

ماهیت و آثار تضمین دولت در تسهیلات تکلیفی بانک‌ها

یاسر ذوالفقاری دهنوی

دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران، ایران.

y.zolfaghari@imps.ac.ir

اکبر میرزانژاد جویباری (نویسنده مسئول)

دانشیار، گروه حقوق، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران، ایران.

a.mirzanejad@imps.ac.ir

محسن نجفی‌خواه

دانشیار، گروه اخلاق پزشکی، دانشکده پزشکی، دانشگاه علوم پزشکی ایران، تهران، ایران.

najafikhah.mo@iums.ac.ir

احمد شهنیایی

استادیار، گروه حقوق، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران، ایران.

A.shahniaei@imps.ac.ir

چکیده

تسهیلات تکلیفی، به‌عنوان یکی از ابزارهای اجرای سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی دولت، رابطه‌ای متفاوت از تسهیلات عادی بانکی ایجاد می‌کند؛ زیرا بانک، در مواردی، در چارچوب تکالیف قانونی یا سیاست‌های عمومی، منابع خود را به اشخاص و فعالیت‌های معین اختصاص می‌دهد و تضمین دولت می‌تواند درصدد پوشش تمام یا بخشی از ریسک عدم بازپرداخت این تسهیلات باشد. پژوهش حاضر درصدد تبیین ماهیت حقوقی تضمین دولت در تسهیلات تکلیفی و آثار آن بر حدود مسئولیت دولت، بانک و تسهیلات‌گیرنده و نحوه توزیع ریسک ناشی از عدم بازپرداخت تسهیلات است. هدف پژوهش، تبیین حدود تعهد دولت و تعیین آثار حقوقی آن بر مسئولیت و توزیع ریسک اعتباری میان طرف‌های ذی‌ربط است. پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی و با اتکا به قوانین و مقررات ناظر بر تعهدات دولت، عملیات بانکی و تسهیلات تکلیفی انجام شده است. یافته‌ها نشان می‌دهد که تضمین دولت را نمی‌توان صرفاً معادل تعهد مستقیم دولت به پرداخت دین دانست؛ بلکه آثار آن تابع مفاد مقرر یا سند ایجادکننده تضمین، میزان تعهد دولت و شرایط مطالبه آن است. همچنین، تضمین دولتی اصولاً موجب زوال تعهد اصلی تسهیلات‌گیرنده نمی‌شود و پرداخت دولت می‌تواند مبنای رجوع وی به بدهکار اصلی قرار گیرد. نتیجه پژوهش آن است که کارآمدی تضمین دولت مستلزم تعیین صریح حدود تعهد، شرایط تحقق مسئولیت دولت، نحوه مطالبه بانک و آثار پرداخت تضمین است؛ در غیر این صورت، ابهام در سازوکار تضمین می‌تواند به انتقال نامشخص ریسک اعتباری و افزایش اختلافات میان دولت، بانک و تسهیلات‌گیرنده منجر شود.

واژگان کلیدی: تضمین دولت؛ تسهیلات تکلیفی؛ تعهدات دولت؛ ریسک اعتباری؛ مسئولیت بانک.

تسهیلات تکلیفی یکی از مهم‌ترین نقاط تلاقی سیاست‌گذاری عمومی و عملیات بانکی است. در این سازوکار، بانک صرفاً بر مبنای ملاحظات متعارف اعتباری و اقتصادی درباره اعطای تسهیلات تصمیم نمی‌گیرد، بلکه به موجب قانون، مقررات بودجه‌ای یا تصمیمات قانونی و اجرایی، مکلف به تأمین مالی گروه‌ها، فعالیت‌ها یا طرح‌های مشخص می‌شود. بنابراین، رابطه اعتباری ناشی از تسهیلات تکلیفی، اگرچه در ظاهر میان بانک و تسهیلات‌گیرنده شکل می‌گیرد، از حیث منشأ ایجاد تکلیف و نحوه توزیع ریسک، واجد ابعاد عمومی و حقوقی گسترده‌تری است. اهمیت این موضوع زمانی افزایش می‌یابد که دولت برای حمایت از اجرای این سیاست‌ها، تمام یا بخشی از بازپرداخت تسهیلات را تضمین می‌کند. در این وضعیت، پرسش اساسی دیگر صرفاً ناظر بر تعهد تسهیلات‌گیرنده به بازپرداخت دین نیست، بلکه تعیین‌کننده آن است که تضمین دولت چه نوع تعهدی ایجاد می‌کند و در صورت نکول بدهکار، چه رابطه‌ای میان دولت و بانک شکل می‌گیرد.

مسئله اصلی از آنجا ناشی می‌شود که «تضمین دولت» در همه موارد دارای آثار یکسان نیست. ممکن است تضمین، ناظر به اصل تسهیلات، سود، خسارات قانونی یا تنها بخشی از مطالبات باشد و تحقق تعهد دولت نیز به رعایت شرایط مقرر در قانون، آیین‌نامه یا سازوکار اجرایی وابسته شود. برای نمونه، آیین‌نامه اجرایی اعطای تسهیلات بانکی در سال ۱۳۸۷، ضمن پیش‌بینی تضمین بازپرداخت تمام یا قسمتی از اصل، سود و خسارات قانونی برخی تسهیلات توسط دولت، تصریح کرده است که تضمین دولت نافی وظایف بانک در وصول مطالبات، بررسی توجیه اقتصادی طرح و نظارت بر مصرف و بازپرداخت تسهیلات نیست (لله‌گانی، ۱۴۰۲: ۶). این حکم نشان می‌دهد که تضمین دولتی الزاماً به معنای انتقال کامل ریسک اعتباری از بانک به دولت نیست و همچنان ممکن است برای بانک تکالیف و مسئولیت‌هایی در فرآیند اعطای اعتبار و وصول مطالبات باقی بماند.

از سوی دیگر، ابهام در ماهیت این تضمین می‌تواند آثار متفاوتی بر مسئولیت طرفین داشته باشد. اگر تعهد دولت، ضمانتی تبعی تلقی شود، حدود و تحقق آن تابع تعهد اصلی و شرایط مقرر برای مطالبه خواهد بود؛ در مقابل، اگر ساختار قانونی آن واجد ویژگی‌های تعهد مستقل یا تعهد جبرانی دولت باشد، تحلیل رابطه دولت و بانک و زمان ایجاد حق مطالبه بانک متفاوت خواهد بود. همچنین، پرداخت دولت به بانک لزوماً موجب سقوط تعهد تسهیلات‌گیرنده نمی‌شود و باید وضعیت حق رجوع دولت، جانشینی آن در حقوق بانک و امکان وصول از بدهکار اصلی مشخص شود. از همین رو، نمی‌توان صرف وجود عبارت «تضمین دولت» را برای تعیین آثار حقوقی آن کافی دانست.

اهمیت مسئله در شرایطی بیشتر می‌شود که تسهیلات تکلیفی از یک‌سو برای تحقق اهداف حمایتی و اقتصادی مورد استفاده قرار می‌گیرد و از سوی دیگر، در صورت عدم پیش‌بینی سازوکار روشن جبران مطالبات، می‌تواند بانک را با افزایش مطالبات غیرجاری و فشار بر منابع مواجه کند. پژوهش اسماعیل لله‌گانی با عنوان «تأثیر تسهیلات تکلیفی دولت بر اضافه برداشت بانک‌ها از منابع بانک مرکزی» با بررسی ۱۰ بانک بزرگ کشور طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۴۰۰ نشان داده است که میزان تسهیلات تکلیفی دولت و اندازه بانک‌ها بر اضافه برداشت بانک‌ها اثر مثبت و معنادار داشته است. این مطالعه، اگرچه از نظر اقتصادی و پولی به مسئله پرداخته و مستقیماً ماهیت تضمین دولت را بررسی نمی‌کند، اهمیت مسئله توزیع ریسک ناشی از تسهیلات تکلیفی را نشان می‌دهد.

در پژوهش دیگری، سید ابوالفضل وزیری، عباس یزدانی و مهدی صادقی شاهدانی در مقاله «بررسی اثر تسهیلات تکلیفی بر تورم در اقتصاد ایران با استفاده از مدل VAR» با استفاده از داده‌های سال‌های ۱۳۶۹ تا ۱۳۹۷، آثار تسهیلات تکلیفی بر متغیرهای پولی و تورم را بررسی کرده‌اند. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که افزایش نرخ تسهیلات تکلیفی با افزایش شاخص قیمت مصرف‌کننده ارتباط داشته است. وجه تمایز پژوهش حاضر با این مطالعات آن است که موضوع تحقیق حاضر نه آثار کلان اقتصادی تسهیلات تکلیفی، بلکه ماهیت حقوقی تضمین دولت و آثار آن بر روابط حقوقی و مسئولیت‌های دولت، بانک و تسهیلات‌گیرنده است. در واقع، خلأ موجود در مطالعات پیشین، تحلیل حقوقی سازوکار انتقال یا توزیع ریسک نکول در پرتو تضمین دولت است.

بر این اساس، سؤال پژوهش حاضر عبارت است از اینکه ماهیت حقوقی تضمین دولت در تسهیلات تکلیفی و آثار آن بر حدود مسئولیت دولت، بانک و تسهیلات‌گیرنده و نحوه توزیع ریسک ناشی از عدم بازپرداخت تسهیلات چگونه قابل تبیین است؟ هدف پژوهش، تعیین ماهیت تعهد دولت، تبیین شرایط تحقق مسئولیت آن و روشن کردن آثار تضمین بر تعهد اصلی تسهیلات‌گیرنده و وظایف بانک است. پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی و با استفاده از قوانین، مقررات بانکی، آیین‌نامه‌های اجرایی و منابع حقوقی مرتبط انجام می‌شود.

جنبه نوآورانه پژوهش در آن است که تضمین دولت را نه به عنوان یک عنوان کلی، بلکه به عنوان نهاد حقوقی مؤثر بر توزیع ریسک اعتباری تحلیل می‌کند و رابطه میان تضمین دولت، استمرار مسئولیت بانک در وصول مطالبات و بقای تعهد تسهیلات‌گیرنده را به صورت یک نظام حقوقی واحد مورد بررسی قرار می‌دهد.

۱- مفهوم و مبنای حقوقی تضمین دولت در تسهیلات تکلیفی

تضمین دولت در تسهیلات تکلیفی را نمی‌توان صرفاً با مفهوم سنتی «ضمان» در حقوق خصوصی یکسان دانست؛ زیرا منشأ ایجاد این تعهد، در بسیاری از موارد، قرارداد ارادی میان ضامن و طلبکار نیست، بلکه قانون، مقررات بودجه‌ای، آیین‌نامه اجرایی یا تصمیم قانونی دولت است که در راستای تحقق یک سیاست عمومی، بانک را به تأمین مالی گروه یا فعالیت معین ملزم و در شرایطی دولت را متعهد به جبران تمام یا بخشی از عدم بازپرداخت تسهیلات می‌کند (شیرین بخش و جباری، ۱۳۸۹: ۲۴). از این رو، تضمین دولت واجد ماهیتی دوگانه است: از حیث موضوع، به تأمین و تضمین یک تعهد مالی خصوصی مربوط می‌شود، اما از حیث منشأ، حدود و شرایط تحقق، تابع حقوق عمومی و الزامات قانونی حاکم بر تعهدات مالی دولت است.

مفهوم «تسهیلات تکلیفی» نیز برای تعیین قلمرو تضمین اهمیت اساسی دارد. در تسهیلات عادی، بانک بر مبنای ارزیابی اعتبار متقاضی، میزان ریسک، توان بازپرداخت و ملاحظات اقتصادی درباره اعطای اعتبار تصمیم می‌گیرد؛ در حالی که در تسهیلات تکلیفی، منشأ الزام بانک خارج از اراده اقتصادی مستقل آن قرار می‌گیرد. بنابراین، چنانچه دولت برای کاهش پیامدهای تحمیل چنین تکلیفی، بازپرداخت تسهیلات را تضمین کند، این تضمین را باید بخشی از سازوکار حقوقی توزیع ریسکی دانست که در نتیجه مداخله دولت در تخصیص منابع بانکی ایجاد شده است. به بیان دیگر، تضمین دولت در اینجا صرفاً وسیله‌ای برای تقویت وثیقه یا اعتبار تسهیلات‌گیرنده نیست؛ بلکه می‌تواند ابزار جبران ریسکی باشد که اجرای سیاست عمومی بر بانک تحمیل کرده است.

مبنای حقوقی این تضمین در حقوق ایران را باید در «اصل قانونی بودن تعهدات مالی دولت» جست‌وجو کرد. دولت نمی‌تواند صرفاً با توافق اداری یا تصمیم یک مقام اجرایی، بدون وجود مجوز قانونی و پیش‌بینی اعتبار لازم، تعهد مالی نامحدودی در برابر بانک ایجاد کند. اصل ۵۳ قانون اساسی، وجوه دولت را مشمول ضوابط قانونی درآمدها و هزینه‌های عمومی قرار داده و اصول ۵۲ و ۵۵ نیز به ترتیب بر جایگاه قانون بودجه و نظارت مالی بر اجرای آن تأکید دارند. افزون بر این، مطابق ماده ۲۳ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶^۱، ایجاد تعهد بر ذمه دولت باید در حدود اعتبارات و مجوزهای قانونی صورت گیرد. بنابراین، اعتبار تضمین دولتی تابع منبع قانونی ایجادکننده آن، حدود مبلغ و موضوع تضمین و اعتبار پیش‌بینی شده برای ایفای تعهد است و نمی‌توان آن را از محدودیت‌های حقوق مالی عمومی منفک کرد.

از حیث آثار حقوقی نیز باید میان «اصل تعهد تسهیلات‌گیرنده» و «تعهد دولت به تضمین بازپرداخت» تفکیک کرد. تضمین دولت اصولاً موجب انتقال دین از تسهیلات‌گیرنده به دولت نمی‌شود؛ بلکه تا زمانی که تعهد اصلی باقی است، بدهکار اصلی همان تسهیلات‌گیرنده خواهد بود و دولت صرفاً در حدود شرایط تضمین، مسئول جبران مبلغ تضمین‌شده می‌شود (توکلی و کریمی، ۱۳۹۳: ۷۱). در نتیجه، بانک نمی‌تواند صرف وجود تضمین دولتی را به‌منزله سقوط تعهد بدهکار تلقی کند. همچنین، اگر مقررات مربوط، مطالبه تضمین را منوط به تحقق شرایطی مانند احراز نکول، طی تشریفات وصول، ارائه اسناد یا رعایت ضوابط اعطای تسهیلات کرده باشد، بانک تنها پس از تحقق این شرایط می‌تواند مسئولیت دولت را مطالبه کند.

بر این اساس تضمین دولت را باید تعهدی قانونی و محدود به قلمرو تضمین‌شده دانست که کارکرد اصلی آن پوشش ریسک معین ناشی از عدم ایفای تعهد تسهیلات‌گیرنده است، نه تبدیل دولت به بدهکار اصلی. همین ویژگی موجب می‌شود که تعیین دقیق سه عنصر، یعنی «منبع ایجاد تضمین»، «قلمرو مالی تعهد دولت» و «شرایط تحقق و مطالبه تضمین»، برای تشخیص مسئولیت دولت ضروری باشد. در غیر این صورت، اطلاق عنوان تضمین دولت بدون تعیین حدود آن می‌تواند موجب توسعه غیرمجاز تعهدات مالی عمومی و در مقابل، ایجاد انتظار ناموجه در بانک نسبت به وصول قطعی مطالبات شود. بنابراین، مبنای حقوقی تضمین دولت در تسهیلات تکلیفی را باید حاصل پیوند میان «تکلیف قانونی بانک، سیاست عمومی دولت و اصل قانونی بودن تعهدات مالی دولت» دانست؛ پیوندی که آثار آن صرفاً در قلمرو حقوق قراردادهای قابل تحلیل نیست و نیازمند توجه هم‌زمان به قواعد حقوق خصوصی، مقررات بانکی و اصول حاکم بر تعهدات عمومی دولت است.

۲- ماهیت حقوقی تضمین دولت و آثار آن بر روابط طرفین

تعیین ماهیت حقوقی تضمین دولت در تسهیلات تکلیفی، مقدمه ضروری برای تعیین حدود مسئولیت هر یک از اشخاص درگیر در رابطه اعتباری است. اطلاق عنوان «تضمین» به‌تنهایی مشخص نمی‌کند که دولت در برابر بانک، ضامن دین تسهیلات‌گیرنده، متعهد به جبران خسارت، یا متعهد به پرداخت مبلغ معینی در صورت تحقق شرایط مقرر است. این تمایز از آن جهت اهمیت دارد که در ضمان به معنای خاص، تعهد ضامن اصولاً وصف تبعی دارد و وجود و

۱. ماده ۲۳ قانون محاسبات عمومی کشور: هزینه عبارت از پرداخت‌هایی است که بطور قطعی به ذینفع در قبال تعهد یا تحت عنوان کمک یا عناوین مشابه با رعایت قوانین و مقررات مربوط صورت می‌گیرد.

میزان مسئولیت وی به دین اصلی وابسته است (دزفولی، ۱۳۹۵: ۷۹)؛ درحالی که در برخی سازوکارهای تضمین دولتی، قانون گذار ممکن است تعهد دولت را به تحقق مجموعه‌ای از شرایط اداری و اعتباری منوط کرده باشد و از این جهت، تحلیل آن صرفاً بر اساس قواعد ضمان مدنی کافی نباشد.

اگرچه مواد ۶۸۴ به بعد قانون مدنی نهاد ضمان را به عنوان یکی از اسباب انتقال تعهد تنظیم کرده اند، تضمین دولت در تسهیلات تکلیفی لزوماً با «ضمان عقدی» موضوع این مقررات منطبق نیست. در ضمان عقدی، توافق ضامن و مضمون له عنصر ایجادکننده تعهد است (کاتوزیان، ۱۴۰۳: ۴۵۳)؛ اما در تضمین دولتی، منشأ تعهد ممکن است حکم قانون یا مقرر خاص باشد و اراده دولت در ایجاد اصل تعهد نقش مستقلی نداشته باشد. هرچند در ضمان عقدی موضوع قانون مدنی، مطابق ماده ۶۹۸، اصل بر انتقال ذمه مضمون عنه به ضامن و بری شدن مضمون عنه از دین است، این ویژگی را نمی توان به تنهایی مبنای تمایز تضمین های دولتی مرتبط با تسهیلات تکلیفی از ضمان های بانکی قرار داد. در ساختار متعارف تضمین های بانکی، تعهد ضامن غالباً در کنار بقای تعهد اصلی تسهیلات گیرنده قرار می گیرد و ایجاد تضمین، لزوماً موجب براءة وی از دین نمی شود؛ برداشتی که با تلقی رایج از ضمان در روابط بانکی نیز سازگار است. از این رو، وجه تمایز تضمین دولتی در تسهیلات تکلیفی را نباید صرفاً در بقای مسئولیت تسهیلات گیرنده جست و جو کرد؛ بلکه بررسی ماهیت این تضمین مستلزم توجه به مبنای قانونی ایجاد آن، حدود تعهد دولت، شرایط و نحوه مطالبه تضمین و چگونگی توزیع مسئولیت و ریسک اعتباری میان دولت، بانک و تسهیلات گیرنده است. بر این اساس، مسئله اصلی آن است که تضمین دولت در تسهیلات تکلیفی، با توجه به هدف حمایتی و الزامات قانونی حاکم بر این تسهیلات، چه آثار حقوقی ویژه ای در روابط میان اشخاص مذکور ایجاد می کند.

بر این اساس، می توان تضمین دولت را در این حوزه، در فرض فقدان حکم صریح بر انتقال دین، تعهد قانونی یا عمومی تبعی برای جبران ریسک عدم ایفای تعهد اصلی در حدود مقرر دانست. وصف «تبعی» در این تحلیل به معنای آن نیست که بانک در هر زمان و بدون تشریفات می تواند به دولت مراجعه کند؛ بلکه وجود و میزان تعهد دولت همچنان به اصل بدهی، میزان تضمین شده و شرایط مقرر برای تحقق مسئولیت دولت وابسته است. در نتیجه، اگر دولت تنها اصل تسهیلات را تضمین کرده باشد، سود، وجه التزام یا خسارات لزوماً داخل در قلمرو تضمین نیست؛ مگر اینکه قانون، آیین نامه یا سند تضمین، شمول آن را تصریح کرده باشد.

این ماهیت، رابطه بانک و تسهیلات گیرنده را نیز دگرگون نمی کند. تسهیلات گیرنده همچنان بدهکار اصلی باقی می ماند و تضمین دولت، فی نفسه موجب تبدیل وی به شخص بری الذمه نمی شود. بانک نیز مکلف است در چارچوب قرارداد تسهیلات و مقررات حاکم، اقدامات متعارف و مقرر برای وصول طلب را انجام دهد (پرویز، ۱۳۸۸: ۱۰۲). از این جهت، تضمین دولت را نباید به معنای حذف کامل ریسک اعتباری بانک دانست. به ویژه هرگاه اعطای تضمین مشروط به رعایت ضوابط اعتبارسنجی، مصرف صحیح تسهیلات، اخذ وثایق یا پیگیری قانونی وصول باشد، قصور بانک در انجام این تکالیف می تواند بر امکان مطالبه تضمین یا حدود مسئولیت دولت اثر بگذارد.

در مقابل، رابطه دولت و بانک از زمان اعطای تسهیلات تا زمان تحقق شرایط مطالبه تضمین، یک رابطه ثابت نیست. صرف انعقاد قرارداد تسهیلات الزاماً به معنای تحقق دین قطعی دولت در برابر بانک نیست؛ بلکه تا زمانی که نکول تسهیلات گیرنده و سایر شرایط مقرر تحقق نیافته باشد، تعهد دولت در وضعیت بالقوه قرار دارد. پس از تحقق شرایط، بانک می تواند در حدود تضمین به دولت مراجعه کند. این تفکیک میان «ایجاد تضمین» و «قابل مطالبه شدن

تضمین» برای تعیین زمان مسئولیت دولت اهمیت اساسی دارد؛ زیرا پذیرش مسئولیت بالفعل دولت از زمان نخستین اعطای تسهیلات، بدون توجه به شرایط تضمین، دامنه تعهدات عمومی را فراتر از مفاد مجوز قانونی توسعه می‌دهد.

از سوی دیگر، پرداخت دولت نباید پایان رابطه میان دولت و تسهیلات‌گیرنده تلقی شود. اگر دولت به‌عنوان تضمین‌کننده مبلغ تضمین‌شده را به بانک بپردازد، باید وضعیت حقوقی طلب پرداخت‌شده مشخص شود. در صورتی که قانون یا مقرر خاص برای دولت حق رجوع یا جانشینی در حقوق بانک پیش‌بینی کرده باشد، دولت می‌تواند در حدود مبلغ پرداختی برای وصول آن به تسهیلات‌گیرنده مراجعه کند (Andolfatto et al., 2020, p. 2057). در غیر این صورت، صرف پرداخت وجه، بدون مبنای قانونی یا قراردادی، برای ایجاد حق رجوع جدید کافی نیست. بنابراین، آثار تضمین از حیث روابط سه‌گانه، قابل تفکیک است: تسهیلات‌گیرنده در برابر دین اصلی مسئول می‌ماند؛ بانک تا حدود مقرر حق مطالبه تضمین دارد؛ و دولت تنها در محدوده تعهد قانونی و پس از تحقق شرایط مطالبه مسئول پرداخت خواهد بود.

بر این اساس استدلال می‌شود که ماهیت حقوقی تضمین دولت را نمی‌توان با یک عنوان ثابت و مستقل از متن قانون یا سند تضمین تعیین کرد. معیار تعیین‌کننده، نحوه ایجاد تعهد، قلمرو مبلغ تضمین، شرایط تحقق مسئولیت دولت و آثار پرداخت آن است. این رویکرد مانع از دو برداشت افراطی می‌شود: نخست، تلقی تضمین دولت به‌عنوان انتقال کامل ریسک اعتباری به دولت؛ و دوم، تقلیل آن به یک حمایت سیاسی فاقد اثر الزام‌آور. تضمین دولتی، در صورت ایجاد به موجب قانون و در حدود مقرر، تعهدی حقوقی است که آثار آن باید با رعایت هم‌زمان قواعد تعهدات، مقررات بانکی و محدودیت‌های حاکم بر تعهدات مالی دولت تعیین شود.

۳- آثار تضمین دولت بر ریسک اعتباری و مسئولیت بانک

در این مبحث، بحث از ماهیت تضمین دولت به آثار عملی آن بر رفتار اعتباری بانک و نحوه توزیع ریسک میان بازیگران رابطه اعتباری منتقل می‌شود. وجود تضمین دولتی، از یک سو می‌تواند ریسک ظاهری نکول را برای بانک کاهش دهد و در نتیجه بر نحوه ارزیابی اعتبار متقاضی، میزان دقت در اعتبارسنجی و شیوه تصمیم‌گیری اعتباری اثر بگذارد؛ اما از سوی دیگر، تضمین نباید به عاملی برای تضعیف الزامات احتیاطی بانک یا اعطای تسهیلات بدون ارزیابی واقعی توان بازپرداخت تبدیل شود. از این رو، بررسی حدود مسئولیت بانک اهمیت ویژه‌ای دارد؛ زیرا باید مشخص شود که تضمین دولت تا چه اندازه ریسک بانک را پوشش می‌دهد و در چه مواردی قصور یا تخلف بانک در فرآیند اعطای تسهیلات می‌تواند مانع استناد وی به تضمین شود. بر همین اساس، این مبحث ابتدا تأثیر تضمین دولتی بر ارزیابی اعتبار و رفتار اعتباری بانک، سپس حدود مسئولیت بانک در اعطای تسهیلات تضمین‌شده و در نهایت نحوه انتقال و توزیع ریسک نکول میان دولت، بانک و تسهیلات‌گیرنده را تحلیل می‌کند.

۳-۱- تأثیر تضمین دولت بر ارزیابی اعتبار و رفتار اعتباری بانک

تضمین دولت در تسهیلات تکلیفی، با کاهش بخشی از ریسک نهایی عدم بازپرداخت، می‌تواند ساختار تصمیم‌گیری اعتباری بانک را تحت تأثیر قرار دهد؛ با این حال، این اثر نباید با حذف یا کاهش الزامات اعتبارسنجی یکسان تلقی شود. در تسهیلات عادی، بانک در زمان اعطای اعتبار، توان مالی متقاضی، سابقه ایفای تعهدات، جریان نقدی، ارزش و قابلیت نقدشوندگی وثایق و نسبت بازپرداخت به درآمد را در ارزیابی ریسک لحاظ می‌کند. در تسهیلات

تضمین شده دولتی، متغیر دیگری به این مجموعه افزوده می شود: اعتبار دولت به عنوان متعهد پرداخت در صورت تحقق شرایط تضمین. بنابراین، تضمین دولت باید در مدل ارزیابی بانک به عنوان سازوکار کاهش ریسک پس از نکول لحاظ شود، نه به عنوان جانشین سنجش احتمال نکول.

از نظر تحلیلی، باید میان دو مفهوم «احتمال نکول» و «زیان ناشی از نکول» تفکیک کرد. تضمین دولت اصولاً احتمال نکول تسهیلات گیرنده را کاهش نمی دهد؛ زیرا وجود تضمین، به خودی خود توان مالی یا انگیزه وی برای بازپرداخت را تغییر نمی دهد. آنچه تضمین می تواند تغییر دهد، میزان زیانی است که در صورت وقوع نکول متوجه بانک خواهد شد (لله گانی، ۱۴۰۲: ۷). به بیان دیگر، بانک ممکن است همچنان با همان احتمال نکول مواجه باشد، اما در صورت معتبر و قابل مطالبه بودن تضمین، بخشی از خسارت اعتباری وی توسط دولت پوشش داده شود. این تمایز در ارزیابی صحیح ریسک اهمیت اساسی دارد؛ زیرا اگر بانک تضمین را به اشتباه معادل کاهش احتمال نکول تلقی کند، ممکن است اعتبارسنجی متقاضی را با اغماض بیشتری انجام دهد.

از همین نقطه، مسئله خطر اخلاقی در رفتار اعتباری بانک مطرح می شود. هنگامی که بانک اطمینان داشته باشد بخش مهمی از مطالبات آن در صورت نکول از محل تضمین دولتی قابل وصول است، ممکن است انگیزه اقتصادی آن برای شناسایی دقیق ریسک، انتخاب متقاضی مناسب، تعیین وثیقه کافی و نظارت بر مصرف تسهیلات کاهش یابد. این وضعیت زمانی جدی تر است که هزینه نهایی تصمیم اعتباری نادرست مستقیماً متوجه بانک نباشد. در واقع، تضمین دولت می تواند شکاف میان «منافع بانک از اعطای تسهیلات» و «هزینه بانک در صورت شکست اعتبار» را افزایش دهد (یونسکی، ۱۴۰۱: ۷۶). بنابراین، تضمین باید به گونه ای طراحی شود که ریسک را کاهش دهد، بدون آنکه مسئولیت حرفه ای بانک در فرآیند اعتباردهی را از بین ببرد.

در حقوق بانکی، این موضوع از حیث ارتباط میان تضمین و تکالیف بانک اهمیت ویژه ای دارد. بانک نمی تواند صرف تضمین دولت را مجوزی برای اعطای تسهیلات به متقاضی فاقد شرایط یا پرداخت منابع بدون احراز ضوابط مقرر تلقی کند. اعتبارسنجی، اخذ تضمین ها و وثایق مقرر، بررسی اهلیت و توان بازپرداخت، نظارت بر مصرف منابع و اقدامات لازم برای وصول مطالبات، هرکدام بخشی از فرآیند مدیریت اعتبار هستند و تضمین دولتی لزوماً این وظایف را زائل نمی کند. در نتیجه، اگر مقررات ایجادکننده تضمین، پرداخت دولت را مشروط به رعایت الزامات مشخص بانکی کرده باشد، تخلف بانک می تواند نه تنها مسئولیت مستقل برای بانک ایجاد کند، بلکه قابلیت استناد به تضمین را نیز تحت تأثیر قرار دهد.

تضمین دولت در تسهیلات تکلیفی، افزون بر ایجاد تعهد برای دولت در حدود مقرر، می تواند به عنوان یک پشتوانه اعتباری معتبر و قابل اتکا، بر سیاست بانک در اخذ وثایق و ارزیابی ریسک اعتباری اثر بگذارد. انتظار می رود بانک با لحاظ این پشتوانه، در تعیین نوع، میزان و ترکیب وثایق مورد مطالبه از تسهیلات گیرنده بازنگری کند و، متناسب با میزان پوشش تضمین دولتی، از مطالبه وثایق سنگین یا وثایقی که تأمین آن ها برای تسهیلات گیرنده هزینه بر یا دشوار است، اجتناب ورزد. با این حال، اتکای بانک به تضمین دولت باید با توجه به حدود و شرایط تعهد تضمین کننده صورت گیرد؛ زیرا ممکن است تضمین صرفاً بخشی از اصل تسهیلات را پوشش دهد یا پرداخت آن به تحقق شرایط و تشریفات معینی وابسته باشد و مطالباتی مانند سود، وجه التزام و هزینه های وصول را دربرنگیرد. از این رو، اعتبار تضمین دولتی به معنای پوشش نامحدود خطر اعتباری یا منتفی شدن ضرورت ارزیابی اعتباری نیست؛ بلکه بانک باید با تفکیک

بخش تحت پوشش تضمین از بخش خارج از قلمرو آن، تناسب میان تضمین دولتی و سایر ابزارهای تأمین و کاهش ریسک را حفظ کند. بدین ترتیب، اهمیت حقوقی تضمین دولت صرفاً در فراهم آوردن امکان رجوع به یک متعهد دیگر خلاصه نمی‌شود، بلکه در تأثیر آن بر نحوه توزیع ریسک اعتباری، میزان وثایق مورد مطالبه و چگونگی دسترسی تسهیلات‌گیرندگان به منابع مالی نیز قابل ارزیابی است.

بر این اساس استدلال می‌شود که اثر تضمین دولت بر رفتار اعتباری بانک را باید کاهش ریسک نهایی زیان، نه کاهش مسئولیت حرفه‌ای بانک دانست. تضمین زمانی با منطق صحیح توزیع ریسک سازگار است که بانک همچنان در تعیین صلاحیت اعتباری متقاضی، کنترل فرآیند پرداخت، نظارت بر مصرف تسهیلات و پیگیری وصول مطالبات دارای منفعت و مسئولیت باقی بماند. در غیر این صورت، تضمین دولت می‌تواند از ابزار پوشش ریسک به عاملی برای تضعیف انضباط اعتباری تبدیل شود؛ وضعیتی که هزینه تصمیم‌گیری اعتباری بانک را به منابع عمومی منتقل می‌کند و فلسفه حمایتی تضمین دولتی را از هدف اولیه آن منحرف می‌سازد.

۳-۲- حدود مسئولیت بانک در اعطای تسهیلات تضمین‌شده دولتی

وجود تضمین دولت، مسئولیت بانک در فرآیند اعطای تسهیلات را از میان نمی‌برد؛ زیرا تضمین ناظر به پوشش ریسک عدم بازپرداخت است و نه اعطای مصونیت به بانک در برابر تخلف از الزامات قانونی و حرفه‌ای. بانک حتی در فرضی که بازپرداخت تسهیلات از سوی دولت تضمین شده باشد، همچنان مکلف است شرایط مقرر برای اعطای اعتبار، صلاحیت متقاضی و ضوابط مصرف منابع را رعایت کند. بنابراین، مسئولیت بانک باید از مسئولیت دولت در ایفای تضمین تفکیک شود؛ به گونه‌ای که نکول تسهیلات‌گیرنده به تنهایی موجب مسئولیت بانک نشود، اما اعطای تسهیلات برخلاف مقررات یا قصور مؤثر در نظارت و وصول، می‌تواند مبنای مسئولیت مستقل بانک قرار گیرد.

نخستین قلمرو مسئولیت بانک، احراز شرایط قانونی و اعتباری تسهیلات‌گیرنده است. تضمین دولتی نباید به معنای حذف بررسی اهلیت، ظرفیت مالی، سابقه اعتباری و توان بازپرداخت متقاضی تلقی شود (نوابی مقدم و همکاران، ۱۴۰۱: ۳۷۴). بانک در این مرحله باید احراز کند که متقاضی اساساً در گروه اشخاص مشمول تسهیلات تکلیفی قرار دارد و تسهیلات برای هدفی اعطا می‌شود که قانون یا مقرره مربوط تعیین کرده است. اگر بانک بدون احراز این شرایط اقدام به پرداخت کند، رابطه میان «تسهیلات تضمین‌شده» و «تسهیلات واجد شرایط تضمین» مخدوش می‌شود؛ در نتیجه، نمی‌توان صرف درج عنوان تضمین دولتی را برای ایجاد حق مطالبه از دولت کافی دانست.

دومین قلمرو، رعایت حدود مبلغ و موضوع تسهیلات است. تضمین دولت معمولاً مطلق و نامحدود نیست و ممکن است صرفاً اصل تسهیلات یا درصد معینی از آن را پوشش دهد. بنابراین، بانک نمی‌تواند با اتکا به تضمین، مبلغی بیش از سقف مقرر پرداخت کند و سپس تمام آن را در معرض مطالبه از دولت قرار دهد. هر بخش از اعتبار که خارج از حدود قانونی تضمین پرداخت شده باشد، اصولاً باید در چارچوب رابطه بانک و تسهیلات‌گیرنده تحلیل شود و نمی‌توان مسئولیت دولت را صرفاً بر مبنای وجود یک تضمین کلی توسعه داد.

سومین حوزه، نظارت بر نحوه مصرف تسهیلات است. در تسهیلات تکلیفی، هدف تخصیص منابع بخشی از مبنای قانونی اعطای اعتبار است (لله‌گانی، ۱۴۰۲: ۵)؛ بنابراین، پرداخت وجه بدون کنترل مصرف آن می‌تواند موجب انحراف منابع از هدف مقرر شود. اگر مقررات مربوط، بانک را مکلف به نظارت بر مصرف تسهیلات کرده باشد، قصور

در این وظیفه ممکن است در احراز استحقاق مطالبه تضمین مؤثر باشد. به‌ویژه هنگامی که عدم بازپرداخت مستقیماً ناشی از پرداخت منابع برخلاف هدف تعیین شده یا فقدان نظارت مؤثر بانک باشد، انتقال زیان حاصل از این قصور به منابع عمومی با منطق تضمین سازگار نیست.

چهارمین قلمرو مسئولیت بانک، اقدامات پس از وقوع نکول است. تضمین دولت نباید جایگزین اقدامات متعارف بانک برای وصول مطالبات شود. بانک باید در حدود قوانین و مقررات، سررسید، وضعیت بدهی، اقدامات مطالبه و فرآیند وصول را مستند کند و در صورت پیش‌بینی تشریفات خاص، آن‌ها را رعایت نماید (ولایی، ۱۳۹۶: ۶۳). این امر از یک‌سو برای جلوگیری از ورود زیان بیشتر به منابع عمومی ضروری است و از سوی دیگر، امکان احراز دقیق میزان واقعی تعهد دولت را فراهم می‌کند. بنابراین، قصور بانک در پیگیری وصول نمی‌تواند بدون بررسی، به دولت منتقل شود.

با این حال، باید میان قصور بانک و صرف عدم بازپرداخت تسهیلات تفکیک کرد. اگر بانک تمامی الزامات قانونی و اعتباری را رعایت کرده و نکول ناشی از عوامل خارج از کنترل آن باشد، صرف وقوع نکول مبنای مسئولیت بانک نیست. مسئولیت بانک زمانی مطرح می‌شود که رفتار یا ترک فعل او با نقض یک تکلیف قانونی یا قراردادی و ایجاد یا تشدید زیان رابطه داشته باشد. بر این اساس، تضمین دولت نه مسئولیت بانک را حذف می‌کند و نه آن را به مسئولیتی مطلق تبدیل می‌سازد؛ بلکه حدود آن تابع تکالیف مشخص بانک، شرایط مقرر در مقررات تضمین و رابطه سببیت میان تخلف بانک و عدم وصول مطالبات است.

۳-۳- تأثیر تضمین بر انتقال و توزیع ریسک نکول میان دولت، بانک و تسهیلات‌گیرنده

تضمین دولت در تسهیلات تکلیفی، پیش از آنکه موجب حذف ریسک نکول شود، محل تحمل و نحوه توزیع این ریسک را تغییر می‌دهد. در رابطه اعتباری عادی، ریسک عدم بازپرداخت اساساً در قلمرو رابطه بانک و تسهیلات‌گیرنده قرار دارد و بانک از طریق اعتبارسنجی، تعیین وثایق، قیمت‌گذاری اعتبار و نظارت بر مصرف منابع، آن را مدیریت می‌کند. در تسهیلات تکلیفی تضمین‌شده، دولت با پذیرش تعهد نسبت به تمام یا بخشی از مطالبات، بخشی از زیان احتمالی نکول را از تراز رابطه خصوصی بانک و بدهکار خارج و به حوزه تعهدات عمومی منتقل می‌کند (Razlog et al., 2020: 23). بنابراین، تضمین را باید نوعی سازوکار تخصیص مجدد ریسک اعتباری دانست، نه وسیله‌ای برای از بین بردن اصل ریسک.

نخستین اثر تضمین، انتقال بخشی از ریسک زیان نهایی از بانک به دولت است. با تحقق نکول و شرایط مقرر برای مطالبه تضمین، بانک می‌تواند در حدود پوشش تضمین‌شده به دولت مراجعه کند. در نتیجه، میزان زیانی که نهایتاً متوجه بانک می‌شود، به اندازه مبلغ قابل وصول از دولت کاهش می‌یابد. با این حال، این انتقال مطلق نیست؛ زیرا تضمین ممکن است تنها درصدی از اصل تسهیلات، مبلغ معینی یا اصل و سود در حدود مشخص را پوشش دهد. بنابراین، میان «ریسک نکول» و «ریسک باقی‌مانده پس از تضمین» باید تفکیک کرد. بخشی از ریسک همچنان متوجه بانک باقی می‌ماند و همین ریسک، مبنای استمرار مسئولیت حرفه‌ای آن در اعتبارسنجی و وصول مطالبات است.

در سوی دیگر، تسهیلات گیرنده با وجود تضمین دولت از تعهد اصلی خود رها نمی‌شود. تضمین، رابطه بدهکار اصلی و بانک را از بین نمی‌برد و عدم پرداخت در سررسید همچنان تخلف از تعهد اعتباری محسوب می‌شود. اهمیت این تفکیک در آن است که اگر تضمین دولت موجب برائت خودکار تسهیلات گیرنده تلقی شود، انگیزه وی برای ایفای تعهد کاهش می‌یابد و زمینه ایجاد خطر اخلاقی فراهم می‌شود (Cipriani et al., 2024: 1104). از این رو، ساختار حقوقی مناسب اقتضا دارد که تضمین دولت، صرفاً پشتوانه ثانویه وصول باشد و مسئولیت اولیه بازپرداخت همچنان بر عهده دریافت کننده تسهیلات باقی بماند.

در مقابل، دولت با پذیرش تضمین، ریسک مالی ناشی از تحقق نکول را تا میزان مقرر بر عهده می‌گیرد. این انتقال ریسک از آن جهت با اهمیت است که منابع مورد استفاده برای ایفای تضمین، در نهایت منابع عمومی یا منابعی است که دولت مکلف به تأمین آن است. بنابراین، تضمین دولت نوعی انتقال ریسک از حوزه فعالیت بانکی به حوزه مالی عمومی ایجاد می‌کند. از همین رو، پذیرش تضمین نامحدود می‌تواند موجب شود هزینه تصمیم‌های اعتباری و حتی بخشی از ناکارآمدی در تخصیص منابع بانکی به دولت منتقل شود؛ در حالی که اگر تضمین محدود و مشروط باشد، دولت تنها ریسک مشخصی را که قانون‌گذار برای تحقق هدف حمایتی پذیرفته، تحمل خواهد کرد.

نکته مهم دیگر، خطر اخلاقی دوطرفه است. تضمین دولتی ممکن است از یک سو بانک را به اعطای اعتبار به متقاضیانی سوق دهد که در شرایط عادی از نظر اعتباری واجد شرایط دریافت تسهیلات نیستند و از سوی دیگر، تسهیلات گیرنده را نسبت به ضرورت بازپرداخت بی‌احتیاط کند. برای کنترل این وضعیت، باید میان سه سطح مسئولیت تفکیک ایجاد شود: تسهیلات گیرنده مسئول اجرای تعهد اصلی، بانک مسئول رعایت استانداردهای قانونی و حرفه‌ای اعطای اعتبار و دولت مسئول ایفای تضمین در محدوده و شرایطی است که قانون یا سند تضمین تعیین کرده است (اسدی گرجی، ۱۳۹۴: ۶۶). هرگونه اختلال در این تفکیک، می‌تواند موجب انتقال ناموجه هزینه نکول به یکی از طرفین شود.

از این رو، توزیع صحیح ریسک اقتضا می‌کند هیچ‌یک از سه طرف تمام پیامدهای نکول را بدون قید و شرط بر عهده نگیرد. تسهیلات گیرنده باید همچنان در معرض مسئولیت ناشی از عدم بازپرداخت باشد؛ بانک نباید به دلیل وجود تضمین، از الزامات اعتباردهی و پیگیری وصول معاف شود؛ و دولت نیز تنها در محدوده تعهد قانونی خود مسئول پرداخت باشد. بر این مبنا، تضمین دولتی زمانی کارکرد حقوقی و اقتصادی مطلوب خواهد داشت که میان «پوشش ریسک» و «انتقال مسئولیت» تفکیک شود؛ زیرا تضمین می‌تواند بخشی از زیان ناشی از نکول را منتقل کند، اما به‌خودی خود مسئولیت ناشی از رفتار نامتعارف یا تخلف هر یک از طرفین را به دیگری منتقل نمی‌کند.

۴- چالش‌های حقوقی تضمین دولت و سازوکارهای حل و فصل آن

پس از بررسی آثار تضمین دولت بر رفتار اعتباری بانک و نحوه توزیع ریسک نکول، مسئله اساسی در مرحله اجرا، قابلیت تحقق و استناد عملی به تضمین است. وجود تضمین، زمانی واجد اثر واقعی خواهد بود که حدود تعهد دولت، شرایط مطالبه آن و تشریفات لازم برای پرداخت، به‌صورت روشن و قابل اجرا تعیین شده باشد. ابهام در این زمینه می‌تواند موجب اختلاف میان بانک و دولت درباره استحقاق مطالبه، میزان تعهد تضمین‌شده و آثار عدم پرداخت شود و در نتیجه، مطالبات بانک را در وضعیت معوق یا مشکوک‌الوصول قرار دهد. افزون بر این، تعهد دولت به پرداخت

تضمین نمی‌تواند مستقل از الزامات قانونی حاکم بر بودجه و محدودیت‌های مالی عمومی مورد تحلیل قرار گیرد؛ زیرا شناسایی مسئولیت دولت باید هم‌زمان با امکان قانونی و مالی ایفای آن سنجیده شود. بر این اساس، در این مبحث ابتدا حدود و شرایط مطالبه تضمین توسط بانک، سپس آثار عدم ایفای تعهد دولت بر حقوق بانک و وضعیت مطالبات معوق و در نهایت نسبت تضمین دولتی با الزامات بودجه‌ای و محدودیت‌های مالی دولت بررسی می‌شود.

۴-۱- چالش تعیین حدود و شرایط مطالبه تضمین دولت توسط بانک

یکی از مهم‌ترین چالش‌های تضمین دولتی در تسهیلات تکلیفی، تعیین دقیق زمان، میزان و تشریفات ایجاد و اعمال حق مطالبه بانک است. صرف پیش‌بینی تضمین در قانون یا مقرر، به این معنا نیست که بانک به محض عدم پرداخت یک قسط می‌تواند بدون رعایت شرایط مقرر، وجه تضمین را از دولت مطالبه کند (Razlog et al., 2020: 54). برای تحلیل این مسئله، ابتدا باید به تعریف قانونی تضمین دولتی و ماهیت تعهدی که از صدور آن ایجاد می‌شود توجه کرد. مطابق بند ۲ ماده ۱ «آیین‌نامه نحوه صدور تضمین‌نامه‌های عهده دولت» مصوب ۱۳۹۸، تضمین‌نامه سندی تعهدآور است که به موجب آن، دولت یا دستگاه‌های اجرایی، در چهارچوب قوانین و مقررات، ضمانت انجام تعهدات مدیون اصلی در برابر ذی‌نفع تضمین را بر اساس شرایط مندرج در تضمین‌نامه بر عهده می‌گیرند. همچنین، بندهای ۳ و ۶ ماده مذکور به ترتیب ذی‌نفع تضمین و مدیون اصلی را تعریف می‌کنند. بر اساس ماده ۲ همین آیین‌نامه، در مواردی که دولت به موجب قوانین و مقررات مجاز به تضمین تعهدات مدیون اصلی است، صدور تضمین‌نامه به نمایندگی از دولت بر عهده سازمان برنامه و بودجه کشور قرار دارد. این احکام نشان می‌دهند که تضمین دولتی، تعهدی مستقل از دین اصلی اما وابسته به آن است که ایجاد و اجرای آن تابع مجوز قانونی، شرایط سند تضمین و حدود تعهد تصریح‌شده در آن خواهد بود؛ بنابراین، عنوان کلی تضمین دولت به‌تنهایی برای اثبات وجود حق مطالبه یا تعیین میزان مسئولیت مالی دولت کفایت نمی‌کند.

نخستین چالش، تفکیک دین اصلی از میزان تعهد تضمین‌شده دولت است. مطابق ماده ۹ آیین‌نامه نحوه صدور تضمین‌نامه‌های عهده دولت مصوب ۱۳۹۸، تضمین‌نامه باید دست‌کم شامل نام ذی‌نفع تضمین، نام مدیون اصلی، مستند قانونی، موضوع تضمین، سقف مبلغ بدهی مورد تضمین، تاریخ سررسید بدهی، تاریخ اعتبار تضمین‌نامه و، حسب مورد، زمان‌بندی بازپرداخت باشد. درج این اطلاعات، صرفاً جنبه شکلی ندارد؛ بلکه مبنای تشخیص موضوع و حدود تعهد دولت را فراهم می‌کند. برای مثال، ممکن است بانک مبلغی بیش از سقف تضمین در اختیار متقاضی قرار داده باشد یا تضمین صرفاً بخشی از مطالبات بانک را پوشش دهد. در چنین وضعیتی، بانک نمی‌تواند تمام طلب خود را به دولت منتسب کند، بلکه باید میان کل دین تسهیلات‌گیرنده و بخش تحت پوشش تضمین تفکیک قائل شود.

در همین زمینه، ماده ۳ «آیین‌نامه اجرایی اعطای تسهیلات بانکی در سال ۱۳۸۷» نمونه‌ای مشخص از تضمین دولتی در اعطای تسهیلات تکلیفی ارائه می‌کند. به موجب این ماده، بازپرداخت تمام یا قسمتی از اصل، سود و خسارات قانونی تسهیلات بانکی، مطابق جداول موضوع همان آیین‌نامه، حسب مورد توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور به نمایندگی از دولت تضمین و تعهد می‌شود. ماده ۱ این آیین‌نامه نیز قلمرو تسهیلات مشمول آن را به تسهیلات اعتباری موضوع جداول پیوست مربوط می‌سازد. بنابراین، حکم ماده ۳ را نمی‌توان قاعده‌ای عام و قابل تسری به تمامی تضمین‌های دولتی دانست؛ زیرا هم شمول تضمین نسبت به اصل، سود و خسارات قانونی و هم میزان آن، تابع مقررات خاص و تسهیلات مشمول همان تضمین است. اهمیت این حکم در آن است که قانون‌گذار یا

مقررگذار می‌تواند دامنه مسئولیت دولت را به تمام یا بخشی از اجزای طلب محدود کند و نمی‌توان صرفاً از صدور تضمین، شمول آن بر تمام متفرعات دین را نتیجه گرفت.

دومین چالش، تحقق شرایط ماهوی و شکلی مطالبه تضمین است. در مقررات ناظر بر تضمین دولت، نکول تسهیلات‌گیرنده لزوماً به معنای امکان مطالبه فوری و بدون قیدوشرط از دولت نیست؛ بلکه باید شرایط مقرر در قانون و سند تضمین نیز احراز شود (نوابی‌مقدم و همکاران، ۱۴۰۱: ۳۷۲). برای نمونه، مطابق ماده ۱۴ آیین‌نامه نحوه صدور تضمین‌نامه‌های عهده دولت مصوب ۱۳۹۸، پس از سررسید بدهی، مشروط بر آنکه اعتبار تضمین‌نامه منقضی نشده و مدیون اصلی از پرداخت بدهی خودداری کرده باشد، ذی‌نفع تضمین مکلف است درخواست مطالبه و پرداخت وجه را در سامانه مربوط ثبت کند. بر اساس تبصره ۱ همین ماده، سازمان پس از بررسی درخواست و تأیید آن، با رعایت حکم تبصره ۲ ماده ۱۳ آیین‌نامه، موضوع را برای پیش‌بینی در لوایح بودجه سنواتی پیگیری می‌کند. بدین‌ترتیب، سررسید دین تسهیلات‌گیرنده و قابلیت اعمال حق مطالبه تضمین، دو واقعه حقوقی متمایزند: نخستین واقعه ناظر بر استحقاق مطالبه دین از بدهکار اصلی است، حال آنکه دومی علاوه بر تحقق نکول، مستلزم رعایت شرایط اعتبار تضمین و تشریفات مطالبه مقرر در آیین‌نامه خواهد بود. در نتیجه، بررسی استحقاق بانک باید بر پایه شرایط تضمین مشخص صورت گیرد، نه صرفاً با احراز تأخیر در بازپرداخت اقساط.

سومین مسئله، رابطه میان تعهد بانک به پیگیری وصول مطالبات و حق مطالبه تضمین است. این رابطه در مقررات یادشده به‌صراحت مورد توجه قرار گرفته است. از یک‌سو، ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی اعطای تسهیلات بانکی در سال ۱۳۸۷ تصریح می‌کند که تضمین دولت نافذ و وظایف بانک‌ها در وصول مطالبات ناشی از تسهیلات نیست و استفاده‌کنندگان از تسهیلات نیز همچنان مکلف به بازپرداخت بدهی خود هستند. از سوی دیگر، ماده ۱۱ آیین‌نامه نحوه صدور تضمین‌نامه‌های عهده دولت مصوب ۱۳۹۸، ذی‌نفع تضمین را مکلف می‌کند که در چهارچوب قوانین و مقررات، به نیابت از دولت، وصول مبالغ از متقاضی را پیگیری کند. جمع میان این احکام اقتضا دارد که تضمین دولتی به‌عنوان سازوکاری برای پوشش ریسک اعتباری و تأمین مطالبات در حدود تعهد تضمین‌شده تحلیل شود، نه وسیله‌ای برای رفع تکلیف بانک از پیگیری مطالبات یا سلب مسئولیت بازپرداخت از تسهیلات‌گیرنده. باین‌حال، از این احکام نمی‌توان ضرورت استیفای کامل طلب از مدیون اصلی را در همه موارد و به‌عنوان شرط مطلق مطالبه تضمین استنباط کرد؛ بلکه حدود اقدامات لازم برای وصول و تأثیر آن بر قابلیت مطالبه تضمین باید با توجه به مقرر خاص حاکم و شرایط سند تضمین تعیین شود.

چهارمین چالش، تفکیک میان قطعی‌شدن تعهد دولت و مرحله پرداخت آن در چهارچوب ضوابط مالی و بودجه‌ای است. این تفکیک در آیین‌نامه اجرایی جزء (۱) بند (ش) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۴۰۴، ناظر بر صدور اوراق تضمین، به‌روشنی قابل مشاهده است. مطابق بندهای ۵ و ۷ تا ۱۰ ماده ۱ این آیین‌نامه، مفاهیمی نظیر تضمین‌نامه، مدیون اصلی، ذی‌نفع تضمین، بانک عامل و اوراق تضمین تعریف شده‌اند. بر اساس تبصره ۳ ماده ۲، در صورت عدم بازپرداخت اقساط در سررسید، بانک عامل می‌تواند مانده وصول‌نشده اقساط را به سازمان اعلام کند؛ اما اقدام دولت برای تأمین و تسویه تعهد، پس از حصول اطمینان از ناتوانی مدیون اصلی در بازپرداخت و اقدام بانک در وصول مطالبات، با رعایت مقررات و از طریق پیش‌بینی اعتبار در قوانین بودجه سنواتی یا سایر سازوکارهای مقرر انجام می‌شود. همچنین، مطابق تبصره ۶ ماده ۲، مبلغ اوراق تضمین صادرشده سقف تعهد سازمان به نمایندگی از دولت

محسوب می‌شود و سازمان تعهدی نسبت به پرداخت وجه التزام، جریمه تأخیر و عناوین مشابه به بانک مرکزی ندارد. بنابراین، این مقرر از یک‌سو حدود تعهد دولت را از طریق مبلغ اوراق مشخص می‌کند و از سوی دیگر، میان تحقق شرایط استفاده از تضمین و شیوه تأمین و پرداخت منابع مالی تمایز می‌گذارد. البته این سازوکار، مقررات خاص خود را دارد و نمی‌توان آن را بدون توجه به قلمرو اجرایی آیین‌نامه به تمام انواع تضمین دولتی تسری داد؛ چنان‌که به موجب تبصره ۱ ماده ۲، درخواست‌های تسهیلات موضوع ماده ۵۶ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) از شمول صدور اوراق تضمین موضوع این آیین‌نامه مستثنا شده‌اند.

بر این اساس، چالش اساسی در تضمین دولتی تسهیلات تکلیفی، صرفاً تعیین زمان مطالبه یا تشریفات اداری آن نیست، بلکه انطباق میان مبنای قانونی صدور تضمین، قلمرو تعهد دولت، شرایط تحقق حق مطالبه و سازوکار پرداخت آن است. اگرچه مقررات مورد بررسی، تضمین دولتی را به‌عنوان تعهدی قانونی و قابل پیگیری شناسایی می‌کنند، میزان و نحوه اجرای این تعهد تابع حکم خاص حاکم و مفاد تضمین‌نامه خواهد بود. از این‌رو، تفسیر تضمین نباید به‌گونه‌ای باشد که از یک‌سو، با افزودن شرایطی پیش‌بینی‌نشده، حق قانونی بانک را بی‌اثر کند و از سوی دیگر، مسئولیت مالی دولت را فراتر از حدود مقرر در قانون و سند تضمین توسعه دهد. در نتیجه، ارزیابی حقوقی هر تضمین دولتی مستلزم بررسی دقیق مستند قانونی صدور آن، میزان و ارقام بدهی تحت پوشش، سقف و مدت اعتبار تضمین، شرایط و مدارک لازم برای مطالبه، آثار عدم رعایت تشریفات مقرر و نحوه پرداخت تعهد احراز شده است. افزون بر این، باید وضعیت تعهد تسهیلات‌گیرنده پس از پرداخت وجه تضمین و حدود حق رجوع دولت یا نهاد پرداخت‌کننده به مدیون اصلی نیز مشخص شود. چنین رویکردی ضمن حفظ حق بانک در استفاده از تضمین، مانع از آن می‌شود که صدور تضمین به‌منزله تعهدی نامحدود و مستقل از شرایط قانونی آن تلقی شود. در واقع، هرچه رابطه میان دین اصلی، تعهد تضمین‌شده و تشریفات مطالبه روشن‌تر باشد، تضمین دولتی با قابلیت پیش‌بینی حقوقی بیشتری در خدمت توزیع ریسک اعتباری قرار می‌گیرد، بی‌آنکه وظایف بانک در وصول مطالبات یا محدودیت‌های قانونی و مالی دولت نادیده گرفته شود.

۴-۲- آثار عدم ایفای تعهدات دولت بر حقوق بانک و وضعیت مطالبات معوق

عدم ایفای تعهد دولت پس از تحقق شرایط مقرر در تضمین، مسئله‌ای متفاوت از نکول تسهیلات‌گیرنده است و باید میان نکول دین اصلی و عدم اجرای تعهد تضمینی دولت تفکیک شود. در فرض نخست، بانک با عدم پرداخت بدهکار مواجه است؛ اما در فرض دوم، با وجود تحقق شرایط مراجعه به دولت، مبلغی که باید در حدود تضمین از سوی دولت پرداخت شود، وصول نشده است. این تفکیک در حقوق بانکی ایران اهمیت ویژه‌ای دارد؛ زیرا مقررات بانک مرکزی، مطالبات مؤسسات اعتباری را بر حسب وضعیت وصول، در طبقات جاری، سررسیدگذشته، معوق و مشکوک‌الوصول تفکیک می‌کند و حتی مانده مطالبات غیرجاری و نسبت آن به کل مطالبات را از اطلاعات مورد نظارت و گزارش‌دهی مؤسسات اعتباری می‌داند.

ایجاد حق مطالبه تضمین لزوماً به معنای وصول فوری طلب نیست. اگر تسهیلات‌گیرنده در سررسید تعهد خود را ایفا نکند، بانک باید مطابق قرارداد و مقررات مربوط، بدهی را در وضعیت مناسب طبقه‌بندی و اقدامات وصول را انجام دهد. در سازوکارهای تضمین دولتی، ممکن است پس از احراز نکول و انجام اقدامات مقرر برای وصول، میزان بدهی قابل مطالبه از دولت قطعی شود (وزیری و همکاران، ۱۴۰۲: ۱۷۲). برای نمونه، آیین‌نامه اجرایی جزء (۱) بند (ش)

تبصره (۲) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (موضوع صدور اوراق تضمین)، مصوب هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۱ خرداد ۱۴۰۴، با شماره ابلاغ ۶۷۰۲۸/ت/۶۴۰۱۴ هـ مورخ ۳۱ تیر ۱۴۰۴، در تبصره ۳ ماده ۲، سازوکار مطالبه و تسویه تعهدات ناشی از اوراق تضمین دولتی را مشخص کرده است. مطابق این حکم، در صورت عدم بازپرداخت اقساط تسهیلات در سررسید، بانک عامل مجاز است مانده وصول نشده اقساط را به سازمان برنامه و بودجه کشور اعلام کند؛ باین حال، اقدام سازمان برای پیش‌بینی اعتبار در قوانین بودجه سنواتی، تأمین اعتبار و تخصیص منابع جهت تسویه نقدی اوراق تضمین یا درخواست انتشار اوراق مالی اسلامی، پس از حصول اطمینان از ناتوانی مدیون اصلی در بازپرداخت تسهیلات و اقدام بانک در وصول مطالبات خود صورت می‌گیرد. همچنین، به موجب تبصره ۶ ماده ۲ همین آیین‌نامه، مبلغ اوراق تضمین واگذار شده، سقف تعهد سازمان به نمایندگی از دولت محسوب می‌شود و تعهدی نسبت به پرداخت وجه التزام، جریمه تأخیر و عناوین مشابه به بانک مرکزی بر عهده سازمان قرار نمی‌گیرد. بنابراین، این مقرر ضامن تعیین شرایط اقدام برای تسویه تعهد تضمین شده، حدود مسئولیت مالی دولت را نیز مشخص کرده و نشان می‌دهد که عدم بازپرداخت تسهیلات در سررسید، به‌تنهایی به معنای پرداخت فوری و نامحدود وجه از سوی دولت نیست.

از این دیدگاه، عدم پرداخت دولت نباید موجب سقوط یا تعلیق حق بانک نسبت به دین اصلی شود. تسهیلات‌گیرنده همچنان بدهکار اصلی است و تضمین دولت، جایگزین تعهد وی نیست. حتی در مقررات مربوط به اوراق تضمین، صراحتاً تصریح شده که صدور اوراق تضمین، مسئولیت مدیون اصلی در بازپرداخت به‌موقع تسهیلات را از بین نمی‌برد. بنابراین، بانک در برابر عدم پرداخت بدهکار، همچنان حق پیگیری مطالبات خود را از محل تضمین‌های اخذ شده و سایر طرق قانونی خواهد داشت و عدم اجرای تعهد دولت نمی‌تواند به معنای براءت تسهیلات‌گیرنده تلقی شود.

مسئله مهم‌تر، وضعیت حسابداری و حقوقی طلب بانک در فاصله میان نکول تسهیلات‌گیرنده و پرداخت دولت است. تا زمانی که وجه تضمین واقعاً وصول نشده یا سازوکار قانونی دیگری برای تسویه قطعی طلب پیش‌بینی نشده باشد، بانک نمی‌تواند صرف وجود تضمین را معادل وصول قطعی طلب تلقی کند (شعبانی و سیفلو، ۱۳۹۰: ۸۴). در نتیجه، وجود تضمین دولتی فی‌نفسه مانع شناسایی مطالبات غیرجاری نیست. قانون بانک مرکزی نیز مؤسسات اعتباری را مکلف به تفکیک تسهیلات و تعهدات بر اساس وضعیت «جاری، سررسیدگذاشته، معوق، مشکوک‌الوصول و امهال‌شده» کرده است. بنابراین، تضمین دولتی باید در ارزیابی کیفیت دارایی و میزان ریسک اعتباری بانک مورد لحاظ قرار گیرد، اما تا زمان تحقق شرایط قانونی وصول، نمی‌تواند صرفاً با عنوان «تضمین‌شده» از طبقه‌بندی مطالبات غیرجاری خارج شود.

از سوی دیگر، استمرار عدم ایفای تعهد دولت می‌تواند حق بانک نسبت به جبران خسارت ناشی از تأخیر را مطرح کند؛ باین حال، میزان و مبنای چنین خسارتی باید از منبع ایجاد تعهد دولت و شرایط سند تضمین استخراج شود. نمی‌توان صرف تأخیر دولت را به‌طور خودکار مشمول تمام خسارات دانست که در رابطه بانک و تسهیلات‌گیرنده قابل مطالبه است (مهرآرا، ۱۳۹۵: ۱۰). اگر تضمین صرفاً اصل مبلغ مشخصی را پوشش دهد، افزایش هزینه‌های ناشی از تأخیر ممکن است خارج از قلمرو آن باشد؛ مگر آنکه قانون یا سند تضمین شمول آن را تصریح کرده باشد. ازاین‌رو، تفکیک «مبلغ تضمین‌شده» از «خسارات ناشی از تأخیر در پرداخت تضمین» برای تعیین دامنه مسئولیت دولت

ضروری است. قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲، میان وظیفه بانک مرکزی در دریافت و ثبت اطلاعات مربوط به بدهی‌ها و تعهدات دولت و مسئولیت آن در قبال پرداخت یا تضمین این بدهی‌ها تفکیک قائل شده است. به موجب بند «ب» ماده ۴۹ این قانون، دولت و اشخاص مشمول مکلف‌اند آخرین وضعیت مطالبات، بدهی‌ها و تعهدات خارجی خود را به بانک مرکزی اطلاع دهند؛ باین حال، حکم صریح همین بند تأکید می‌کند که اطلاع بانک مرکزی از بدهی‌های خارجی دولت یا اشخاص حقیقی و حقوقی، به‌هیچ‌وجه به معنای تضمین یا بازپرداخت آن‌ها توسط بانک مرکزی نیست. افزون بر این، بند «الف» ماده ۶۳ قانون مذکور، تضمین بدهی‌های دولت، شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی یا اشخاص دیگر را جز در مواردی که قانون اجازه داده باشد، از اقدامات ممنوع برای بانک مرکزی برشمرده است. بنابراین، صرف ثبت اطلاعات بدهی یا اطلاع بانک مرکزی از وجود تعهدات مالی دولت، منشأ تعهدی مستقل برای بانک مرکزی ایجاد نمی‌کند و نمی‌توان آن را به‌منزله تضمین بازپرداخت بدهی‌های دولت تلقی کرد. بر این اساس، در تحلیل تضمین‌های دولتی مرتبط با تسهیلات تکلیفی نیز باید میان تعهد قانونی دولت به‌عنوان تضمین‌کننده و وظایف اطلاعاتی، نظارتی و اجرایی بانک مرکزی تمایز قائل شد؛ زیرا مسئولیت پرداخت تضمین، صرفاً بر مبنای مجوز قانونی و در حدود تعهدی قابل انتساب است که به‌طور معتبر بر عهده دولت قرار گرفته باشد.

بر این اساس استدلال می‌شود که برای حفظ حقوق بانک، تعهد دولت باید از مرحله «تضمین‌شده» به مرحله «قطعی و قابل تسویه» منتقل شود. قانون محاسبات عمومی نیز میان ایجاد تعهد، تعیین میزان بدهی قابل پرداخت و فرآیند پرداخت تفکیک قائل شده است؛ از جمله ماده ۱۹،^۲ تعهد را ایجاد دین بر ذمه دولت در موارد قانونی می‌داند و ماده ۲۰ «تسجیل» را تعیین میزان بدهی قابل پرداخت بر اساس اسناد و مدارک اثبات‌کننده معرفی می‌کند.^۳ بنابراین، در صورت عدم ایفاء تعهد دولت، حمایت مؤثر از حقوق بانک مستلزم احراز و ثبت قطعی بدهی تضمینی، تعیین منبع و سازوکار پرداخت و حفظ حق بانک نسبت به بدهکار اصلی است. نتیجه آنکه تضمین دولتی، مطالبات معوق را خودبه‌خود از بین نمی‌برد؛ بلکه تنها پس از تحقق شرایط قانونی و وصول واقعی یا تسویه معتبر آن می‌تواند آثار خود را بر ریسک و وضعیت مطالبات بانک اعمال کند.

۴-۳- تعارض احتمالی تضمین دولت با الزامات بودجه‌ای و محدودیت‌های مالی دولت

تضمین دولت در تسهیلات تکلیفی، از حیث حقوقی صرفاً یک تعهد اعتباری میان دولت و بانک نیست، بلکه در صورت تحقق شرایط مطالبه، می‌تواند به ایجاد بار مالی برای بودجه عمومی منتهی شود. ازاین‌رو، اعتبار و قابلیت اجرای چنین تضمینی باید در چارچوب قواعد حاکم بر ایجاد تعهدات مالی دولت تحلیل شود. در واقع، مسئله اصلی آن است که آیا دولت می‌تواند با ایجاد تضمین برای تسهیلات بانکی، بدون پیش‌بینی قبلی منابع و سقف تعهد در

۲. ماده ۱۹ - تعهد از نظر این قانون عبارت است از ایجاد دین بر ذمه دولت ناشی از:

الف - تحویل کالا یا انجام دادن خدمت.

ب - اجرای قراردادهایی که با رعایت مقررات منعقد شده باشد.

ج - احکام صادر شده از مراجع قانونی و ذیصلاح.

د - پیوستن به قراردادهای بین‌المللی و عضویت در سازمانها یا مجامع بین‌المللی با اجازه قانون.

۳. ماده ۲۰ - تسجیل عبارت است از تعیین میزان بدهی قابل پرداخت به موجب اسناد و مدارک اثبات‌کننده بدهی.

قانون بودجه، تعهدی ایجاد کند که در آینده پرداخت آن بر عهده منابع عمومی قرار گیرد. پاسخ به این سوال با اصل حاکمیت قانون بر دخل و خرج عمومی و محدودیت‌های مقرر برای ایجاد تعهدات مالی دولت ارتباط مستقیم دارد.

قانون برنامه هفتم پیشرفت در این زمینه رویکرد محدودکننده و نسبتاً صریحی اتخاذ کرده است. به موجب ماده ۲۴،^۴ ایجاد هرگونه بدهی یا تعهد توسط دستگاه‌های اجرایی منوط به رعایت شاخص پایداری بدهی‌های دولت و تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور شده و دولت مکلف است سقف مجاز صدور تضمین‌نامه‌ها و تعهدنامه‌های صادرشده به عهده خود را در لوایح بودجه سالانه تعیین کند. افزون بر این، سازمان برنامه و بودجه مکلف شده تعهدات هر سال دولت را در سقف لوایح بودجه سنواتی درج و منابع لازم برای تأدیه آنها را پیش‌بینی کند (مرکزالمیری، ۱۴۰۲: ۴۴-۴۶). بنابراین، تضمین دولت را نمی‌توان تعهدی خارج از نظام مدیریت بدهی عمومی تلقی کرد؛ بلکه حجم تضمین‌های صادرشده، خود یکی از مؤلفه‌های تعهدات بالقوه دولت و در نتیجه یکی از عناصر مؤثر بر پایداری مالی آن است.

در بررسی آثار فقدان تأمین اعتبار پیش از صدور تضمین دولت، باید میان اعتبار حقوقی تضمین، رعایت الزامات قانونی ایجاد تعهد و تأمین اعتبار برای ایفای آن تفکیک کرد. فقدان اعتبار تخصیص‌یافته در زمان صدور تضمین، به‌تنهایی و در همه موارد، موجب بی‌اعتباری تضمین نیست؛ زیرا اعتبار تعهد دولت را باید با توجه به مجوز قانونی صدور، صلاحیت مقام صادرکننده، رعایت سقف مجاز تعهدات و تشریفات مقرر در مقررات خاص ارزیابی کرد. باین حال، چنانچه صدور تضمین بدون رعایت یکی از شرایطی انجام شده باشد که قانون یا مقررات حاکم آن را شرط ایجاد تعهد معتبر قرار داده‌اند، نمی‌توان صرف صدور سند را برای اثبات تعهد دولت کافی دانست. در این فرض، باید

۴. ماده ۲۴- به منظور نظم بخشی به تعهدات و تأدیه بدهی‌های دولت اقدامات زیر انجام می‌شود:

الف - ایجاد هرگونه بدهی یا تعهد توسط دستگاه‌های اجرایی صرفاً با رعایت شاخص پایداری بدهی-های دولت منوط به تأیید سازمان است. سقف مانده-بدهی دولت و شرکت‌های دولتی با احتساب بدهی به صندوق توسعه ملی در طول سال‌های اجرای برنامه حداکثر چهل درصد (۴۰٪) از تولید ناخالص داخلی است که سهم بدهی دولت حداکثر هجده واحد درصد این سهم می‌باشد. دولت مکلف است سقف مجاز صدور تضمین نامه‌ها و تعهدنامه-های صادرشده به عهده خود را در لوایح بودجه سالانه تعیین نماید و گزارش آن را هر شش-ماه یک بار به مجلس ارسال نماید. سازمان مکلف است تعهدات هر سال دولت را در سقف لوایح بودجه سنواتی درج نموده و برای تأدیه آن منابع لازم را پیش‌بینی نماید.

تبصره - آن بخش از بدهی-های دولت که به-صورت اوراق مالی اسلامی ایجاد شود با ضریب هفت دهم (۷/۰) در محاسبات سقف بدهی منظور می‌شود.

ب - پذیرش بدهی‌های قطعی بر عهده دولت در موارد اختلاف، منوط به طی مراحل رسیدگی و حسابرسی ویژه مطالبات ادعایی اشخاص از دولت و ارائه شناسه تعهد دولت از سازمان است.

پ - دستگاه‌های اجرایی مکلفند اطلاعات مورد نیاز وزارت امور اقتصادی و دارایی را برای سنجش پایداری بدهی-بخش عمومی ارائه نمایند.

ت - وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است بدهی معوق به پیمانکاران طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه ای ملی و استانی را تا پایان سال اول برنامه منوط به رضایت آنان به اوراق بهادار تبدیل نموده و برای آنها جریان نقدی با سررسید مشخص تعیین کند. این اوراق با سررسید حداکثر پنجساله بر اساس برنامه ای که وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌کند به-تدریج تا پایان برنامه، قابل معامله در بازار سرمایه خواهد شد.

وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است هر شش ماه یک بار گزارش عملکرد این بند را به کمیسیون های برنامه و بودجه و محاسبات و اقتصادی مجلس ارسال نماید.

ث - سازمان نسبت به پرداخت بدهی‌های حسابرسی شده قانونی دولت به شهرداری ها، نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و سازمان تأمین اجتماعی و قرارگاه سازندگی خاتم الانبیاء تا پایان برنامه، اقدام قانونی به عمل آورد. هرگونه تکلیف جدید به شهرداری ها و دهیاری ها که منجر به افزایش هزینه شود و هرگونه معافیت و کاهش درآمد بدون تأمین منابع مالی آن ممنوع است.

اثر تخلف از شرط قانونی بر اعتبار تضمین و قابلیت استناد به آن، با توجه به مفاد مقرر مبرور بررسی شود؛ بنابراین، نه بی اعتباری تضمین در هر مورد فقدان اعتبار قابل پذیرش است و نه می توان دولت را صرفاً به دلیل صدور سند، ملزم به ایفای تعهدی دانست که خارج از حدود اختیار قانونی ایجاد شده است.

در حقوق ایران، ماده ۲۴ قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت، مبنای مهمی برای کنترل ایجاد تعهدات دولت فراهم می کند. به موجب بند «الف» این ماده، ایجاد بدهی یا تعهد از سوی دستگاه های اجرایی به رعایت شاخص پایداری بدهی های دولت و تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور مقید شده است. همچنین دولت مکلف است سقف مجاز صدور تضمین نامه ها و تعهدنامه های بر عهده خود را در لوایح بودجه سالانه تعیین کند و سازمان برنامه و بودجه نیز باید تعهدات هر سال را در سقف بودجه های سنواتی درج و منابع لازم برای تأدیه آن ها را پیش بینی کند. از این حکم می توان نتیجه گرفت که صدور تضمین، اقدامی خارج از نظام کنترل بدهی و تعهدات عمومی نیست و باید در چارچوب سقف ها و الزامات قانونی مبرور صورت گیرد. با این حال، برای تعیین ضمانت اجرای تخلف از این الزامات، باید میان نقض محدودیت های ناظر بر ایجاد تعهد و فقدان اعتبار تخصیص یافته برای پرداخت آن تمایز گذاشت؛ ماده ۲۴ به تنهایی مجوز آن نیست که هر تضمین فاقد اعتبار تخصیص یافته در زمان صدور، خودبه خود باطل تلقی شود.

این تفکیک در آیین نامه نحوه صدور تضمین نامه های عهده دولت مصوب ۸ آبان ۱۳۹۸ نیز اهمیت دارد. مطابق ماده ۲ این آیین نامه، در مواردی که دولت به موجب قوانین و مقررات مجاز به تضمین تعهدات مدیون اصلی باشد، صدور تضمین نامه به نمایندگی از دولت در صلاحیت سازمان برنامه و بودجه کشور قرار دارد. افزون بر این، تبصره ۲ ماده ۳ مقرر می کند که پس از راه اندازی و استقرار سامانه موضوع آیین نامه، صرفاً تضمین نامه های دارای شناسه یکتا از سامانه واجد اعتبارند و دولت در خصوص تضمین نامه های فاقد شناسه مزبور تعهدی بر عهده نخواهد داشت. بنابراین، در ارزیابی اعتبار تضمین باید میان فقدان اعتبار بودجه ای تخصیص یافته و فقدان تشریفات یا شناسه ای که مقررات برای اعتبار تضمین لازم دانسته اند، تمایز گذاشت. در حالت نخست، نتیجه به مفاد مجوز قانونی و مقررات مالی حاکم بستگی دارد؛ اما در حالت دوم، چنانچه حکم تبصره ۲ ماده ۳ در مورد تضمین مورد بحث قابل اعمال باشد، فقدان شناسه یکتا مستقیماً در قابلیت اعتبار تضمین مؤثر است.

مسئله دوم به ماهیت احتمالی تعهد دولت در تضمین تسهیلات مبرور می شود. در این نوع تضمین، صدور سند معمولاً به معنای ایجاد بدهی قطعی و حال شده به مبلغ کامل تضمین نیست؛ زیرا مسئولیت پرداخت دولت به تحقق شرایطی همچون سررسید بدهی، عدم ایفای تعهد از سوی مدیون اصلی و رعایت تشریفات مطالبه وابسته است (باقری، ۱۳۹۵: ۹۲). از این رو، الزام به کنترل مالی تضمین را نباید با ضرورت تخصیص فوری کل مبلغ تضمین شده از بودجه یکسان دانست. پیش از تحقق شرایط مطالبه، مقتضای انضباط مالی آن است که تعهد احتمالی در حدود مقررات مبرور، از حیث سقف مبلغ، مدت اعتبار، موضوع، مدیون اصلی و ذی نفع شناسایی و ثبت شود و در محاسبه سقف تعهدات دولت مورد توجه قرار گیرد؛ در مقابل، تخصیص و پرداخت منابع برای ایفای تضمین، هنگامی مطرح می شود که شرایط قانونی مطالبه تحقق یافته و مبلغ قابل پرداخت احراز شده باشد.

این برداشت با ماده ۱۴ آیین نامه نحوه صدور تضمین نامه های عهده دولت سازگار است. به موجب این ماده، پس از سررسید بدهی، چنانچه اعتبار تضمین نامه منقضی نشده باشد و مدیون اصلی از پرداخت خودداری کند، ذی نفع باید درخواست مطالبه و پرداخت وجه را در سامانه ثبت کند. مطابق تبصره ۱ همین ماده، سازمان پس از بررسی و تأیید

درخواست، با رعایت حکم مربوط در ماده ۱۳، نسبت به پیش‌بینی مبلغ در لوایح بودجه سنواتی اقدام می‌کند. این سازوکار نشان می‌دهد که نظام حقوقی تضمین‌های دولتی میان مرحله ایجاد و ثبت تعهد تضمینی و مرحله مطالبه و پیش‌بینی منابع برای پرداخت آن تمایز قائل است. به بیان دیگر، پیش از تحقق نکول، کنترل تعهد احتمالی و رعایت سقف قانونی ضرورت دارد؛ پس از تحقق شرایط مطالبه نیز، تعهد باید از حیث استحقاق ذی‌نفع و میزان بدهی بررسی شود تا فرایند پیش‌بینی و تأمین منابع برای پرداخت آن دنبال گردد.

در همین راستا، ماده ۱۸ قانون محاسبات عمومی کشور، تأمین اعتبار را اختصاص تمام یا قسمتی از اعتبار مصوب برای هزینه معین تعریف می‌کند و ماده ۱۹ همان قانون، تعهد را ناظر بر ایجاد دین بر ذمه دولت در موارد مقرر می‌داند. این تعاریف، به‌تنهایی پاسخ‌گوی همه آثار تضمین‌های احتمالی نیستند، اما ضرورت تفکیک میان ایجاد تعهد، تخصیص اعتبار و پرداخت را روشن می‌سازند. از آنجا که تضمین ممکن است هرگز به مطالبه و پرداخت منتهی نشود، لزوماً نمی‌توان کل مبلغ آن را از ابتدا هزینه قطعی دولت محسوب کرد؛ در عین حال، احتمالی بودن تعهد نیز نباید به حذف آن از نظام ثبت و کنترل تعهدات بینجامد. پیش‌بینی منابع در این مرحله باید در چارچوب الزامات مربوط به سقف تضمین‌ها و پایداری بدهی دولت صورت گیرد، نه اینکه بدون تفکیک میان تعهد احتمالی و بدهی قطعی، تخصیص کامل وجه تضمین‌شده از ابتدا الزامی تلقی شود.

بر این اساس، پاسخ حقوقی به دو پرسش یادشده بر دو تفکیک استوار است: نخست، فقدان اعتبار تخصیص‌یافته پیش از صدور تضمین، به‌خودی‌خود و بدون بررسی مجوز قانونی و شرایط اعتبار آن، موجب بطلان تضمین نیست؛ دوم، احتمالی بودن تعهد تضمینی، دولت را از تکلیف به رعایت سقف مجاز، ثبت و کنترل تعهد و پیش‌بینی منابع در چارچوب مقررات بودجه‌ای معاف نمی‌کند، بلکه زمان و شیوه تأمین منابع را از پرداخت فوری کل مبلغ تضمین‌شده متمایز می‌سازد. در نتیجه، نظام حقوقی مطلوب باید از یک سو مانع ایجاد تضمین خارج از حدود اختیار و ظرفیت قانونی دولت شود و از سوی دیگر، میان کنترل پیشینی تعهد احتمالی و تأمین اعتبار برای پرداخت بدهی احرازشده تمایز بگذارد.

نتیجه‌گیری

تضمین دولت در تسهیلات تکلیفی، از حیث حقوقی، نه موجب انتقال تعهد اصلی از تسهیلات‌گیرنده به دولت است و نه می‌توان آن را تعهدی مطلق و مستقل از حدود مقرر قانونی تلقی کرد. ماهیت این تضمین تابع منشأ ایجادکننده، قلمرو تعهد و شرایطی است که برای تحقق مسئولیت دولت پیش‌بینی شده است. بر این اساس، دولت در جایگاه بدهکار اصلی تسهیلات قرار نمی‌گیرد، بلکه در حدود تضمینی که به موجب قانون، مقررات یا سند معتبر بر عهده گرفته است، مسئول جبران یا ایفای بخش معینی از تعهدی می‌شود که در اصل بر ذمه تسهیلات‌گیرنده قرار دارد. بنابراین، وصف «تضمین دولتی» به‌تنهایی نمی‌تواند مبنای توسعه مسئولیت دولت فراتر از میزان و شرایط مقرر باشد.

تضمین دولت در تسهیلات تکلیفی را باید تعهدی تبعی و محدود به حدود قانونی آن دانست، مگر آنکه قانون یا سند ایجادکننده تضمین، ماهیت دیگری را به‌صراحت مقرر کرده باشد. تبعی بودن این تعهد از آن جهت است که تحقق مسئولیت دولت اصولاً با عدم ایفای تعهد اصلی و تحقق شرایط مقرر برای مطالبه تضمین ارتباط دارد؛ اما این وابستگی به معنای زوال یا انتقال تعهد تسهیلات‌گیرنده نیست. در نتیجه، نکول تسهیلات‌گیرنده، مسئولیت وی را از

بین نمی‌برد و تضمین دولت نیز جایگزین رابطه اصلی اعتباری نمی‌شود. حتی در فرض پرداخت دولت، اصل تعهد تسهیلات‌گیرنده منتفی تلقی نمی‌شود، بلکه بسته به مبنای حقوقی پرداخت، آثار آن می‌تواند در قالب رجوع یا جانشینی دولت نسبت به بدهکار اصلی ظاهر شود.

از سوی دیگر، تضمین دولت موجب حذف مسئولیت حرفه‌ای بانک نمی‌شود. بانک همچنان باید در محدوده الزامات قانونی و مقررات بانکی، شرایط اعطای تسهیلات، اعتبار متقاضی، نحوه مصرف منابع و اقدامات لازم برای وصول را رعایت کند. بنابراین، میان ریسک نکول و مسئولیت ناشی از نحوه اعطای تسهیلات باید تفکیک کرد. صرف تحقق عدم بازپرداخت، در صورتی که بانک تکالیف قانونی خود را رعایت کرده باشد، به‌خودی‌خود مسئولیتی برای بانک ایجاد نمی‌کند؛ همان‌گونه که وجود تضمین دولتی نیز نمی‌تواند تخلف یا قصور بانک را به دولت منتقل کند. در نتیجه، تضمین صرفاً بخشی از پیامد مالی نکول را در حدود مقرر جابه‌جا می‌کند و موجب انتقال همه آثار حقوقی نکول به دولت نمی‌شود.

در خصوص رابطه بانک و دولت نیز حق مطالبه بانک باید از تعهد تضمینی واقعی و قابل استناد ناشی شود. وجود یک حکم کلی درباره حمایت یا تضمین دولت، بدون احراز میزان تعهد، شرایط تحقق آن و تشریفات مقرر برای مطالبه، برای ایجاد مسئولیت نامحدود دولت کافی نیست. به همین دلیل، میان ایجاد تعهد تضمینی و تحقق قابلیت مطالبه آن باید تمایز قائل شد. تعهد دولت زمانی می‌تواند در برابر بانک به یک دین قابل مطالبه تبدیل شود که واقعه‌ای که قانون یا سند تضمین آن را شرط مسئولیت دولت قرار داده تحقق یافته و تشریفات لازم نیز رعایت شده باشد. در غیر این صورت، صرف صدور تضمین، بانک را نسبت به هر مبلغی که در رابطه اعتباری با تسهیلات‌گیرنده ایجاد شده، ذی‌حق در مراجعه مستقیم به دولت نمی‌کند.

از حیث مالی عمومی نیز مسئولیت دولت تابع اصل محدود بودن تعهدات مالی آن است. تضمین دولت نمی‌تواند صرفاً به دلیل ارتباط آن با یک سیاست عمومی، تعهدی فراتر از سقف قانونی یا خارج از چارچوب بودجه‌ای ایجاد کند. بنابراین، میان اعتبار حقوقی تضمین و امکان پرداخت آن از منابع عمومی تفاوت وجود دارد. تحقق شرایط مطالبه ممکن است مسئولیت دولت را در حدود تضمین ایجاد کند، اما پرداخت آن همچنان تابع الزامات حاکم بر ایجاد، ثبت، تأمین و پرداخت تعهدات دولت است. ازاین‌رو، عدم وجود اعتبار در زمان مطالبه را نمی‌توان بدون بررسی مبنای قانونی، به‌تنهایی دلیل سقوط حق بانک دانست؛ همان‌طور که وجود تضمین نیز به معنای ایجاد اختیار برای پرداخت خارج از حدود بودجه‌ای نیست.

در نهایت، پاسخ پژوهش به مسئله توزیع ریسک آن است که تضمین دولت در تسهیلات تکلیفی ریسک را حذف نمی‌کند، بلکه محل تحمل بخشی از آثار مالی آن را تغییر می‌دهد. ریسک اصلی بازپرداخت همچنان متوجه تسهیلات‌گیرنده است؛ بانک ریسک‌های ناشی از تصمیم اعتباری و عملکرد حرفه‌ای خود را تحمل می‌کند و دولت نیز فقط در محدوده تضمینی که قانوناً بر عهده گرفته، ریسک مالی ناشی از نکول را می‌پذیرد. از این منظر، تضمین دولت را نمی‌توان ابزار انتقال کامل ریسک اعتباری بانک به منابع عمومی دانست. آثار حقوقی آن باید به همان میزان و در همان شرایطی محدود بماند که مبنای قانونی یا معتبر تضمین تعیین کرده است.

بنابراین، ماهیت حقوقی تضمین دولت در تسهیلات تکلیفی را می‌توان در نقطه تلاقی «تعهد اصلی تسهیلات گیرنده، مسئولیت حرفه‌ای بانک و تعهد قانونی محدود دولت» تعریف کرد. نتیجه نهایی آن است که تضمین دولت نه استقلال کامل از دین اصلی دارد و نه با آن چنان وحدتی پیدا می‌کند که تعهد تسهیلات گیرنده را از بین ببرد؛ بلکه نهادی است که در صورت تحقق شرایط مقرر، بخشی از پیامد مالی عدم ایفای تعهد اصلی را بر عهده دولت قرار می‌دهد. حدود این مسئولیت نیز نه با میزان خسارت واقعی بانک، بلکه با حدود تعهدی تعیین می‌شود که دولت به طور معتبر و قانونی پذیرفته است. از همین رو، پاسخ حقوقی به پرسش پژوهش آن است که تضمین دولت در تسهیلات تکلیفی، تعهدی محدود، مشروط و اصولاً تبعی است که ضمن حفظ تعهد و مسئولیت تسهیلات گیرنده و مسئولیت حرفه‌ای بانک، تنها در حدود مقرر، بخشی از ریسک مالی نکول را به دولت منتقل می‌کند و قابلیت اجرای آن نیز تابع الزامات حاکم بر تعهدات مالی دولت است.

پیشنهادهای

به منظور جلوگیری از ایجاد تعهدات پنهان و انتقال بدون ضابطه ریسک تسهیلات تکلیفی به منابع عمومی، پیشنهاد می‌شود در قانون برنامه هفتم یا قانون محاسبات عمومی کشور مقرر شود:

«صدور هرگونه تضمین نامه دولت در قبال تسهیلات تکلیفی، منوط به درج سقف مبلغ تضمین، مدت اعتبار، اقلام تحت پوشش و شرایط تحقق تعهد دولت در قانون بودجه سالانه و ثبت آن در سامانه ملی تضامین و تعهدات دولت است. ایجاد یا افزایش تعهد دولت خارج از سقف مصوب، فاقد اثر مالی نسبت به خزانه بوده و دستگاه صادرکننده و مقام مسئول، حسب مورد، مسئول جبران خسارت وارده خواهند بود. مطالبه تضمین پس از تحقق شرایط مقرر و احراز قطعی میزان بدهی انجام می‌شود و سازمان برنامه و بودجه مکلف است اعتبار لازم برای ایفای تعهدات قطعی شده را در بودجه همان سال یا نخستین بودجه سنواتی ممکن پیش‌بینی نماید. پرداخت دولت نیز موجب زوال تعهد تسهیلات گیرنده نخواهد بود.»

این حکم با منطق ماده ۲۴ قانون برنامه هفتم و تفکیک میان «تعهد»، «تسجیل» و «پرداخت» در قانون محاسبات عمومی هماهنگ است.

منابع

الف) فارسی

- اسدی گرجی، حسین (۱۳۹۴)، مدیریت ریسک اعتباری در نظام بانکی ایران، چ ۱، تهران: نشر لوح محفوظ.
- باقری، محمود (۱۳۹۵)، مفهوم‌شناسی تسهیلات سندیکایی و ضرورت آن در نظام حقوقی ایران، مجله پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۸، شماره ۵۲، Doi: [10.22054/qjpl.2016.6792](https://doi.org/10.22054/qjpl.2016.6792)
- توکلی، محمد جواد و کریمی، عبدالخالق (۱۳۹۳)، شاخص بانکداری اسلامی، مجله معرفت اقتصاد اسلامی، دوره ۱، شماره ۶.

دزفولی، آزاده (۱۳۹۵)، بررسی نقش و کاربرد انواع ضمانت در معاملات دولتی، چ ۱، تهران: نشر کتاب آوا.

سعیدی، پرویز (۱۳۸۸)، نقش تسهیلات (تکلیفی و غیرتکلیفی) بانک های تخصصی در رشد اقتصادی، مجله مدیریت صنعتی، دوره ۸، شماره ۴.

شعبانی، احمد و سیفلو، سجاد (۱۳۹۰)، مقایسه تطبیقی بانکداری وکالتی و مشارکتی و ارائه راهکاری جدید، دو فصلنامه معرفت اقتصاداسلامی، دوره ۳، شماره ۱.

شیرین بخش، شمس الله و جباری، الناز (۱۳۸۹)، بررسی اثرات نرخ ذخیره قانونی و دارایی های بانکها بر تسهیلات اعطایی بانکها (روش برآورد GMM)، فصلنامه دانش مالی تحلیل اوراق بهادار، دوره ۳، شماره ۵.

کاتوزیان، ناصر (۱۴۰۳)، قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، چ ۶۶، تهران: نشر میزان.

لله گانی، اسماعیل (۱۴۰۲)، تأثیر تسهیلات تکلیفی دولت بر اضافه برداشت بانک ها از منابع بانک مرکزی، فصلنامه مطالعاتی در مدیریت بانکی و بانکداری اسلامی، دوره ۸، شماره ۲۱. <https://doi.org/10.22034/jifb.2023.177457>

مرکز مالگیری، احمد (۱۴۰۲)، تأملی در الزامات اجرای قانون با تأکید بر قوانین برنامه توسعه، مجله مجلس و راهبرد، دوره ۳۰، شماره ۱۱۵. <https://doi.org/10.22034/mr.2023.5446.5195>

مهر آرا، محسن (۱۳۹۵)، نقش نوسانات اقتصادی بر تسهیلات اعطایی بانک ها از کانال سرمایه اضافی بانک، اقتصاد مالی، دوره ۱۰، شماره ۷۳.

نوابی مقدم، زینب و همکاران (۱۴۰۱)، بررسی فقهی و حقوقی تعارض منافع در بانک های غیر دولتی، مطالعات فقه و حقوق اسلامی، دوره ۲۶، شماره ۱۴.

وزیری، سید ابوالفضل و همکاران (۱۴۰۲)، بررسی اثر تسهیلات تکلیفی بر تورم در اقتصاد ایران با استفاده از مدل VAR، نشریه اقتصاد پولی، مالی، دوره ۳۰، شماره ۲۵. DOI: 10.22067/mfe.2023.80093.1263

ولایی، سمیه و همکاران (۱۳۹۶)، ارزیابی قوانین و مقررات بانکداری ایران در تحقق بانکداری اسلامی، مطالعات علوم اجتماعی، دوره ۳، شماره ۳.

یونسی، علی (۱۴۰۱)، واکاوی و رتبه بندی آثار اقتصادی تسهیلات قرض الحسنه: رویکرد AHP، مجله اقتصاد و بانکداری اسلامی، دوره ۴۱، شماره ۱۱.

ب) خارجی

Cipriani, Marco et al., (2024). "Tracing bank runs in real time." FRB of New York Staff Report 1104.

Razlog, Lilia et al., (2020). A framework for managing government guarantees, World Bank, Washington, DC.

Andolfatto, David et al., (2020), "Money, banking, and financial markets." The Review of Economic Studies 87.5, pp. 2049-2086.

