی و سپرده‌های مردم، از عدم شفافیت، خلأهای قانونی یا تفاسیر قانونی نادرست ایجاد شده سوءاستفاده کرده و از طریق طرح دعوی ورشکستگی و به ادعای توقف به تاریخ سال‌ها قبل، از معافیت‌های ناروایی در بخشودگی مبالغ هنگفتی از دیون خود به بانک برخوردار شده‌اند و ده‌ها میلیارد ریال از مطالبات شبکه بانکی کشور وصول نشده است. از سال ۹۲ تا پایان سال ۹۴ حدود ۵۰۸ مورد حکم ورشکستگی توسط بدهکاران نظام بانکی اخذ شده که زبانی پیش از ۳۳۰۰۰ میلیارد ریال را متوجه شبکه بانکی کشور کرده است (باشگاه خبرنگاران جوان به نقل از پورتال اطلاع‌رسانی بانک مرکزی، ۱۳۹۷).

این افراد اغلب بدون طرف دعوا قرار دادن بانک و به‌استناد دلایلی چون یک یا چند فقره چک یا سفته که سال‌ها قبل برگشت شده است، مدعی توقف در همان تاریخ شده و دادگاه‌ها بدون تحقیق و رسیدگی لازم که ضرورت اتخاذ تصمیم صحیح در این موارد است، تاریخ توقف ادعایی را حکم قرار می‌دهند و از این رهگذر اداره‌ها یا مدیران تصفیه به‌استناد رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور به شماره ۱۵۵ مورخ ۱۳۴۷/۱۲/۱۴، بانک را از بخشی از مطالبات حتی از مایملک خود ناشی از طرح‌های تولیدی و مشارکتی و ارزش افزوده فعالیت‌های تجاری با عنوان جرایم غیرقابل مطالبه،

محروم می‌کنند. این در حالی است که با وصف عدم دخالت بانک در دعوی، حتی برخی محاکم حق اعتراض بانک را به رأی و تاریخ توقف پذیرش نمی‌کنند.

همچنین بانک‌ها در محاکم با مخاطره ابطال اسناد رهنی و فک تضامین مأخوذ مواجه شده و حتی از مراجعه به ضامنین و وثیقه‌گذاران ثالث ممنوع می‌شوند.

این وضعیت ایجاب می‌کند که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق دولتی، با دقت و اهتمام بر به‌کارگیری تفسیر مناسب از قانون و روح آن و انجام رسیدگی‌های جامع قضایی، امکان سوءاستفاده از قانون توسط افراد از بین رفته و در این راستا به موارد و موضوع‌های ذیل اشاره می‌شود.

اولاً، اغلب محاکم با استناد به ماده ۵۳۷ قانون تجارت، آرای ورشکستگی را فقط در مهلت یک ماه از تاریخ اعلان قابل اعتراض اعلام می‌کنند. این امر با صدور رأی وحدت رویه، شماره ۷۸۹، مورخ ۱۳۹۹/۴/۳ دیوان عالی کشور قطعیت یافت؛ اما در عین حال، نظر به اینکه بانک‌ها در موارد زیادی طرف دعوی ورشکستگی قرار نمی‌گیرند، مدت تعیین شده با بی‌اطلاعی بانک منقضی و اعتراض بعدی آنها پذیرفته نمی‌شود. اما به استناد صراحت ماده ۵۲۹ قانون لاحق آیین دادرسی مدنی می‌توان گفت که مقرره مورد استناد محاکم نسخ ضمنی شده و اعتراض بانک اعتراض ثالث تلقی و در شمول ماده ۴۱۷ قانون مارالذکر قرار می‌گیرد. این استدلال در هیئت عمومی دیوان عالی کشور پذیرفته نشد؛ اما پیروی از این استدلال و تفسیر به معنای پذیرش حق اعتراض و حفظ حقوق بانک، موافق مصالح عمومی است. همچنین استعلام مطالبات توسط محاکم از سیستم بانکی در کلیه دعاوی ورشکستگی، برای اطلاع و ورود بانک‌ها به دعوی امری ضروری به نظر می‌رسد.

ثانیاً، در خصوص تاریخ توقف به دلیل شفاف نبودن قانون، همواره و به‌طور عمده دو تفسیر در محاکم وجود داشته و هیچ‌گاه به رویه واحدی تبدیل نشده است. تفسیر نخست اینکه، هر گاه دیون از کلیه دارایی تاجر چه دارایی در گردش و استفاده‌شده در تجارت و چه دارایی ثابت فزونی یابد، توقف تحقق می‌یابد و دوم اینکه، زمان توقف از پرداخت دیون از محل دارایی‌های در گردش و آسان به‌دست‌آمده ملاک قرار گرفته، حتی اگر دارایی‌های ثابت بارها بیشتر از دیون باشند.

محاکم بیشتر به تفسیر دوم که به‌ظاهر رسیدگی ساده‌تر و کوتاه‌تری دارد تمایل نشان داده‌اند، اما برعکس، احراز توقف با ملاک قرار دادن این تفسیر، دارای حساسیت و ظرافت ویژه‌ای است و بعضی اوقات محاکم به ضروریات و جامعیت این رسیدگی توجه نمی‌کنند، زیرا اصولاً صرف برگشت شدن چک یا واخواست سفته مثبت تاریخ توقف نیست و چه بسا این امر می‌تواند ناشی از اختلاف حساب یا سایر عوامل موقتی و مقطعی باشد. به‌علاوه وقتی تاجر از آن زمان (موعد چک یا سفته) سال‌ها به فعالیت تجاری خود ادامه می‌دهد، بهترین دلیل و قوی‌ترین آماره قضایی بر موقتی و گذرا بودن

شرایط ایجاد شده سابق بوده و طی این سال‌ها تاجر اعتبار خود را تجدید یا حفظ کرده است و به طبع و در اصول این امر موضوع اعلام توقف را منتفی می‌کند. به علاوه به نظر می‌رسد حتی اگر تاجر مدیون بتواند با کسب اعتبار از غیر، کسری موقتی را تأمین کرده و به فعالیت اقتصادی خود ادامه دهد بر عدم توقف وی شک و اختلافی نباشد. همچنین چه بسا تاجر طی مدت، فعالیت تجاری خود را ترک کرده و وصف تاجر به وی قابل انتساب نباشد و به تبع در این صورت اعلام توقف و ورشکستگی وی سالب به انتفای موضوع است.^۱

بنابراین رسیدگی قضایی شامل حسابرسی و کارشناسی کلیه فعالیت‌های تجاری مدعی و رسیدگی تمام موارد بیان شده از تاریخ ادعایی توقف به بعد برای احراز تداوم توقف طی سال‌های گفته شده است که البته در صورت تداوم فعالیت تجاری امری بسیار بعید بوده و در صورت قطع فعالیت سالب به انتفای موضوع بدیهی است هر کجا در این تداوم تشکیک شود و محرز نباشد، آمار ذکر شده معتبر و اصل بر عدم توقف که امری حادث است قرار می‌گیرد. با وجود این، در صورتی که تاجر از ارائه دفاتر تجاری معتبر و صحیح ناتوان باشد، احراز توقف طولانی مدت غیرممکن به نظر می‌رسد. از طرف دیگر با توجه به تبعات ناشی از تاریخ توقف در میزان طلب و حقوق طلبکاران، ضرورت اعمال حساسیت و رسیدگی جامع به منظور جلوگیری از اضرار ناروا احساس می‌شود (عزیزیان، ۱۳۹۲: ۴۷).

در صورت اعمال تفسیر اول نیز لحاظ نکات بیان شده در رسیدگی ضرورت دارد و ترجیح این تفسیر به علت کوتاه کردن تاریخ توقف، زمینه سوءاستفاده افراد از قانون را محدودتر کرده و با مصالح عمومی سازگارتر است.

ثالثاً، مسئله عمده‌ای که بانک‌ها در محاکم یا در مرحله تصفیه با آن مواجه می‌شوند، امکان مطالبه سود و متفرعات از ورشکسته و ضامنین یا وثیقه‌گذاران است. در واقع در رأی وحدت رویه مورد اشاره (شماره ۱۵۵ مورخ ۴۷/۱۲/۱۴) عنوان شده است که از تاریخ توقف جرایم طلب مطالبه شدنی نیست، ولی در اجرا و مفهوم و حدود این رأی در محاکم و ادارات تصفیه، موضوع‌هایی مغفول مانده و تفاسیر مختلفی به قانون ارائه می‌شوند.

آنچه از رأی در مطابقت دادن آن با قانون و روح آن (به خصوص مواد ۵۶۱ و ۵۶۲ قانون تجارت) استفاده می‌شود، این است که فقط به لحاظ حفظ حقوق سایر طلبکاران و تعلق حقوق غرما به کلیه اموال تاجر از زمان توقف، جرایمی که بعد از تعلق این حق محقق می‌شوند از دارایی‌های موجود تاجر

۱. رأی شماره ۱۱۷۰-۱۳۸۵۵ مورخ ۱۳۱۶/۷/۲۶ شعبه اول دیوان عالی کشور

مطالبه‌شدنی نیستند. این بدان معنا نیست که در اساس حقی و دین طبیعی بر ذمه تاجر ناشی از جرایم ایجاد نمی‌شود. بر این مبنا و با توجه به تحقق دین، جرایم از ضامنین و وثیقه‌گذاران ثالث (در رهن مستعار) مطالبه‌شدنی است و دلیلی وجود ندارد که مسئولیت آنها از وضعیت تاجر متأثر شده و دین موجود در مدت تصفیه مطالبه‌شدنی نباشد. به تعبیر دیگر، قانون‌گذار فقط «حق مطالبه» متفرعات از تاجر ورشکسته را سلب کرده است و سلب «حق مطالبه» کاملاً از «برائت ذمه» و «عدم تعلق جریمه» متفاوت است. در این صورت اگر بپذیریم که دین بدون حق مطالبه از تاجر ورشکسته وجود دارد، با توجه به انتقال شرعی دین به ضامن، حق مطالبه از ضامنی که مشکل توقف ندارد، سلب شده و محسوب نخواهد شد. این مهم در رأی شماره ۹۲۰۱۴۹ مورخ ۹۲/۴/۲۲ شعبه سوم دیوان عالی کشور تصریح و تأیید شده است.

برخلاف تمام استدلال‌های فوق‌الذکر، دیوان عالی کشور، طی رأی وحدت رویه، شماره ۷۸۸، مورخ ۱۳۹۹/۳/۲۷ اعلام کرد: «با توجه به اینکه مسئولیت ضامن در هر حال نمی‌تواند بیش از میزان مسئولیت مضمون عنه باشد، خسارت تأخیر فوق‌الذکر از ضامن تاجر ورشکسته نیز، قابل مطالبه نیست» تا این رأی نیز بر دشواری‌های وصل مطالبات بانک‌ها بیفزاید و چاره‌ای جز اصلاح این موضوع در قوانین آتی‌التصویب باقی نماند.

متن منتشرشده از لایحه اصلاح موادی از قانون تجارت درخصوص ورشکستگی که دولت این اواخر به مجلس ارائه کرده، حاکی از رفع برخی از این موانع و مشکلات به نفع بانک‌ها است. از جمله تعریف «توقف»، اطلاع‌رسانی به کلیه بانک‌ها در خصوص طرح دعوی ورشکستگی مشتریان آنها در مرحله طرح دعوا و همچنین تکلیف به اعلام ورشکستگی یک ماه بعد از توقف، لحاظ کلیه اموال و دارایی‌ها و احکام صادرشده در خصوص مدعیان ورشکستگی، تعهدات مالی له و علیه تاجر، الزام به طرف دعوا قراردادادن بانک‌ها در صورت طرح دعوی ورشکستگی از سوی تاجر، امکان دریافت خسارت تأخیر تأدیه از ضامن و راهن، عدم امکان تعیین تاریخ توقف به شش ماه قبل از ارائه دادخواست ورشکستگی، ملاک بودن انتشار حکم ورشکستگی در روزنامه رسمی، افزایش گستره و موارد شمول ورشکستگی به تقصیر و افزایش مجازات‌های آنان از جمله محرومیت از خدمات بانکی و... که در صورت تصویب نهایی در مجلس می‌تواند از بخشی از ورشکستگی‌های صوری بدهکاران بانکی جلوگیری کند، اما نباید از این نکته غافل شد که حتی تصویب این لایحه نیز تمامی مشکلات یادشده را مرتفع نخواهد کرد.

نقد اساسی که می‌توان به لایحه اصلاح موادی از قانون تجارت درخصوص ورشکستگی وارد کرد، این است که قانون‌گذار در صدد حل مشکلات تجار ورشکسته که در اصل، فلسفه قوانین

ورشکستگی حمایت از آنان و تمامی طلبکاران آنان است، نبوده و با توجه به سوءاستفاده بخشی از بدهکاران بانکی از قوانین موجود، سعی کرده این بار با هدف حمایت از بانک‌های طلبکار، راه فرارها و منافذ قانونی خودداری از پرداخت بدهی‌های بانکی را مسدود کند. به بیان دیگر، قانون‌گذار حمایت خود از افراد ورشکسته را کم‌رنگ کرده که شاید در کوتاه‌مدت به نفع وصول مطالبات بانکی باشد، اما در درازمدت به پایه‌ها و مبانی حقوقی و حمایتی ورشکستگی در کشور آسیب خواهد زد.

اما یکی دیگر از نکات مهم این لایحه، توسعه دامنه ورشکستگی کیفری به تقصیر و تقلب است. در واقع مواردی که به‌عنوان مصادیق این دو نوع ورشکستگی احصاشده، به‌طور شایان توجهی گسترش یافته و خواهان ورشکستگی را با این مشکل مواجه می‌کند که برخورداری از برخی مزایای ورشکستگی وی را با اعمال مجازات‌های شایان توجه مواجه خواهد کرد. در عین حال این لایحه نقش دادستان را در اعلام، پیگیری و اعمال مجازات جرم ورشکستگی پررنگ‌تر کرده و تلاش می‌کند مرجع رسیدگی به ورشکستگی به تقصیر و تقلب و ترتیب رسیدگی به آن را به‌صورت صریح مشخص کند. در این خصوص می‌توان این نقد را به لایحه پیشنهادی وارد دانست که بیش از حد متعارف، جنبه کیفری ورشکستگی و حتی افراد مشمول آن را توسعه داده است، تا حدی که اصل جنبه حمایتی ورشکستگی تحت تأثیر این امر قرار گرفته است.

از همه مشکلات بیان شده در خصوص وصول مطالبات بانک‌ها از طریق مراجع قضایی، می‌توان به راهکارهای جایگزین مانند ارجاع پرونده‌های بانکی به داوری رسید. البته تاکنون بانکداران، اغلب از بیم تصمیم‌ها و احکام غیرعادی یا تفکیک اختلافات در دست رسیدگی در داوری‌ها، به‌طور سنتی در مقابل داوری مقاومت کرده‌اند. ذهنیت بانکداران و احترام و اعتنایی که به عرف دارند، به‌طور عموم باعث شده است تا دادگاه‌ها را به داوری ترجیح دهند. در مقابل موافقان داوری در پرونده‌های بانکی بر این باورند که قضاوت دادگستری در بیشتر موارد به‌دلیل نبود تخصص کافی و لازم در حوزه مسائل مرتبط با حقوق بانکی، پرونده‌ها را به کارشناسی ارجاع می‌دهند و رسیدگی به روش‌های مختلف با طولانی شدن دادرسی مواجه می‌شود و با گذشت زمان ارزش دارایی بدهکار، مطالبات بانک، اعم از اصل، سود و خسارات را پوشش نداده و بانک‌ها با کسر وثایق روبه‌رو می‌شوند و بدهکاران، همچنان بدهکار نظام بانکی می‌مانند. از این رو، نهاد داوری می‌تواند در صورت اجرای درست و در نظر قرار دادن شرایط لازم و مقتضی، چه در عقود و قراردادهای بانکی و چه در قراردادهای بین‌المللی، سبب تسریع در اخذ رأی قطعی، کاهش هزینه‌ها و سرانجام اعتماد مراجعان شود. در واقع به جای اینکه بانک‌ها سرنوشت خود را به دست کارشناسان رسمی دادگستری بدهند

که مراجع قضایی پرونده را به آنها ارجاع می‌دهند، می‌توانند برای حل اختلافات خود با مشتریان، به صورت مستقیم داوران متخصص را برگزینند.

برای رفع موانع وصول مطالبات بانک‌ها در این بند یعنی موانع موجود در دادگاه‌ها راهکارهایی از جمله امکان ارجاع پرونده‌های بانکی به داوری، تشکیل شعب تخصصی و اصلاح قانون ورشکستگی با هدف ممانعت از ایجاد ورشکستگی‌های صوری توسط بدهکاران بانکی مطرح است.

نتیجه‌گیری

افزایش مطالبات غیرجاری بانک‌ها در کشور باعث شده تا نظام اقتصادی کشور نتواند در قالب یک سیستم پویا و فعال در بهبود وضعیت اقتصادی کشور نقش بسزایی ایفا کند. از این رو، اصلاح فرایند موجود اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد، امری که بدون اصلاح زیرساخت‌های حقوقی و قوانین کشور امکان‌پذیر نیست.

معضل افزایش جدی مطالبات غیرجاری و سوخت‌شده مؤسسه‌های اعتباری و سایر یافته‌های ما باعث شده تا فرضیه اصلی این تحقیق یعنی خلل در مجموعه قوانین و مقررات حاکم بر وصول مطالبات مؤسسه‌های اعتباری به عنوان سبب اصلی بحران به وجود آمده اثبات شود و در عین حال تأکید شود که عدم اجرای صحیح قوانین حداقلی موجود در دستگاه قضا و برخی سهل‌انگاری‌ها در شعب بانک‌ها زمینه‌ساز تشدید این معضل شده است.

بر این اساس، قوانین موجود به‌ویژه ماده ۳۴ قانون ثبت در مرحله اجرای اسناد برای وصول مطالبات بانک‌ها با نقصان و کاستی‌های زیادی روبه‌روست. آرای اخیر صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز موانع مالیاتی وصول مطالبات را افزایش داده است، از این رو، مراتب یادشده باعث می‌شوند فرایندی طولانی را در این خصوص شاهد باشیم که به‌طور لزوم به وصول مطالبات بانک‌ها منجر نخواهد شد. در عین حال مراجعه بانک‌ها به دادگاه‌ها برای وصول مطالبات با مشکلاتی نظیر فرار بدهکاران از پرداخت مطالبات به بهانه ورشکستگی، عدم امکان مراجعه کارشناسان حقوقی بانک‌های خصوصی به دادگاه، تشکیل نشدن دادگاه‌های تخصصی ویژه بانک‌ها، اطاله دادرسی، عدم تشخیص موضوع‌های تخصصی توسط قضات و در نتیجه سپردن سرنوشت مطالبات بانک‌ها به کارشناسان رسمی دادگستری که امکان اعمال نفوذ روی آنها زیاد است و مشکلات این نهاد اقتصادی را دوچندان می‌کند.

از دعاوی شایع به طرفیت این بانک که موجب عدم وصول مطالبات بانک شده است، طرح دعاوی ابطال اسناد رهنی، ابطال اجرائیه‌ها و ابطال کلیه نقل و انتقالات صورت گرفته در خصوص وثایق مأخوذه توسط بانک، به استناد مبایعه‌نامه‌های عادی است که به استناد آنها، خواهان مدعی می‌شود که ملک مورد رهن قبل از انعقاد قرارداد رهنی به وی منتقل شده است. علی‌رغم صراحت مواد ۲۲، ۴۶، ۴۷ و ۴۸ قانون ثبت اسناد و املاک مبنی بر لزوم نقل و انتقال املاک به موجب سند رسمی و عدم پذیرش اسناد عادی در خصوص نقل و انتقال املاک، رویه اغلب دادگاه‌های دادگستری استناد به کلیت مواد قانون مدنی در خصوص تملیکی بودن عقد بیع و پذیرش ادعای دارندگان سند عادی مقدم به موجب ادله اثبات دعوا (شهادت شهود و ...) است که در نهایت موجب بطلان عقد رهن منعقد یا اقدامات اجرایی بانک برای وصول مطالبات می‌شود. این در حالی است که بانک در زمان ترهین املاک ذکر شده کلیه اقدامات قانونی (اخذ استعلام از اداره ثبت مربوطه و ...) را به عمل آورده و با اتکا به اعتبار اسناد رسمی و ارتهان وثایق یادشده، به مشتری تسهیلات پرداخت کرده است.

با توجه به این توضیحات می‌توان چنین نتیجه گرفت که به دنبال اثبات فرض یه اصلی این تحقیق، امروزه راهی جز اصلاح نظام حقوقی وصول مطالبات در کشور نداریم. بر این اساس برای اصلاح نظام موجود پیشنهادهای ذیل ارائه می‌شوند.

۱. اعطای تسهیلات بر مبنای اعتبارسنجی صحیح مشتریان و اخذ وثایق ارزنده از آنان دو کلید مهم حل بحران فعلی است؛ امری که در قوانین مصوب در دهه ۸۰ با تهدید جدی مواجه شده است. مکلف شدن بانک‌ها به اعطای تسهیلات تکلیفی بدون اخذ وثیقه مطمئن تحت عناوینی همچون تسهیل امر سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال و کاهش هزینه‌ها و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک‌ها را می‌توان تهدید مهم وصول مطالبات ارزیابی کرد. چنین به نظر می‌رسد که هر یک از قوانین به صورت موقت و برای رفع مشکلات مقطعی دولت‌ها یا نمایندگان حوزه‌های مختلف و با فشار بدهکاران بانکی به تصویب رسیده و محل وصول مطالبات بانک‌ها به شمار می‌آید، از این رو لازم است طی طرح یا لایحه‌ای جامع موضوع وثایق بانکی به صورت تخصصی در حوزه‌های مختلف تجاری، صنعتی، کشاورزی تشریح و سایر قوانین پیش گفته مغایر همگی نسخ شوند. یکی دیگر از پیشنهادهای اجرایی در این خصوص این است که بانک مرکزی در هیئت مدیره بانک‌ها، دارای نماینده‌ای ویژه با حق اعتراض باشد

تا بتواند اعمال فشارها و مصوبات برای اعطای تسهیلات کلان که دارای وثایق کافی و بهداشت اعتباری نیستند را وتو کند. در عین حال می‌توان به جای این امر، هیئت‌های تخصصی را زیر نظر بانک مرکزی برای بررسی شرایط حقوقی و اعتباری اعطای تسهیلات کلان تشکیل و اعطای تسهیلات یادشده منوط به تأیید این هیئت کرد.

۲. گام دومی که اجرای آن برای بهبود وصول مطالبات بانک اجتناب‌ناپذیر است، اجرای اصلاحات ماده ۳۴ قانون ثبت با نظر به اصلاحات مد نظر ماده ۱۹ قانون رفع موانع تولید است؛ امری که به بهانه عدم تنظیم آیین‌نامه اجرایی اجرائشده باقی مانده است. در واقع با اجرای اصلاحات بیان شده، در صورت عدم وجود مشتری در مزایده اول، امکان تملک مال مرهونه با ۲۰ درصد پایین‌تر از قیمت پایه مزایده امکان‌پذیر خواهد بود. مشکلات اجرایی فعلی برای بانک‌ها از جمله اجبار بانک‌ها به پرداخت مابه‌التفاوت به راهن و همچنین امکان اعمال نفوذ بر کارشناسان رسمی برای تعیین قیمت پایه مزایده از قانون جاری فعلی یعنی اصلاحات مصوب ۱۳۸۶ نشئت گرفته است. در واقع این قانون و آیین‌نامه آن، بانک‌ها را مکلف می‌کرد تا وثیقه را به قیمت ارزیابی کارشناس رسمی حتی در فرضی که غیرقابل فروش بوده و هیچ‌کس حاضر به خرید آن در مزایده نشده است، خریداری کنند و بدین ترتیب سرمایه آنها به املاک غیرقابل فروش تبدیل می‌شود.

۳. گام سوم رفع موانع وصول مطالبات بانک‌ها در دادگاه‌ها از جمله امکان ارجاع پرونده‌های بانکی به داوری، تشکیل شعب تخصصی، اصلاح قانون ورشکستگی با هدف ممانعت از ایجاد ورشکستگی‌های صوری توسط بدهکاران بانکی است. البته دولت این اواخر لایحه اصلاح موادی از قانون تجارت درخصوص ورشکستگی را به مجلس ارائه کرده که با تصویب نهایی آن بخشی از مشکلات بانک‌ها مرتفع خواهد شد.

منابع و مأخذ

الف. فارسی

بانک مرکزی (۱۳۹۴). *مجموعه بخش‌نامه‌ها*. تهران: انتشارات مؤسسه عالی بانکداری.

بهمنی، محمود (۱۳۸۶). مدیریت مطالبات معوق. *مجموعه مقالات همایش بانکداری*

اسلامی، هجدهمین کنفرانس، مؤسسه عالی آموزش بانکداری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

- پژوهشکده شورای نگهبان (۱۳۸۹). *مجموعه نظریات حقوقی*. (چاپ دوم)، قم: انتشارات شورای نگهبان.
- حیدرپور، فرزانه (۱۳۸۸). طراحی الگویی جهت اعتبارسنجی مشتریان حقوقی بانک‌ها. *فصل‌نامه دانش مالی تحلیل اوراق بهادار*، (۲)، ۱۳۵-۱۵۴.
- خمینی، روح‌الله (۱۳۷۹). *تحریر الوسیله* (جلد ۲). قم: انتشارات دارالعلم.
- صفیان، سعید (۱۳۸۷). بحثی پیرامون حق تقدم دولت در وصول مطالبات مالیاتی. *الهیات و حقوق دانشگاه رضوی (آموزه‌های حقوقی)*، (۲۸)، ۱۴۳-۱۶۰.
- عباسی مقرب، محسن (۱۳۹۲). *قوانین و مقررات پولی و بانکی*، تهران: انتشارات مجد.
- عزیزیان، ماجد (۱۳۹۲). چارچوب قانونی ورشکستگی بانک‌ها در حقوق ایران. *فصل‌نامه تازه‌های اقتصاد*، ۱۰ (۱۴۰)، ۴۵-۴۹.
- قنبری، حمید (۱۳۹۴). *جزوه حقوق بانکی*. تهران: انتشارات پژوهشکده پولی و بانکی.
- قوه قضاییه (۱۳۷۰). *مجموعه قوانین و مقررات سال ۱۳۶۹ (قانون نحوه وصول مطالبات بانک‌ها)* (جلد اول). تهران: شرکت سهامی روزنامه رسمی کشور.
- قوه قضاییه (۱۳۸۶). *مجموعه قوانین و مقررات سال ۱۳۸۵ (قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی متناسب با نرخ بازدهی در بخش‌های مختلف اقتصادی)* (جلد دوم). تهران: شرکت سهامی روزنامه رسمی کشور.
- قوه قضاییه (۱۳۹۳). *مجموعه نظریات اداره حقوقی*. تهران: انتشارات پژوهشگاه قوه قضاییه.
- قوه قضاییه (۱۳۹۴). *قانون رفع موانع تولید و آیین‌نامه‌ها*. تهران: شرکت سهامی روزنامه رسمی کشور.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۴). *عقود معین* (جلد ۴). تهران: گنج دانش.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۴). *قواعد عمومی قراردادها* (جلد ۵). تهران: گنج دانش.
- نجفی، ایرج (۱۳۸۶). *حقوق ثبت، شرح قانون و آیین‌نامه اجرای اسناد رسمی*. تهران: انتشارات نگاه بینه.