



**آسیب‌شناسی نظام بانکی در دو دهه تجربه
بانکداری بدون ربا در ایران**

سید علی اصغر هدایتی *

چکیده

نظام بانکداری بدون ربا در کشور ما، طی دو دهه گذشته، با کاستی‌ها و نارسایی‌هایی مواجه بوده است و منطقاً به جای هرگونه حرف و سخن، انتظار می‌رفت و انتظار می‌رود که صاحب‌نظران با ژرف‌نگری و ریشه‌یابی مشکلات و معضلات فراروی این پدیده، راه‌حل‌های عملی را برای رفع دشواری‌های موجود ارایه دهند و مقامات ذی‌ربط با یک اقدام جدی و مسؤولانه گام‌های مؤثر و کارسازی در تعالی و پیشرفت آن بردارند. چراکه تحرک در نظام اقتصادی و نیل به رشد پایدار، بدون ایجاد تحول در نظام بانکی کشور به‌عنوان یک محرکه اصلی توسعه، مقدور و میسر نخواهد بود.

در این مقاله با بررسی آسیب‌شناسی بانکداری کشور از لحاظ شکل: شکل حقوقی و شکل سازمانی و محتوا (ابزارهای مالی، ماهیت و نوع عملیات و ...)، نتیجه‌گیری شده است که مجموعه کاستی‌ها، نارسایی‌ها و ناهنجاری‌های موضوع بحث این مقاله، در یک ارتباط ارگانیک، نظام بانکی کشور را در وضع نامطلوبی قرار داده است که این ضرورت قطعی و اجتناب‌ناپذیر بازنگری جامع در کل نظام، ارایه نظرات اصلاحی و پیشنهادی سازنده را در رفع تنگناها و نقایص یادشده در متن مقاله، ایجاب می‌نماید.

واژه‌های کلیدی: ملی شدن^۱، دولتی شدن^۲، قانون جامع بانکی^۳، تجارت در بازار پول^۴، نقش

واسطه‌گری وجوه^۵، تخصیص بهینه منابع^۶.

¹ nationalization

² statism (etatization)

³ unified banking law

⁴ management of funds

⁵ financial intermediary

⁶ optimum resource allocation

۱- مقدمه

این مقاله، در دو بخش جداگانه و در عین حال مرتبط با یکدیگر و هفت قسمت تدوین گردیده است و شماری از مهم‌ترین مسائل رویاروی نظام بانکی کشور را در تجربه دو دهه بانکداری بدون ربا از نظر آسیب‌شناسی مورد بررسی و نقد قرار می‌دهد.

بخش اول به آسیب‌شناسی نظام بانکداری کشور از نظر شکل حقوقی، سازمانی و مقررات ناظر بر سیستم بانکی اختصاص دارد. بخش دوم آسیب‌شناسی نظام بانکی را از نظر محتوا مورد بحث قرار داده و به شماری از مهم‌ترین مسائل فراروی این نظام از جمله تعدد ابزار مالی، ماهیت و نوع عملیات، اقدامات ناقض استقلال بانک مرکزی و مشکلات ناشی از تسهیلات تکلیفی پرداخته است.

۲- مبانی نظری

۲-۱- آسیب‌شناسی از لحاظ شکل نظام بانکی

آسیب‌شناسی از نظر شکل حقوقی

در این جا سؤال اساسی این است که آیا بانک‌های ما، به‌واقع و با عنایت به مفهوم واقعی ملی شده‌اند، و اگر این‌گونه باشد آثار و پی‌آمدهای مترتب بر آن چه خواهند بود؟
متعاقب پیروزی انقلاب اسلامی در ایران، به‌منظور "حفظ حقوق و سرمایه‌های ملی و به کارانداختن چرخ‌های تولیدی کشور و تضمین سپرده‌ها و پس‌اندازهای مردم در بانک‌ها، ضمن قبول اصل مالکیت مشروع مشروط" و با توجه به:

- نحوه تحصیل درآمد بانک‌ها و انتقال غیر مشروع سرمایه‌ها به خارج
- نقش اساسی بانک‌ها در اقتصاد کشور و ارتباط طبیعی اقتصاد کشور با مؤسسات بانکی
- مدیون بودن بانک‌ها به دولت و احتیاج آن‌ها به سرپرستی دولت
- لزوم هماهنگی فعالیت بانک‌ها با سایر سازمان‌های کشور

– لزوم سوق دادن فعالیت بانک‌ها در جهت اداری و انتفاعی اسلامی
 کلیه بانک‌ها "ملی" اعلام گردید.

سؤالی که بلافاصله و در این ارتباط مطرح می‌شود این است که آیا بانک‌های ما، به‌واقع و با عنایت به مفهوم علمی و آکادمیک، "ملی" شده‌اند؟ آیا "ملی شدن" به این مفهوم است که "مالکیت" و "مدیریت" بانک‌ها به دولت انتقال یابد؟ مؤلفان و فرهنگ معتبر "ویستر"^۱، "ملی شدن" را چنین تعریف نموده‌اند: "ملی شدن عبارت است از انتقال مالکیت یا نظارت بر زمین، منابع، صنایع و نظایر آن به ملت" بررسی‌های انجام‌شده در این زمینه مؤید این نظر است و مستفاد از تمامی تعاریف، خط فاصلی است که بین "مالکیت" از یک سو و مدیریت از سوی دیگر وجود دارد. به دیگر سخن، در مقوله ملی شدن نباید پنداشت که انتقال "مالکیت" و "مدیریت" لازم و ملزوم یکدیگرند و با این برداشت مفهوم ملی شدن را با مفهوم دولتی شدن مترادف تلقی نمود. در واقع انتقال مالکیت موارد ملی شده، هم‌زمان با آن انتقال مدیریت تمامی آن موارد به دولت، از مصادیق بارز "دولتی شدن" است، نه "ملی شدن".

با توجه به مراتب مذکور، نظری اجمالی بر ساختار نظام بانکی جدید در کشور ما، حاکی از آن است که مستند بر "قانون ملی شدن بانک‌ها" مصوب ۱۳۵۸/۳/۱۷ و متعاقباً لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها مصوب ۱۳۷۸/۷/۳، "مالکیت" و "مدیریت" تمامی بانک‌های کشور، چنان‌که اشاره شد، به دولت انتقال یافته است و بنابراین، کلیه بانک‌ها عملاً دولتی و نه ملی شده‌اند.

اکنون این سؤال مطرح می‌شود که آیا این "ترکیب" و در واقع این "التقاط" با مدلول اصل ۴۴ قانون اساسی که اقتصاد جمهوری اسلامی ایران را به سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تقسیم می‌نماید و بر این نکته تأکید دارد که "تفسیر ضوابط و قلمرو و شرایط" هر سه بخش را قانون تعیین می‌کند، سازگار است؟ آیا در موارد برشمرده در بخش دولتی که شامل

^۱ webster's new world dictionary

بانکداری نیز هست، بنابر آنچه در اصل مذکور مطرح و مصرح است، باید به صورت "مالکیت عمومی در اختیار دولت" قرار گیرد، یا فارغ از مفاد این اصل در "انحصار دولت" باشد؟ بنابراین، به ضرس قاطع می‌توان اظهار داشت که با امعان نظر بر مستندات یاد شده و تدقیق در مبانی و فلسفه مالکیت در اقتصاد اسلامی^۱، منظور نویسندگان محترم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، از مفاد اصل ۴۴ این نبوده است که مالکیت موارد بر شمرده در بخش دولتی را در حیطه مالکیت انحصاری دولت قلمداد نماید؛ چرا که مدلول قسمت آغازین اصل مذکور "بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ... و مانند اینها است که به صورت، مالکیت عمومی در اختیار دولت است"، تحقیقاً و به‌هیچ روی معنای "در انحصار دولت" است را متبادر به ذهن نمی‌نماید.

لذا با توجه به آنچه گفته شد، به نظر می‌رسد که از نظر حقوقی مباشرت دولت در بانکداری منتفی و قابل توجیه نباشد. ممکن است مستند بر "منطوق" اصل ۴۴ قانون اساسی و نه "مفهوم" آن چنین استدلال شود که خروج از این دایره بسته به هیچ روی امکان‌پذیر نیست. در پاسخ و در برخورد با این طرز تفکر، تذکار چند نکته ضروری می‌نماید: اول این‌که جز اصول قانون اساسی، بقیه موارد نباید به‌عنوان "احکام اولیه" تلقی شود؛ همان‌طور که پیش‌بینی "شورای بازنگری" در فصل چهاردهم قانون اساسی و تغییرات بعدی به استناد و مجوز همین فصل از قانون انجام پذیرفته است.

نکته دوم توجهی است که باید به قسمت اخیر اصل ۴۴ قانون اساسی معطوف گردد. آنچه در این قسمت از اصل مذکور عنوان شده است، "تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط بخش دولتی، تعاونی و خصوصی است" که تاکنون جز در مورد بخش تعاون در دو مورد دیگر - بخش دولتی و بخش خصوصی - یعنی مهم‌ترین بخش‌های فعالیت اقتصادی، اقدام لازم انجام نپذیرفته است.^۲

^۱ صدر، ۱۴۰۸.

^۲ هدایتی، ۱۳۶۹.

بدیهی است که رفع خلاء قانونی در زمینه‌های گفته‌شده، که پس از شش دوره قانون‌گذاری هنوز هم در هاله‌ای از ابهام قرار دارد، در تعیین و تبیین خطوط اساسی و سامان‌دهی اقتصاد کشور و به طریق اولی در تعیین شکل حقوقی و ساختار نظام بانکی کشور تأثیر به‌سزایی خواهد داشت.

از دیدگاه آسیب‌شناسی، شکل سازمانی بانک‌های ملی شده و در واقع دولتی شده که ذیلاً مورد بررسی قرار خواهیم داد، آثار مترتب بر این طرز تفکر که عملاً بانک‌های دولتی را با دشواری‌های عدیده مواجه ساخته است، را به وضوح نشان می‌دهد.

آسیب‌شناسی از نظر شکل سازمانی

در این قسمت، سؤال اساسی این خواهد بود که آیا شکل سازمانی متناسب با مفهوم ملی شدن و در واقع دولتی شدن که خطوط اصلی آن در لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها مصوب ۱۳۵۸/۷/۳ ترسیم گردیده، در تأمین نیازهای تولیدی، تجاری و خدماتی و اهداف مندرج در فصل دوم قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب شهریور ماه ۱۳۶۲ که عمدتاً در استقرار نظام پولی و اعتباری بر مبنای حق و عدل خلاصه می‌شود، وافی به مقصود بوده است؟

۱- ملاحظات مربوط به مجمع عمومی و شورای عالی بانک‌ها.

در حال حاضر، بر اساس مواد ۳ و ۱۰ "لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها" و به تبع و تحت تأثیر "ملی شدن" به مفهومی که مورد بررسی قرار گرفت، یک مجمع عمومی و یک شورای عالی برای تمامی بانک‌های مشمول قانون مذکور پیش‌بینی شده است. مجمع عمومی و شورای عالی بانک‌ها طبق مواد یاد شده و اصلاحیه‌های بعدی آن از ترکیب ذیل تشکیل یافته‌اند:

مجمع عمومی بانک‌ها: متشکل از وزیر امور اقتصاد و دارایی (بعنوان رئیس مجمع)، وزیر صنایع و معادن، وزیر بازرگانی، وزیر جهاد کشاورزی، وزیر مسکن و شهرسازی، وزیر تعاون، معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

شورای عالی بانک‌ها؛ متشکل از رئیس کل بانک مرکزی (بعنوان رئیس شورا)، مدیرعامل بانک ملی ایران، نمایندگان وزارتخانه‌های اموراتصادی و دارایی، صنایع و معادن، بازرگانی، جهاد کشاورزی، مسکن و شهرسازی، معاون سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و معاون وزارت تعاون.

این ترکیب که در شرایط زمانی تصویب به علت تغییر ساختار اقتصاد کشور و متعاقباً نبرد تحمیلی هشت ساله، تمرکز هرچه بیشتر فرماندهی و اداره امور بانک‌های کشور را ایجاب می‌نمود، در شرایط کنونی شدیداً قابل تأمل به نظر می‌رسد.

در این ارتباط، سؤال اساسی این است که با عنایت به ملاحظات مذکور، آیا بافت کنونی بانک‌ها در صورت ابقاء مجمع عمومی و شورای عالی مشترک آن‌ها قابل توجیه می‌باشد، یا بهتر است که هر بانک دارای مجمع عمومی و شورای عالی مخصوص به خود باشد؟ در پاسخ به این سؤال، با توجه به شواهد و نارسایی‌های موجود، می‌توان اظهار داشت که با توجه تجربه سال‌های اخیر، بانک‌های دولتی ما به ایجاد انگیزه و رقابت و در نتیجه کارایی و کارآفرینی که از اهم شرایط پیشرفت نظام بانکی است، تمایل چندانی ابزار نمی‌دارند. این عدم تمایل که علی‌الاصول در ذات و جوهره مؤسسات و سازمانهای دولتی نهفته است، در بانک‌های موصوف نیز عمدتاً از ماهیت "ملی شدن" و در واقع "دولتی شدن" آن‌ها نشأت می‌گیرد که مجمع عمومی و شورای عالی بانک‌ها از تبعات آن است.

یکی از نارسایی‌ها و مشکلات موجود این است که سود مورد انتظار سپرده‌گذاران و سرمایه‌گذاران که همه ساله با ملاحظه تراز سالانه، حساب سود و زیان و عملکرد بانک‌های کشور به‌گونه علی‌الحساب و توسط مجمع عمومی بانک‌ها تعیین می‌گردد و در واقع میانگین موزون سود بانک‌ها در یک تراز سالانه تلفیقی است، مبین و مؤید سود حاصل از عملیات هر بانک نمی‌تواند باشد. در نتیجه تداوم این روش نه به نفع بانک‌هایی است که در حصول آن بیشترین تلاش را مبذول داشته‌اند و نه به سود سپرده‌گذارانی است که بانک بخصوصی را برای سپرده‌گذاری خود برگزیده‌اند و طبیعتاً و منطقاً از آن بانک انتظار دریافت سود بیشتری را دارند.

علاوه بر این، مجمع عمومی و شورای عالی مشترک بانک‌ها به شکل و با ترکیب کنونی، از مقامات و نمایندگانی تشکیل می‌شود که بعضاً به حفظ منافع سازمان متبوع خود می‌اندیشند و به اهمیت و حساسیت نظرات و سیاست‌هایی که علی‌القاعده در چنین مراجع مهم و معتبری می‌باید مورد بررسی جامع الاطراف قرار گیرد و شمول آن ناظر به تمامی بانک‌های کشور باشد نه یک سازمان یا بانک خاص، عنایت چندانی مبذول نمی‌دارند؛ همان‌طور که تکلیف "تسهیلات تکلیفی" از جانب دولت، به اقرب احتمال، از همین طرز تفکر نشأت گرفته است.

ضمناً نباید از خاطر دور داشت که پاره‌ای از مقررات مصوب مجمع عمومی بانک‌ها از جمله آیین‌نامه مشترک استخدامی کارکنان بانک‌های کشور که سرنوشت کارکنان تمامی بانک‌های تجاری و تخصصی را به‌گونه‌ای یکنواخت و به اصطلاح "استاندارد" رقم زده است، در جریان عمل با کاستی‌ها و نارسایی‌هایی همراه است که عمدتاً از ساختار دولتی بانک‌ها نشأت می‌گیرد.

۲- ملاحظات در ارتباط با ترکیب هیأت مدیره بانک‌ها

در حال حاضر ترکیب هیأت مدیره بانک‌ها به‌گونه‌ای است که به‌منزله هیأت عامل بانک فعالیت می‌نماید؛ به عبارت دیگر، اعضای هیأت مدیره به‌عنوان معاون اجرایی مدیرعامل و رئیس هیأت مدیره بانک، ایفای وظیفه می‌نمایند.

بدیهی است که این نقش دوگانه، به هیچ روی، قابل توجیه نیست؛ چرا که در شرایط موجود، شورای عالی بانک‌ها عمدتاً عهده‌دار انجام وظایفی است که علی‌الاصول توسط هیأت مدیره بانک می‌باید به مرحله اجرا درآید و همان‌گونه که در بررسی‌های مربوط به موضوع آمده است "وجود مجمع عمومی و شورای عالی بانک‌ها ظاهراً برای تعیین راهبردهای کلان و اصلی سیستم بانکی کشور (که به اقتضای قانون و شرایط اجتماعی و اقتصادی به مالکیت و اداره دولت درآمده‌اند) بوده است. لکن، ایجاد شرایط و ضوابط تقریباً مشابه برای کلیه بانک‌ها و پرداختن به

جزئیات توسط مجمع شورای عالی بانکها به این معنی است که آنها به میزان زیادی از فلسفه وجودی خود دور شده‌اند^۱

آسیب‌شناسی از لحاظ مقررات ناظر بر سیستم بانکی

در این قسمت، آسیب‌شناسی نظام بانکی از دو دیدگاه مورد تاکید قرار گرفته است:

۱- تشتت قوانین و مقررات ناظر بر سیستم بانکی

۲- نارسایی‌ها و ناهماهنگی‌های مربوط به اهم قوانین ناظر بر سیستم بانکی

در این ارتباط، بر لزوم تدوین یک قانون جامع بانکی^۲ و حذف مقررات زاید به‌عنوان بهترین راه‌حل تاکید گردیده است.

۱- تشتت قوانین و مقررات ناظر بر سیستم بانکی

در وضع موجود، پراکندگی و تشتت در قوانین و مقررات ناظر بر سیستم بانکی کشور، نخستین مسأله اساسی است که در نبود یک مجموعه مدون بانکی جلب توجه می‌نماید. قوانین و مقررات ناظر بر سیستم بانکی کشور، به ترتیب تاریخ تصویب عبارتند از:

- قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۸ تیرماه ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی.
- قانون ملی شدن بانکها مصوب ۱۳۵۸/۳/۱۷ شورای انقلاب.
- لایحه قانونی اداره امور بانکها مصوب ۱۳۵۸/۷/۳ شورای انقلاب.
- طرح ادغام بانکها مصوب ۱۳۵۸/۹/۲۸ مجمع عمومی بانکها.
- قانون عملیات بانکی بدون ربا که در تاریخ ۱۳۶۲/۶/۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی و در تاریخ ۱۳۶۲/۶/۱۰ به تأیید شورای اسلامی نگهبان قانون اساسی رسیده است.

چنان‌که ملاحظه می‌شود، در زمینه مورد بحث طیف وسیعی از مجموعه قوانین و مقررات بر نظام بانکی کشور حاکم است. مضافاً این‌که تعداد زیادی مصوبات مراجع دیگر از جمله شورای پول و

^۱ شیرانی، ۱۳۸۳

^۲ unified banking law

اعتبار، مجمع عمومی بانک‌ها، مصوبات قوانین برنامه‌های پنج ساله و قوانین بودجه سالانه و هیأت دولت نیز در ارتباط با مسائل پولی و بانکداری، بر این مجموعه باید افزوده شود.

نیاز به تذکار نیست که در این مجموعه متشتت، تعدادی قانون و مصوبه وجود دارد که گرچه در موقع تصویب قابل توجه و منطبق بر شرایط زمان بوده است، لکن در پاره‌ای موارد نیازهای امروزه را برآورده نمی‌کند و اگر توقع داشته باشیم که این قوانین و مقررات بتوانند نیازهای کنونی ما را تامین کنند، یک تجدیدنظر اساسی در مجموعه آن‌ها ضرور می‌نماید تا هماهنگ و وافی به مقصود بوده باشند.

گفتنی است که به هنگام نخستین دوره تصدی شادروان دکتر نوربخش در پست ریاست کل بانک مرکزی، با عنایت به نقایص و کاستی‌های مورد اشاره، کمیسیونی با شرکت تعدادی از کارشناسان بانک مرکزی جهت بازنگری قوانین موجود و تهیه و تدوین یک قانون جامع بانکی تشکیل گردید. این کمیسیون، پس از نخستین دوره تصدی آن مرحوم، در زمان ریاست دکتر قاسمی و دکتر عادل، به تناوب ادامه داشت و در دومین دوره تصدی شادروان دکتر نوربخش، زیر نظر دکتر کمیجانی معاونت اقتصادی بانک تا این تاریخ با تشکیل کمیته‌های تخصصی همچنان و منظم‌اً به منظور خود ادامه داده است.

در این ارتباط، دو نکته حائز اهمیت به نظر می‌رسند. اول این‌که، با توجه به این‌که سعی کمیسیون یاد شده که از آغاز بر یک تجدید نظر اساسی در مجموعه قوانین و مقررات موجود و خصوصاً تعیین و تبیین خطوط اصلی فعالیت بانک مرکزی در راستای حفظ مقام و استقلال آن معطوف بوده است، در ضرورت تلاوم کار این کمیسیون جای هیچ‌گونه تردیدی را بر جا نمی‌گذارد. دوم این‌که، تا هنگام تهیه و تکمیل مجموعه ملون مورد بحث که احياناً به‌عنوان یک گام اساسی در بلندمدت می‌تواند مطمح قرار گیرد، ضرورت ایجاب می‌نماید که در رفع کاستی‌ها و نارسایی‌های موجود به طریق مقتضی و در کوتاه‌مدت اقدام لازم به عمل آید. از این رو، سعی کمیسیون یاد شده از آغاز فعالیت معطوف بر آن بوده که قوانین ناظر بر سیستم بانکی کشور، "قانون پولی و بانکی کشور" مصوب تیرماه ۱۳۵۱ و قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب شهریور ماه ۱۳۶۲، را که نسبت به سایر قوانین مجموعه مورد نظر در اولویت خاص می‌باشند، مورد نقد و بازنگری قرار دهد.

۲- نارسائی‌ها و ناهماهنگی‌های مربوط به اهم قوانین ناظر بر سیستم بانکی

قانون پولی و بانکی مصوب تیرماه ۱۳۵۱ که به موجب آن بانک مرکزی ایران تأسیس گردید، عملاً نخستین قانون جامع پولی و بانکی است که در مقایسه با قانون بانکی و پولی مصوب خرداد ۱۳۳۹، از کلیت و انسجام بیشتری برخوردار است و به این منظور، بسیاری از امور را که سابقاً از اختیارات شورای پول و اعتبار بوده است، در حیطه فعالیت بانک مرکزی منظور داشته است. اما، تردید نمی‌توان داشت که تغییر در ترکیب شورای پول و اعتبار از جمله مواردی است که در راستای تضعیف استقلال بانک مرکزی انجام پذیرفته است.^۱

چنان‌که گذشت، طی حدود یک سال که با نخستین دوره تصدی شادروان دکتر نوربخش مقارن بود، بازنگری کمیسیون گفته شده در قانون پولی و بانکی کشور در همان چارچوب اولیه قانون مذکور انجام پذیرفت و حذف ربا از عملیات پیش‌بینی شده در این قانون و انطباق آن موارد بر موازین شرعی و نیز انطباق برخی از مواد قانون بر مقررات و ضوابط لازم الاتباع بین المللی، کار اصلی کمیسیون را تشکیل می‌داد. شایان ذکر است که تجدید نظر در قانون عملیات بانکی بدون ربا از بازنگری قانون پولی و بانکی کشور به مراتب فراتر می‌رفت.

علاوه بر ایرادات وارده بر لایحه قانونی "حذف ربا و انطباق عملیات بانکی به موازین شرعی" که در نیمه اول شهریور ۱۳۶۲ از طرف دولت برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردید، "قانون عملیات بانکی بدون ربا" در تاریخ ۱۳۶۲/۶/۸ به تصویب رسید و در تاریخ ۱۳۶۲/۶/۱۰ مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفت، این لایحه از نظر تدوین^۱ دارای کاستی و نقایصی است که در زیر به قسمتی از آن‌ها اشاره می‌شود:

— قانون مورد بررسی، در مواد ۲ و ۱ تحت عنوان "اهداف و وظایف نظام بانکی در جمهوری اسلامی ایران"، اهداف و وظایفی را برمی‌شمارد که علی‌الاصول به بانک مرکزی مربوط می‌شود و چون در شکل اولیه شور اول قانون که برای اظهار نظر به بانک مرکزی ارجاع گردید، این استنباط می‌توانست به کل نظام

^۱ هدایتی، ۱۳۷۸.

^۲ codification

تسری یابد، پیشنهاد شد که در خاتمه هر بند از ماده ۲ عبارت "طبق قانون و مقررات" افزوده شود تا تلویحاً موارد مندرج در ماده ۲ از "اطلاق" خارج گردد. بدیهی است که این "تکمله" و به عبارتی "مونتاز" نمی‌تواند در شأن اقدام یک قانون‌گذار دقیق و سنجیده باشد.

- قانون مورد بحث، از نظر عنوان کلی آن - عملیات بانکی - مشعر بر تمامی عملیات مجاز بانکی نمی‌باشد و جامعیت ندارد. به‌عنوان مثال، قانون مذکور از لحاظ برخی عملیات مجاز بانکی مندرج در بند ب ماده ۳۰ و ماده ۳۴ قانون پولی و بانکی مسکوت است. به عکس در پاره‌ای موارد بندهای (۸ و ۹ ماده ۲) به قسمتی از عملیات بانکی اشاره می‌نماید که ذکر آن‌ها در متن قانون ضروری به‌نظر نمی‌رسد. (مانعیت ندارد).

- به‌دلیل مذکور در بند ۲ ماده فوق (جامع و مانع نبودن قانون)، تداخل وظایف دربرخی موارد به وضوح ملاحظه می‌شود؛ از آن جمله است وظایف مندرج در ذیل ماده ۲ از فصل اول که عمدتاً به وظایف بانک مرکزی مربوط می‌شود، حال آن‌که این وظایف منحصراً در فصل چهارم قانون - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سیاست پولی - می‌باید ذکر می‌گردید. به این‌گونه، اهداف بانک مرکزی به‌عنوان مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری بر اساس نظام جمهوری اسلامی ایران و با حفظ الگوی قانون پولی و بانکی کشور مصوب تیرماه ۱۳۵۱ "حفظ ارزش پول و تراز پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور" تعیین شده است.

- موارد مذکور در فصل سوم قانون - تسهیلات اعطایی بانکی - نیاز به ذکر در قانون ندارد. چه، تمامی این موارد را می‌توان در یک ماده - به شرح ذیل - خلاصه و تفصیل آن را به آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های ذی‌ربط موکول نمود: "بانک‌ها مکلفند عملیات بانکی مورد نیاز جامعه را بر اساس و در چارچوب

عقود اسلامی مصرح در این قانون و عقود دیگری که عندالاقضاء و بر مبنای نیاز به ضرورت‌های جامعه تشریح و تدوین و ملاک انجام فعالیت بانک‌ها قرار خواهد گرفت، به مرحله اجرا در آوردند.^۱

در ارتباط با وظایف بانک مرکزی نسبت به نگهداری حساب‌ها و انجام عملیات بانکی دولت و مؤسسات وابسته به دولت، برخی نهادها و مؤسسات عمومی از جمله بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، از نظر شمول یا عدم شمول قابل بررسی جامع الاطراف هستند. این گونه مؤسسات که به اصطلاح قانون محاسبات عمومی "مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی" تعریف شده‌اند^۱ مؤسساتی هستند که بنابر مقتضیات و مصالح خاص انقلاب ایجاد شده و یا به مالکیت عمومی (دولتی) درآمده و به وظایف و خدماتی که از نظر قانون محاسبات عمومی جنبه عمومی دارد، می‌پردازند. به نظر می‌رسد با توجه به این که مؤسسات مذکور در عداد اشخاص حقوقی بخش عمومی (دولتی) گروه بندی شده‌اند، قید "غیردولتی" در مورد آن‌ها زاید است. به نظر واضعان قانون محاسبات عمومی قید "غیردولتی" حاکی از عدم شمول قانون محاسبات عمومی به این گونه مؤسسات است، لذا، این استثناء قید واژه "غیردولتی" را در نام‌گذاری مؤسسات مورد بحث توجیه نمی‌نماید. با توجه به لزوم جامعیت قانون از جهت اعمال نظارت بانک مرکزی بر مؤسسات اعتباری غیر بانکی، از این دیدگاه، دو نکته را می‌باید مورد نظر قرار داد:

۱- تلقی مؤسسات مذکور، به عنوان مؤسسات اعتباری، از لحاظ ماهیت عملیات.

^۱ ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶.

۲- توجه به این نکته قابل ملاحظه که از نظر سیاست و خط مشی دولت، مؤسسات یاد شده، تدریجاً در نظام بانکی کشور جذب و تحت نظارت بانک مرکزی قرار گیرند.

الزام به بازپرداخت اصل سپرده‌های قرض الحسنه (قرض الحسنه جاری) و تعهد استرداد اصل سپرده‌گذاری مدت‌دار (موضوع ماده ۴ قانون عملیات بانکی بدون ربا) از چند دیدگاه تأمل برانگیز است: اول این که آیا در این زمینه، بین تمامی فقهای عظام اتفاق نظر وجود دارد؟ فقیه شهید، علامه سید محمد باقر صدر در این زمینه در اثر "البنک اللاربوی فی السلام" می‌فرماید: "فرض بر این است که بانک ضامن سپرده است زیرا بانک واسطه میان سرمایه و کار است و طرف سوم در معامله محسوب می‌شود که می‌تواند داوطلبانه ضامن سپرده شود". دوم این که، آیا بیان این مطلب، با اصل و جوهره نظام بانکداری اسلامی، مشارکت در سود و زیان، مغایرتی ندارد؟

از مجموع ۱۴ ابزار در قالب ۸ عقد اسلامی مندرج در متن قانون عملیات بانکی بدون ربا (بند الف-۱ و تبصره ماده ۳)، ۱۲ ابزار در ارتباط با قانون مدنی و تنها دو ابزار (مشارکت حقوقی و سرمایه‌گذاری مستقیم) در ارتباط با قانون تجارت است و همین ارتباط، لزوم تسلط و اشراف بانکداران ما را به هر دو قانون به طور اعم و به قانون مدنی به طور اخص ایجاب می‌نماید. واقعیت این است که در پاره‌ای موارد، رویه‌های عملی مرتبط با قوانین مذکور، حاکم بر معاملات بانکی است و رویه‌های مورد عمل هنوز به صورت مدون و قانونمند در نیامده است. به عنوان مثال، به چند مورد می‌توان اشاره کرد: اول این که، قوانین تجاری ما،

خصوصاً "لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷"، متأثر از قوانین تجاری فرانسه و بلژیک و در مقایسه با قانون مدنی، کمتر ملهم از مقررات پیش‌بینی شده در فقه اسلامی است. مضافاً این‌که در معدود موارد مبتنی بر فقه اسلامی، احکام مندرج در موارد ذیربط، بیشتر در ارتباط با فقه تسنن است تا فقه امامیه. از جمله قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱، در بحث مربوط به اسناد ذمه از جمله برات، قابل به مسئولیت تضامنی است. مفهوم آن این است که به‌موجب مفاد ماده ۲۴۹ این قانون، "دارنده برات، در صورت عدم تادیه و اعتراض می‌تواند به برات‌دهنده و یا هر یک از ظهرنویس‌ها رجوع نماید" این نحوه برداشت، متأثر از فقه تسنن است و لذا ضرورت ایجاب می‌نماید که این مسأله و موارد مشابه، خصوصاً از دیدگاه کاربردی مورد تأمل و تعمق قرار گیرد. متفکر شهید، استادمرتضی مطهری، درخصوص تفاوت "ضمان" در فقه شیعه و فقه تسنن می‌فرماید: "در باب ضمان میان فقه شیعه و فقه اهل تسنن، یک اختلاف اساسی وجود دارد. در فقه شیعه، ضمان، ضم ذمه به ذمه است، یعنی عملی است صد درصد به نفع داین. در فقه شیعه ضمان عملی است صد درصد به نفع مدیون، یعنی تعهد از عهده مدیون به عهده ضامن در می‌آید."^۱ با این توجیه، در مقوله سفته‌های ارایه شده به بانک، بانک، به‌عنوان ذی‌نفع (مضمون له)، در صورت نگرش اول (نقل ذمه به ذمه) تنها می‌توان به ضامن مراجعه کند، مفهوم آن این است که حق مراجعه به بدهکار اصلی (مضمون عنه) را نخواهد داشت زیرا به تعبیر استاد مطهری، او بری الذمه است، حال آنکه با پذیرش نگرش دوم، بانک به‌عنوان ذینفع (مضمون له) هم حق مراجعه به بدهکار اصلی (مضمون له) هم حق مراجعه به ضامن را خواهد داشت.

دوم این که مورد و موارد مشابه، در یک بازنگری بر مجموعه قوانین ناظر بر امور تجاری می‌باید مورد توجه قرار گیرد و بانک‌ها با استمداد از ادارات حقوقی خود و نیز صاحب‌نظران و حقوقدانان، به اتخاذ و تمهید راه‌های قانونی منطبق بر موازین شرعی اقدام نمایند.

— از لحاظ واژه‌شناسی نیز ایراداتی بر قانون مورد بررسی وارد است. به‌نظرنگارنده، ضرورت امر ایجاب می‌نمود که در آغاز یا در پایان متن قانون صفحاتی به "واژه نامه" آن اختصاص می‌یافت، تا هرکس از ظن خود قائل به تفسیر و تعبیری در لغات و اصطلاحات فنی مندرج در متن قانون نباشد. این عدم توجه و بهتر بگویم تساهل، از همان آغاز، یعنی از تاریخ ابلاغ متن قانون مصوب تحت عنوان، "قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره)" ملاحظه می‌شود.

در عنوان قانون مورد بحث، ظاهراً "ربا" و "بهره" مترادف تلقی شده است. حال آن‌که ربا، به مفهوم فقهی و حقوقی در شمول عام آن، هر دو نوع ربا یعنی ربای قرضی و ربای معامله را متضمن است. "بهره" که علی‌الاصول یک واژه اقتصادی است، همان‌گونه که در بانکداری متداول مصطلح است، تنها ناظر بر ربای قرضی می‌باشد نه ربا به مفهوم عام آن. تعریف "سود" و تفاوت آن با "ربا" نیز از جمله مواردی است که در "واژه نامه" مربوط که متأسفانه قانون عملیات بانکی بدون ربا فاقد آن است، می‌باید در این قانون لحاظ می‌گردید.

این ابهام در واژه‌شناسی، تنها به موارد بر شمرده فوق منحصر و محدود نمی‌شود، موارد عدیده دیگری نیز وجود دارد که در تجدیدنظر بر بعضی مفاهیم و اصطلاحات به‌منظور رفته در متن قانون می‌باید مطرح نظر قرار گیرد. به‌عنوان مثال از "مشارکت حقوقی" و "اجاره به شرط تملیک" می‌توان یادکرد که به وجه تسمیه آن‌ها در هر مورد قابل تأمل به‌نظر می‌رسد.

در واژه‌شناسی حقوق اروپایی، چنان‌که از مفاهیم متناظر آن بر می‌آید، در واقع "مشارکت سهمی" یا "مشارکت در سهام" است و "اجاره به شرط تملیک" که در ادبیات مربوط به موضوع ترجمه شده است، به هیچ روی وافی به مقصود نمی‌باشد. همچنین اجاره به شرط تملیک که در واقع تلفیقی است از دو عقد "اجاره" و "بیع" و مالکیت عین مستاجر در پایان مدت اجاره از لوازم و مقتضای حتمی آن می‌باشد، با توجه به واژگان متناظر آن: "hire purchasing"، "الاجاره و الاقتناء"، اصطلاح گویا و رسایی به نظر نمی‌رسد. اصطلاحی که بعضاً با leasing مترادف به کار می‌رود، حال آنکه leasing که می‌توان آنرا نوعی عقد "رقبی" (حق انتفاعی که از طرف مالک برای مدت معین برقرار می‌گردد- ماده ۴۲ قانون مدنی) دانست، علی‌رغم شباهت در برخی موارد، نباید آنرا با "اجاره به شرط تملیک" اشتباه نمود. چه در "اجاره به شرط تملیک" مالکیت مورد اجاره پس از پرداخت آخرین قسط الزاماً به مستاجر منتقل می‌شود، در شرایطی که در leasing مستاجر مخیر است که مال مورد اجاره را به مالکیت خود درآورده یا آن را به مؤجر مسترد نماید.

این سوء تعبیر در برداشت، در برخی موارد دیگر نیز ملاحظه می‌شود و به‌عنوان مثال از عقد فروش اقساطی یا عقد سرمایه‌گذاری مستقیم سخن به میان می‌آید. حال آن‌که در نظام بانکداری بدون ربا، تسهیلات بانکی در این‌گونه موارد در قالب عقد بیع (نسیه) یا عقد شرکت به متقاضیان اعطاء می‌شود؛ به‌عبارت دیگر، عقدی به نام فروش اقساطی یا سرمایه‌گذاری مستقیم در مجموعه عقود اسلامی مورد استفاده در نظام بانکی جدید وجود ندارد.

¹ equity participation participation d' equite'

² legal participation

۲-۲- آسیب‌شناسی نظام بانکی از نظر محتوا

تعدد ابزار مالی

این قسمت بر تعدد ابزار مالی در نظام بانکی جدید اختصاص یافته و بر این نکته تأکید گردیده است که چهارده ابزار مالی در قالب ۸ عقد اسلامی، برنامه کار و فعالیت بانک‌ها را در موارد عدیده با مشکل مواجه ساخته است، در شرایطی که با حذف برخی از آن‌ها به راحتی می‌توان منابع بانک‌ها را به تسهیلات بانکی مورد نیاز جامعه تخصیص داد و از این رهگذر، باب اجتهاد و اظهار نظر شخصی و موردی را در برخی مسایل که برای پاره‌ای از آن‌ها هنوز هم پاسخ مستدلی وجود ندارد، مسدود نمود.

در تجربه کشور ما، تسهیلات اعطایی بانک‌ها با توجه به شکل حقوقی و نحوه عمل^۱ در چهارده ابزار تامین^۲ و به شرح ذیل تعیبه شده‌اند: ۱- قرض الحسنه اعطایی، ۲- مضاربه، ۳- مشارکت مدنی، ۴- مشارکت حقوقی، ۵- سرمایه‌گذاری مستقیم، ۶- فروش اقساطی مواد اولیه، ۷- فروش اقساطی وسایل لازم، ۸- فروش اقساطی مسکن، ۹- اجاره به شرط تملیک، ۱۰ - سلف، ۱۱- جعاله، ۱۲- خرید دین، ۱۳- مزارعه و ۱۴- مساقات.

تسهیلات اعطایی مذکور را در ارتباط با عقود متناسب با ماهیت حقوقی هریک از آن‌ها، می‌توان در چهار گروه اصلی ذیل طبقه بندی نمود:

- الف- گروه تامین منابع مالی در ارتباط با عقد قرض - قرض الحسنه اعطایی.
 ب - گروه مشارکات در ارتباط با عقد شرکت یا شراکت و مشتمل بر مضاربه، مشارکت مدنی و مشارکت حقوقی، سرمایه‌گذاری مستقیم، مزارعه و مساقات.
 ج - گروه مبادلات در ارتباط با عقد بیع و مشتمل بر فروش اقساطی، اجاره به شرط تملیک، سلف و خرید دین.

^۱ modus operandi

^۲ modes of financing

د - گروه تعهدات در ارتباط با عقد جعاله و مشتمل بر جعاله و به یک تعبیر افتتاح اعتبارات اسنادی و صدور ضمانت‌نامه.

چنان‌که ملاحظه می‌شود، تسهیلات اعطایی بانکی، در تجربه کشور ما از تعدد و تنوع قابل ملاحظه‌ای برخوردار است. این تعدد و تنوع، در عین حال که از لحاظ تقسیم و توزیع ریسک، یکی از وجوه تمایز تجربه بانکداری بدون ربا کشور ما را در مقایسه با نظام بانکداری متداول تشکیل می‌دهد، از دو دیدگاه می‌باید مطمح نظر قرار گیرد:

اول این‌که، توزیع فراوانی تسهیلات اعطایی بانکی و آثار مترتب بر آن در وضع موجود (توزیع مانده تسهیلات اعطایی بانکی به بخش خصوصی در فاصله سال‌های ۸۱-۱۳۶۳) حاکی از آن است که منابع بانک‌ها از محل سپرده قرض الحسنه و سرمایه‌گذاری عمدتاً در تسهیلات کوتاه‌مدت تمرکز یافته و به بیان دیگر در معاملات تجاری و بازرگانی به‌منظور گرفته شده است. تمرکز منابع در تسهیلات اعطایی کوتاه‌مدت که به‌گونه‌ای کاملاً مشابه در تجربه بانکداری اسلامی مالزی نیز دیده می‌شود، از جمله مسائلی است که ممکن است تأثیر منفی بر ثبات وضع دارایی‌های بانک را به‌همراه داشته باشد. عواملی چون نبود ساختارهایی مانند بازار سرمایه، طبعاً توجه و تمایل به استفاده بیشتر از تسهیلات کوتاه‌مدت را امکان‌پذیر می‌سازد. در عین حال این روش تامین مالی که با توجه به مکانیزم درونی، ساده‌تر و سودآورتر از سایر روش‌های مالی است، لاقابل به طور غیرمستقیم موجب تساهل بانکداران ما گردیده و از تمایل و تلاش آنان در استفاده از روش‌های دیگر که با تردید از نظر اقتصادی متضمن آثار و تبعات مفیدی است می‌کاهد. این مشکل و نیز مشکلات ناشی از تمدید و جریمه تأخیر که مورد ابتلای غالب تسهیلات اعطایی بانکی در شرایط موجود است، در سال‌های اخیر، بررسی شقوق مختلف امکانات جایگزینی یک یا چند ابزار و مشخصاً مشارکت مدنی را مطرح نموده است.

دوم این‌که، تقلیل تعداد تسهیلات اعطایی از طریق جایگزینی مشارکت مدنی به‌جای سایر عقود است. مطالعات اخیر صادقی و جمشیدی، حاکی از آن است که مشارکت مدنی با طیف وسیع کاربردی خود، مناسب‌ترین ابزاری است که در تامین نیازهای مالی تولیدی، بازرگانی و

خدماتی به‌سادگی و آسانی می‌تواند جایگزین سایر ابزارها گردد. این ویژگی تا حدودی منحصر به فرد، برخی از صاحب‌نظران را بر آن داشته است که در خصوص جایگزینی مشارکت مدنی به‌جای سایر ابزارها نظریاتی را ارائه کند. برخی از این نظریات عبارتند از:

- یک نظریه رادیکال یا به اصطلاح ایجابی که جایگزین منحصر به فرد مشارکت مدنی را به جای سایر ابزارها وافی به مقصود می‌داند.
- یک نظریه مخالف و به اصطلاح سلبی که به هیچ‌گونه جایگزینی اعتقاد ندارد.
- یک نظریه اعتدالی که قائل به جایگزینی مشارکت مدنی در معیت دو یا سه ابزار و ترجیحاً سلف و قرض الحسنه است.

اهم دلایل طرفداران نظریه اول

- ۱- در مشارکت مدنی، مشکل تمدید که در حال حاضر یکی از مسائل مورد ابتلای بانکداری بدون رباست، حل می‌شود؛ مضافاً این‌که درصد تسهیم سود در زمان تمدید تغییر نمی‌کند و مدت تمدید شده تاثیری در نسبت سهم سود ندارد.
- ۲- برخلاف مضاربه که در آن هزینه‌های قابل قبول منحصر به هزینه‌های اصلی است و سرمایه نقدی یک‌جا باید پرداخت شود، در مشارکت مدنی هر نوع هزینه دیگر با توافق طرفین می‌تواند در قرار داد قید شود و تامین سرمایه نیز به دفعات مقدور است.
- ۳- حل مشکل اخذ وثیقه و احتمال حذف آن در بلندمدت و نیز مشکل جریمه تاخیر تادیه، امکان‌پذیر می‌گردد.
- ۴- نظارت بر مصرف تسهیلات اعطایی و اجرای طرح‌ها و در نتیجه تضمین صحت معاملات بیش از پیش امکان‌پذیر می‌گردد.
- ۵- سادگی و کاربرد وسیع جایگزینی مشارکت مدنی به جای سایر ابزارها، در تسریع امور روزمره، حذف تشریفات زائد و هزینه‌های گزاف و صدور پی در پی بخش‌نامه‌های مکرر و کلیشه‌ای، تأثیر بسزا دارد.

۶- با ایجاد این روش، بر اثر کاربرد روش‌های متحدالشکل و اجتناب از اعمال سلیقه‌های مختلف، ناهماهنگی بین بانک‌ها و نیز بین بانک‌ها و بانک مرکزی، بیش از پیش تامین می‌گردد.

۷- واژه مشارکت در مقایسه با سایر عقود، علاوه بر آن که در فرهنگ مردمی، مانوس‌تر از سایر واژگان است، با روح و جوهره نظام بانکداری اسلامی (مشارکت در سود و زیان PLS) انطباق بیشتری دارد.

۸- با اتخاذ این روش، تهیه آمار تسهیلات اعطایی بانک‌ها و دسترسی به اطلاعات گروه‌بندی شده بر حسب نوع فعالیت بانک‌ها (بخش‌های اقتصادی) سهل‌تر می‌گردد.

۹- بانک‌ها در ارزیابی‌ها، سودآوری‌ها و در نتیجه کاهش ریسک در حالت مشارکت مدنی، سرعت و دقت بیشتری مبذول خواهند داشت.

اهم دلایل طرفداران نظریه دوم

۱- تعدد عقود به محتوای بانکداری اسلامی غنا می‌بخشد و نباید به‌عنوان نقطه ضعف تلقی گردد.

۲- تعدد ابزار، در صورت درک صحیح مفاهیم و مصادیق آن‌ها، نباید به‌عنوان اشکال کار قلمداد شود.

۳- ابزار پیش‌بینی شده در نظام بانکی جدید، با توجه به ابعاد نظری و کاربردی هر یک از آن‌ها و در یک ارتباط مجموعه‌ای تعبیه گردیده‌اند و حذف یکی از آن‌ها، می‌تواند کل مجموعه و یا نظام را دچار اختلال نماید.

اهم دلایل طرفداران نظریه سوم

۱- جواب‌گویی به تمامی نیازها به‌تنهایی توسط مشارکت مدنی به معنای بلااستفاده ماندن سایر عقود است، عقود؛ که با دقت نظر و مطالعات جامع الاطراف از میان گستره‌ای از عقود اسلامی انتخاب و در نظام بانکی جدید کشور پیاده شده‌اند.

۲- مشارکت مدنی خود محدودیت‌هایی دارد و به تمرکز بیشتر وجوه نزد عده‌ای محدود می‌انجامد.

۳- مشارکت مدنی به‌تنهایی نمی‌تواند جواب‌گوی نیازهای پولی و مالی بخش‌های مختلف اقتصادی می‌باشد.

۴- مشارکت مدنی، نیاز به تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی را پاسخ‌گو نیست.

جمع بندی

۱- قدر مسلم این است که تسهیلات اعطایی بانکی به شکل کنونی و در جریان عمل با دشواری‌ها، نارسایی‌ها و ناهماهنگی‌هایی مواجه است. جایگزینی مشارکت مدنی به جای سایر عقود، از جمله تدابیر و تمهیداتی است که می‌تواند در رفع مشکلات اجرایی ناشی از کاربرد تسهیلات اعطایی در قالب عقود اسلامی تأثیر به‌سزایی داشته باشد، علی‌الخصوص که نتایج به‌دست آمده از بررسی‌های موجود این مدعا را تأکید می‌نماید.

در پاسخ به پرسش‌نامه‌های تنظیم‌شده در این زمینه، نتایج به‌دست آمده به جدول ذیل منتهی گردیده است. در این پرسش‌نامه دو گروه از کارکنان بانک‌ها مورد نظر قرار داشته‌اند: گروه اول متشکل از کارکنان ستادی و گروه دوم متشکل از کارکنان صفی بانک‌ها.

جدول (۱): نتایج مربوط به پرسش‌نامه کارکنان (به درصد)

بیطرف	خیر	آری	
۲۱/۶۲	۴۵/۹۵	۳۲/۴۳	گروه اول
۲۳/۲۰	۲۲/۵۰	۵۴/۳۰	گروه دوم

۲- نتایج به دست آمده از بررسی آماری دیگر^۱ مؤید ضرورت تجدید نظر اساسی در شکل عملیاتی بانک است؛ به گونه‌ای که نظام بانکی کشور را از ناهماهنگی‌ها، تداخل وظایف، دوباره‌کاری، اتلاف وقت و منابع رهایی بخشد و آنچه را از محل سپرده‌های مردم در اختیار آنان قرار می‌دهد، حقیقتاً در "قالب تسهیلات" باشد و نه تضییقات!

۳- براساس یک تحقیق آماری دیگر در ارتباط با وضع کارکنان بانک‌ها در مقاطع مختلف تحصیلی^۲، بیشترین افزایش مربوط به مقطع دیپلم بوده است؛ بیشترین کارکنان بانک‌ها را افراد دیپلم یا زیردیپلم تشکیل می‌دهند، لکن در مقاطع لیسانس به بالا، آمار پرسنل بانک‌های کشور به شدت کاهش می‌یابد.

در این شرایط، علی‌رغم آموزش نسبتاً وسیع، مسلم است که آشنایی کامل با عقود پیش‌بینی شده در قانون و فراگرفتن مسایل مربوط به هر یک، مستلزم صرف وقت و هزینه قابل ملاحظه است. انتظاری که در کوتاه‌مدت تحقق نمی‌پذیرد. لذا هر قدر برنامه کار بانک‌ها و مردم از این حیث سبک‌تر باشد، از سردرگمی هر دو گروه به تدریج کاسته خواهد گردید.

ماهیت و نوع عملیات

این قسمت به ماهیت و نوع عملیات نظام بانکی تخصیص یافته است. در شرایط موجود تسهیلات اعطایی از محل سپرده‌های سرمایه‌گذاری عمدتاً و مشخصاً فروش اقساطی بر منابع کوتاه‌مدت بانک‌ها متمرکز است. این تمرکز علاوه بر مشکلات برشمرده، موجب می‌شود که نظام بانکداری بدون ربا در کشور ما و در تجربه برخی کشورهای اسلامی دیگر از جمله مالزی از قالب اصلی خود خارج گردیده و گرایش اصلی آن به جانب تسهیلاتی باشد که از نظر ماهیت و نوع عملیات از انطباق بر یک نظام بانکی مبتنی بر مشارکت در سود و زیان خارج می‌گردد. شایان ذکر است در حال حاضر، ماهیت و نوع عملیات بانکداری اسلامی از سه دیدگاه مورد بررسی صاحب‌نظران قرار دارد.

^۱ جمشیدی، ۱۳۷۲.

برخی صاحب‌نظران، بانک اسلامی را به‌مثابه واسطه و جوه^۱ تلقی می‌نمایند. به‌نظر آنان بانک اسلامی، با اتکا به شبکه اطلاعاتی خود منابع مالی موردنیاز را از طریق تخصیص سپرده‌های گردآوری شده و در قالب تسهیلات مبتنی بر موازین شرعی در اختیار متقاضیان قرار می‌دهد. طبعاً پس از انقضای قراردادهای ذی‌ربط کار بانک اسلامی نیز خاتمه می‌پذیرد.

برخی صاحب‌نظران دیگر، بانک اسلامی را از دیدگاه یک مؤسسه مالی مورد بررسی قرار می‌دهند. مؤسسه‌ای که به‌عنوان یک شریک یا طرف دیگر قرارداد (مقاضی تسهیلات) به انعقاد قرارداد مشارکت در امر تولید و سرمایه‌گذاری مبادرت نموده و سود حاصل از فعالیت خود را به نسبت‌های مورد توافق بین یک‌دیگر تقسیم می‌نمایند.

بعضی دیگر از صاحب‌نظران، ماهیت و نوع عملیات بانک اسلامی را تلفیقی از دو نوع فعالیت مذکور در فوق می‌دانند. در این صورت بانک اسلامی به منزله بانک چند منظوره‌ای خواهد بود که تمامی خدمات مورد نیاز متقاضیان را در چارچوب قراردادهای ذی ربط و بر اساس موازین اسلامی تأمین خواهد نمود^۲.

به‌نظر می‌رسد که نگرش اخیر، چه از لحاظ نظری و چه از جهات کاربردی بیشتر قابل‌توجه باشد. کشور ایران نیز بانکداری اسلامی به همین منوال به اجرا در آمده است. لکن، همان‌گونه که اشاره شد، نبود ساختارهای مناسب مانند بازارهای سرمایه، توجه و تمایل بانکداران را به استفاده بیشتر از تسهیلات کوتاه‌مدت معطوف داشته است. جدول ترکیب مانده اعطایی بانک‌ها به بخش خصوصی که در پیوست درج شده است، مؤید این واقعیت است. چنان‌که مشهود است، درصد افزایش فروش اقساطی از ۷۶۶۸۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۳ به ۲۰۱۰۸۷۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۱ بالغ گردیده و این افزایش، در توجیه موضوع مورد بحث شدیداً قابل تأمل به‌نظر می‌رسد.

^۱ آمار پرسنل بانک‌های کشور، صص ۵۰۶.

^۲ financial intermediary

^۳ Yaseri, 1992.

این افزایش را به یک معنا می‌توان چنین توجیه نمود که بانک‌ها به لحاظ دولتی بودن (از نظر ساختار) و کمبود پرسنل متخصص و آشنا به امور تولیدی و سرمایه‌گذاری عملیات خود را در امری متمرکز کرده‌اند که در آن بیشترین تخصص را دارند و آن همان نقل و انتقال وجوه، یا با بیان دیگر مدیریت وجوه^۱ است و چنان که گذشت، این گرایش با جوهره بانکداری اسلامی که مبتنی بر مشارکت در سود و زیان است انطباق ندارد.

آسیب‌شناسی از دیدگاه اقدامات ناقص استقلال بانک مرکزی

این قسمت به اقدامات مغایر با استقلال بانک مرکزی اختصاص یافته است این اقدامات که تا قبل از انقلاب اسلامی در جهت تضعیف نقش استقلال بانک مرکزی و مشخصاً تضعیف و غیر تخصصی‌شدن شورای پول و اعتبار آغاز گردیده بود پس از پیروزی انقلاب و اتخاذ تدابیر مؤثر در راستای تقویت بانک مرکزی انتظار می‌رفت، متأسفانه به‌گونه دیگری در تجربه قانون‌گذاری مرتبط با نظام بانکی به منصف ظهور رسید. تبصره ۸ قانون برنامه سوم توسعه و متعاقباً ماده ۸۳ برنامه سوم که به‌موجب آن ترکیب شورای پول و اعتبار، یک‌بار دیگر در جهت تضعیف بانک مرکزی تغییر یافت و ریاست شورا را برعهده وزیر امور اقتصادی و دارایی قرار داد، تجلی کاملی از این تراژدی است.

تا قبل از سده بیستم میلادی، مفهوم روشنی از بانک مرکزی وجود نداشت. در برخی کشورها، تنها یک بانک وظایف بانک مرکزی را انجام می‌داد. در کشور ما نیز تا قبل از تاسیس بانک مرکزی، بانک ملی ایران این وظیفه را ایفا می‌نمود. این‌گونه بانک‌ها، بدون آن که نام بانک مرکزی بر آن‌ها اطلاق گردد، نشر پول رایج کشور را برعهده داشتند. در این زمان، نشر پول رایج کشور و تبدیل اسکناس منتشره به طلا یا نقره یا هر دو، مهم‌ترین وظایف این بانک‌ها را تشکیل می‌داد. به تدریج وظایف دیگری برعهده بانک‌های مذکور قرار گرفت و زمینه ایجاد بانک‌های خاصی که به بانک‌های مرکزی تعبیر می‌شوند به وجود آمد.

^۱ management of funds

وظایف کلاسیک بانک‌های مرکزی از دیر باز در سه وظیفه اصلی: بانک بانک‌ها، بانک دولت و بانک ناشر اسکناس خلاصه می‌شد؛ لکن مهم‌ترین و اساسی‌ترین وظیفه این بانک نقش حیاتی و اساسی است که در کنترل پول ملی و نظارت بر سیستم بانکی بر عهده دارد و همین وظیفه اساسی است که فلسفه وجودی آن را تشکیل می‌دهد. به دیگر سخن، ماهیت فعالیت‌های بانک مرکزی، کنترل هوشیارانه مدیران آن را می‌طلبد و ایفاء این نقش مستلزم چنان بصیرت و احتیاطی است که پول رایج کشور، همواره پولی باشد محکم و قابل اعتماد و در خدمت توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور، به‌گونه‌ای که کل اقتصاد به نفع جامعه در حد مطلوب عمل کند.^۱

در باب مقام و موقعیت بانک مرکزی، اکثریت قریب به اتفاق صاحب‌نظران به‌نام معاصر از جمله پروفیسور "چارلز گود هارت" استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه لندن و پروفیسور دو کوک، استاد اسبق دانشگاه هاروارد، بر این عقیده‌اند که بانک مرکزی باید آن‌قدر استقلال داشته باشد و آن‌چنان از آزادی عمل برخوردار باشد که از تأثیرات سیاست برکنار بماند. به‌عبارت دیگر، ساختار پولی کشور آن‌چنان طراحی گردد که دولت گاه و بی‌گاه پای در حریم بانک مرکزی نگذارد و با رعایت این حریم انتظار اجراء و اعمال سیاست‌های "دیکته شده" از بانک مرکزی نداشته باشد.

به اعتقاد این صاحب‌نظران تحقق این هدف در جهان امروز هم از وجاهت علمی و هم از جهات کاربردی قابل توجیه است، در وهله نخست و قبل از هر چیز مستلزم آن است که قوانین و دستورات ناظر بر بانک‌های مرکزی آن‌چنان تدوین شود که کیفیات ذیل را فراهم آورند:

۱- ارکان بانک مرکزی و بالخصوص رکن قانون‌گذاری آن به‌گونه‌ای بنیان نهاده شده باشد که بتواند نفوذ و سلطه دولت را مانع گردد.

۲- بانک مرکزی اختیار داشته باشد که در مسایل مهم پولی منشأ اثر قرار گیرد و در راستای حفظ منافع پولی و در واقع منافع ملی کشور گام بردارد.

^۱ de Cock, 1961.

۳- بنا بر مراتب مذکور و با توجه به تجربه شماری از کشورهای جهان که تفصیل آن در تحقیق "پروفسور گودهارت" آمده است، اگر قایل به این واقعیت باشیم که تحقق اهداف مذکور هنگامی ضمانت اجرایی می‌پذیرد که بانک مرکزی از یک شورا و در واقع رکن قانون‌گذاری قدرتمند پول و اعتبار برخوردار باشد، باید اذعان و اعتراف نمود که بانک مرکزی در کشور ما، به علت تغییر در ترکیب شورای پول و اعتبار، استقلال خود را به مرور از دست داده است.

"قانون بانکی و پولی کشور" مصوب ۷ خرداد ۱۳۳۹ که به‌موجب آن بانک مرکزی ایران تاسیس گردید، با گذشت زمان نشان داد که پاسخ‌گوی تحولات سریع بانکداری و اهمیت روزافزون نقش بازار پول و سرمایه در اقتصاد کشور نمی‌تواند باشد، لذا مطالعات نسبتاً وسیعی پیرامون بازنگری در قانون مذکور انجام پذیرفت و سرانجام حاصل مطالعات انجام شده چارچوب قانون جدیدی را بنیان‌گذاری نمود که تحت عنوان "قانون پولی و بانکی کشور" در ۸ تیرماه ۱۳۵۱ به تصویب رسید.

قانون جدید، چنان‌که در مبحث نخستین این مقاله به آن اشاره شد، از جامعیت و انسجام بیشتری برخوردار بود و با عنایت به طبقه‌بندی وظایف و عملیات بانکی حسب مورد، شماری از وظایف را که قبلاً در عداد و وظایف شورای پول و اعتبار بود در حیطه وظایف عملیاتی بانک منظور نمود؛ با وجود این، مهم‌ترین نقطه ضعف آن در تغییر ترکیب شورای پول و اعتبار و نیز هیأت عامل بانک خلاصه می‌شد.

تغییر موصوف و به بیان رساتر، این بدعت نامطلوب، پس از انقلاب نیز، علی‌رغم تغییر در ماهیت و جوهره بانکداری جدید، در تضعیف نقش بانک مرکزی هم‌چنان ادامه یافت. طبق ماده ۲۰ "قانون عملیات بانکی بدون ربا"، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در حسن اجرای نظام

پولی و بانکی و اعتباری و طبعاً آئین نامه‌ای که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، با استفاده از ابزارهای مندرج ذیل همین ماده، در امور پولی و بانکی کشور دخالت و نظارت می‌نماید؛
 ماده ۳ آیین‌نامه فصل چهارم قانون عملیات بانکی بدون ربا "در حسن اجرای سیاست پولی و اعتباری و حفظ ارزش پول، بانک مرکزی می‌تواند علاوه بر به‌کار گرفتن ابزار سیاست پولی موضوع قانون پولی و بانکی، در حدی که مغایر مفاد قانون عملیات بانکی بدون ربا نباشد، با تصویب شورای پول و اعتبار و با استفاده از ابزارهای ذیل (ذیل ماده ۲۰ قانون)، در امور پولی و بانکی دخالت و نظارت کند."

ماده ۶ آیین‌نامه فصل پنجم قانون عملیات بانکی بدون ربا: دستورالعمل‌ها و ضوابط اجرایی این آیین‌نامه توسط بانک مرکزی تهیه و پس از تصویب شورای پول و اعتبار به موقع اجرا گذاشته خواهد شد.

تبصره: بانک مرکزی مکلف است دستورالعمل‌های صادره را بلافاصله به تصویب شورای اقتصاد برساند.

نکته جالب توجه این است که موارد مذکور در هردو آیین‌نامه متعاقباً در جلسه مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۲۷ هیأت وزیران تغییر یافت. به این معنا که مقرر گردید: "وزیر امور اقتصاد و دارایی" جایگزین "شورای پول و اعتبار" و "وزارت امور اقتصاد و دارایی" جایگزین "بانک مرکزی" گردد! به اعتقاد نگارنده، این تغییر آشکارا با نقش استقلال بانک مرکزی و فلسفه وجودی شورای پول و اعتبار مغایر است و نیاز به تذکار نیست که وظایف شورای پولی و اعتبار و در واقع رکن قانون‌گذاری نظام بانکی کشور را نمی‌توان به فرد یا مرجع دیگری تفویض کرد.

البته کار به همین جا خاتمه نیافت، دیری نگذشت که قانون برنامه دوم توسعه، درخصوص اصلاح ترکیب شورای پولی و اعتبار موصوبه‌ای را به تصویب رسانید که محتوای آن

^۱ در این ارتباط، توجه به دو نکته ضروری به‌منظر می‌رسد: نخست این‌که، ابزارهای سیاست پولی در نظام بانکی به موارد مذکور در ذیل این ماده محدود نمی‌شود، چه بانک مرکزی مستند بر قانون پولی و بانکی از سایر ابزارهای کلاسیک پولی که منطبق بر موازین شرعی باشد، از جمله سپرده‌ها یا ذخایر قانونی و تعیین حد کمی و کیفی تسهیلات اعطایی در اعمال سیاست‌های پولی می‌تواند استفاده کند و به‌عبارتی، ابزارهای مندرج ذیل این ماده به اصطلاح ((ذنی ماعدا)) نمی‌کند. دوم این‌که، امان نظر بر مواردی از آئین‌نامه‌هایی که در اجرای این ماده در تاریخ ۱۳۶۲/۱۱/۱۷ به تصویب هیأت وزیران رسیده است.

بسیار قابل تأمل است. به موجب تبصره ۸ این قانون، ترکیب شورای پولی و اعتبار به شرح ذیل تغییر یافت: ۱- وزیر امور اقتصادی و دارایی، ۲- رئیس سازمان برنامه و بودجه، ۳- رئیس کل بانک مرکزی، ۴ و ۵ - دو تن از وزراء به انتخاب هیأت وزیران، ۶- دادستان کل کشور، ۷- یکی از خبرگان بانکی به انتخاب رئیس جمهور، ۸- رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن، ۹- رئیس اتاق تعاون و دو تن از نمایندگان مجلس به انتخاب مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر. در این خصوص، ذکر نکات و ملاحظات ذیل لازم به نظر می‌رسد:

- آیا تغییر ترکیب شورای پول و اعتبار از بدو تأسیس تا زمان تصویب این تبصره، مستند بر قانون پنج‌ساله و مقطعی می‌تواند قابل توجیه باشد؟
- آیا با این تغییر، نقش وزیر امور اقتصادی و دارایی در شورای پول و اعتبار به عنوان قانون‌گذار و ناظر، و در مجمع عمومی بانک‌ها به عنوان یک مجری با یک‌دیگر مغایرت ندارد؟
- چنان‌چه ریاست شورای پول و اعتبار ریاست مجمع عمومی بانک مرکزی با یک فرد باشد، آیا می‌توان برای "هیأت نظارت" نقشی قابل‌گردید.
- از همه مهم‌تر، تداخل سیاست‌های پولی و اعتبار خواهد بود که چه از جهات نظری و چه از ابعاد کاربردی مقرون به مصلحت نیست.

تجربه بانکداری مرکزی در اکثریت کشورهای جهان، جز در مورد کشورهای که دارای اقتصاد متمرکز^۱ باشند، مؤید این واقعیت است. به عنوان مثال، درباب استقلال بانک مرکزی تجربه بانک مرکزی انگلستان را می‌توان نام برد، کشوری که رئیس کل بانک مرکزی آن از موقعیت بسیار والایی برخوردار بوده و علاوه بر اداره مؤثر و سازنده بانک، در زمینه مسایل اقتصادی و امور پولی و مالی از بزرگ‌ترین مشاوران دولت به‌شمار می‌آید و روابط او با وزیر خزانه‌داری (دارایی)^۲ بسیار نزدیک است و به لحاظ دانش وسیع و نفوذ کلام همواره از طرف

^۱ centrally planned economy

^۲ chancellor of exchequer

وزیران کابینه در زمینه مسایل مشترک طرف مشورت قرار می‌گیرد؛ از همه مهم‌تر این‌که، او در واقع هسته مرکزی تصمیمات و تغییراتی است که در مرکز مالی لندن^۱ اتخاذ می‌گردد، به‌گونه‌ای که هیچ‌یک از تصمیمات درخصوص مسایلی که با اقتصاد کشور مرتبط است، بدون اطلاع و مشورت قبلی با وی امکان‌پذیر نمی‌باشد.^۲

در ژاپن، دولت، علی‌رغم این‌که مجوز قانون در تعیین و عزل مدیران بانک مرکزی و نیز اعمال نظارت بر امور بانک‌ها را دارد، لکن در عمل هیچ‌گاه از این اختیار خود استفاده نکرده است و این وظیفه بالفعل و در جریان امور، از طریق هیأت ذی‌ربط^۳ که ریاست آن به رئیس کل بانک مرکزی است انجام می‌پذیرد. در سوئد، با وجود آن‌که رئیس کل بانک مرکزی این کشور^۴ توسط پادشاه و شش مدیر دیگر از سوی پارلمان انتخاب می‌شوند، مع‌ذکب، بانک مذکور در اتخاذ سیاست‌های پولی از استقلال تام و تمام برخوردار است. در آلمان، ترکیب شورای پول و اعتبار به‌گونه‌ای است که سیاست پولی در شورایی به نام شورای بانک مرکزی به ریاست رئیس کل بانک و با اکثریت مطلق از سوی اعضای شورای مذکور اتخاذ می‌گردد و اداره نظارت بر امور بانک‌ها با اقتدار تام سیاست‌های متخذه را به مرحله اجرا می‌گذارد.

اینک با توجه به تجربه منتخبی از کشورهای جهان، جای نهایت خوش‌وقتی است که پس از گذشت چند سال، به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، یکی از مهم‌ترین تصمیمات بنیانی و زیربنایی که بی‌تردید در ارتباط با نقش استقلال بانک مرکزی حائز کمال اهمیت است، مورد توجه قرار گرفته و امید است به تبع آن انضباط مالی و پولی و احکام و سیاست‌هایی که منجر به تقویت نظام بانکی پولی و مالی کشور می‌شود، بیش از پیش تقویت می‌گردد.

¹ city of london

² Goodhart, 1988

³ policy board

⁴ Piks Bank of Sweden

مشکلات ناشی از تسهیلات تکلیفی

در این قسمت، اثرات نامطلوب ناشی از تسهیلات تکلیفی که به موجب برخی از تبصره‌های بودجه کل کشور به بانک‌های کشور تحمیل می‌شود، مورد بررسی قرار گرفته است. گرچه وفق ماده ۸۴ قانون برنامه سوم^۱ افزایش مانده تسهیلات تکلیفی طی سال‌های برنامه سوم به‌طور متوسط سالانه ده درصد نسبت به ارقام مصوب سال ۱۳۷۸ کاهش می‌یابد،^۲ لکن این تخفیف تنها سرشکی از چهره مظلوم و مغبون نظام بانکی می‌زداید،^۳ چراکه در اجرای تبصره‌های یاد شده، "منابع آزاد" بانک‌ها با اشکال مواجه می‌گردد و این شیوه، نه تنها توجیه اقتصادی ندارد، بلکه با نص صریح ماده ۱ فصل اول قانون عملیات بانکی بدون ربا و مشخصاً بند اول همان ماده "استقرار نظام پولی و اعتباری بر مبنای حق و عدل" در تعارض است.

تردید نمی‌توان داشت که توسعه اقتصادی بدون افزایش عامل سرمایه به‌عنوان یکی از عوامل تولید امکان‌پذیر نیست و از آن‌جا که برای تمامی اشخاص (حقیقی - حقوقی) مقدور نیست که در تمامی موارد و مراحل فعالیت خود، بتوانند از امکانات و منابع خود جهت تأمین نیازهای موجود استفاده نمایند و نیز با امعان نظر بر این واقعیت که دریافتی‌ها و پرداختی‌های واحدهای اقتصادی به ندرت انطباق می‌یابند، لذا منطقی است که به استفاده از تسهیلات و منابع لازم به مؤسسات مالی و اعتباری که مهم‌ترین آن‌ها بانک‌ها هستند، روی آورند. بانک‌ها با اعطای تسهیلات و تأمین نیازهای مالی واحدهای مختلف اقتصادی باعث افزایش تولیدات می‌شوند و به‌تبع آن موجبات ارتقاء سطح اشتغال و کاهش سطح عمومی قیمت‌ها را فراهم می‌آورند. بدیهی است تداوم این روند، در شرایط مطلوب، منجر به رشد اقتصادی، افزایش تنوع صادرات و بهبود ذخایر ارزی و درآمد می‌شود. به همین دلیل، دولت از سال ۱۳۵۹ با اعمال سیاست‌های حمایتی و در قالب تبصره‌های مصوب مندرج در قوانین بودجه کل کشور، نظام بانکی را به پرداخت میلیاردها ریال تسهیلات به طرح‌های مختلف در بخش‌های اقتصادی مکلف نموده است.

^۱ اشاره است به: "علاجی بکن کز دلم خون نیاید، سرشک از رخم پاک کردن چه حاصل؟".

پرداخت این تسهیلات به بخش‌های اقتصادی و حمایت دولت از آن‌ها، در شرایط مطلوب، البته می‌توانست اثرات سودمندی برجا می‌گذارد. لکن در جریان عمل، عدم توجه به معیارها و ضوابط اعطای تسهیلات، اثرات قابل ملاحظه‌ای بر کارایی بانک‌ها، طرح‌های اجرا شده و اهداف مورد نظر سیاست‌گذاران اقتصادی بر جای گذاشته است. حجم و رشد فزاینده مطالبات معوق بانک‌ها ناشی از اعطای این تسهیلات، به وضوح گویای این واقعیت است.

تسهیلات تکلیفی در آئینه آمار

نگاهی گذرا به کل تسهیلات اعطایی در شبکه بانکی کشور نشان می‌دهد که حجم قابل ملاحظه‌ای از منابع بانکی به تسهیلات مذکور اختصاص یافته است. نکته قابل توجه نسبت مطالبات معوق به کل مانده تسهیلات تکلیفی و تسهیلات آزاد بانک‌ها است که قابل مقایسه با یک‌دیگر نمی‌باشند. به‌عنوان مثال، بنا بر یک تحقیق^۱ طی دوره ۱۳۶۰ تا پایان ۱۳۷۶، توزیع بخشی مانده تسهیلات اعطای و مطالبات معوقه بانک صادرات استان کردستان و شبکه بانک صادرات به شرح جدول ذیل بوده است.

جدول (۲): توزیع ارقام بخشی مانده تسهیلات اعطای و مطالبات معوقه بانک صادرات استان کردستان و شبکه بانک صادرات (به ریال)

نوع تسهیلات	تسهیلات تکلیفی			تسهیلات آزاد		
	کل مانده تسهیلات	مطالبات معوق	نسبت مطالبات به مانده	کل مانده تسهیلات	مطالبات معوق	نسبت مطالبات به مانده
کشاورزی	۷۷۰۲	۵۳۷۲	۷۰٪	۵۶۸۷	۲۱۰	۳٪۷
صنعت و معدن	۵۴۳۸۶	۱۰۷۸۵	۲۰٪	۲۱۷۷۱	۵۴۸	۲٪۵
خدمات و بازرگانی	۱۵۷۰۸	۵۴۳۳	۳۵٪	۳۰۲۱۵	۳۸۷	۱٪
مسکن و ساختمان	۱۴۶۳۷	۳۸۲	۳٪	۲۱۴۰۸	۱۸۰	۰٪۸
جمع استان کردستان	۹۴۴۳۳	۲۱۹۷۲	۲۴٪	۷۹۰۸۱	۱۳۳۵	۲٪
شبکه بانک صادرات	۳۷۷۳۵۷۷	۳۰۵۳۵۴	۱۱٪	۱۰۴۸۷۰۶۹	۶۱۴۳۰۱	۶٪

چنان که ملاحظه می‌شود، در تمامی بخش‌ها، نسبت مطالبات معوق به مانده تسهیلات تکلیفی بیشتر از تسهیلات آزاد است و این عدم توزیع نامتناسب تسهیلات بانکی، علاوه بر شبکه بانک صادرات ایران، در سایر بانک‌های کشور نیز با وضع مشابهی، روبرو است و از آنجا که این تسهیلات جهت تهیه سرمایه ثابت و اجرای طرح‌ها به صورت بلندمدت در اختیار متقاضیان قرار می‌گیرد، در مقایسه با تسهیلات آزاد که عمدتاً به صورت کوتاه‌مدت پرداخت می‌شود، از کنترل و دسترس بانک خارج شده و حداقل تا پایان مدت قرارداد، حتی با صرف هزینه زیاد و فعالیت بانک، وصول مطالبات معوق و بازیافت مبالغ تخصیص یافته امکان‌پذیر نخواهد گردید. لذا، درحال حاضر، افزایش قابل ملاحظه اصل مطالبات معوق و سودی که دولت متعهد به بازپرداخت آن است، برای بانک‌های عامل به صورت معضلی لاینحل باقی مانده است.

۳- نتیجه‌گیری و پیشنهادات

مجموعه کاستی‌ها، نارسایی‌ها و ناهنجاری‌های ناشی از مشکلات رویارویی نظام بانکی به‌طور اعم و معضلات مرتبط با مواردی که از نظر آسیب‌شناسی در این مقاله مورد بحث قرار گرفت به‌طور اخص، ضرورت قطعی و اجتناب‌ناپذیر نظرها و پیشنهادهای اصلاحی و سازنده را در یک ارتباط ارگانیک ایجاب می‌نماید. بنا به مراتب مذکور، در این مقاله، نویسنده در حد بضاعت و به‌عنوان پیشنهادات اصلاحی بر مواردی تأکید نموده است که به ضرس قاطع در سرلوحه آسیب‌زدایی از نظام بانکی کشور قرار دارند و به اصطلاح از "اوجب و اجبات" هستند.

بدیهی است که مشکلات فراروی نظام بانکی کشور به آن‌چه در این تحقیق مورد بررسی قرار گرفت، منحصر و محدود نمی‌شود. موارد بر شمرده در این نوشتار، بخشی از اهم معضلاتی است که هم‌چون گذشته، تساهل و تغافل مقامات مسؤول را بر نمی‌یابد و اقدامی اساسی، جدی و فراگیر را می‌طلبد، اقدامی که با "دفع الوقت" و "باری به هر جهت" به‌هیچ روی سازگاری و دمسازی ندارد.

هم‌چنین در این مقاله بر نقش استقلال بانک مرکزی که در جهان امروز تمامی پیشرفت‌های اقتصادی هر کشور در گرو آن قرار دارد. تأکید شده؛ تأکید بر این که استقلال بانک مرکزی تفنن نیست، واجب است، ضرورت است، ضرورتی قطعی و اجتناب ناپذیر که سرنوشت اقتصاد هر کشور را رقم می‌زند. تأکید بر این که بانک مرکزی، به مشابه "قلب تپنده" و شورای قانون‌گذاری آن، شورای پول و اعتبار و یا هر عنوان مشابه، به منزله "مغز متفکر" اقتصاد هر کشور، لازم و ملزوم یک‌دیگرند؛ اما بانک مرکزی فارغ از مداخلات و دغدغه‌های مغایر و مباین با استقلال آن و شورای پول و اعتبار قائم به ذات و نه تحت اختیار.

تردیدی نمی‌توان داشت که تأمین این منظور، در شرایطی که پیش‌نیازها و زمینه‌های مناسب در ارتباط با بستر اجرایی آن فراهم نباشد، مقرون به موفقیت نخواهد بود. لذا، در بحث شکل حقوقی و سازمانی نظام بانکی، به این نکته تأکید گردیده است که "ملی شدن" و در واقع "دولتی شدن" بانک‌ها که در سال‌های آغازین انقلاب، بنا به مقتضیات اقتصادی و اجتماعی کشور، قابل توجیه می‌توانست باشد، در حال حاضر، به لحاظ نیازها و ضرورت‌ها و اولویت‌های موجود در جامعه موضوعاً منتفی به‌نظر می‌رسد؛ چراکه مستند بر تجربه سال‌های اخیر و با اطمینان نظر بر این واقعیت که بانک‌های دولتی به ایجاد انگیزه و رقابت و در نتیجه کارایی و کارآفرینی تمایل چندانی ابراز نمی‌دارند و این عدم تمایل علی‌الوصول در ذات و جوهره مؤسسات و سازمان‌ها و از جمله بانک‌های دولتی نهادینه گردیده است، پیشنهاد شده است که در تداوم تأسیس بانک‌های خصوصی، بانک‌هایی که در مدت کوتاه فعالیت خود به پیشرفت‌های شایانی نایل آمده‌اند، زمینه برای خصوصی شدن بانک‌های دولتی - به استثنای بانک ملی ایران - فراهم آید. در غیر این صورت، چنانچه حفظ ساختار کنونی بانک‌های دولتی مطمح نظر باشد، بانک‌های تجاری و تخصصی و ترجیحاً هر بانک، دارای مجمع عمومی و شورای عالی مربوط به خود باشد. مسلم است که ساختار مورد نظر با یک قانون جامع مدون که ناظر و حاکم بر مجموعه نظام بانکی باشد ارتباط تنگاتنگ دارد. چنان که گذشت، در حال حاضر طیف وسیعی از مجموعه قوانین و مقررات پراکنده و متشتت حاکم بر نظام بانکی کشور است و بر این طیف، تعداد

بی‌شماری مصوبات مراجع دیگر از جهت شورای پول و اعتبار، مجمع عمومی بانکها و هیأت دولت، براین مجموعه باید افزوده شود. در این ارتباط پیشنهاد مشخص نویسنده علاوه بر تداوم این فعالیت اساسی و بنایی این است که تا هنگام تهیه و تکمیل مجموعه مدون مورد بحث که باتوجه به مراحل قانون‌گذاری آن به‌عنوان یک گام اساسی در بلندمدت می‌تواند مورد توجه واقع شود، در رفع کاستی‌ها و نارسایی‌های موجود، به طرق مقتضی در کوتاه‌مدت اقدام لازم به‌عمل آید.

در همین ارتباط و بی‌تردید، کمیسیون یاد شده فزون بر قانون پولی و بانکی کشور مصوب تیرماه ۱۳۵۱، تمامی سعی و اهتمام خود را می‌باید بر بازنگری قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب شهریور ۱۳۶۲ به‌عنوان قانون کلیدی دیگر در این مجموعه، به شرح مذکور در متن مقاله معطوف گردد. کاهش ۱۴ ابزار مالی (در قالب ۸ عقد اسلامی) که در قانون اخیرالذکر و نیز در آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های قانون به تفصیل ذکر شده است، از جمله اهم این اقدامات است، در شرایطی که با حذف برخی از آن‌ها به‌راحتی می‌توان منابع بانکها را به تسهیلات بانکی مورد نیاز جامعه تخصیص داد و از این رهگذر، باب اجتهاد شخصی و موردی را در برخی مسائل که برای پاره‌ای از آن‌ها هنوز هم پاسخ مستدلی وجود ندارد مسدود نمود!

از نظر آسیب‌شناسی، ماهیت و نوع عملیات در نظام بانکی کشور، مسأله دیگری است که در این مقاله مورد نقد قرار گرفته است. همان‌گونه که اشاره شد، در شرایط موجود، تسهیلات اعطایی از محل سپرده‌های سرمایه‌گذاری و مشخصاً فروش اقساطی عمدتاً بر منابع کوتاه‌مدت بانکها متمرکز است، این تمرکز موجب می‌شود که نظام بانکداری بدون ربا در کشور ما و در تجربه برخی از کشورهای اسلامی دیگر از جمله مالزی از قالب اصلی خود خارج گردیده و گرایش اصلی آن به جانب تسهیلاتی باشد که از نظر ماهیت و نوع عملیات، از انطباق بر یک نظام بانکی مبتنی بر مشارکت در سود و زیان خارج گردد. گرایشی که با ذات و جوهره بانکداری اسلامی مبتنی بر مشارکت در سود و زیان انطباق ندارد. لذا، مشخصاً پیشنهاد می‌شود که ماهیت

و نوع عملیات در نظام بانکی کشور ما نیز با استفاده از تجارب حاصله سایر کشورهای اسلامی در این زمینه و چنان‌که در متن مقاله آمده است، به تمرکز در منابع بلندمدت گرایش یابد. مشکلات ناشی از تسهیلات تکلیفی، از جمله اهم مسائلی است که از نظر آسیب‌شناسی در این مقاله مورد بحث قرار گرفته است. تسهیلاتی که "منابع آزاد" بانک‌ها را با مشکلات عدیده مواجه ساخته و فزون بر این‌که توجیه اقتصادی ندارد، با نص صریح ماده ۱ فصل اول قانون عملیات بانکی بدون ربا "استقرار نظام پولی و اعتباری بر مبنای حق و عدل" نیز در تعارض است. گرچه وفق ماده ۸۴ قانون برنامه سوم "افزایش مانده تسهیلات تکلیفی طی سال‌های برنامه سوم به طور متوسط ده درصد نسبت به ارقام مصوب سال ۱۳۷۸ کاهش می‌یابد"، لکن به‌نظر نویسنده همان‌گونه که اشاره شد، این تخفیف مرحمتی در رفع مشکلات حاد ناشی از این تسهیلات وافی به مقصود نیست، لذا به‌منظور تقویت بینان مالی بانک‌ها از محل سپرده‌های آزاد و ایفاء تعهدات بانک‌های کشور در قبال صاحبان سپرده‌های سرمایه‌گذاری که بانک و کالت تام‌الاختیار آنان را بر عهده دارد و حفظ حقوق و منافع و مصالح طرفین قراردادهای بانکی با استفاده از منابع سپرده‌گذار "بانک سپرده‌گذار" و نیز به‌منظور جلوگیری از افزایش ارقام دایم التزامات معوق بانک‌ها در ارتباط با این تسهیلات، قویاً پیشنهاد می‌شود که نیازهای مالی دولت از منابع دیگری تأمین گردد تا وضع نامطلوبی به وجود نیاید که بانک‌ها برای توزیع مطالبات و استیفای حقوق سپرده‌گذاران به دولت روی آورند.

منابع و مأخذ

- آمار پرسنل بانک‌های سراسر کشور، نشریه اداره دبیرخانه شورای عالی بانک‌ها، جدول ۱۳، مقایسه وضع تحصیلی کارکنان.
- جمشیدی، سعید، (۱۳۷۲)، "بررسی و تحلیل جایگاه مشارکت مدنی در بانکداری اسلامی ایران" رساله کارشناسی ارشد، مؤسسه بانکداری ایران.
- شیرانی، علیرضا، مهرماه (۱۳۸۳)، "بررسی نارسایی‌های عمده اداری نظام بانکی کشور و ارائه راه‌حل‌های مناسب"، رساله دکترای اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبایی.
- صادقی، سید یونس، (۱۳۷۱)، "بررسی امکانات جایگزینی مشارکت مدنی با سایر عقود اسلامی در چارچوب نظام بانکی بدون ربا"، رساله کارشناسی ارشد، مؤسسه بانکداری ایران.
- صدر، شهید سیدمحمد باقر، (۱۳۵۹)، بانک اسلامی، ترجمه ح.ا. خنجی.
- مدرس گرگی، زاهد، (۱۳۷۸)، "بررسی مشکلات و موانع ناشی از اجرای سیاست اعطای تسهیلات تکلیفی در بانک‌ها"، رساله کارشناسی ارشد، مؤسسه عالی بانکداری ایران.
- مطهری، مرتضی، (۱۳۶۴)، "ربا، بانک و بیمه"، انتشارات صدور.
- هدایتی، سیدعلی اصغر، (۱۳۷۸)، "ملی شدن بانک‌ها و بررسی آثار و پی‌آمدهای اجرایی مترتب بر آن در تجربه نظام بانکداری بدون ربا" (مقاله برگزیده)، مجموعه مقالات، مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی.
- هدایتی، سیدعلی اصغر، آذر و دیماه (۱۳۷۴)، "نقدی بر مقررات ناظر بر نظام بانکی در تجربه جمهوری اسلامی"، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۱۰۰-۲۹۹.
- هدایتی، سیدعلی اصغر، ۱۳ و ۱۴ اسفند (۱۳۶۹)، "نقش استقلال بانک مرکزی" مجموعه مقالات اولین سمینار سیاست‌های پولی و ارزی، مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی.
- شهید السید محمد باقر الصدر، (۱۴۰۸) "تصادنا" مجمع الشهداء الصدر العلمی الثقافی، تهران، محرم الحرام.

- السيد محمد باقر الصدر، (۱۳۹۸ هـ - ۱۹۷۸ م) "البنك اللاربوي في الاسلام"، اطروحه للتعويض عن الربا و دراسته لكافه اوجه نشاطات البنوك في ضوء الفقه الاسلامي، دارالتعارف للمطبوعات، بيروت، لبنان.

- Campbell Black, Henry, (1983) "*Black's law Dictionary*", West Publishing Co. St. Paul, Minnesota.

- de Cock, M.H. (1961) "*Central Banking*", 2nd Edition, Staples Press, London.

- Goodhart, Charles, (1988) "*Role of Central Bank*", London School of economics and Political Science.

- Maliszewski, S. Wojciech, "*Central Bank Independence in Transition Economics*", Centre For Social and Economic Rsesarch (CASE), London School of Economics and Political Science.

- S. Blinder s. & Alan, Fall,(1996) "*Economic Quarterly Volume*", Federal Reserve Bank of Richmond

- *Webster's Newworld Dictionary*, (1960) College Edition, The World Publishing Co, Cleveland & New York.

- Yaseri, Ali, (1992) "*Islamic Banking*", An International Perspective, Paper Presented the 3rd International Course in Islamic Banking, Organized by the Central Bank, Islamic Republic of Iran,.

ارقام به میلیارد ریال

جدول (۱): مانده تسهیلات اعطایی به بخشهای مختلف بر اساس عقود اسلامی

۱۳۸۱	۱۳۸۰	۱۳۷۹	۱۳۷۸	۱۳۷۷	۱۳۷۶	۱۳۷۵	۱۳۷۴	۱۳۷۳	۱۳۷۲	۱۳۷۱	۱۳۷۰	سال
۲۰۱۰۸۷	۱۴۸۳۷۰	۱۰۷۶۶۵	۸۰۰۲۵	۵۱۳۳۳	۳۹۸۰۴	۲۵۱۶۹	۱۹۶۶۲	۱۶۳۰۰	۱۲۴۸۵	۹۹۴۷	۷۶۶۸۳	فروش اقساطی
۲۰۶۳۱	۲۰۳۹۴	۱۷۵۰۳	۱۳۷۵۰	۹۰۴۰	۸۳۷۰۱	۱۱۲۸۵	۸۴۶۸۹	۶۴۳۳	۴۸۳۱	۳۷۵۷۶	۳۹۰۰۷	مشارکت مدنی
۱۸۱۶۷	۱۳۰۹۵	۱۱۸۸۶	۸۳۹۱	۵۵۷۶	۴۵۴۸۳	۳۹۱۲۶	۲۹۴۷۲	۲۵۹۶۶	۲۰۹۲۰	۱۸۱۰۶	۱۵۸۱۰	مضاربه
۴۶۴۰۴	۳۳۴۸۶	۲۷۵۶۵	۲۲۶۷	۱۷۵۹	۱۱۳۹۴	۲۸۳۶	۲۰۴۹۷	۲۳۶۰۹	۱۶۶۴۷	۱۲۹۰۸	۱۱۴۲۹	جعاله
۲۱۴۹۹	۱۷۷۵۶	۱۳۴۰۱	۸۹۷۰	۵۷۱۴	۳۳۳۰۴	۲۸۷۸۷	۳۳۹۸۳	۲۲۲۲	۱۹۲۴۲	۱۴۴۴۲	۸۰۹	معاملات سلف
۴۱۶۲۰	۲۸۶۷۶	۳۹۰۸۸	۲۶۰۴	۲۸۹۹	۳۳۵۲۰	۲۱۸۵۵	۱۱۸۹۸	۱۲۸۱۴	۱۳۲۱۳	۱۱۰۷۰	۷۸۵	مشارکت حقوقی
۲۳۰۰۲	۱۰۶۴۴	۷۵۰۷۵	۶۱۰۰	۵۳۴۰	۳۲۷۱۰	۲۶۰۳۳	۲۰۴۸	۱۵۶۱۸	۱۲۸۸۷	۷۵۸	۶۸۲	قرض الحسنه
۳۳۰۰۳	۱۵۸۰۰	۱۱۰۷۶	۸۱۳	۶۱۷	۵۵۲۴	۶۲۲۴	۲۹۸۴	۲۹۸۴	۱۹۲۸	۱۱۱۰۴	۱۱۸۰۲	اجاره به شرط تملیک
۲۵۹۴۰	۲۲۲۸۶	۲۱۰۳۰	۲۰۰۹	۱۶۶۵	۱۸۰۹	۱۶۱۴۸	۷۳۶۶	۸۴۲۲	۷۲۶۴	۴۰۹	۲۱۱۸	سرمایه گذاری مستقیم
۵۳	۱۹۰۹	۲۵۰۱	۱۵	۱۲	۱۱۰۳	۱۰۰۳	۱۵۰۱	۲۲۰۱	۲۷۰۱	۲۰۴	۱۶۶	خرید دین
۲۱۵۶۰	۱۵۷۳۵	۱۱۰۴۳	۸۱۰۴	۶۸۲۱۰	۴۵۸۰۰	۳۳۹۵۴	۲۶۸۷۴	۱۶۸۱	۱۲۰۲۴	۷۵۱۰	۳۹۴۶	سایر
۳۳۰۷۹۵	۲۳۳۴۵۰	۱۷۷۹۰۷	۱۳۴۰۴۸	۹۲۳۴۷	۷۱۰۷۰	۵۸۰۱۴	۴۳۶۲۵	۲۵۵۹۹	۲۷۷۵۶	۲۱۴۰۶	۱۶۳۱۱	جمع کل

منابع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

جدول (۳): مانده تسهیلات اعطایی به بخشهای مختلف بر اساس عقود اسلامی

(درصد)

سال	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱
فروش اقساطی	۴۷,۰۱۳	۴۶,۴۶۹	۴۴,۹۷۹	۴۵,۷۸۷	۴۵,۰۶۹	۴۳,۳۸۳	۵۶,۰۰۷	۵۷,۹۳۵	۵۹,۶۹۹	۶۰,۵۱۸	۶۲,۴۸۴	۶۲,۶۸۴
مشارکت مدنی	۱۷,۷۸۴	۱۷,۵۵۴	۱۷,۴۰۵	۱۸,۰۷۱	۱۹,۴۱۳	۱۹,۶۲۵	۱۱,۶۳۷	۹,۷۴۷	۱۰,۳۵۸	۹,۸۳۸	۸,۵۸۹	۶,۴۳۱
مضاربه	۹,۶۹۸۴	۸,۴۵۸۵	۷,۵۴۱	۷,۲۹۴	۶,۷۵۵۸	۶,۷۴۴۲	۶,۰۱۲۱	۶,۳۹۹۸	۶,۲۵۹۷	۶,۶۸۰۰۹	۵,۵۱۵۲	۵,۶۶۳۳
جماله	۷,۰۰۶۹	۶,۳۰۲	۵,۹۹۷۶	۶,۳۳۱۹	۶,۹۹۰۷	۶,۶۱۲۲	۱,۶۰۳۲	۱,۳۵۷۵	۱,۶۹۱۲	۱,۵۴۹۴	۱,۵۷۸۷	۱,۴۴۶۵
معاملات سلف	۴,۹۵۹۸	۶,۶۵۳۴	۶,۹۳۲۵	۶,۳۴۱۸	۵,۴۹۷۵	۴,۹۶۲۱	۵,۳۴۸۹	۶,۱۶۰۹	۶,۶۹۱۶	۶,۹۷۰۶	۷,۴۷۷۶	۶,۷۰۱۶
مشارکت حقوقی	۴,۸۱۲۷	۵,۱۷۴۸	۴,۷۶۰۴	۳,۵۹۹۵	۲,۷۲۳۳	۳,۷۶۷۲	۴,۷۱۷۵	۳,۱۲۵۷	۲,۶۸۸۶	۲,۱۹۷۱	۱,۶۲۸۸	۱,۲۹۷۷
قرض الحسنه	۴,۱۸۱۲	۳,۶۳۴۳	۴,۶۴۲۹	۴,۳۸۷۲	۴,۶۹۴۶	۴,۴۸۷۴	۴,۶۰۲۷	۵,۸۵۴۶	۴,۵۵۰۶	۴,۲۱۹۹	۴,۲۱۹۹	۷,۱۷۰۲
اجاره به شرط تملیک	۰,۷۳۴۷	۰,۵۲۰۴	۰,۶۹۴۶	۰,۸۲۸۲	۰,۹۶۸۳	۱,۰۷۵۶	۰,۷۷۷۳	۰,۶۶۵۲	۰,۶۰۶۵	۰,۶۲۲۶	۰,۶۶۵۴	۱,۰۰۶
سرمایه گذاری مستقیم	۱,۲۹۸۵	۱,۹۱۰۷	۲,۶۱۷۱	۲,۳۶۵۸	۱,۶۸۸۵	۲,۷۸۳۵	۲,۵۴۵۴	۱,۷۷۳۶	۱,۴۹۸۷	۱,۱۸۲۵	۰,۹۳۸۶	۰,۸۰۸۶
خرید دین	۰,۱۰۱۸	۰,۹۵۳	۰,۹۷۶	۰,۶۲۱	۰,۳۴۶	۰,۱۷۸	۰,۱۵۹	۰,۱۲۹	۰,۱۱۲	۰,۱۴۱	۰,۰۸۴	۰,۱۶۵
سایر	۲,۴۱۹۲	۳,۵۰۸۹	۴,۳۳۲	۴,۷۲۲۱	۶,۱۶۰۲	۶,۵۴۲۲	۶,۴۴۵۴	۷,۳۵۵۴	۶,۴۵۶	۶,۲۰۷۳	۶,۶۳۱	۶,۷۳۰۸
جمع کل	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران