

تدابیر پیشگیرانه از اعمال مخل اخذ اعتبارات بانکی در سیاست جنایی ایران و اتحادیه اروپا

امید ابراهیمی^۱، حسن پوربافرانی^{۲*}، محسن شکرچی زاده^۳

۱. دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم شناسی، گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران.
۲. دانشیار حقوق کیفری و جرم شناسی، گروه حقوق، دانشگاه اصفهان، ایران.
۳. استادیار حقوق کیفری و جرم شناسی، گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران.

پذیرش: ۱۳۹۹/۱۱/۰۵

دریافت: ۱۳۹۸/۱۰/۰۸

چکیده

تأثیر ایجاد سرمایه در تحقق رشد اقتصادی و نقش تعیین کننده اعتبارات اعطایی بانکها در ایجاد سرمایه، حمایت حقوقی از فرآیند اخذ اعتبار و اتخاذ تدابیر پیشگیرانه از اخلال در فرآیند مزبور را بیش از پیش ضروری می سازد. مطالعه تطبیقی «بانکداری رقابتی» و «شفافیت اطلاعات» به عنوان مهم ترین تدابیر پیشگیرانه از اخلال در اخذ اعتبارات بانکی در سیاست جنایی ایران و اتحادیه اروپا بیانگر این است که برخلاف انعکاس این تدابیر در قوانین و معاهدات مختلف اتحادیه و پشتیبانی از آنها در سطوح متفاوت، سیاست جنایی ایران، راهبردهای ناقص و فاقد ضمانت اجرا در این زمینه اتخاذ نموده است. فقدان سازوکار قانونی به منظور رقابتی نمودن بانکداری در راستای تسهیل اخذ اعتبارات، کافی نبودن اختیارات نهادهای نظارتی، عدم تصریح حق دسترسی اشخاص به اطلاعات دولتی در قانون اساسی، فقدان ضمانت اجرای بازدارنده در قبال نقض حق گفته شده، پراکندگی در قوانین اعتبارسنجی متقاضیان اعتبارات بانکی و عدم شفافیت در فرآیند اجرای اعتبارسنجی از مهم ترین مصادیق نقصان در تدابیر پیشگیرانه از اعمال مخل اخذ اعتبارات بانکی در سیاست

Email: hpoorbafrani@ase.ui.ac.ir

* نویسنده مسؤول مقاله:

جنایی ایران در تطبیق با راهبردهای اتخاذی اتحادیه اروپا بوده و انجام اصلاحات قانونی و رویه‌ای را در این زمینه ایجاب می‌کند.

واژگان کلیدی: سیاست جنایی، اعتبارات بانکی، اخذ اعتبار، اعمال مخلّ اخذ اعتبار، تدابیر پیشگیرانه.

۱. مقدمه

تصویب «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» در سال ۱۳۹۰ را می‌توان یکی از متمرکزترین گام‌ها به منظور ایجاد بستر قانونی واحد در زمینه بهبود فضای کسب و کار در ایران تلقی کرد. با توجه به تأثیر توسعه مالی بر رشد اقتصادی (Levin et al, 2000)، اخذ اعتبار^۱ یکی از مهم‌ترین زیرشاخصهای فضای کسب و کار خواهد بود. از آنجا که ماهیت عملیات بانکی، دسترسی به تخلف صفر در مؤسسات بانکی را غیرممکن نموده و تضمینی به منظور ریشه کنی آن ارائه نمیدهد، لذا در مقابله با جرایم و تخلفات بانکی (به خصوص در زمینه اعطاء و اخذ اعتبارات)، توسل به سرکوبگری کیفری، منتهی به کسب نتایج مورد انتظار نخواهد گردید^۲ و بایستی ضمن کیفرزدایی از اعمال مزبور، شیوه های دیگری از پاسخ جامعه (به خصوص تدابیر پیشگیرانه^۳) را در قبال متخلفان به کار برد (جعفری، ۱۳۹۵، ص ۱۰۵)؛ بر همین مبنا سؤال اصلی مقاله پیش روی، از این قرار است که مهم‌ترین تدابیر پیشگیرانه اتخاذی در سیاست جنایی ایران و اتحادیه اروپا در قبال اعمال مخلّ اخذ اعتبار بانکی

۱. Getting Credits.

۲. در نظام پولی و بانکی و اخذ اعتبارات، علاوه بر اینکه عدم امکان اعمال اغلب مجازاتهای معمول، علیه مؤسسه های اعتباری و نقض اصل شخصی بودن مجازاتها، پذیرش مسؤولیت کیفری مؤسسه های اعتباری را همواره با تردیدهای جدی مواجه نموده است؛ (حبیب زاده و همکاران، ۱۳۹۶، ص ۷۲) این عقیده وجود دارد که اگرچه استفاده از مجازات رسمی، دارای مکانیسمی ساده و شفاف است، لیکن ممکن است در عمل، مانع از اجرای دستورات اصلی بانک مرکزی به عنوان نهاد ناظر گردد (Hanspeter, 2004 : 128).

۳. Preventive Measures.



چیست؟ علاوه بر سؤال اصلی، سؤالات فرعی نیز از این قرار می‌باشند: تدابیر پیشگیرانه اتخاذی در هریک از نظامهای حقوقی فوق، از چه ضابطه‌ای (از حیث فردمداری یا موقعیت مداری) پیروی می‌نمایند؟ و اینکه آیا تدابیر مزبور در انجام رسالت پیشگیرانه، واجد کارآیی هستند یا خیر؟ نظر به اینکه آگاهی از تجارب کشورهای پیشگام در شاخص اخذ اعتبار، می‌تواند از خطاهای مهلک در مسیر تحقق سیاستگذاری، پیشگیری نموده و یا اجرای آن را تسهیل کند (وکیلیان، ۱۳۹۴، ص ۷۱)، هدف اصلی این پژوهش، استفاده از تجارب حقوقی عمدتاً موفق اتحادیه در زمینه ارتقای شاخص اخذ اعتبارات و به تبع آن، تلاش در راستای تبیین کاستیهای قوانین داخلی ناظر بر موضوع خواهد بود. علاوه بر اینها، نقش مهم اخذ اعتبارات بانکی در بهبود فضای کسب و کار، فقدان سیاست جنایی منسجم در قبال اعمال مغل اخذ اعتبارات بانکی در ایران، ماهیت اقتصادی پدیده مجرمانه فوق و عدم امکان بهره‌گیری حداکثری از پاسخهای کیفی و ضرورت تمسک به راهبردهای پیشگیرانه و نیز کمبود پژوهشهای تطبیقی در حیطه مباحث سیاست جنایی از مهم‌ترین دلایلی است که اهمیت و ضرورت انجام این پژوهش را توجیه می‌نماید. جمع‌آوری داده‌ها از منابع کتابخانه‌ای و اینترنتی، استفاده از روش پلکانی توصیف و تبیین در معرفی و بیان تدابیر پیشگیرانه از اخلال در اخذ اعتبارات بانکی در سیاست جنایی ایران و اتحادیه اروپا و تحلیل ضابطه‌ی تدابیر پیشگیرانه اتخاذی (از حیث فردمداری یا موقعیت مداری) و در نهایت ارزیابی کارآیی یا عدم کارآیی تدابیر مزبور در پیشگیری از بروز پدیده مجرمانه، ابزار و روش مورد استفاده در این پژوهش خواهند بود؛ بنابراین روش مورد استفاده، توصیفی-تحلیلی است؛ توصیفی به این معنا که به توصیف و تبیین جایگاه متغیر اصلی (تدابیر پیشگیرانه از اخلال در اخذ اعتبارات بانکی) در سیاست جنایی ایران و اتحادیه اروپا می‌پردازد و تحلیلی از این حیث که تدابیر مذکور را از حیث ضابطه‌مندی و کارآیی، مورد مذاقه و ارزیابی قرار می‌دهد. پس از بیان

مختصات پژوهش و به‌منظور برقراری ارتباط موضوعی میان مقدمه و مباحث اصلی، مطالعه اجمالی برخی از مفاهیم کلیدی، ضروری به نظر می‌رسد.

۲. درآمدی بر مفاهیم کلیدی

۱-۲. اخذ اعتبار^۱

اخذ اعتبار به عنوان یک شاخص، عبارت است از میزان توانمندی، امکان سنجش گسترده، دقت اطلاعات اعتباری و میزان پوشش اطلاعات مالی افراد حقیقی و حقوقی که توسط بخش دولتی یا بخش خصوصی ثبت و در اختیار سایر سازمانها یا افراد قرار داده می‌شود تا براساس اعتبار تعیین شده به ارزیابی فعالان اقتصادی بپردازند (شعبانی، ۱۳۹۴، ص ۳۲۲) به بیان ساده، شاخص اخذ اعتبار به عنوان یکی از زیرشاخصهای فضای کسب و کار، مسأله سهولت قوانین در دسترسی به اعتبار برای کسب و کارها را مورد ارزیابی قرار میدهد. در شاخص اخذ اعتبار، کشورهایی دارای خطر (ریسک) پایین نظام مالی هستند که از حقوق قانونی بیشتری برای وام دهندگان و وام گیرندگان برخوردارند و اطلاعات اعتباری بهتری را فراهم می‌نمایند. (احمدوند و سالاری، ۱۳۹۴، ص ۷۷) در متون قانونی مصوب، چه در نظام حقوقی ایران و چه در سطح اتحادیه اروپا، تعریف صریحی از اخذ اعتبار به عمل نیامده است؛ لیکن در ارتباط با ابعاد و جوانب مختلف آن، قوانین متعددی به تصویب قانونگذاران رسیده که از جمله مهم‌ترین آنها در سطح اتحادیه اروپا می‌توان به برخی از مفاد معاهدات رُم (۱۹۵۶)، ماستریخت (۱۹۹۲)، لیسبون (۲۰۰۷) و معاهده عملکرد اتحادیه اروپا به طور عام و اساسنامه سیستم اروپایی بانکهای مرکزی و بانک مرکزی اروپا، اساسنامه بانک سرمایه گذاری اروپا، توصیه نامه های موردی شورای وزیران اتحادیه اروپا و نیز قطعنامه های خاص شورای اروپا به طور خاص اشاره

۱. Getting Credit.



نمود. در نظام حقوقی ایران نیز فصل چهارم قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱ با اصلاحات بعدی)، فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا (۱۳۶۲)، قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی (۱۳۸۳)، قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی متناسب با نرخ بازدهی در بخشهای مختلف اقتصادی (۱۳۸۵)، قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه های طرح و تسریع در اجراء طرحهای تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانکها (۱۳۸۶) و ... از جمله مهم ترین قوانینی است که در آنها، ابعاد اخذ اعتبارات مورد توجه ویژه قانونگذار قرار گرفته است.

۲-۲. اعمال مغل اخذ اعتبار

یکی از مهم ترین خصوصیات جرایم اقتصادی، متحول شدن آنان همگام با تحولات جامعه است که باعث تسهیل دور زدن موانع قانونی توسط مرتکبین و گستردگی تبعات حاصله از آن خواهد بود؛ به عنوان نمونه، نظام بانکی به مثابه ساختاری مدرن، دارای بستری مساعد برای ارتکاب جرایم اقتصادی بوده و مجرمین اقتصادی، به منظور تسهیل ارتکاب اعمال مجرمانه، سعی در اعمال نفوذ در بانکها به اشکال مختلف می نمایند. نتایج پژوهشهای مختلف نشان میدهد که پولشویی، تخلفات مربوط به اعتبار و اختلاس داراییها در صدر رایجترین تخلفات و جرایم ارتكابی در نظام بانکی می باشند (کریمی، ۱۳۹۶، ص ۴) درخصوص تخلفات و جرایم مربوط به اعتبار (اعمال مغل اخذ اعتبارات)، بایستی اذعان داشت که شناسایی دقیق و احصاء موردی آنها امکان پذیر نیست. آنچه بر دشواری این امر می افزاید، توجه به آثار متفاوت ناشی از ارتکاب جرایم و اعمال اخلاک گرانه در حوزه بانکداری است؛ به عنوان مثال جرم پولشویی، جدای از تطهیر درآمدهای نامشروع، می تواند عدم ثبات و اختلال در فرآیند اعطای اعتبارات از جانب بانکها را نیز موجب شود. همچنین است در مورد رشاء و ارتشاء که می توانند ابزاری در جهت پیشبرد اختلال در اخذ اعتبارات بانکی باشند. به نظر نگارندگان، از آنجا که شاخص اخذ اعتبار - همانگونه که پیشتر نیز

گفته شد - مسأله سهولت قوانین در دسترسی به اعتبار را مورد ارزیابی قرار می‌دهد؛ لذا می‌توان اعمال محل اخذ اعتبار را مجموعه تخلفات و جرایمی قلمداد کرد که دسترسی آسان و منصفانه سایرین به اعتبارات بانکی را غیرممکن یا حداقل دشوار می‌سازند. به بیان دیگر، همین میزان که عملی موجبات عدم امکان یا دشواری سایرین در دسترسی به اعتبارات بانکی را فراهم سازد، کافی برای صدق عنوان مزبور بر آن خواهد بود. بنابراین طیف وسیعی از تخلفات و جرایم (از جمله عدم رعایت قانون و مصوبات نهادهای نظارتی، پرداخت غیرمجاز اعتبارات^۱، سوءاستفاده از اختیارات، پولشویی^۲، رشاء و ارتشاء و اختلاس^۳) را می‌توان ذیل عنوان اعمال اخلال کننده در اخذ اعتبارات بانکی آورد. خصوصیت مشترک تمامی اعمال فوق این است که علاوه بر اخلال در دسترسی سایرین و رقبا به اعتبارات بانکی، با دور زدن ساز و کارهای قانونی، منجر به تحصیل غیرمنصفانه اعتبارات توسط عده قلیلی از اشخاص می‌شوند که عموماً به واسطه بهره‌مندی از منابع قدرت، ارتباطات ویژه، تباری و طرق غیرقانونی دیگر آن را دریافت کرده‌اند.

۳. تدابیر پیشگیرانه از اعمال محل اخذ اعتبارات بانکی

تدابیر پیشگیرانه به عنوان رکنی مهم از ارکان سیاست جنایی را می‌توان مجموعه تدابیر و اقدامهای غیرکیفری با هدف مقابله با پدیده مجرمانه از رهگذر کاهش یا از

۱. ن.ک: بندهای ۴ و ۵ ماده ۳۴ قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱ با اصلاحات ۱۳۹۲)

۲. چنانچه مقادیر زیادی پول با هدف پولشویی وارد بانک شده و متعاقب آن به طور ناگهانی از آن خارج گردد، مشکلات زیادی در زمینه نقدشوندگی منابع بانک ایجاد می‌کند که به نوبه خود منجر به اخلال و عدم ثبات در فرآیند اعطای اعتبارات خواهد شد.

۳. اختلاس در نظام بانکی به شیوه های گوناگونی ارتکاب می‌یابد که اعطای تسهیلات بدون رعایت ضوابط قانونی به اشخاص با نفوذ یکی از مهم‌ترین آنهاست. این اشخاص، معمولاً سهامداران عمده بانک می‌باشند؛ کارکنان و مدیران بانک با پرداخت تسهیلات خارج از ضوابط و با علم به عدم بازپرداخت توسط گیرنده اعتبارات، مرتکب اختلاس می‌شوند؛ چراکه شخص مختلس در اینجا وجوه و منابع را از آن خود یا دیگری انگاشته و وارد مایملک خود یا دیگری می‌کند. (گلدمن، ۱۳۹۲، ص ۶۶)



بین بردن علل جرم‌زا و نیز تاثیرگذاری بر موقعیتهای پیش جنایی قلمداد کرد؛ به گونه‌ای که بتوان با استفاده از سازوکارهای کنشی بر شخصیت افراد و موقعیتهای پیش از ارتکاب جرم تأثیر گذاشت. (نیازپور، ۱۳۸۲، ص ۱۲۹-۱۲۸) با توجه به اهمیت تدابیر غیرکیفری و جامعوی در پیشگیری، می‌توان مدعی شد که متولی پیشگیری از پدیده مجرمانه اخلاص در اخذ اعتبارات بانکی، صرفاً دستگاه قضایی کشور نبوده و نهادهای متعدّد، باید به مناسبت، مداخله و مشارکت کنند. (ابراهیمی و صادق نژاد نایینی، ۱۳۹۲، ص ۱۶۴) در نگاه اجمالی، می‌توان دو راهکار عمده در راستای پیشگیری از اخلاص در فرآیند اخذ اعتبارات بانکی را در معاهدات و قوانین اتحادیه اروپا و نیز حقوق موضوعه ایران، استخراج و به بررسی تطبیقی آنها پرداخت: «بانکداری رقابتی» و «شفافیت اطلاعات»؛ مورد اخیر شامل حق اشخاص در دسترسی به اطلاعات دولتی و نیز لزوم اعتبارسنجی متقاضیان اعتبارات بانکی است.

۳-۱. بانکداری رقابتی

به طور کلی، مالکیت دولتی و انحصاری بانک، موجب می‌گردد تا اعطای اعتبار به عنوان یک وظیفه اداری و نه روشی برای کسب درآمد، شناخته شود. به این ترتیب، طولانی شدن فرآیند زمانی اخذ اعتبار، هیچگاه مجموعه تصمیم‌گیری نظام بانکی را نگران بازماندن از گردونه رقابت بین بانکی نمیکند؛ زیرا اساساً چنین مقوله‌ای وجود ندارد. (حسن زاده، ۱۳۸۸، ص ۸۶) درمقابل و در شرایط رقابتی، بانکها برای کسب سود بیشتر اقدام به استفاده خلاقانه از ابزارهای بانکی خواهند نمود که در جذب متقاضیان تسهیلات نیز مؤثر خواهد بود. (ابونوری و همکاران، ۱۳۹۶، ص ۵۹۲)

۳-۱-۱. تأثیر بانکداری رقابتی بر پیشگیری از جرائم محل اخذ اعتبارات

بر مبنای آنچه در قسمت پیشین گفته شد، رفع انحصار و ایجاد فضای رقابتی در اعطای اعتبارات بانکی، قطعاً افزایش سرعت، کاهش موانع و هزینه‌های دریافت اعتبار و در نتیجه تأمین هرچه بهتر حقوق متقاضیان اعتبار را در پی خواهد داشت. طبیعی است که در صورت تحقق مؤلفه‌های فوق، زمینه‌ی ارتکاب تخلف و جرم در فرآیند اخذ اعتبار از جانب افراد و گروه‌های در معرض ارتکاب جرم (متقاضیان اعتبار و کارکنان بانکها و مؤسسات اعتباری)^۱، به حداقل ممکن خواهد رسید؛ لذا ایجاد و بسط فضای رقابتی در بانکداری به طور عام و فرآیند اعطای اعتبارات به طور خاص، به مثابه راهبرد پیشگیرانه اجتماعی و در سطح ثانویه عمل خواهد کرد؛ چرا که با شناخت عوامل جرم‌زا در پروسه اخذ اعتبارات و تلاش در جهت اثرگذاری بر افراد و گروه‌های در آستانه خطر و در نهایت اتخاذ تدابیر متناسب (رقابتی شدن بانکداری و اعطای اعتبارات)، از وقوع جرم و تخلف توسط افراد و گروه‌های مزبور پیشگیری خواهد کرد.

۳-۱-۲. محدودیتهای بانکداری رقابتی و تأثیر آن بر پیشگیری از جرائم محل اخذ اعتبارات

با وجود تأثیر غیرقابل انکار بانکداری رقابتی بر پیشگیری از ارتکاب تخلفات و جرایم احتمالی در پروسه اخذ اعتبار که شرح آن گذشت و نیز وجود رابطه مثبت قوی بین رشد اقتصادی و رقابت در صنعت بانکداری (Levin et al, 2000, p.35)، برخی دیگر از مطالعات نشان می‌دهد که اثر رقابت در بانکداری، مشابه سایر صنایع، کاملاً واضح نبوده (Claessens & Laeven, 2004, p.583) و بایستی عوامل تأثیرگذار بر ثبات

۱. در ارتکاب پدیده مجرمانه اخلاص در اخذ اعتبارات بانکی، متقاضیان دریافت اعتبار، اعتبارگیرندگان و مدیران و کارمندان بانکها، عمده‌ترین گروه‌های آسیب‌پذیر و در معرض خطر ارتکاب جرم می‌باشند؛ بنابراین، به کارگیری تدابیر پیشگیرانه به‌منظور جلوگیری از ارتکاب جرم و تخلف توسط آنها ضروری است.



نظام بانکداری^۱ از جمله رقابت را شناسایی نمود. (پوستین چی و همکاران، ۱۳۹۵، ص ۱۲۴) از این دیدگاه، چون امکان افزایش انگیزه ریسک پذیری بانکها در شرایط رقابتی وجود دارد^۲، پس نظام بانکی نیاز به مقرراتی دارد که خلاف جهت آن باشد. همسو با این نگرش، دولتها به سمت اعمال مقررات تنظیمی^۳ در ورود بانکهای جدید به صنعت بانکداری متمایل گشته اند. (طالبو و بهمن پور، ۱۳۹۱، ص ۱۶) این به معنای کاستن از رقابت در این صنعت نیست؛ بلکه بایستی سیاستهای نظارتی تقویت شده و قوانین مفیدی در جهت ملزم کردن بانکها به رعایت حداقلهایی برای حفظ ثبات وضع گردد. (پوستین چی و همکاران، منبع پیشین، ص ۱۴۲) صرفنظر از اختلاف دیدگاههای ذکر شده درخصوص میزان و نحوه اعمال رقابت در صنعت بانکداری، به نظر می رسد آنچه که به عنوان یک راهبرد پیشگیرانه ی از اخلال در اخذ اعتبارات بانکی مؤثر است، وجود رقابت مؤثر (اعم از مطلق یا هدفمند) در اعطای اعتبارات مزبور است؛ رقابتی که مهم ترین مؤلفه آن، از بین بردن یا حداقل تعدیل ساز و کارهای انحصاری و شبه انحصاری در اعطای اعتبارات میباشد.

۳-۱-۳. بررسی دو نظام حقوقی

پس از تبیین دیدگاههای مختلف درخصوص گستره بانکداری رقابتی و تأثیرگذاری آن بر پیشگیری از جرایم و تخلفات احتمالی در فرآیند اخذ اعتبار، در این قسمت،

۱. ثبات نظام بانکداری یعنی پایداری آن درمقابل متغیرهای اقتصاد کلان (تورم، تولید ناخالص ملی و ...). فاکتورهای توسعه اقتصادی و تمرکز بخش بانکداری. (شاهچرا و نوربخش، ۱۳۹۵، ص ۴۳۶)
 ۲. رقابت برای جذب مشتریان تسهیلات و عدم سخت گیری در اعطای آن می تواند منجر به نوسانات شدید در خسارتهای وام و کاهش عایدی بانک شود (احمدی و همکاران، ۱۳۹۵، ص ۱۳۴)؛ به عنوان نمونه، وضعیت مزبور در ایالات متحده آمریکا، شکندگی، عدم ثبات و عدم اطمینان در نظام بانکی را موجب گردیده است (Beck, 2008, p.10).

۳. Regulatory Regulations.

رویکرد سیاست جنایی ایران و اتحادیه اروپا را به صورت تطبیقی، تبیین و تحلیل می‌نماییم.

۱-۳-۱-۳. بانکداری رقابتی در حقوق اتحادیه اروپا

در اروپا، کمیسیون اروپا^۱ با وجود تصویب مادتين ۸۵ و ۸۶ معاهده رُم (۱۹۵۶) در خصوص رقابت در بانکداری، تا سال ۱۹۸۰ از اجرای آنها، استتکاف ورزید. روند استثنا نمودن بانکداری از سیاست رقابتی، در سطح ملی کشورهای عضو نیز دنبال شد. (Maudos & Xavier, 2019, p.28)

با توجه به لزوم امنیت در نظام تأمین مالی و طراحی چارچوبی به‌منظور نظارت و تنظیم گری (Beck, 2008, p.22) اولین گامها به سوی اتحادیه بانکی در سال ۲۰۱۲ با توافق بر سر ایجاد سازوکار نظارت واحد^۲ در بانک مرکزی اروپا (ECB) برداشته شد. (Maudos & Xavier, 2019, p.41) نهاد مزبور که هسته مرکزی نظام اروپایی بانکهای مرکزی (ESCB)^۳ و جزیی از ساختار نهادی اتحادیه اروپا - به موجب بند ۱ ماده ۱۳ معاهده ۲۰۰۷ لیسبون - می‌باشد، وظیفه پایین نگهداشتن قیمتها و ایجاد تعادل در بازار پول از طریق حفظ ارزش رقابتی یورو را دارا بوده و در این راستا بر بانکهای مرکزی کشورهای عضو نظارت دارد؛ همچنین وفق ماده (۳) ۲۸۲ معاهده عملکرد اتحادیه اروپا، دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و مطابق ماده ۱۳۰ معاهده مزبور و نیز ماده ۷ اساسنامه سیستم اروپایی بانکهای مرکزی و بانک مرکزی اروپا، در اعمال اختیارات و انجام وظایف محوله، کاملاً مستقل می‌باشد؛ اگرچه که در

۱. European Commission.

۲. Single Supervisory Mechanism.

۳- The European System Of Central Banks. سیستم اروپایی بانکهای مرکزی، مطابق با ماده (۱) ۲۸۲ معاهده عملکرد اتحادیه اروپا (۲۰۰۷) شامل بانک مرکزی اروپا و نیز بانکهای مرکزی کشورهای عضو پیمان پولی یورو می‌باشد که به موجب مادتين (۱) ۱۲۷ و (۲) ۲۸۲ معاهده مزبور و بند ۱ ماده ۱۲۷ معاهده لیسبون (۲۰۰۷)، وظیفه حفظ ثبات قیمتها و نیز پشتیبانی از سیاستهای اقتصادی اتحادیه را دارا می‌باشد.



راستای اصل محدود بودن اختیارات، ممکن است فقط قدرت نظارتی خود را در حدی که برای انجام آن ضروری است، اعمال کند. (Hanspeter, 2004, p.68)

در راستای هدفمند نمودن رقابت در صنعت بانکداری، بانک مرکزی اروپا، ممکن است عملیات هماهنگ کننده^۱ را هدایت کرده و با شوکهای بازاری که گریبانگیر بانکداری شده، سریعاً مقابله نماید. از مصادیق عملیات مزبور می‌توان به تعیین معیارها و اعمال شرایط لازم برای متقاضیانی که تمایل به مشارکت در عملیات بازار آزاد پولی را دارند، اشاره نمود. این معیارها مقرر گردیده‌اند تا اطمینان کافی از توانایی متقاضیان جهت اجرای موازین بانکی، اخذ مطالبات و پرداخت دیون، حاصل گردد. تنها اشخاص و مؤسساتی که قادرند حداقل شرایط اختصاصی مورد نظر (ECB) را داشته باشند، شایسته‌اند که در زمره مشارکت‌کنندگان در نظام پولی اتحادیه قرار گیرند. اشخاص و مؤسسات فوق، بایستی ضمن برخورداری از معیارهای اجرایی مشخص شده در توافقنامه‌های قراردادی، در قالب یک حسابرس هماهنگ^۲ توسط (ECB) یا اتحادیه اروپا، مورد پذیرش قرار گرفته باشند. و در نهایت بعد از گذشتن از فیلترهای متعدد، می‌توانند در عملیات بازار پولی اتحادیه اروپا شرکت کنند.

۳-۱-۳. بانکداری رقابتی در نظام حقوقی ایران

در حقوق ایران، قانونگذار پس از اجازه تأسیس بانک توسط بخش غیردولتی در صدر ماده واحده قانون اجازه تأسیس بانکهای غیردولتی، بلافاصله در بند (الف)، سیاستگذاری، نظارت و اعمال حاکمیت را همچنان در حیطه وظایف دولت می‌داند.^۳

۱. Coordinating Operations.

۲. Coordinated Auditor.

۳. در یک پژوهش، بر نقش سازمانهای نظارتی در افزایش یکپارچگی وامهای بانکی و کاهش اثرات نامطلوب تخصیص اعتبار ناکارآمد، تأکید گردیده است. (Beck et al, 2006)

همچنین است بند (ب) ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور که نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری را بر عهده بانک مرکزی قرار داده است. ماده ۲ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی نیز در این راستا، نظارت بر حسن اجرای سیاستهای پولی و اعتباری، مصوبات شورای پول و اعتبار و دستورات بانک مرکزی را بر عهده بانک مرکزی قرار داده است. قانون اخیرالذکر برخلاف مقررات پیشین، علاوه بر پیش‌بینی موارد نظارت (سیاستهای پولی و اعتباری، مصوبات شورای پول و اعتبار و دستورات بانک مرکزی) اعمال تحت نظارت را نیز به طور ضمنی در ماده ۱ خود پیش‌بینی نموده و آنها را شامل «اشتغال به عملیات بانکی توسط اشخاص حقیقی و یا حقوقی تحت هر عنوان» و نیز «تأسیس و ثبت هرگونه تشکل برای انجام عملیات بانکی» دانسته است که مستلزم اخذ مجوز از بانک مرکزی میباشند. درنهایت با پیش‌بینی اختیار تعلیق مجوز مؤسسات متخلف برای بانک مرکزی در تبصره ۱ ماده ۲، از سکوت در قبال اختیارات مرجع نظارتی، خودداری نموده است. نظر به تأثیر ساختار مالکیت بانک، در کارآیی آن (Fuentes And Vergara, 2003) و نیز ساختار نامناسب بانکهای کشور از حیث سرمایه، قانونگذار بعدها، شیوه دیگری را نیز به‌منظور رقابتی نمودن فضای بانکداری کشور به موجب ماده ۵ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی پیش‌بینی نمود و آن لزوم تعدد مالکین بانکها بود. به موجب مقرره قانونی فوق‌الاشاره: «بانکهای غیردولتی، مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاههای واسطه پولی که قبل و بعد از تصویب این قانون تأسیس شده یا می‌شوند و بانکهای دولتی که سهام آنها واگذار میشود، صرفاً در قالب شرکتهای سهامی عام و تعاونی سهامی عام مجاز به فعالیت هستند. سقف مجاز تملک سهام به طور مستقیم یا غیرمستقیم برای هرکدام از آنها یا هر مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی ۱۰ درصد و برای اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی ۵ درصد تعیین می‌شود». هرچند که درماده فوق، به صراحت وظیفه نظارت و اعمال محدودیتهای میزان تملک سهام، برعهده دستگاه خاصی گذاشته نشده است، اما به دلیل آنکه در تبصره ۲، بانک مرکزی مکلف به تهیه «آیین نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی»



گردیده است، می‌توان بانک مرکزی را متولی اجرا و نظارت بر تکالیف مندرج در قانون فوق دانست. همچنین از آنجا که در قانون مزبور و سایر قوانین مرتبط، ضمانت اجرای کیفری مشخص و بازدارنده‌ای در قبال نقض محدودیتها و سقفهای مقرر در ماده ۵، مقرر نشده و فقط به وظایف نظارتی بانک مرکزی بدون پشتوانه مشخص، اکتفا گردیده است؛ لذا در عمل، با به کارگیری شیوه‌های خاص در پذیره نویسی اولیه بانک، اعضای یک صنف یا کارکنان یک نهاد، مالک و سهامدار کل یا قسمت اعظمی از یک بانک می‌گردند. به نظر می‌رسد برای جلوگیری از نقض مکرر قانون، بایستی ضمن تعبیه ضمانت اجرا، اختیارات قانونی جهت باطل و ملغی الاثر کردن معاملات بالاتر از سقف قانونی و مجاز تملک سهام نیز به نهادهای نظارتی اعم از بانک مرکزی و یا شورای پول و اعتبار اعطا گردد. نظر به پراکندگی دارایی بانک و تعداد زیاد سهامداران آن در قالب شرکتهای سهامی عام و تعاونی سهامی عام برمبنای حق رأی یکسان سهامداران (باقری و شوشی نسب، ۱۳۹۰، ص ۵) و نیز ارتباط «تمرکز مالکیت»^۱ با افزایش «کارآمدی بانکها»^۲ (همان، ص ۱۷) و در نتیجه بهبود فرآیند اخذ اعتبار، قانونگذار بعدها با الحاق یک تبصره به ماده ۵ فوق‌الاشاره در تأسیس بانک مشترک ایرانی و خارجی، سهم طرف خارجی از سقفهای مندرج در ماده ۵ را مستثنی کرد؛ لیکن در مورد بانکهای داخلی، همچنان رعایت سقفهای مالکیت پیشین را الزامی دانست. با مقررات قانونی فوق و وضعیت فعلی نظام بانکی، می‌توان ادعا کرد که بازار اعتبار و تسهیلات ایران با درجه بالایی از رقابت روبه رو نیست، اما در نظر گرفتن رقابت ناقص^۳ و نوعی از انحصار چندجانبه^۱ در مورد آن، قابل تصور است. (محمودپور و همکاران، ۱۳۹۳، ص ۶۳۰-۶۲۹)

۱. Concentration of Ownership

۲. Banking Efficiency - سیستمهای بانکداری متمرکز، راحتتر تحت نظارت قرار گرفته و ثبات کلی آنها بیشتر از سیستمهای رقابتی است. (پوستین چی و همکاران، ۱۳۹۵، ص ۱۳۱)

۳. Incomplete Competition

۳-۱-۳. مقایسه تحلیلی دو نظام حقوقی

با توجه به آنچه گذشت، می‌توان به رسمیت شناختن ساز و کار نظارتی یکپارچه بر فرآیند رقابتی شدن بانکداری در بانک مرکزی اروپا، جلوگیری از تشتت در فرآیند مزبور و اعطای شخصیت حقوقی مستقل به بانک مرکزی اروپا - هم به عنوان نهاد ناظر بر رقابتی شدن بانکداری و هم به عنوان متولی سیاست پیشگیرانه - را از مهم‌ترین مؤلفه‌های بانکداری رقابتی در اتحادیه اروپا قلمداد کرد که به نوعی بیانگر اتخاذ راهبرد پیشگیرانه‌ی متمرکز و مؤثر در مقابله با پدیده مجرمانه اخلاقی در اخذ اعتبارات بانکی نیز می‌باشد؛ درمقابل، فقدان سازوکار شفاف قانونی به‌منظور رقابتی نمودن هدفمند صنعت بانکداری، فروکاستن بانکداری رقابتی به صرف تعیین سقف قانونی برای مالکیت اشخاص در بانکها، تعدد مراجع نظارتی و عدم کفایت اختیارات آنها را از مهم‌ترین مشخصه‌های سیاست اتخاذی ایران درخصوص بانکداری رقابتی برشمرد که ضمن ایجاد متولیان نظارتی متعدد، بروز تشتت در تدابیر پیشگیرانه و عدم کارایی آنها در مقابله با پدیده مجرمانه را نیز موجب خواهد گردید.

۳-۲. شفافیت اطلاعات

به طور کلی در بازارهای مالی که نقش بی بدیلی در تأمین مالی بخشهای مختلف دارند، وجود اطلاعات شفاف و سهولت دسترسی به آنها، حائز اهمیت فراوان خواهد بود. از یکطرف سرمایه‌گذاران، عموماً بر مبنای اطلاعات مکتسبه از منابع معتبر و رسمی، نسبت به اخذ اعتبار بانکی و انجام سرمایه‌گذاری اقدام می‌نمایند؛ از طرف دیگر مؤسسات اعتباردهنده نیز پس از جمع‌آوری اطلاعات درخصوص شایستگی اعتباری یک شخص و انجام فرآیند اعتبارسنجی و غربالگری، به اعطای اعتبار،



مبادرت مینماید. پس میتوان شفافیت اطلاعات را اعم از «حق دسترسی به اطلاعات دولتی»^۱ و «اعتبارسنجی»^۲ دانست.

۳-۲-۱. حق دسترسی به اطلاعات دولتی و تأثیر آن بر پیشگیری از اخلاص در اخذ اعتبارات

درخصوص حق دسترسی به اطلاعات دولتی، براساس بررسی‌های کمیته بال تحت عنوان «بهبود شفافیت در بانک»، عدم شفافیت هنگامی است که افراد ذینفع، فعالان بازار و عموم مردم، فاقد اطلاعات کافی راجع به ساختار و اهداف بانک باشند. اطلاعاتی که مبنای داورِ آنها درخصوص کارآیی مدیریت فعلی در اداره امور بانک است. (BCBS, 2012) نظر به ثبات عملکردی افرونت‌تر در اعطای اعتبارات، از جانب بانک‌هایی که شفافیت بیشتری در ارائه گزارشات مالی خود دارند (Lim Et Al., 2014)، می‌توان نتیجه گرفت که دسترسی به اطلاعات صحیح و شفاف در مورد بانک اعطا کننده ی اعتبار، علاوه بر تأمین حقوق اعتبارگیرنده در دسترسی به اطلاعات، ثبات و پیش بینی پذیری پروسه اخذ اعتبار را تضمین و از اخلاص احتمالی در آن نیز پیشگیری خواهد کرد. به همین دلیل، حق دسترسی به اطلاعات را بایستی به مثابه راهبردی پیشگیرانه از نوع موقعیت مدار، در راستای مقابله با پدیده مجرمانه اخلاص در اخذ اعتبارات بانکی قلمداد کرد.

۳-۲-۱. حق دسترسی به اطلاعات دولتی در حقوق اتحادیه اروپا

حق دسترسی به اطلاعات دولتی، علاوه بر بند ۱ ماده ۱۰ معاهده اروپایی حقوق بشر در جزء «ج» بند ۲ ماده ۴۱ و منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپایی نیز

۱ . Right To Access Government information.

۲ . Validation.

تصریح گردیده که از مهم‌ترین مصوبات لازم الاجراء در اتحادیه است. (Milecka, 2011, p.44)

با انسجام بیشتر اتحادیه در سال ۱۹۹۲ و با تصویب ماده ۱۹۵ معاهده ماستریخت - در مورد تأسیس آلودزمن^۱ اروپایی - لزوم رعایت حق دسترسی به اسناد، دارای ضمانت اجرا نیز گردید. درحال حاضر، شهروندان دول عضو در سراسر اتحادیه اروپا، حق دارند که از کارکرد و تصمیمات اتحادیه باخبر بوده و گزارش کارکرد و مصوبات اتحادیه به تمام زبانهای رسمی موجود در اختیار آنها گذاشته شود.

۳-۲-۱-۲. حق دسترسی به اطلاعات دولتی در نظام حقوقی ایران

در حقوق ایران، برای نخستین بار در ماده ۵ قانون مطبوعات، قانونگذار به حق مطبوعات در دسترسی به اطلاعات تصریح کرد؛ با وجود این، کاستی وجود یک قانون جامع در حمایت از آزادی اطلاعات تا سالها در نظام حقوقی کشور احساس می‌شد تا اینکه «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» در سال ۱۳۸۸ به تصویب نهایی مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید. با توجه به اینکه محدودیت در دسترسی به اطلاعات عمومی و دولتی، استثنا می‌باشد، لذا نهادی که از ارایه اطلاعات درخواستی، امتناع می‌نماید بایستی دلایلی موجه و قانونی برای امتناع خویش داشته باشد، به همین دلیل در ماده ۲ قانون فوق، بعد از تصریح حق دسترسی هر شخص ایرانی حق به اطلاعات عمومی، عبارت «... مگر آن که قانون منع کرده باشد...» آمده و استفاده از اطلاعات عمومی یا انتشار آنها را تابع قوانین و مقررات مربوط دانسته است. ماده ۵ نیز مؤسسات عمومی را مکلف نموده که «اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترسی مردم قرار دهند». مؤسسات فوق نمی‌توانند از متقاضی دسترسی به اطلاعات، هیچگونه دلیل یا توجیهی جهت

۱. آلودزمن (Ombudsman) مأموری مستقل و بی طرف است که اغلب در قانون اساسی وجود آن پیش بینی شده و به شکایات مردم علیه بی‌عدالتی و سوءمدیریت سازمانها رسیدگی میکند. او صلاحیت تحقیق، بازرسی، تهیه گزارش و ارایه توصیه درباره پرونده های اداری را دارد. او قاضی دادگاه نیست و قدرت صدور حکم یا تغییر تصمیمات اداری را ندارد (رضایی زاده و عابدی، ۱۳۸۹، ص ۱۵۷-۱۵۳).



تقاضایش مطالبه کنند. (ماده ۷) در قانون مزبور، درخصوص ضمانت اجرای حق دسترسی به اطلاعات، پیش بینی لازم صورت نگرفته و نهادهای برای تجدیدنظر در تصمیمات مقامات اداری - که در پاسخ به درخواستهای متقاضیان اتخاذ می‌شود - درنظر گرفته نشده است. (حاجی، ۱۳۹۳، ص ۱۵۳)

۲-۲-۳. اعتبارسنجی و تأثیر آن بر پیشگیری از اخلاص در اخذ اعتبارات

در خصوص اعتبارسنجی از آنجا که بقای بانکها به توانایی در جمع آوری و پردازش اطلاعات درخصوص متقاضیان اعتباری خود (غربالگری)^۱ و نظارت بر عملکرد آنها پس از اعطای اعتبار بستگی دارد؛ (طیب نیا و قربانی، ۱۳۹۱، ص ۸) لذا با انجام اعتبارسنجی، بانکها قادر خواهند بود با استفاده از اطلاعات حال و گذشته متقاضیان، احتمال بازپرداخت یا عدم بازپرداخت اعتبار را در هر مورد خاص ارزیابی نمایند. با توجه به اینکه عدم تقارن اطلاعاتی^۲ در طرفین قرارداد اعتبار، یکی از مهم‌ترین عوامل اخلاص در فرآیند اخذ اعتبار است، اعتبارسنجی از طریق مقابله با وضعیت فوق، از ارتکاب اعمال محل اخذ اعتبار پیشگیری خواهد نمود؛ توضیح مطلب اینکه در عملیات اعتبارسنجی، اعطاکننده اعتبار از متقاضی اعتبار می‌خواهد تا با ارائه وضعیت اعتباری، مجهولات در باب وضعیت مالی و سوابق اعتباری خود را کاهش دهد (فلاح زاده و همکاران، ۱۳۹۵، ص ۱۰۳-۱۰۲) تا بدین طریق، ضمن جلوگیری از خطر (ریسک) اعتباری^۳، از اخلاص احتمالی در اعطای اعتبارات در آینده نیز پیشگیری به عمل آید. اعتبارسنجی را از حیث مقابله با یک وضعیت جرم زای خاص (عدم تقارن

۱. Screening.

۲. عدم تقارن اطلاعاتی حالتی است که توزیع اطلاعات بین استفاده کنندگان از اطلاعات، ناهمسان باشد و یکی از طرفین نسبت به طرف دیگر دارای مزیت اطلاعاتی باشد. (کاسگری و عجم، ۱۳۸۹، ص ۱۰۹)

۳. در نظام بانکداری، خطر از دست دادن اصل سرمایه یا سود مالی که از ناکامی وام گیرنده در بازپرداخت وام یا برآورده کردن تعهدش سرچشمه می‌گیرد، خطر اعتباری گفته می‌شود (شیرین بخش و همکاران، ۱۳۹۰، ص ۱۱۲)

اطلاعاتی) و تلاش در جهت خنثی نمودن آن، می‌توان تدبیر پیشگیرانه موقعیت مدار و از حیث توجه ویژه به فرد متقاضی اعتبار، تدبیر پیشگیرانه اجتماعی و از نوع ثانویه تلقی کرد.

۳-۲-۱. اعتبارسنجی در حقوق اتحادیه اروپا

در اروپا، به موجب ماده (۱) ۵ اساسنامه سیستم اروپایی بانکهای مرکزی و بانک مرکزی اروپا، نهادهای بانکی اتحادیه، در راستای انجام وظایف، اختیار جمع‌آوری اطلاعات لازم از طریق مقامات صالح و یا نمایندگان بنگاهها را دارا می‌باشند؛ همچنین مؤسساتی از قبیل مؤسسه تحقیقات اعتباری اروپایی^۱ و مجمع ارائه‌کنندگان اطلاعات اعتباری مصرفی^۲، مؤسساتی با ماهیت غیردولتی و غیرانتفاعی اند که به مطالعات بانکی و اعتباری و آرایه خدمات اعتبارسنجی می‌پردازند و از اعتبار خاصی در نظام اقتصادی اروپا برخوردارند. (فلاح زاده و همکاران، ۱۳۹۵، ص ۱۰۴)

۳-۲-۲. اعتبارسنجی در نظام حقوقی ایران

در حقوق ایران، برای نخستین بار ماده ۵ قانون تسهیل اعطای تسهیلات و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرحهای تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانکها، به کارگیری نهادهای جدید مالی از قبیل بانک جامع اطلاعات، رتبه‌بندی و اعتبارسنجی مشتریان، به‌منظور فراهم نمودن زمینه تسهیل و تسریع اعطای تسهیلات بانکی را از وظایف دولت برشمرد؛ متعاقب آن بند (پ) ماده ۱ آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار، مصادیق مؤسسات تأمین‌کننده اطلاعات مورد نیاز درباره اشخاص را برشمرد و درنهایت بند (ج) ماده ۹ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، راه اندازی پایگاه اطلاعاتی رتبه‌بندی اعتباری اشخاص حقوقی و تجار مذکور در قانون تجارت را از وظایف وزارت امور اقتصادی و دارایی برشمرد. مصوبه

۱. European Credit Research Institute.

۲. The Association of Consumer Credit Information Suppliers.



اخیرالذکر را با توجه به اُحوق و خاص بودن حکم آن نسبت به حکم مندرج در ماده ۵ قانون تسهیل اعطای ... یادشده، می‌توان مخصِص آن قلمداد کرد. مطلب آخر اینکه چون دخالت دولت در بازارهای مالی - از جمله بانکها و مؤسسات اعتباری و نیز پروسه اعطای اعتبارات بانکی - موجب ایجاد انگیزه رانت جویی و فساد می‌شود (بختیاری و شایسته، ۱۳۹۱، ص ۱۸۸)؛ لذا دولتی بودن مرجع تشکیل دهنده پایگاه اطلاعاتی در ماده ۹ اخیرالذکر نیز قابل انتقاد به نظر می‌رسد؛ چرا که بدون پیش بینی سازوکاری به منظور نظارت بخش خصوصی و تسهیل آن، نمی‌توان عدم اعمال اغراض شخصی در پایگاه اطلاعاتی مزبور را تضمین کرد.

۳-۲-۳. مقایسه تحلیلی دو نظام حقوقی

در مجموع، تحلیل شفافیت اطلاعات (اعم از حق دسترسی به اطلاعات دولتی و اعتبارسنجی) به مثابه راهبردی پیشگیرانه، از حیث کارایی یا عدم کارایی احتمالی، نشان می‌دهد که علیرغم تصریح حق دسترسی به اطلاعات دولتی در منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپایی، در نظام حقوقی ایران، حق مزبور در سند بالادستی همچون قانون اساسی مورد تصریح قرار نگرفته است. همچنین از نقطه نظر ضمانت اجرا، فقدان پاسخ‌بازدارنده در قبال نقض حق مزبور در نظام حقوقی و کیفری ایران در مقایسه با اتحادیه اروپا - که آمبودزمن اروپایی را بدین منظور و در ماده ۱۹۵ معاهده ماستریخت مقرر نموده - قابل انتقاد به نظر می‌رسد. درنهایت درخصوص اعتبارسنجی، دولتی بودن مرجع تشکیل دهنده پایگاه اطلاعاتی اعتباری اشخاص در نظام حقوقی ایران در مقایسه با غیردولتی و غیرانتفاعی بودن مؤسسات ارائه خدمات اعتبارسنجی در سطح اتحادیه اروپا، از حیث ایجاد مانع در نظارت بخش خصوصی و غیردولتی و عدم تضمین ضابطه‌مندی در فرآیند اعتبارسنجی، قابل انتقاد بوده و توجه بیشتر قانونگذار و سیاستگذاران جنایی کشور را طلب می‌نماید.

۴. نتیجه گیری

بررسی و تحلیل مقایسه ای تدابیر پیشگیرانه از اعمال مخل اخذ اعتبارات بانکی در سیاست جنایی ایران و اتحادیه اروپا، بیانگر این است که برخلاف سیاست جنایی اتحادیه اروپا که راهبردهای پیشگیرانه ی متمرکز و مؤثری را به منظور پیشگیری از پدیده مجرمانه اخلا در اخذ اعتبارات بانکی اتخاذ کرده است، سیاست جنایی ایران، تدابیری ناقص و گاه فاقد ضمانت اجرای بازدارنده را در پیش گرفته است. درخصوص بانکداری رقابتی (به عنوان نخستین راهبرد پیشگیرانه)، به رسمیت شناختن ساز و کار نظارتی یکپارچه بر فرآیند رقابتی شدن بانکداری در بانک مرکزی اروپا، جلوگیری مؤثر از تشنّت در فرآیند مزبور و اعطای شخصیت حقوقی مستقل به بانک مرکزی اروپا از مهم ترین مؤلفه های بانکداری رقابتی در نظام حقوقی اتحادیه اروپا است؛ درمقابل، فقدان سازوکارهای صریح قانونی در رقابتی شدن هدفمند بانکداری، تقلیل بانکداری رقابتی به تعیین سقف مالکیت اشخاص در بانکها و نیز فقدان مرجع نظارتی واحد و دارای اختیارات مکفی را میتوان از بارزترین مشخصه های بانکداری رقابتی در نظام حقوقی ایران برشمرد. درخصوص شفافیت اطلاعات (به عنوان دومین راهبرد پیشگیرانه که خود مشتمل بر حق دسترسی به اطلاعات دولتی و اعتبارسنجی است) نیز علیرغم تصریح حق دسترسی به اطلاعات دولتی در منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپایی، در نظام حقوقی ایران، این حق، در قانون اساسی مورد تصریح قرار نگرفته است. همچنین فقدان پاسخ بازدارنده در قبال نقض حق مزبور در نظام حقوقی ایران در مقایسه با اتحادیه اروپا، محسوس بوده و نیازمند بازنگری جدی است. علاوه بر اینها، دولتی بودن مرجع تشکیل دهنده ی پایگاه اطلاعاتی اعتباری اشخاص در نظام حقوقی ایران در قیاس با غیردولتی و غیرانتفاعی بودن مؤسسات ارائه خدمات اعتبارسنجی در اتحادیه اروپا نیز قابل انتقاد بوده و توجه بیشتر قانونگذار و سیاستگذاران جنایی کشور را طلب می نماید. به منظور رفع نقایص مزبور و اثربخشی تدابیر اتخاذی در جهت مبارزه هدفمند با پدیده مجرمانه



اخلال در اخذ اعتبارات بانکی و تطبیق هرچه بیشتر با استانداردهای روز اتحادیه اروپا، پیشنهادات ذیل ارائه می‌گردد:

- تصویب ضوابط اختصاصی و شفاف قانونی به منظور رقابتی نمودن هدفمند نظام بانکی در جهت بهبود فرآیند اخذ اعتبارات.
- حذف موازی کاری در نظارت بر اعطای تسهیلات بانکی در راستای محوریت بخشیدن به بانک مرکزی مستقل.
- حمایت مؤثر از حق دسترسی به اطلاعات دولتی از طریق پیش بینی ضمانت اجرای مناسب اداری و کیفری.
- تنقیح و یکپارچه نمودن مجموعه قوانین و مقررات مرتبط با اعتبارسنجی متقاضیان اخذ تسهیلات.
- تصویب قوانین و آیین نامه های لازم در جهت حمایت از مشارکت بخشهای غیردولتی و خصوصی در جمع آوری اطلاعات اعتباری اشخاص.

۵. منابع

۱-۵. کتابها

۱. شعبانی، شیوا، بررسی نقش دولت الکترونیک در بهبود محیط کسب و کار، مجموعه مقالات دومین همایش ملی بهبود محیط کسب و کار، جلد اول، چ ۱، تهران، معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۹۴.
۲. گلدمن، پیتر، تقلب در بانکها و مؤسسات مالی، ترجمه ناصر مکارم، چ ۱، تهران، انتشارات پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۲.

۲-۵. مقاله‌ها

۱. ابراهیمی، شهرام و صادق نژاد نایینی، مجید، «تحلیل جرم شناختی جرایم اقتصادی»، فصلنامه پژوهش حقوق کیفری، سال ۲، شماره ۵، ۱۳۹۲.

۲. ابونوری، اسمعیل و مهرگان، نادر و صفری، نفیسه، «بررسی توان رقابتی صنعت بانکداری کشورها»، فصلنامه پژوهش‌های پولی و بانکی، سال ۱۰، شماره ۳۴، ۱۳۹۶.
۳. احمدوند، محمدرحیم و سالاری، ابودر، «بررسی و مقایسه تجارب بهبود شاخص اخذ اعتبار در کشورهای موردنظر سند چشم‌انداز، کشورهای حوزه منا و کشور ایران»، *مجله اقتصاد*، سال ۱۵، شماره ۷ و ۸، ۱۳۹۴.
۴. احمدی، علی و احمدی جشفقانی، حسینعلی و ابوالحسنی هستیانی، اصغر، «تأثیر ریسک اعتباری بر عملکرد نظام بانکی ایران: مطالعه بین بانکی با رویکرد Panel Var»، *فصلنامه اقتصاد مالی و توسعه*، سال ۱۰، شماره ۳۴، ۱۳۹۵.
۵. باقری، محمود و شوشی نسب، نفیسه، «محدودیت‌های تملک سهام بانکها در ایران با مطالعه تطبیقی»، *فصلنامه پژوهش‌های حقوق تطبیقی*، سال ۱۵، شماره ۲ (پیاپی ۷۲)، ۱۳۹۰.
۶. پوستین‌چی، مجتبی و تحصیلی، حسن و کریم زاده، مصطفی، «تأثیر رقابت در صنعت بانکداری بر ثبات بانکها»، *دوفصلنامه اقتصاد پولی، مالی*، سال ۲۳، شماره ۱۱، ۱۳۹۵.
۷. جعفری، مجتبی، «کیفرزدایی از جرایم کسب و کار»، *مجله حقوقی دادگستری*، سال ۸۰، شماره ۹۰، ۱۳۹۵.
۸. حاجی، زهرا، «بررسی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و آثار آن در نظام حقوقی مطبوعات»، *فصلنامه علوم خبری*، سال ۲، شماره ۹، ۱۳۹۳.
۹. حبیب زاده، محمد جعفر و صابر، محمود و سمیعی زنوز، حسین، مسئولیت کیفری مؤسسه‌های اعتباری در حقوق ایران، *مجله حقوقی دادگستری*، دوره ۸۱، شماره ۱۰۰، ۱۳۹۶.
۱۰. حسن زاده، علی، «نظام اعتباری، فضای کسب و کار، محدودیتها و چالشها»، *فصلنامه پول و اقتصاد*، سال ۱، شماره ۱، ۱۳۸۸.



۱۱. رضایی زاده، محمد جواد و عابدی، سعید، «آمبودزمن: پاسدار حقوق شهروندان، مبتکر اصلاحات اداری»، *فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی*، دوره ۴۰، شماره ۳، ۱۳۸۹.
۱۲. شاهچرا، مهشید و نوربخش، فاطمه، «اندازه بانک و ثبات عملکرد بانکی در شبکه بانکی کشور»، *فصلنامه پژوهشهای پولی - بانکی*، سال ۹، شماره ۲۹، ۱۳۹۵.
۱۳. شیرین بخش، شمس اله و یوسفی، ندا و قربان زاد، جهانگیر، بررسی عوامل مؤثر بر احتمال عدم بازپرداخت تسهیلات اعتباری، *فصلنامه دانش مالی تحلیل اوراق بهادار*، شماره دوازدهم، ۱۳۹۰.
۱۴. طالبلو، رضا و بهمن پور، حمید، «اثر مقررات بانکی بر رقابت در صنعت بانکداری ایران»، *فصلنامه دانش مالی تحلیل اوراق بهادار*، دوره ۵، شماره ۲، ۱۳۹۱.
۱۵. طیب نیا، علی و قربانی، پوریا، «تحلیل و آزمون نقش قانون و تشریک اطلاعات اعتباری در توسعه مالی»، *فصلنامه پژوهشها و سیاستهای اقتصادی*، سال ۲۰، شماره ۶۲، ۱۳۹۱.
۱۶. فلاح زاده، علی محمد و ابراهیمی، محمود و افشار، سجاد، «اعتبارسنجی اقتصادی از منظر حقوق عمومی»، *فصلنامه دیدگاههای حقوق قضایی*، شماره ۷۳ و ۷۴، ۱۳۹۵.
۱۷. کاسگری، احمد و عجم، مریم، «بررسی رابطه بین کیفیت اqlام تعهدی و عدم تقارن اطلاعاتی در شرکتهای پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران»، *فصلنامه بورس اوراق بهادار*، دوره ۳، شماره ۱۱، ۱۳۸۹.
۱۸. کریمی، سجاد، بررسی طرحهای تخلفات مالی در مؤسسات بانکی: اقدامات پیشگیرانه برای جلوگیری از تخلفات و زیانهای گزاف مالی، *کنفرانس ملی تحقیقات علمی جهان در مدیریت، حسابداری، حقوق و علوم اجتماعی*، دانشگاه

- آزاد اسلامی یاسوج، ۱۳۹۶، پایگاه مرکز اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی :
(<https://www.sid.ir/fa/seminar/ViewPaper.aspx?ID=92763>)
۱۹. محمودپور، کامران و شهیکی تاش، محمدنبی و فطرس، محمد حسن، «سنجش ضریب قدرت انحصاری بازار وام و تسهیلات بانکی در ایران»، فصلنامه پژوهشهای پولی-بانکی، سال ۷، شماره ۲۲، ۱۳۹۳.
۲۰. نیازپور، امیرحسین، پیشگیری از بزهکاری در قانون اساسی و لایحه قانون پیشگیری از جرم، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۴۵، ۱۳۸۲.
۲۱. وکیلان، حسن، بررسی نقش و نحوه تأثیر گروه های ذینفع در سیاستگذاری برای فضای کسب و کار، دوفصلنامه دانشنامه حقوق اقتصادی، شماره ۸، ۱۳۹۴.

۳-۵. منابع لاتین و انگلیسی

1. BCBS, "Enhancing the Risk Disclosures of Banks", Report of the Enhanced Disclosure Task Force, 2012, available at :
(www.financialstabilityboard.org/publications/r_121029.pdf.)
2. Beck, Thorsten, "Bank Competition and Financial Stability: Friends or Foes?" *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 4656, 2008.
3. Beck, T., Demirguc-Kunt, A. & Levine R., "Bank Supervision And Corruption In Lending", *Journal Of Monetary Economics*, Vol 53, 2006.
4. Claessens, S. & Laeven, L., "What Drives Bank Competition? Some International Evidence", *Journal Of Money, Credit, and Banking*, Vol. 36, 2004
5. Fuentes, R., & Vergara M., "Explaining bank efficiency: bank size or ownership structure?", Presented At The Proceedings Of The VIII Meeting Of The Research Network Of Central Banks Of The Americas, Venezuela, 2003.
6. Hanspeter, K. Scheller, "The European Central Bank : History, Role and Functions", Frankfurt am Main, European Central Bank, 2004.
7. Levine, R. & Loayza, N. & Beck, T., Financial intermediation and growth : Causality and causes, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 46, 2000.



8. Lim, C.Y.; Kausar, A.; Lee, E., & Walker, M., Bank accounting conservatism, lending behavior and credit crisis. *J. Acc. Public Policy* 33, 2014.
9. Maudos, Joaquin & Vives, Xavier, "Competition Policy in Banking in the European Union", *Review of Industrial Organization*, Springer; The Industrial Organization Society, vol. 55(1), 2019.
10. Milecka, Kamila, "The Right to Good Administration in the Light of Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union", *Contemporary Legal and Economic*, Vol.3, 2011.