

نقدی بر سیر تحول و سنجش عملکرد مقررات ناظر بر
سیستم بانکی در تجربه جمهوری اسلامی ایران
جناب آقای دکتر سیدعلی اصغر هدایتی
عضو هیأت علمی مؤسسه بانکداری ایران

هو العلیم

۱ - طرح مساله

حدود دو سال قبل، نویسنده این مقاله، در تحقیق دیگری تحت عنوان: «نگرشی بر ابعاد مسائل اساسی نظام بانکداری بدون ربا در تجربه جمهوری اسلامی ایران» که متن کامل آن در چهارمین سمینار بانکداری اسلامی^۱ ارائه گردید و متعاقباً در شماری از جراید و فصلنامه‌های معتبر کشور نشر یافت،^۲ مسائل اساسی فراروی نظام بانکی جدید را در ارتباط با سه مساله اساسی مورد بحث قرار داد:

۱ - مسائل مربوط به قوانین و مقررات ناظر بر نظام بانکی جدید.

۲ - مسائل مربوط به ساختار نظام بانکی جدید.

۳ - مسائل مربوط به ماهیت و نوع عملیات در نظام بانکی جدید.

حقیقت این است که تبیین هر یک از موارد مذکور با نقدی محققانه و تحلیلی جامع‌الاطراف ملازمه داشته و دارد و لذا با عنایت به وسعت دامنه تحقیق، حاصل بررسی‌های چند ساله نویسنده پیرامون ابعاد نظری و جنبه‌های کاربردی نخستین موضوع فوق‌الذکر، به تفصیل و تحلیل بیشتر به محضر گرامی شرکت‌کنندگان در سمینار عرضه می‌شود، باشد که این کوشش ناچیز در رفع نقایص، تداخل‌ها و احیاناً تناقض‌های موجود در مقررات ناظر بر سیستم بانکی کشور و ارائه طریق در تدوین

قانونی یکپارچه و منسجم مفید فایده‌تی قرار گیرد.

۲- سابقه

سیر تحول قانونگذاری در ارتباط با قوانین و دستورات ناظر بر بانکداری کشور، برخلاف آنچه در بادی امر متبادر به ذهن می‌شود، از سابقه‌ای دیرینه و پشتوانه‌ای قابل ملاحظه برخوردار می‌باشد. این سابقه، چنانکه در مجموعه قوانین پولی و بانکی و سایر قوانین مربوط^۳ آمده است، با توجه به زمان و بر اساس محتوای قوانین و مقررات مربوط، مجموعه‌ای از قوانین و مقررات بانکی را به شرح ذیل دربر می‌گیرد:

۱- اصولی از متمم قانون اساسی مشروطیت (مانند اصل پنجاه و پنجم: «ضرب سکه با موافقت قانون به نام پادشاه است» مصوب ۱۲۵۸/۱۰/۸ مجلس مؤسسان مطابق ۱۴ ذی‌قعدة ۱۳۲۴) و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مانند: اصل چهل و سوم و اصل چهل و چهارم)^۴ که به نحوی به سیستم بانکی ارتباط می‌یابد.

۲- قوانین اصلی ناظر بر سیستم بانکی کشور از جمله قانون پولی و بانکی کشور مصوب تیر ماه ۱۳۵۱ و قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب شهریور ۱۳۶۲ و قوانین دیگر که به نحوی از انحاء به مسایل بانکی ارتباط پیدا می‌کند و حکمی برای سیستم بانکی را دربر دارند (مانند قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران مصوب ۱۳۵۸/۴/۲۵ شورای انقلاب).

۳- سایر قوانینی که برای سیستم بانکی حکمی را دربر ندارد ولی در آنها اشاره‌ای به بانک یا مسائل بانکی شده است (مانند قوانین مصوب بودجه سالهای مختلف).

۴- قوانینی که قراردادهای بانکی در چارچوب اصول کلی آنها تنظیم می‌شود (مانند قانون مدنی و قانون تجارت).

۵- مجموعه مصوبات دولت در زمینه مسائل پولی و بانکی و سایر مصوبات مربوط.^۵ این مجموعه‌ها، علاوه بر تصویب‌نامه‌های هیات دولت، مصوبات برخی از مراجع ذیربط از جمله مصوبات شورای پول و اعتبار را نیز شامل می‌شود.

۳- وضع موجود

در حال حاضر از مجموع قوانین و مصوبات یاد شده، قانون پولی و بانکی کشور مصوب تیرماه ۱۳۵۱ و قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب شهریور ماه ۱۳۶۲ از جمله قوانینی می‌باشند که خطوط کلی و اساسی سیستم بانکی را ترسیم و عملیات بانکهای کشور در چارچوب و بر مبنای آنها انجام می‌پذیرد.

ذیلاً هر یک از قوانین یاد شده را به لحاظ اهمیت و ارتباط نزدیک با نظام کنونی بانکی کشور مورد تحلیل و نقد قرار می‌دهیم.

الف - قانون پولی و بانکی کشور مصوب تیرماه ۱۳۵۱

قانون پولی و بانکی کشور مصوب تیرماه ۱۳۵۱ و تغییرات بعدی آن که ذیلاً به اختصار و به ترتیب تاریخ تصویب مورد بحث قرار خواهد گرفت، متضمن مقررات ناظر بر وظایف و اختیارات و ارکان بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، در واقع شکل تکامل یافته قوانین بانکداری کشور است که در طول زمان به تصویب مراجع قانونگذاری رسیده است.

تصویبنامه مورخ تیرماه ۱۳۲۵

تا سال ۱۳۲۵ مقرراتی در مورد فعالیتهای بانکی در ایران وجود نداشت. طی تصویبنامه مورخ تیرماه ۱۳۲۵، برای نخستین بار مقرراتی در مورد فعالیت بانکها و موسسات اعتباری پیش‌بینی گردید. این تصویبنامه که اهدافی مختلف از جهت جلب سرمایه‌های مورد نیاز سیستم بانکی را تعقیب می‌نمود در عمل با شکست مواجه گردید و پس از چند ماه به تصور اینکه شاید مقررات نسبتاً شدید در مورد لزوم بانکها به توزیع ۳۰ درصد از سپرده‌های دیداری و ۱۵ درصد از سپرده‌های مدت‌دار نزد بانک ملی ایران مانع سرمایه‌گذاری در این رشته از فعالیت اقتصادی شده است، با صدور تصویبنامه نهم آذرماه ۱۳۲۵ لغو گردید.^۶

به موجب این تصویبنامه، تمامی بانکها موظف شدند که وضعیت انواع سپرده‌ها، کل مبلغ وامها، براتهای نزولی و خریداری و اسناد خزانه در سراسر کشور را هر پانزده روز یکبار به بانک ملی ایران اعلام نمایند و ۱۵ درصد از سپرده‌های دیداری و ۶ درصد از سپرده‌های مدت‌دار خود را بدون دریافت بهره در حساب مخصوص خود در بانک ملی تودیع نمایند. تاخیر در تحویل یا تعدیل این سپرده‌ها، مستلزم پرداخت جریمه به میزان ۳ درصد بیش از نرخ رسمی تنزیل بانک ملی ایران به بانک مزبور بود.^۷

نخستین طرح قانون بانکداری

در سال ۱۳۲۷، نخستین طرح قانون بانکداری توسط کارشناسان بانک ملی ایران تهیه و در اسفند ماه همان سال به مجلس شورای ملی تقدیم گردید. لکن این طرح به تصویب نرسید و نظام بانکی ایران همچنان تابع مقررات کلی قانون تجارت و مصوبات هیات وزیران باقی ماند. در ۲۶ اسفندماه ۱۳۲۷، مقرراتی به تصویب هیات وزیران رسید که فقط ناظر بر بانکهای خارجی و سپرده‌های اشخاص و موسسات دیگر نزد آنها بود. به موجب این تصویبنامه که اجرای آن از ابتدای

سال ۱۳۲۸ آغاز شد بانکهای خارجی مکلف گردیدند:

- ۵۵ درصد از سپرده‌های مردم نزد خود را در بانک ملی ایران تودیع و اگر مجموع سپرده‌ها از ۲۲۵ درصد سرمایه و اندوخته آنها در ایران تجاوز نماید صد درصد مازاد را به بانک ملی ایران بسپارند.

- معادل سرمایه‌ای که به فعالیت در ایران اختصاص می‌دهند، ارزی که مورد قبول بانک ملی ایران باشد، به آن واگذار کرده و هم ارز ریالی را به نرخ رسمی دریافت دارند. در مقابل بانک ملی متعهد بود، که در هنگام انحلال یا تقلیل سرمایه بانکهای خارجی ارزهای دریافتی را به همان نرخ خریداری شده مسترد دارد.

- برای ادامه فعالیت شعب خود در ایران و تاسیس شعب جدید از هیات دولت اجازه مخصوص کسب کنند.^۸

به موجب تصویبنامه دوازدهم تیرماه ۱۳۲۸، مقرر شد بانک ملی ایران شرایط اعطاء اجازه معاملات ارزی به بانکهای دیگر را تعیین و قرارداد لازم را پس از موافقت هیات وزیران منعقد سازد. متعاقباً ضمن تصویبنامه سیزدهم مردادماه ۱۳۲۸، مقررات مربوط به ۵۵ درصد ذخیره سپرده‌ها، «سپرده‌های موجود در مقابل اعتبارات اسنادی داخلی یا خارجی و غیره» را نیز شامل گردید.^۹

قانون بانکداری سال ۱۳۳۴

صدور تصویبنامه‌های فوق‌الذکر در عین حال که موجب توسعه بانکداری در ایران می‌گردید، لکن به علت پراکندگی و عدم انسجام، از نظر اداره امور بانکهای کشور وافی به مقصود نمی‌رسید، لذا فکر تهیه و تدوین قانون بانکداری قوت می‌گرفت و پس از مطالعاتی که در این زمینه به عمل آمد، لایحه‌ای در مورد بانکداری تهیه شد و در ۸ تیرماه ۱۳۳۲ به تصویب نخست‌وزیر وقت رسید. لایحه مذکور، پس از اصلاحاتی در تاریخ پنجم تیرماه ۱۳۳۴ تحت عنوان «قانون بانکداری»، از تصویب کمیسیونهای مشترک مجلسین (شورای ملی و سنا) گذشت.

قانون مذکور، فصول پنجگانه ذیل را شامل می‌گردید:

فصل اول (مواد ۴ - ۱) تاسیس بانک.

فصل دوم (مواد ۹ - ۵) سرمایه و اندوخته.

فصل سوم (مواد ۱۶ - ۱۰) حدود عملیات بانکها.

فصل چهارم (مواد ۳۱ - ۱۷) هیات نظارت بر بانکها.

فصل پنجم (مواد ۴۸ - ۳۲) مقررات متفرقه علی‌الخصوص تطبیق وضع بانکهای موجود و مقررات مربوط به انحلال بانکها.^{۱۰}

قانون بانکی و پولی کشور مصوب ۷ خرداد ماه ۱۳۳۹

تحولات سریع بانکداری و اهمیت روزافزون نقش بازار پولی و سرمایه در اقتصاد کشور طی دهه سی، تدوین مقررات جامعی را که ناظر بر عملیات نظام بانکی و پولی باشد اجتناب ناپذیر می‌ساخت. خاصه آنکه نقش بانک ملی ایران به عنوان یک بانک تجاری و وظایف و مسئولیت‌های آن در مقام بانک مرکزی قابل توجه به نظر نمی‌رسید. از اینرو، فکر تاسیس بانک مرکزی ایران، نخستین بار در شورای عالی اقتصاد مطرح شد. در اجرای تصمیم متخذ در شورای مذکور، کمیسیونی متشکل از قائم مقام مدیرکل، معاون و رئیس اداره بررسی‌های اقتصادی و مالی بانک ملی ایران با مشارکت فرانسواکراکو FRANCIOS CRACO استاد دانشگاه «لوون» L'UNIVERSITE DÉ LAUVIN و عضو کمیته اقتصادی و اجتماعی بلژیک در بانک ملی ایران تشکیل گردید و ظرف سه ماه چارچوب کلی اساسنامه پولی و بانکی ایران، بر مبنای طرح کراکو* بنیان نهاده شد.^{۱۱}

سرانجام، پس از چهارماه مطالعه، «لایحه اساسنامه پولی و بانکی ایران» در سال ۱۳۳۷ تهیه و در آذر ۱۳۳۸ به صورت ماده واحده، به مجلس شورای ملی تقدیم گردید. در ۷ خرداد ۱۳۳۹، لایحه مذکور، پس از تصویب کمیسیون‌های مشترک مجلسین و تحت عنوان «قانون بانکی و پولی کشور» به دولت اعلان شد تا برای پنج سال به طور آزمایشی به موقع اجرا گذارده شود.

با انتصاب نخستین رئیس کل بانک مرکزی ایران - مرحوم ابراهیم کاشانی - در تاریخ ۱۸ مردادماه ۱۳۳۹ بانک مرکزی ایران رسمیت یافت و بدین ترتیب پس از ۷ سال فعالیت بانکی در کشور، بانک مستقلی برای نظارت در حجم عملیات و هدایت سیستم پولی و بانکی تاسیس گردید.^{۱۲}

نکته شایان توجه این است که طرح «کراکو» با قانون مصوب ۱۳۳۴ دارای اختلاف اساسی ولی با قانون مصوب بانکی و پولی کشور مصوب خرداد ۱۳۳۹ که در واقع زمینه‌ساز آن بوده است، تفاوت مختصری دارد. در حقیقت قانون بانکی و پولی کشور، در قالب کلی همان طرح کراکو قرار دارد و قانون لاحق یعنی قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۸ تیرماه ۱۳۵۱ نیز مبتنی بر همان چارچوب کلی است، لکن در مقایسه با طرح کراکو، قانون بانکی و پولی کشور مصوب خرداد ۱۳۳۹، چنانکه اشاره خواهد شد، از جامعیت بیشتری برخوردار است.^{۱۳}

فهرست عناوین مقرر در فصول چهارگانه قانون بانکی و پولی کشور مصوب خرداد ماه ۱۳۳۹، سیر تکامل قانونگذاری در جهت تدوین قانونی جامع‌الاطراف در زمینه بانکداری کشور را نشان می‌دهد. عناوین مقرر در فصول چهارگانه قانون مذکور به ترتیب عبارتند:

فصل اول (مواد ۱۰ - ۱) تاسیس شورای پول و اعتبار به منظور ارشاد فعالیت بانکی و کنترل

* STATUT MONETAIRE ET BANCAIRE DE L'IRAN: PROJET EXPOSÉ DE MOTIF.

اعتبارات کشور.

فصل دوم (مواد ۲۷ - ۱۱) مسائل قانونی مربوط به پول رایج کشور.

فصل سوم (مواد ۵۷ - ۲۸) وظایف و اختیارات بانک مرکزی ایران.

فصل چهارم (مواد ۸۸ - ۵۸) مسائل مربوط به بانکداری کشور.

بر اساس وظایف و اختیارات مندرج در فصل سوم قانون فوق‌الذکر، بانک مرکزی ایران با سرمایه سه میلیارد و ششصد میلیون ریال از محل تفاوت ارزیابی پشتوانه تاسیس و در تاریخ هیجدهم مردادماه ۱۳۳۹ رسماً عملیات بانکداری مرکزی را آغاز نمود. با شروع فعالیت بانک مرکزی، کلیه وظایف، مسئولیتها و اختیارات ویژه بانکداری مرکزی از بانک ملی ایران منتزع و به بانک مرکزی واگذار گردید.

به موجب ماده ۳۴ قانون مذکور، انجام وظایف و مسئولیتهای مختص بانک مرکزی ایران، برعهده ارکان ذیل (ارکان بانک) قرار گرفته بود.

۱ - مجمع عمومی ۲ - رئیس کل ۳ - شورای پول و اعتبار ۴ - هیات عامل ۵ - هیات نظارت اندوخته اسکناس ۶ - هیات نظار ۷ - بازرس دولت

نیاز به تذکار نیست که از مجموعه ارکان فوق‌الذکر، موقع و مقام شورای پول و اعتبار و در واقع «قوه مقننه» سیستم بانکی کشور، با دیگر ارکان بانک مرکزی قابل مقایسه نمی‌توانست باشد. به موجب بند الف ماده ۳ قانون بانکی و پولی کشور، شورای مذکور از ۱۶ تن از مقامات اقتصادی و قضائی تشکیل می‌شد و ریاست شورا با رئیس کل بانک مرکزی ایران بود.^{۱۴}

این ترکیب، در نیل به اهداف و اجرای وظایفی که برعهده شورا گذارده شده بود (بندهای مندرج ذیل ماده ۲ قانون پولی و بانکی کشور) قابل توجیه و وافی به مقصود به نظر می‌رسید، لکن قانون لاحق به شرحی که خواهد آمد، متأسفانه دستخوش تغییراتی گردید که نتیجه آن به تضعیف بانک مرکزی ایران منتهی گردید.

قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۸ تیرماه ۱۳۵۱

چنانکه اشاره شد، قانون بانکی و پولی کشور که به موجب آن بانک مرکزی ایران تاسیس گردید، در خردادماه ۱۳۳۹ به دولت ابلاغ گردید تا برای مدت پنج سال به طور آزمایشی به مرحله اجرا درآید و پس از انقضای این مدت عیناً با اصلاحاتی به تصویب مجلسین برسد.

قانون مذکور که عملاً نخستین تجربه کشور ما در این زمینه به شمار می‌آید از نظر قدرت کنترل و هدایت فعالیتهای بانکی و ضمانت اجرای مقررات موضوعه دارای نقایص متعددی بود. بدین لحاظ، در سال ۱۳۴۲ بانک مرکزی در صدد تجدیدنظر در قانون مورد بحث برآمد و ضمن مذاکره و تبادل

نظر با دستگاههای ذینفع و ذیصلاح و کارشناسان امور بانکی و پولی کشور، نخستین طرح جدید پولی و بانکی کشور را تهیه نمود. این طرح متعاقباً به مجلس ارائه و مدتها در کمیسیونهای ذیربط مورد بررسی قرار گرفت و سرانجام «قانون لایحه پولی و بانکی کشور» در تیرماه ۱۳۵۱ به تصویب کمیسیونهای مشترک دارائی و دادگستری مجلسین رسید و متعاقب آن در تاریخ هفتم تیرماه ۱۳۵۱ از تصویب مجلس شورای ملی گذشت و از هشتم شهریور ماه ۱۳۵۱ به مرحله اجرا درآمد.

فهرست عناوین مقرر در قسمتهای سه گانه قانون پولی و بانکی کشور به شرح ذیل:

قسمت اول - پول

قسمت دوم - بانک مرکزی ایران

قسمت سوم - بانکداری

بیانگر آن است که قانون مذکور در مقایسه با قانون بانکی و پولی کشور مصوب خردادماه ۱۳۳۹، در پرداختن به عناوین و مواضع مرتبط با وظایف و عملیات بانک مرکزی از کلیت و انسجام بیشتری برخوردار است و مستنبط از همین برداشت، با عنایت به طبقه‌بندی عملیات حسب وظایف مقرر بر خوردار است، بسیاری از امور که سابقاً از اختیارات شورای پول و اعتبار بوده است، در قانون لاحق در حیطه فعالیت بانک مرکزی منظور شده است. به عنوان مثال از «تعیین حداقل و حداکثر نرخ بهره دریافتی و پرداختی و کارمزد دریافتی بانکها، تعیین نرخ رسمی تنزیل و تعیین ضرایب عملیات، تعیین نحوه مصرف وجوه پس‌انداز و سپرده‌های مشابه نزد بانکها» می‌توان یاد کرد. لکن، تغییر در ترکیب شورای پول و اعتبار و هیات عامل بانک^{۱۵} از جمله اقداماتی است که به اقرب احتمال در راستای تضعیف نقش استقلال بانک مرکزی انجام پذیرفته است و به نظر می‌رسد که تضعیف موقع رئیس کل وقت بانک مرکزی ایران^{۱۶} و در واقع تضعیف بانک مرکزی، از جمله اهدافی بوده است که وزیر وقت دارائی^{۱۷} از تقدیم لایحه قانونی مذکور به مجلس شورای ملی تعقیب می‌نموده است.

این رویه و یا به تعبیر رساتر بدعت نامطلوب که در تاریخ تدوین مقررات ناظر بر سیستم بانکی کشور ما با تصویب لایحه قانون پولی و بانکی آغاز می‌شود، پس از پیروزی انقلاب اسلامی که اتخاذ تدابیر و اقدامات موثر در راستای تقویت بانک مرکزی بیش از پیش مورد انتظار جامعه متحول و انقلابی ایران بوده است، متأسفانه به گونه‌ای دیگر، در تجربه قانونگذاری ما ملاحظه می‌شود.

طبق ماده ۲۰ قانون عملیات بانکی بدون ربا - که بعداً به تفصیل بیشتر متعرض آن خواهیم گردید - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در حسن اجرای نظام پولی و اعتباری - که در واقع رسالت خطیر بانک مرکزی در حفظ ارزش پول را تشکیل می‌دهد - طبق آئین‌نامه‌ای که به تصویب هیات وزیران می‌رسد می‌تواند با استفاده از ابزار ذیل همین ماده^{۱۹} در امور پولی و بانکی دخالت و نظارت

کند.

در این رابطه، توجه به دو نکته ضرور می‌نماید:
نکته اول این است که ابزارهای سیاست پولی در نظام بانکی جدید منحصر به موارد برشمرده در ذیل ماده ۲۰ قانون عملیات بانکی بدون ربا نمی‌باشد. مفهوم آن این است که بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به جز ابزار نرخ تنزیل مجدد، از سایر ابزارهای کلاسیک سیاست پولی که منطبق بر موازین شرعی باشد از جمله ابزار سپرده یا ذخائر قانونی و تعیین حد کمی و کیفی تسهیلات اعطائی بانکی در اعمال سیاستهای پولی مورد نظر می‌تواند استفاده کند و ابزارهای مذکور در ذیل این ماده به اصطلاح «نفی ماعدا» نمی‌کند.

نکته دیگر و مهمترین آئین‌نامه‌هائی است که در اجرای این ماده به تصویب هیات محترم وزیران رسیده است. آئین‌نامه‌های مورد اشاره که در واقع مستند و مجوز اعمال ابزارهای جدید پولی است، ناظر بر دو مصوبه می‌باشد:

۱- آئین‌نامه فصل چهارم قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۱۷ هیات وزیران.

۲- آئین‌نامه فصل پنجم قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۱۷ هیات وزیران.

به موجب ماده ۳ آئین‌نامه فصل چهارم قانون عملیات بانکی بدون ربا (مورد اول):

«ماده ۳- در حسن اجرای سیاست پولی و اعتباری و حفظ ارزش پول، بانک مرکزی می‌تواند علاوه بر به کار 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 با استفاده از ابزار ذیل (ابزار مذکور ذیل ماده ۲۰ قانون) در امور پولی و بانکی دخالت داشته باشد.

طبق ماده ۶ آئین‌نامه فصل پنجم قانون عملیات بانکی بدون ربا (مورد دوم):

«دستورالعملها و ضوابط اجرائی این آئین‌نامه 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 اطلاع شورای اقتصاد برساند.»

مواد مذکور در این دو آئین‌نامه، متعاقباً طی یکی از مصوبات هیات وزیران به شرحی که ذیلاً ملاحظه خواهند فرمود - تغییر یافت و بر اساس مفاد آن، به جای «شورای پول و اعتبار» و «وزیر اموراتصادی و دارائی» و به جای «بانک مرکزی»، «وزارت اموراتصاد و دارائی» جایگزین گردیده است. این تغییر به نظر اینجانب، آشکارا با نقش استقلال بانک مرکزی ایران مغایرت دارد.^{۲۰}

متن مصوبه جلسه مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۲۵ هیات وزیران:

«هیات وزیران در جلسه مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۲۵ با توجه به نامه شماره ۶۴/۷۴۲۶ مورخ

ریاست جمهوری تصویب نمودند (نمود): ۱۳۶۴/۱۲/۱۲

۱ - در ماده ۳ آئین‌نامه فصل چهارم قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) موضوع تصویب‌نامه شماره ۸۸۵۲۶ مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۱۷ هیات وزیران، عبارت «شورای پول و اعتبار» به عبارت «وزیر امور اقتصادی و دارائی» اصلاح شود.

۲ - ماده ۶ آئین‌نامه فصل پنجم قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) موضوع تصویب‌نامه شماره ۸۸۵۲۸ مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۱۷ هیات وزیران به ترتیب زیر اصلاح شود:

- عبارت «شورای پول و اعتبار» در ماده ۶ به عبارت «وزارت امور اقتصادی و دارائی» اصلاح شود.
 - عبارت «بانک مرکزی» در تبصره ماده ۶ به عبارت «وزارت امور اقتصادی و دارائی» اصلاح شود.
 مصوبات فوق‌الذکر، چنانکه اشاره شد، با فلسفه وجودی و نقش استقلال بانک مرکزی مغایر است و نیاز به تذکار نیست که وظایف شورای پول و اعتبار و در واقع قوه مقننه سیستم بانکی کشور را نمی‌توان به فرد یا مرجع دیگری تفویض نمود.

به همین گونه، تبصره ۸ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در خصوص اصلاح ترکیب شورای پول و اعتبار نیز شدیداً قابل تامل است. طبق تبصره مذکور:

تبصره ۸ - ترکیب شورای پول و اعتبار به ترتیب ذیل اصلاح می‌گردد:

۱ - وزیر امور اقتصادی و دارائی

۲ - رئیس سازمان برنامه و بودجه

۳ - رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۴ و ۵ - دو نفر از وزراء به انتخاب هیات وزیران

۶ - دادستان کل کشور یا معاون او

۷ - یکی از خبرگان بانکی به انتخاب رئیس جمهور

۸ - رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن

۹ - رئیس اتاق تعاون

دو نفر نمایندگان مجلس به انتخاب مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر در جلسات شورا شرکت خواهند نمود.

آئین‌نامه اجرائی این تبصره شامل چگونگی دعوت برای تشکیل جلسات شورای پول و اعتبار و تعیین دستور جلسه و محل تشکیل آن و همچنین نصاب و نحوه انتخاب رئیس در جلسات شورای مذکور، بنا به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارائی به تصویب هیات وزیران می‌رسد.^{۲۱}

در این خصوص، توجه مقامات محترم ذیربط را به نکات و موارد ذیل معطوف می‌دارد:

۱ - با امعان نظر بر ترکیب شورای پول و اعتبار طی مدت ۳۴ سال، آیا تغییر این ترکیب با یک

قانون پنجساله و مقطعی، منطقاً قابل توجیه می‌تواند باشد؟

۲- آیا با این تغییر، نقش وزیرمحرّم امور اقتصادی و دارائی، در شورای پول و اعتبار به عنوان قانونگذار و ناظر، و در مجمع عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به عنوان مجری، با دوگانگی مواجه نخواهد گردید؟

۳- چنانچه ریاست شورای پول و اعتبار و ریاست مجمع عمومی بانک مرکزی، عملاً با یک فرد باشد، آیا می‌تواند برای «هیات نظار» نقشی قائل گردید و در همین رابطه، چنانچه دبیرخانه شورای پول و اعتبار از بانک مرکزی به وزارت امور اقتصادی و دارائی انتقال یابد، در این صورت پست دبیرکلی بانک نیز به اصطلاح محلی از اعراب نخواهد داشت.

۴- از همه مهمتر و نکته قابل تامل، تداخل سیاست‌های پولی و مالی خواهد بود که چه از جهات نظری و چه از ابعاد کاربردی مقرون به مصلحت به نظر می‌رسد.

نکته حائز اهمیت دیگر را ضرورت بازخوانی و بازنگری تمامی مواد مندرج در قانون پولی و بانکی کشور به طور اخص و لزوم تجدید نظر اساسی در مجموعه مقررات مرتبط با نظام بانکی جدید کشور به طور اعم تشکیل می‌دهد.

مورد نخستین، از دو لحاظ می‌باید مطمح نظر قرار گیرد:

۱- انطباق مواد مندرج در قانون پولی و بانکی کشور بر موازین شرعی. بدیهی است در صورت عدم تطبیق با موازین شریعت مقدس اسلام اثری بر وجود مواد مغایر با شرع مترتب نخواهد بود و اینگونه مواد به اصطلاح مشمول «نسخ ضمنی» خواهند بود.

۲- تجدیدنظر در برخی از مواد مندرج در قانون مذکور که مغایرتی با موازین شرعی ندارند، لکن مفاد و مدلول آن مواد با تعاریف و مفاهیم لازم‌الاتباع بین‌المللی منطبق نیست، به عنوان مثال، می‌توان به بندهای ب و ج ماده ۱ قانون مورد بحث در ارتباط با محتوای طلای یک واحد پول در ایران و تغییر برابری آن نسبت به طلا اشاره کرد که در جریان عمل مصادیق قبلی خود را از دست داده‌اند.^{۲۲}

مورد دومین، عمدتاً به قانون عملیات بانکی بدون ربا باز می‌گردد که به لحاظ اهمیت و با عنایت به اینکه قانون مذکور در حال حاضر بر تمامی بانکهای کشور به استثنای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ناظر است، ذیلاً به تفصیل بیشتر مورد بحث قرار خواهیم داد و مشخصاً به موارد تداخل آن با قانون پولی و بانکی کشور خواهیم پرداخت.

ب - قانون عملیات بانکی بدون ربا

۱ - سابقه

متعاقب پیروزی انقلاب اسلامی در ۲۲ بهمن ماه ۱۳۵۷، همراه با اقداماتی که در زمینه تحول نظام بانکی کشور در سال ۱۳۵۸ انجام پذیرفت، اسلامی کردن بانکها نیز مورد مطالعه و مطمح نظر قرار گرفت.

نخستین گام در راستای حذف بهره، بر اساس مصوبه ۵۸/۱۰۳ شورای پول و اعتبار، تنها به کاهش نرخ بهره و تغییر نام آن به «حداکثر کارمزد دریافتی» و «حداقل سود تضمین شده» منتهی گردید. در نتیجه، در ستون دارایی بانکها به حداکثر ۴ درصد کارمزد و نرخ سود در ستون بدهی بانکها به صورت «حداقل سود تضمین شده» (در مورد سپرده‌های ثابت $\frac{1}{4}$ ۸ درصد و سپرده‌های پس‌انداز معادل ۷ درصد) تغییر شکل یافت.

از آنجا که این اقدامات نمی‌توانست نظام بانکداری قبلی را ماهیتاً تغییر دهد، در اجرای تبصره ۵۴ قانون بودجه سال ۱۳۶۰، از تاریخ تصویب قانون مذکور دولت مکلف گردید برای حذف ربا و اصلاح سیستم بانکی در اسرع وقت مطالعات لازم را انجام داده و لایحه مربوط را حداکثر ظرف ۶ ماه به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

برای آماده شدن لایحه مذکور، ابتدا موضوع در جلسات متعددی در وزارت اموراتصادی و دارائی و متعاقباً بانک مرکزی (شورای پول و اعتبار) با حضور تنی چند از کارشناسان و صاحب‌نظران مورد بررسی قرار گرفت و کلیات و خطوط اساسی طرح تهیه شده، جهت استحضار و کسب نظر به شورای نگهبان ارسال گردید. هرچند پاسخ در این زمینه دریافت نگردید ولی شورای نگهبان طرح را مخالف موازین شرع ندانست.

سرانجام طرح یاد شده در جلسات مشترک شورایعالی بانکها و شورای پول و اعتبار مورد بررسی قرار گرفت و بر این اساس، تحت عنوان «لایحه قانونی حذف ربا و انطباق عملیات بانکی بر موازین اسلامی» در تاریخ ۱۳۶۱/۲/۱۵ از سوی وزارت اموراتصادی و دارائی به هیات وزیران ارائه و هیات وزیران در تاریخ ۱۳۶۱/۲/۱۹ لایحه را مورد تأیید و در تاریخ ۱۳۶۱/۲/۲۱ آن را جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نمود.

لایحه فوق‌الذکر از حدود ۱۰ ماه یعنی در تاریخ ۱۳۶۱/۱۱/۱۸ در شور اول و متعاقباً در تاریخ ۱۳۶۲/۶/۱۸ در شور دوم و تحت عنوان «قانون عملیات بانکی بدون ربا» مورد تصویب نهائی مجلس شورای اسلامی و در تاریخ ۱۳۶۲/۶/۱۰ به تأیید شورای نگهبان رسید.

۲ - ساختار کلی

«قانون عملیات بانکی بدون ربا» که در واقع چهارچوب و خطوط اساسی نظام بانکداری اسلامی در جمهوری اسلامی ایران را مشخص می‌نماید، به طور کلی به چهار فصل تحت عناوین «اهداف و وظایف نظام بانکی»، «تجهیز منابع پولی»، «تسهیلات اعطائی بانکی» و «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سیاست پولی» تقسیم شده است.

«استقرار نظام پولی و اعتباری بر مبنای حق و عدل (با ضوابط اسلامی) به منظور تنظیم گردش صحیح پول و اعتبار در جهت سلامت و رشد اقتصاد کشور (بند ۱ ماده اول قانون) در واقع شالوده و هسته مرکزی نظام بانکی جدید را در جمهوری اسلامی ایران تشکیل می‌دهد.

فصل اول قانون عملیات بانکی بدون ربا تحت عنوان «اهداف و وظایف نظام بانکی در جمهوری اسلامی ایران» بر این استراتژی و نیز «هماهنگ نمودن سیاست پولی و اعتباری با مجموعه سیاستهای اقتصادی دولت» و «ایجاد تسهیلات لازم جهت گسترش تعاون عمومی و قرض‌الحسنه» در توجیه محورهای اساسی نظام بانکی جدید کشور تاکید دارد.

فصل دوم و سوم به ترتیب به «تجهیز منابع پولی» و «اعطای تسهیلات بانکی» اختصاص دارد و فصل چهارم که با تاکید بیشتر مورد بحث ما خواهد گرفت در مواد ۱۸ و ۱۹ و ۲۰ قانون به «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سیاست پولی» تخصیص یافته است.

۳ - تداخل‌ها

چنانکه اشاره شد، در حال حاضر، اهداف و وظایف بانک مرکزی، به صورت پراکنده و نه به گونه منسجم و هماهنگ در قانون پولی و بانکی کشور و نیز قانون عملیات بانکی بدون ربا ذکر شده است. قانون پولی و بانکی کشور، در ماده ۱۰، بانک مرکزی را «مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری بر اساس سیاست کلی اقتصادی کشور» می‌شناسد و در ماده ۱۱، از وظایف این بانک به عنوان «تنظیم کننده نظام پولی و اعتباری کشور» یاد می‌کند. از آنجا که مستند به ماده ۲۶ قانون عملیات بانکی بدون ربا^{۲۳}، وظایف مندرج در مادتين ۱۰ و ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور به مرجع دیگری سپرده نشده است، بنابراین، موارد مذکور در مادتين یاد شده همچنان به قوت خود باقی است و به عبارت دیگر از اعتبار قانونی برخوردار است.

قانون عملیات بانکی بدون ربا، در مادتين ۱ و ۲ فصل اول قانون تحت عنوان «اهداف و وظایف نظام بانکی در جمهوری اسلامی ایران»، بدون آنکه تعریفی از «نظام بانکی» بدست داده باشد، اهداف و وظایفی را برمی‌شمارد که علی‌الاصول به بانک مرکزی مربوط می‌شود، و چون در شکل اولیه (شور اول قانون) این استنباط می‌توانست به کل نظام بانکی تسری یابد، در شور دوم قانون، در خاتمه هر بند از

ماده ۲، عبارت «طبق قانون و مقررات» افزوده شد که تلویحاً و به اصطلاح به عنوان «مخصص»، مواد مندرج در ماده ۲ را از حالت «اطلاق» خارج نماید. به اعتقاد نویسنده، این تکمله و به عبارتی «مونتاز»، البته متناسب و در شان «قانون نویسی» CODIFICATION نمی تواند باشد. مضافاً اینکه، بحث در مسائل مربوط به بانک مرکزی در دو فصل مختلف (فصل اول و فصل چهارم قانون) از یک سوی، و ذکر مواردی در همان فصل اول که بعضاً نیاز به درج در قانون ندارد (از جمله بند ۷، قسمت اخیر بند ۸ و بند ۹ از ماده ۲) از سوی دیگر، قانون عملیات بانکی بدون ربا را از «جامعیت» و «مانعیت» خارج ساخته است.^{۲۵}

چنانکه در مبحث پایانی این مقاله (نتیجه گیری)، اشاره شده است، ضرورت ایجاب می نماید که در بیان اهداف و وظایف بانک مرکزی، تمامی نکات و مواردی که نیاز به ذکر در قانون دارد، به گونه ای هماهنگ و منسجم، در یک مجموعه تدوین گردد تا از تفرق موجود اجتناب شود.

۴ - ملاحظات موردی

۱ - قانون مورد بحث، از نظر عنوان کلی آن - عملیات بانکی - مشعر به تمامی عملیات مجاز بانکی نمی باشد (جامعیت ندارد)^{۲۶} و به عکس، در پاره ای موارد، همانگونه که اشاره شد به قسمتی از عملیات بانکی اشاره شده است که ذکر آنها در متن قانون ضرور به نظر نمی رسد (مانعیت ندارد).

۲ - به دلیل مذکور، در بند ۱ فوق، (جامع و مانع نبودن قانون)، تداخل وظایف در برخی موارد به وضوح ملاحظه می شود، از آن جمله است وظایف مندرج ذیل ماده ۲ فصل اول قانون که عمدتاً به وظایف بانک مرکزی مربوط می شود.

۳ - در رابطه با وظایف بانک مرکزی نسبت به نگاهداری حسابها و انجام عملیات بانکی دولت و موسسات وابسته به دولت، برخی از نهادها و موسسات عمومی از جمله بنیاد مستضعفان و جانبازان از نظر شمول یا عدم شمول قابل بررسی جامع الاطراف می باشند.^{۲۷}

۴ - در مورد برخی از موسسات از جمله صندوق های قرض الحسنه با توجه به لزوم جامعیت قانون از جهت اعمال نظارت بانک مرکزی بر موسسات اعتباری غیربانکی دو نکته می باید مطرح نظر قرار گیرد:

الف - تلقی موسسات مذکور به عنوان موسسات اعتباری از لحاظ ماهیت.

ب - توجه بدین دیدگاه کلی که از نظر سیاست و خط مشی دولت، موسسات یاد شده تدریجاً در نظام بانکی کشور جذب و تحت نظارت بانک مرکزی قرار گیرند.

۵ - به لحاظ اهمیت موضوع و رفع هرگونه سوء تعبیر از مفاهیم و اصطلاحات مندرج در متن قانون، ضرورت ایجاب می نمود که بخشی از آن به شناخت واژگان علمی و فنی و به اصطلاح

«واژه‌شناسی» تخصیص می‌یافت.

۶ - قسمت عمده وظایف مذکور در ماده ۲ از فصل اول قانون مربوط به وظایف بانک مرکزی می‌باشد و علی‌الاصول در فصل مربوط به وظایف بانک مرکزی می‌باید عنوان گردیده باشد.

۷ - با عنایت به اینکه متن قانون می‌باید خطوط اصلی وظایف و عملیات را مشخص نماید، شماری از وظایف مذکور در این ماده، همانگونه که اشاره شد، نیازی به درج در متن قانون ندارد و ضرورت ایجاب می‌نماید که به آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های ذریبط احاله شود.

۸ - الزام بازپرداخت اصل سپرده‌های قرض‌الحسنه (پس‌انداز جاری) و تعهد استرداد اصل سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار (موضوع ماده ۴ قانون عملیات بانکی بدون ربا) از چند دیدگاه سؤال‌انگیز است:

الف - آیا در این زمینه بین تمامی فقهای عظام اتفاق نظر وجود دارد؟^{۲۸}

ب - آیا بیان این مطلب با اصل وجوه نظام بانکداری اسلامی، مشارکت در سود و زیان، مغایرتی ندارد؟^{۲۹}

ج - آیا بیان این مطلب که در قسمت اخیر ماده ۴ قانون عملیات بانکی بدون ربا در ارتباط با اصل سپرده‌های سرمایه‌گذاری با قید «اختیار» و نه «الزام و تکلیف قانونی» عنوان گردیده است، با مفاد و مدلول مورد نظر ماده ۴ قانون انطباق دارد؟

۹ - چنانچه سابقاً اشاره شد، با توجه به اینکه متن قانون می‌باید متضمن خطوط اصلی مسائل مطروحه در قانون باشد، ماده ۶ قانون در ارتباط با احصاء جوایز و امتیازات سپرده‌گذاران، می‌باید به شرح ذیل اصلاح گردد:

«ماده ۶ - بانکها می‌توانند به منظور جذب، تجهیز و به کار انداختن سپرده‌ها، با اتخاذ روشهای تشویقی، امتیازات ویژه‌ای که به تصویب... خواهد رسید، به سپرده‌گذاران اعطاء نمایند. انواع و میزان این امتیازات را... تعیین خواهد نمود.»

۱۰ - بر فصل سوم قانون (تسهیلات اعطایی بانکی) نکات و ملاحظات ذیل وارد است:

الف - در اول فصل اشاره به وظایفی است که اساساً و تماماً در حیطه اختیار شورای پول و اعتبار و یا مراجع ذیصلاح نظیر آن قرار دارد و علی‌الاصول در فصل مربوط به بانک مرکزی می‌باید ذکر شده باشد.

ب - موارد برشمرده در این فصل، نیاز به ذکر در قانون ندارد. به نظر می‌رسد که تمامی این موارد را در یک ماده به شرح ذیل می‌توان خلاصه نمود:

«بانکها مکلفند عملیات بانکی مورد نیاز جامعه را بر اساس و در چارچوب عقود اسلامی مطرح در این قانون و عقود دیگری که عندالاقضاء و بر مبنای نیازها و ضرورتهای جامعه اسلامی تشریح و

تدوین و ملاک انجام فعالیت بانکها قرار خواهد گرفت به مرحله اجرا درآورند.

«تبصره - انواع، حدود و ثغور عملیات مذکور در این ماده توسط... تعیین و ابلاغ خواهد گردید.»

«تبصره - کلیه قراردادهائی که در اجرای مفاد این ماده مبادله می‌گردد، به موجب قراردادی که

بین طرفین منعقد می‌شود، در حکم اسناد لازم‌الاجراء و تابع آئین‌نامه اجرائی اسناد رسمی است.»

ج - با توجه به اینکه لایحه قانونی تجارت خارجی هنوز به تصویب مجلس شورای اسلامی

نرسیده است، تبصره ماده ۹ قانون مشعر بر اینکه «بانکها در امر واردات مجاز به مضاربه با بخش

خصوصی نمی‌باشند» شدیداً قابل تأمل به نظر می‌رسد.

۱۱ - فصل چهارم قانون نیز نکات و ملاحظات ذیل وارد است:

الف - به نظر می‌رسد عنوان «بانک مرکزی ایران - وظایف و اختیارات» از عنوان کنونی قانون، بانک

مرکزی ایران و سیاست پولی، جامع‌تر و کامل‌تر باشد.

ب - قسمتی از اهداف بانک مرکزی، به طور پراکنده و نامنسجم، در فصل اول قانون درج گردیده

است و چنانچه سابقاً اشاره شد، اهداف مذکور در این فصل می‌باید در فصل مربوط (فصل چهارم

قانون) نقل گردد. در این صورت، اهداف بانک مرکزی به عنوان مسؤؤل 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 بدین ترتیب خلاصه و هماهنگ خواهد گردید:

- حفظ ارزش پول و تراز پرداختها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور.

با عنایت به اهداف کلی مذکور، وظایف بانک مرکزی، لزوماً در این فصل قانون و به ترتیب ذیل

می‌باید ذکر شود:

(۱) انتشار اسکناس و مسکوک رایج.

(۲) نظارت بر بانکها و موسسات اعتباری^{۳۰} بر اساس و در چارچوب آئین‌نامه‌هائی که به تصویب

خواهد رسید.

(۳) انجام کلیه عملیات ارزی، تنظیم مقررات ارزی و تعهد یا تضمین پرداختهای ارزی با

تصویب... و همچنین نظارت بر معاملات ارزی.

(۴) انحصار صدور و ورود طلا و نقره.

(۵) نظارت بر امر خرید و فروش طلا و نقره به منظور حفظ ارزش واقعی آنها و کنترل حجم طلا و

نقره موجود در داخل کشور و تنظیم مقررات مربوط در این زمینه با تصویب...

(۶) نظارت بر صدور و ورود پول رایج کشور و تنظیم مقررات مربوط به آن با تصویب...

(۷) نگاهداری حسابهای وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکتهای دولتی و

شهرداریها و همچنین مؤسساتی که بیش از نصف سرمایه آنها متعلق به وزارتخانه‌ها و مؤسسات

دولتی و وابسته به دولت و شرکتهای دولتی و یا شهرداریها می باشد و انجام کلیه عملیات بانکی آنها در داخل و خارج از کشور.

تبصره ۱ - وزارتخانه ها و شهرداریها و شرکتهای دولتی و موسسات فوق الذکر مکلفند وجوهی را که در اختیار دارند منحصراً نزد بانک مرکزی نگاهداری نمایند و کلیه عملیات بانکی خود را منحصراً توسط بانک مرکزی انجام دهند و اطلاعاتی که بانک مرکزی در انجام وظایف خود از آنها بخواهد در اختیار آن بگذارند.

تبصره ۲ - وزارتخانه ها و شرکتهای و موسساتی که به موجب قانون خاص مجاز به انجام عملیات بانکی وسیله بانکهای دیگر می باشند، مشمول مفاد بند (۷) فوق الذکر و تبصره اول این بند نخواهند بود.

۸ - نگاهداری کلیه ذخایر ارزی و طلای کشور.

۹ - نگاهداری وجوه ریالی موسسات مالی بین المللی یا وابسته به این موسسات.^{۳۱}

۱۰ - انعقاد موافقتنامه پرداخت در اجرای قراردادهای پولی و مالی و بازرگانی و ترانزیتی بین دولت و سایر کشورها.

در قبال وظایف فوق الذکر، اختیارات بانک مرکزی را می توان به شرح ذیل احصاء نمود:

(۱) اعطای تسهیلات بانکی به وزارتخانه ها و موسسات دولتی با مجوز قانونی.

(۲) اعطای تسهیلات بانکی به شرکتهای دولتی و شهرداریها و همچنین موسسات وابسته به

دولت و شهرداریها با تامین کافی و تضمین تعهدات مالی موسسات مذکور با مجوز قانونی.

تبصره - شرایط و نحوه استفاده موسسات فوق الذکر از تسهیلات اعطائی بانک مرکزی بر اساس

آئین نامه های خواهد بود که به تصویب... خواهد رسید.

(۳) تضمین تعهدات دولت، وزارتخانه ها و موسسات دولتی با مجوز قانونی.

(۴) خرید مجدد دین کوتاه مدت بانکها در چارچوب معاملات شرعی و با تامین کافی.

(۵) خرید و فروش اوراق بهادار صادر شده از طرف دولتهای خارجی یا موسسات مالی بین المللی

معتبر با رعایت اصل هشتادم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

(۶) خرید و فروش طلا و نقره.^{۳۲}

(۷) افتتاح و نگاهداری حساب جاری و مخصوص نزد بانکهای خارجی و نگاهداری حساب

بانکهای داخل و خارج نزد خود و انجام کلیه عملیات مجاز بانکی دیگر و تحصیل اعتبارات در داخل و

خارج به حساب خود و یا به حساب بانکهای داخل.

تبصره - اعطای تسهیلات بانکی و تضمین تسهیلات بانکی به وزارتخانه ها و موسسات دولتی

موکول به تضمین وزارت امور اقتصادی و دارائی است.

نکته شایان اهمیت دیگر، احصاء ابزارهای بانک مرکزی در حسن اجرای نظام پولی و بانکی کشور است که ذیلاً به اهم آنها اشاره می‌شود:

- (۱) تعیین نرخ رسمی خرید مجدد دین که ممکن است حسب نوع اوراق خرید دین متفاوت تعیین شود.
- (۲) تعیین حداقل و یا حداکثر نسبت سهم سود بانکها در عملیات بانکی مبتنی بر عقود اسلامی.
- (۳) تعیین انواع و میزان حداقل و حداکثر کارمزد خدمات بانکی.
- (۴) تعیین و تشخیص حق الوکاله بکارگیری سپرده‌های مختلف و موارد خاص (به طور غیرمشاع).
- (۵) تعیین نسبت سپرده‌های قانونی نزد بانک مرکزی حسب ترکیب و نوع فعالیت بانکها که در هر حال از ۱۰ درصد کمتر و از ۳۰ درصد بیشتر نخواهد بود.
- تبصره - حداقل نسبت سپرده قانونی بانکهای تخصصی نزد بانک مرکزی با تصویب... قابل تغییر خواهد بود.
- (۶) تعیین نسبت‌های مالی حسب نوع فعالیت بانکها.
- (۷) تعیین حداکثر نسبی تعهدات ناشی از افتتاح اعتبار اسنادی، ظهرنویسی یا ضمانتنامه‌های صادره از طرف بانکها و نوع و میزان وثیقه این قبیل تعهدات.
- (۸) تعیین شرایط معاملات مبتنی بر عقود اسلامی و تهیه آئین‌نامه‌های مربوط و تغییرات آنها.
- (۹) تعیین مقررات افتتاح حساب جاری و سایر حسابها و تعیین مقررات انواع سپرده‌ها.
- (۱۰) رسیدگی به عملیات و حسابها و اسناد و مدارک بانکها و اخذ هرگونه اطلاعات و آمار از بانکها با توجه به لزوم حفظ اسرار حرفه‌ای.
- (۱۱) محدود کردن بانکها به انجام یک یا چند نوع از فعالیت‌های مربوط به طور موقت یا دائم.
- (۱۲) تعیین نحوه مصرف وجوه سپرده‌های سرمایه‌گذاری و سپرده‌های مشابه نزد بانکها.
- (۱۳) تعیین حداکثر میزان انواع عملیات بانکی مبتنی بر عقود اسلامی برای هر یک از بانکها.

ج - قوانینی که قراردادهای بانکی در چارچوب اصول کلی آنها تنظیم می‌شود

۱ - قانون مدنی

به موجب تبصره ماده ۳ قانون عملیات بانکی بدون ربا: «سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار که بانک در به کار گرفتن آنها وکیل می‌باشد، در امور مشارکت، مضاربه، اجاره به شرط تملیک، معاملات اقساطی، مزارعه، مساقات، سرمایه‌گذاری مستقیم، معاملات سلف و جعاله مورد استفاده قرار می‌گیرد».

در مورد این تبصره که در واقع مستند و مجوز قانونی اعطای تسهیلات بانکی در نظام بانکی جدید با استفاده از منابع سپرده‌های سرمایه‌گذاری یا اصطلاحاً «منابع سپرده‌گذار» می‌باشد، تذکار چند نکته ضرور می‌نماید:

اولاً ابزارهای مذکور در این تبصره اساساً و تماماً در ارتباط با باب سوم (عقود مختلفه معینه) کتاب دوم (در اسباب تملک) جلد اول (در اموال) قانون مدنی می‌باشند.

باب سوم کتاب دوم جلد اول قانون مدنی، عقود مختلفه معینه را از عقد بیع تا عقد هبه در ۱۹ عقد برشمرده است و ابزارهای مندرج در تبصره ماده ۳ قانون، برگرفته و در ارتباط با یکی از عقود مذکور در این باب احصاء گردیده‌اند.

ثانیاً ابزارهایی مانند معاملات اقساطی و سرمایه‌گذاری مستقیم مندرج در این تبصره، از لحاظ فقهی و حقوقی، در ارتباط با عقد بیع نسبه و عقد شرکت یا شراکت می‌باشند. به عبارت دیگر تسهیلات اعطائی بانکی از محل «منابع سپرده‌گذار»، بسته به نیاز متقاضی، در قالب یکی از عقود مندرج در تبصره مذکور و در این مورد خاص (معاملات اقساطی و سرمایه‌گذاری مستقیم) در قالب عقد بیع تسه و عقد شرکت یا مشارکت اعطاء می‌شوند.

ثالثاً با توجه به اینکه مشارکت مذکور در این تبصره بر اساس آئین‌نامه و دستورالعمل ذیربط، مشارکت مدنی و مشارکت حقوقی را دربر می‌گیرد و معاملات اقساطی نیز متضمن معاملات اقساطی مواد اولیه، وسائل و لوازم و مسکن می‌باشد، در نتیجه تسهیلات اعطائی بر مبنای تبصره ماده ۳ قانون عملیات بانکی بدون ربا، ۱۲ مورد و به بیان دیگر ۱۲ ابزار را شامل می‌شود. افزون بر این، قرضه الحسنه و خرید دین^{۳۳}، در تجربه نظام بانکداری بدون ربا در کشور ما، در عداد تسهیلات اعطائی بانکی به شمار می‌روند که از محل «منابع بانک» اعطاء می‌گردند و بدینگونه، تسهیلات اعطائی در نظام بانکی جدید ۱۴ مورد یا ابزار را دربر می‌گیرد.

نکته شایان توجه این است که از مجموع ۱۴ ابزار یاد شده، ۱۲ ابزار در ارتباط با قانون مدنی و تنها دو ابزار مشارکت حقوقی و سرمایه‌گذاری مستقیم در ارتباط با قانون تجارت می‌باشند و همین ارتباط مستقیم لزوم تسلط و اشراف بانکداران ما را به هر دو قانون فوق‌الذکر به طور اعم و به قانون مدنی به طور اخص ایجاب می‌نماید.

۲ - قانون تجارت

قانون تجارت ایران که در واقع ترجمه‌ای است از قوانین تجارت فرانسه و بلژیک، مجموعه مدوئی است که در سال ۱۳۱۱ به تصویب رسیده و متعاقباً در سال ۱۳۴۷ قسمت عمده‌ای از آن - قریب به ۳۰۰ ماده - تحت عنوان «لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت» مورد تصویب قرار گرفته

است. در حال حاضر موارد مذکور مستندات قانونی ناظر بر امور اعتباری را در کشور ما تشکیل می‌دهند. پیش‌بینی شرکتهای سهامی عام و خاص مقررات ناظر بر آنها از جمله مواردی است که در قانون اخیرالذکر مندرج است.

چنانکه اشاره شد، قوانین تجاری ما خصوصاً لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت. عمدتاً متأثر از قوانین تجاری فرانسه و بلژیک و در مقایسه با قانون مدنی، کمتر ملهم از مقررات پیش‌بینی شده در فقه پربرار اسلامی است. مضافاً اینکه در معدود موارد مبتنی بر فقه اسلامی، احکام مندرج در مواد ذریعاً بیشتر در ارتباط با فقه تسنن است تا فقه امامیه. به عنوان مثال، قانون تجارت، در بحث مربوط به اسناد ذمه از جمله برات، قائل به «مسئولیت تضامنی» است. مفهوم آن این است که به موجب مفاد ماده ۲۴۹ قانون تجارت «دارنده برات، در صورت عدم تادیه و اعتراض می‌تواند به برات دهنده 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 تامل و تعمق کامل قرار گیرد.

استاد بزرگوار، متفکر شهید، مرتضی مطهری در خصوص تفاوت ضمان در فقه شیعه و فقه اهل تسنن می‌فرماید «در باب ضمان میان فقه شیعه و فقه اهل تسنن، یک اختلاف اساسی وجود دارد. در فقه شیعه، ضمان به معنی انتقال ذمه است از مدیون به ضامن... در فقه اهل تسنن، ضمان، ضم ذمه به ذمه است، یعنی عملی است صد درصد به نفع دائن. در فقه شیعه، ضمان، عملی است صد درصد به نفع مدیون، یعنی تعهد از عهده مدیون به عهده ضامن می‌آید.»^{۳۴}

با این توجیه، در مقوله سفته‌های ارائه شده به بانک، بانک به عنوان ذینفع (مضمون له) در صورت قبول نگرش اول - نقل ذمه به ذمه - تنها می‌تواند به ضامن مراجعه نماید. «مفهوم آن این است که حق مراجعه به بدهکار اصلی (مضمون عنه) را نخواهد داشت». زیرا که به تعبیر استاد مطهری او «بری الذمه»^{۳۵} است. حال اینکه با پذیرش نگرش دوم، بانک به عنوان ذینفع (مضمون له) هم حق مراجعه به بدهکار اصلی (مضمون عنه) و هم حق مراجعه به ضامن را خواهد داشت.

با امعان نظر بر این دو نگرش، رویه عملی در بانکها در حال حاضر به ترتیبی است که بدهکار اصلی (مضمون عنه) و ضامن، متساویاً، مشترکاً و متضامناً توافق می‌نماید که بانک به عنوان ذینفع (مضمون له) حق مراجعه به هر یک از آنها را داشته باشد.

بدیهی است، این مورد و موارد مشابه، در یک بازنگری بر مجموعه قوانین ناظر بر امور تجاری می‌باید مطرح نظر قانونگذار قرار گیرد و بانکها با استمداد از ادارات حقوقی خود و نیز صاحبانظران و حقوقدانان، چنانکه فوقاً اشاره شد، به اتخاذ و تمهید راه‌حل‌های قانونی منطبق بر موازین شرعی اقدام نمایند.

خلاصه و نتیجه

چنانکه در بحث آغازین این مقاله اشاره شد، به نظر نویسنده، مسائل اساسی فراروی نظام بانکی جدید، در سه زمینه و یا محور اساسی ذیل مطرح است:

۱ - مسائل مربوط به قوانین و مقررات.

۲ - مسائل مربوط به ساختار.

۳ - مسائل مربوط به ماهیت و نوع عملیات در نظام بانکی جدید.

به لحاظ وسعت دامنه تحقیق، مسائل مربوط به قوانین و مقررات ناظر بر سیستم بانکی کشور در این مقاله به طور جامع الاطراف مورد بررسی و نقد قرار گرفت.

در بحث سابقه موضوع، عنوان گردید که سیر تحول قانونگذاری در ارتباط با قوانین و مقررات ناظر بر بانکداری کشور، برخلاف آنچه در بادی امر متبادر به ذهن می‌شود از سابقه‌ای دیرینه و پشتوانه‌ای قابل ملاحظه برخوردار است.

در این رابطه، از لحاظ تاریخی به فهرست قوانین و مقرراتی اشاره شد که مستقیماً و یا غیرمستقیم در ارتباط با بانک و بانکداری تدوین گردیده‌اند و با توجه به اینکه از مجموعه یاد شده، قانون پولی و بانکی مصوب تیرماه ۱۳۵۱ و قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب شهریورماه ۱۳۶۲ از جمله قوانینی به شمار می‌روند که در حال حاضر ناظر و حاکم بر سیستم بانکی می‌باشند هر یک از قوانین مذکور، به لحاظ اهمیت و ارتباط نزدیک با نظام کنونی بانکی کشور به تفصیل مورد بررسی و نقد قرار گرفت.

در ادامه بحث، ضمن تبیین موارد تداخل، تناقض و ابهامات مربوط به قوانین مذکور، پیشنهادهاتی در ارتباط با لزوم بازنگری بر مجموعه قوانین و مقررات ناظر بر سیستم بانکی کشور به طور اعم و ضرورت تجدیدنظر اساسی در دو قانون مورد بحث به طور اخص ارائه گردید.

در بررسی و نقد قانون پولی و بانکی کشور مصوب تیرماه ۱۳۵۱، نویسنده مصوبه مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۲۵ هیات دولت و تبصره ۸ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در خصوص اصلاح ترکیب شورای پول و اعتبار را از موارد تضعیف و مغایر با استقلال بانک مرکزی عنوان نموده و این تغییر را افزون بر دلایل ارائه شده در متن مقاله، به ویژه از لحاظ تداخل سیاستهای پولی و مالی چه از جهات نظری و چه از ابعاد کاربردی مقرون به مصلحت ندانسته است و نمی‌داند. در بحث مربوط به بررسی و نقد قانون عملیات بانکی بدون ربا، نویسنده ضمن ارائه نقاط ضعف، تداخل‌ها و تناقض‌های موجود در قانون مذکور، لزوم و ضرورت قطعی تجدیدنظر اساسی در آنرا در اینگونه موارد خاطر نشان می‌نماید.

نویسنده با توجه به تحقیق جامع الاطراف خود و مجموعه مسائل مطروحه در آن، ضمن اشاره به

قوانین و مقررات دیگر که به نحوی از انحاء و به طور غیرمستقیم در ارتباط با نظام بانکی جدید می‌باشند، به عنوان نتیجه غائی از این تحقیق، بر ضرورت تهیه، تدوین و تصویب یک مجموعه هماهنگ و منسجم UNIFIED BANKING LAW تاکید و توجه مقامات ذیربط و مشخصاً مقامات بانک مرکزی را به انجام این مهم معطوف می‌دارد.

والسلام علی من اتبع الهدی

پی‌نوشت

- ۱ - برگزارکننده موسسه بانکداری ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- ۲ - روزنامه اطلاعات، شماره ۲۰۰۰۴ مورخ ۲۲ شهریور ماه ۱۳۷۲.
- رهنمون، فصلنامه علمی، پژوهشی پیرامون موضوعات مختلف علوم و معارف اسلامی، نشریه مدرسه عالی شهید مطهری - شماره ۷.
- روند، فصلنامه علمی، تخصصی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سال چهارم، شماره ۱۴ و ۱۵، پائیز و زمستان ۱۳۷۲.
- مجموعه سخنرانیها و مقالات ارائه شده به چهارمین سمینار بانکداری اسلامی «یکدهه عملکرد بانکداری اسلامی در ایران» ۱۰ و ۱۱ شهریورماه ۱۳۷۲، نشریه شماره ۲۹ موسسه بانکداری ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- ۳- این نشریه تحت عنوان مذکور و در سه مجلد در سال ۱۳۷۲ توسط موسسه تحقیقات پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی منتشر و به ترتیب مجموعه قوانین پولی و بانکی و سایر قوانین ذیربط را در سه دوره:

از سال ۱۲۸۵ تا سال ۱۳۳۸

از سال ۱۳۳۸ تا سال ۱۳۵۷

از سال ۱۳۵۷ تا سال ۱۳۷۰

متضمن است.

- ۴ - «تامین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند در شکل تعاون از راه وام بدون بهره یا همراه مشروع دیگر...»

«نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم، صحیح و استوار است.»

«بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه،...»

و مانند اینهاست که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است». قسمتی از اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۵ - عنوان نشریه‌ای است که به همین نام و در دو مجلد از سوی موسسه تحقیقات پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نشر یافته و مجموعه مصوبات مذکور را از سال ۱۲۹۱ تا سال ۱۳۷۰ متضمن است.

۶ - والی نژاد (مرتضی)، مجموعه قوانین و مقررات بانکی، انتشارات مرکز آموزش بانکداری، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (شماره ۱۳)، چاپ اول ۱۳۶۸ - ص ۲۳.

همچنین: دکتر محمدی (ولی‌اله)، بانک و عملیات بانکی، انتشارات موسسه عالی حسابداری (شماره ۲۴)، چاپ اول ۱۳۴۷، ص ۲۶۷.

۷ - همان ماخذ نخست، همان صفحه.

۸ - همان ماخذ، همان صفحه و نیز صفحات ۲۳ و ۲۴.

۹ - همان ماخذ، ص ۲۴.

۱۰ - همان ماخذ، صفحات ۲۴ و ۲۵.

برای مزید اطلاع نگاه کنید به بانک و عملیات بانکی تألیف دکتر محمدی (ولی‌اله)، صفحات ۲۷۷ - ۲۶۹.

۱۱ - دکتر هدایتی (سیدعلی اصغر)، تبیین جایگاه بانک مرکزی و ابزارهای سیاست پولی در نظام بانکداری بدون ربا، مقاله ارائه شده به دومین سمینار «سیاستهای پولی و ارزی، ۳۰ و ۳۱ اردیبهشت ماه ۱۳۷۱، مندرج در گزارش دومین سمینار سیاستهای پولی و ارزی، انتشارات موسسه تحقیقات پولی و بانکی ص ۳۶.

۱۲ - مقارن تهیه و تدوین «اساسنامه پولی و بانکی کشور» و مشخصاً پس از تاسیس و شروع فعالیت بانک مرکزی ایران، نظرات موافق و مخالفی پیرامون فلسفه پیدایی و ضرورت وجودی بانک مرکزی از جانب برخی از متخصصان و مقامات اقتصادی کشور اظهار گردید.

«بانک مرکزی و سیاست حفظ ارزش پول» یکی از جامع‌ترین این اظهارنظرهاست که به صورت مقاله‌ای مبسوط و مستدل در شماره ۴۱۳ مورخ آبان ماه ۱۳۴۱ «تحقیقات اقتصادی»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی و اقتصادی دانشگاه تهران نشر یافته است.

نویسنده مقاله، مرحوم عبدالحسین بهنیا که در آن هنگام مسئولیت وزارت دارایی را نیز بر عهده داشتند، به عنوان یکی از نتایج حاصله از بحث خود چنین می‌نگارند:

«... به عقیده اینجانب مهمترین وظیفه دولت اقدام در پائین آوردن قیمت‌هاست. اقتصاد ایران قوه تحمل قیمت‌های فعلی را ندارد، گرانی ملاک توسعه و پیشرفت اقتصادی نیست، بخصوص که این قیمت را

باید با وسایل مصنوعی نگهداشت، و با وسائل مصنوعی نمی‌توان بدون ضرر، تولید داخلی را در مقابل رقابت خارجی حفظ کرده و مردم را به پرداخت قیمت‌های بی‌تناسب با درآمدها برای احتیاجات اولیه زندگی محکوم ساخت. اما در وضع حاضر در تجسس موازنه‌ای که لازمه تثبیت و بهبود اقتصاد ایران است نمی‌توان در دو مسیر مختلف حرکت کرد: هم موجبات تثبیت ارزش ریال را فراهم ساخت و هم در تنزل قیمت‌ها کوشید. وظیفه تثبیت ارزش پول را بر سایر وظایف باید مقدم دانست و با سیاست پولی یا هر تدبیر دیگری به هدف رسید. همان ماخذ مورد اشاره، ص ۲۶.

۱۳ - ماخذ شماره ۱۱، همان صفحه.

۱۴ - ترکیب شورای پول و اعتبار به موجب قانون بانکی و پولی کشور به شرح ذیل پیش‌بینی گردیده

بود:

- ۱ - رئیس کل بانک مرکزی ایران
 - ۲ - وزیر صنایع و معادن
 - ۳ - وزیر بازرگانی (پس از تشکیل وزارت اقتصاد، به جای وزیر صنایع و معادن و وزیر بازرگانی، وزیر اقتصاد در این شورا شرکت می‌نمود)
 - ۴ - وزیر کشاورزی
 - ۵ - دادستان کل دیوان عالی کشور
 - ۶ - نماینده اتاق بازرگانی
 - ۷ - دبیرکل شورای عالی اقتصاد (با انحلال این شورا، شرکت دبیرکل آن در شورای پول و اعتبار منتفی گردید)
 - ۸ - دبیرکل شورای پول و اعتبار
 - ۹ - مدیرکل بانک ملی ایران
 - ۱۰ - یک تن نماینده بانکهای خصوصی
 - ۱۱ - یک تن استاد اقتصاد به معرفی دانشگاه
 - ۱۲ - یک تن نماینده شورای کشاورزی مرکز
 - ۱۳ - یک تن متخصص اقتصاد صنعتی
 - ۱۴ - یک تن متخصص اقتصاد پولی و مالی
 - ۱۵ - یک تن متخصص اقتصاد کارگری
 - ۱۶ - مدیرعامل سازمان برنامه
- ۱۵ - ترکیب شورای پول و اعتبار به موجب بند ب ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی کشور به شرح ذیل

پیش‌بینی گردیده بود:

- ۱- رئیس کل بانک مرکزی ایران
 - ۲- دادستان کل کشور
 - ۳- یک نفر از معاونان وزارت دارائی
 - ۴- یک نفر از معاونان وزارت اقتصاد به معرفی وزیراقتصاد
 - ۵- رئیس دفتر بودجه
 - ۶- رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران
 - ۷- مدیرعامل کانون بانکها موضوع ماده ۳۸ این قانون
 - ۸- دو نفر مطلع در امور مالی و پولی به تشخیص و انتخاب وزیردارائی
 - ۹- یک نفر مطلع در امور بازرگانی و صنعتی به تشخیص و انتخاب وزیراقتصاد
 - ۱۰- یک نفر مطلع در امور کشاورزی به تشخیص و انتخاب وزیرکشاورزی
- به موجب تبصره ۱ همین ماده ریاست شورای پول و اعتبار با رئیس کل بانک مرکزی ایران بوده است.

این ترکیب متعاقباً طبق لایحه قانونی اصلاح قانون پولی و بانکی کشور مصوب شورای انقلاب اسلامی ایران تغییر یافت و اعضاء شورای پول و اعتبار به شرح ذیل تعیین گردید:

- ۱- رئیس کل بانک مرکزی ایران
 - ۲- دادستان کل کشور یا معاون او
 - ۳- معاون وزارت اموراتقتصادی و دارائی به معرفی وزیر مربوطه
 - ۴- معاون سازمان برنامه و بودجه به معرفی وزیر مربوطه
 - ۵- رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران
 - ۶- دو نفر مطلع در امور مالی و پولی به تشخیص و انتخاب وزیرامور اقتصادی و دارائی
 - ۷- یکی از خبرگان بانکی به تشخیص و انتخاب ریاست کل بانک مرکزی ایران
 - ۸- معاون وزارت کشاورزی و عمران روستائی
 - ۹- معاون وزارت بازرگانی
 - ۱۰- معاون وزارت صنایع و معادن به معرفی وزیر مربوطه
- گفتنی است که در این تغییر نیز ریاست شورا همچنان با رئیس کل بانک مرکزی ایران بوده است.

چنانکه اشاره شد، تغییر در ترکیب هیات عامل بانک مرکزی و در واقع تضعیف نقش

بانک مذکور، از جمله اهدافی بود که مطمح نظر وزیر وقت دارائی قرار داشت. بدین توضیح که در قانون بانکی و پولی کشور، طبق مواد ذریبط، تعیین هیات عامل بانک مرکزی: رئیس کل، قائم مقام دبیرکل و سه معاون بانک در هر مورد مستلزم تصویب هیات وزیران بوده است، لکن در قانون پولی و بانکی کشور، بر اساس بند ۵ ماده ۱۹ قانون، «معاونان بانک از طرف رئیس کل بانک مرکزی منصوب و وظایف آنان به وسیله نامبرده تعیین می‌شود.»

۱۶ - شادروان دکتر عبدالعلی جهانشاهی استاد عالیقدر دانشگاه تهران و بنیانگذار محاسبات اقتصادی

ملی در ایران

۱۷ - دکتر جمشید آموزگار

۱۸ - تبیین جایگاه بانک مرکزی و ابزارهای سیاست پولی در نظام بانکداری بدون ربا، مقاله ارائه شده توسط نویسنده به دومین سمینار سیاستهای پولی و ارزی اردیبهشت ماه ۱۳۷۱، انتشارات موسسه تحقیقات پولی و بانکی، ص ۳۶.

۱۹ - تعیین حداقل و یا حداکثر نسبت سهم سود بانکها در عملیات مشارکت و مضاربه. این نسبت‌ها ممکن است در هر یک از رشته‌های مختلف متفاوت باشد.

۲ - تعیین رشته‌های مختلف سرمایه‌گذاری و مشارکت در حدود سیاستهای اقتصادی مصوب و تعیین حداقل سود احتمالی برای انتخاب طرحهای سرمایه‌گذاری و مشارکت. حداقل سود احتمالی ممکن است در هر یک از رشته‌های مختلف متفاوت باشد.

۳ - تعیین حداقل و حداکثر نسبت سود بانکها در معاملات اقساطی و اجاره به شرط تملیک در تناسب با قیمت تمام شده مورد معامله. این نسبتها ممکن است در موارد مختلف متفاوت باشد.

۴ - تعیین انواع و میزان حداقل و حداکثر کارمزد خدمات بانکی (مشروط بر اینکه بیش از هزینه کار انجام شده نباشد) و حق الوکاله بکارگیری سپرده‌های سرمایه‌گذاری که توسط بانکها دریافت می‌شود.

۵ - تعیین نوع، میزان، حداقل و حداکثر امتیازات موضوع ماده ۶ و تعیین ضوابط تبلیغات برای بانک در این موارد.

۶ - تعیین حداقل و حداکثر میزان مشارکت، مضاربه، سرمایه‌گذاری، اجاره به شرط تملیک، معاملات اقساطی، نسبه، سلف، مزارعه، مساقات، جعاله و قرض الحسنه برای بانکها و یا هر یک از آنها در هر یک از موارد و رشته‌های مختلف و نیز تعیین حداکثر تسهیلات اعطائی به هر مشتری.

۲۰ - برای مزید اطلاع نگاه کنید به:

- نقش استقلال بانک مرکزی، مقاله ارائه شده توسط نویسنده به نخستین سمینار سیاستهای پولی و ارزی، (اسفند ماه ۱۳۶۹)، انتشارات موسسه تحقیقات پولی و بانکی، اسفندماه ۱۳۶۹، صفحات ۵۸ - ۵۳ و نیز:

- تبیین جایگاه بانک مرکزی و ابزارهای سیاست پولی در نظام بانکداری بدون ربا، مقاله ارائه شده توسط نویسنده به دومین سمینار سیاستهای پولی و ارزی (اردیبهشت ماه ۱۳۷۱)، انتشارات موسسه تحقیقات پولی و بانکی، صفحات ۴۳ - ۴۰.

۲۱ - تا هنگام نگارش این مقاله (تیرماه ۱۳۷۴) شورای پول و اعتبار با ترکیب پیش‌بینی شده در تبصره ۸ برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور هنوز تشکیل نگردیده بود، لکن مقارن همان ایام، چنانکه پیش‌بینی می‌شد، شورای مذکور با ترکیب موصوف و به ریاست وزیرامور اقتصادی و دارائی تشکیل و آغاز به کار نموده است.

۲۲ - با توجه به ماده ۴ بخش دوم اساسنامه صندوق بین‌المللی پول که به تصویب مجلس شورای ملی سابق رسیده است و به موجب آن ارتباط ارزش پول کشورهای عضو با طلا قطع شده است، بند ب و به تبع آن بند ج ماده ۱ قانون پولی و بانکی کشور مفهوم قانونی و عملی ندارد.

۲۳ - ماده ۲۶: «پس از تصویب این قانون، کلیه قوانین و مقررات مغایر لغو و اختیارات و وظایف مذکور در قانون پولی و بانکی کشور و لایحه قانونی اداره امور بانکها و متمم آن که در این قانون به مراجع دیگری سپرده شده است از مراجع قبلی سلب می‌گردد.»

۲۴ - بند ۷ ماده ۲ قانون عملیات بانکی بدون ربا «عملیات بانکی مربوط به آن قسمت از برنامه های اقتصادی مصوب که از طریق سیستم پولی و اعتباری باید انجام گیرد».

مفاد قسمت اخیر بند ۸ همان ماده: «صدور اسناد مربوط به انواع حسابهای قرض‌الحسنه، جاری و پس‌انداز و سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت دار».

بند ۹ همان ماده: «اعطای وام و اعتبار بدون ربا (بهره)».

۲۵ - برای مزید اطلاع نگاه کنید به مقالات مذکور در بند ۲۰ و نیز مقاله دیگر نویسنده، مذکور در بند ۲

فوق.

۲۶ - به عنوان مثال، قانون مورد بررسی، از لحاظ برخی عملیات مجاز بانکی که تکلیف آن در قانون پولی و بانکی کشور روشن شده است مسکوت است (بند ب ماده ۳۰ و ماده ۳۴ قانون پولی و بانکی کشور).

۲۷ - اینگونه موسسات که به اصطلاح قانون محاسبات عمومی، «موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» تعریف شده‌اند (ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶) موسساتی هستند که بنابر مقتضیات و مصالح خاص انقلاب ایجاد و یا به مالکیت عمومی (دولتی) درآمده و به انجام وظایف و

خدماتی که از نظر قانون محاسبات عمومی جنبه عمومی دارد، می‌پردازند.

به نظر نویسنده، با توجه به اینکه موسسات مذکور، در عداد اشخاص حقوقی بخش عمومی (دولتی) گروه‌بندی می‌شوند، قید «غیردولتی» در مورد آنها زائد است. شاید استدلال واضعان قانون محاسبات این باشد که موسسات یاد شده، برخلاف سایر موسسات عمومی (دولتی) از شمول قانون محاسبات عمومی خارجند، معذک این استثناء، قید واژه غیردولتی را در نامگذاری آنها توجیه نمی‌نماید.

۲۸- استاد بزرگوار شهید عالیقدر سیدمحمدباقر صدر در این زمینه در اثر گرانقدر خود به نام «البنک اللاریوی فی الاسلام» (بانک بدون ربا در اسلام) می‌فرمایند: «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 بشود» ماخذ: شهید سیدمحمدباقر صدر، بانک اسلامی، ترجمه ح. ۱. خنجی، انتشارات الفتح، ماخذ اصلی: السیدمحمدباقرالصدر، البنک اللاریوی فی الاسلام (اطروحه للتعويض عن الربا، و درسه لكافه اوجه نشاطات النبوك فی ضوء الفقه السلامی)، دارالتعارف للمطبوعات، بیروت، لبنان، ۱۳۹۸ هـ ۱۹۷۸ م، «ضمان الودیعه»، ص ۳۲.

۲۹- برخی از صاحب نظران، نظام بانکداری اسلامی را از نظر ساختار STRUCTURE علی‌الاصول مبتنی بر مشارکت در سود و زیان PROFIT AND LOSS SHARING و یا اصطلاحاً PLS می‌دانند.

به نظر گروهی دیگر، با توجه به اینکه در نظام بانکداری اسلامی به مفهوم واقعی کلمه «ارزش ویژه منفی» نباید و نمی‌تواند مطرح باشد، بنابراین نظام مورد بحث در واقع نظامی است مبتنی بر سود PROFIT SHARING.

برخی از صاحب نظران دیگر، نظام بانکداری اسلامی را از لحاظ ساختار ترکیبی از مشارکت در سود و زیان (PLS) در ارتباط با عقد شرکت یا شراکت - سوده متعارف حاصل از مبادلات MARK UP یا PROFIT MARGIN در ارتباط با عقد بیع تلقی می‌نماید.

۳۰- لزوم جامعیت قانون مورد بررسی ایجاب می‌نمود که نظارت بانک مرکزی بر موسسات اعتباری نیز در متن قانون ذکر شده باشد.

در این رابطه، صندوقهای قرض الحسنه، چنانکه قبلاً اشاره شد، از دو دیدگاه مطرح خواهند گردید:

۱- اینکه موسسات مذکور از نظر ماهیت، موسسات اعتباری، تلقی شوند.

۲- اینکه از نظر سیاست و خط مشی دولت، موسسات یاد شده، تدریجاً در نظام بانکی

کشور جذب و تحت نظارت بانک مرکزی قرار گیرند.

به اعتقاد نویسنده، نظر دوم مرجح است.

۳۱- اهم این موسسات را صندوق بین‌المللی پول، بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه و شرکت مالی

بین‌المللی و موسسه بین‌المللی توسعه می‌توان نام برد.

۳۲- با توجه به اینکه معاملات نقدین (خرید و فروش طلا و نقره) نوعاً از طریق معاواة (خرید و فروش آبی) انجام می‌پذیرد، جواز شرعی اینگونه معاملات لازم است مورد استفاده قرار گیرد.

۳۳- خرید دین و به تعبیر رساتر و کاملتر «بیع دین» مستند بر مصوبه مورخ ۱۳۶۱/۸/۲۶ شورای نگهبان و بر اساس مفاد مادتين ۱ و ۲ «آئین‌نامه موقت تنزیل اسناد و اوراق تجاری و مقررات اجرائی آن عبارتست از «تنزیل آن دسته از اسناد و اوراق بهادار که مفاد آنها حاکی از بدهی ناشی از معاملات تجاری باشد».

مستند فقهی «بیع دین» نظراتی است که غالب فقهاء عظام در آثار گرانقدر خود متعرض آن گردیده‌اند که شاید بدون هیچگونه مبالغه، جامعترین این نظرات متعلق به حضرت امام خمینی قدس سره الشریف باشد. حضرت امام خمینی (ره) در جلد اول از مجموعه ۵ جلدی کتاب البیع خود، پس از اشاراتی کوتاه در تعریف و تبیین «بیع دین»، کلی و در ذمه بودن و نیز ما بازاه خارجی دین را از عناصر اصلی تشکیل دهنده آن برمی‌شمارند، مفهوم آن این است که جز با تحقیق عناصر مذکور دین «واقعی» تحقق نمی‌پذیرد و به عبارت دیگر وجود عناصر یاد شده لازمه تحقق «بیع دین» است (حضرت امام خمینی (ره)، کتاب البیع، جلد اول، انتشارات موسسه مطبوعاتی اسماعیلیان، قم، ۱۳۶۴، صفحات ۳۳ و ۳۴).

- متفکر شهید استاد مرتضی مطهری، در زمینه مورد بحث، بیع دین - چنین اظهار نظر می‌فرمایند «مساله دیگر این است که آیا معامله بیع دین جایز است یا همیشه باید بیع عین باشد؟ یک وقت من عین کالا را مثلاً یک ضبط صوت را می‌فروشم و یک وقت دین را... مانعی ندارد که انسان دین خود را بفروشد. منتهی می‌گویند دین به دین نباید فروخته شود (مرتضی مطهری، ربا به ضمیمه بیمه، انتشارات صدا، قم، ۱۳۶۸، ص ۸۰).

تردید نمی‌توان داشت که برداشت استاد مطهری نیز ناظر بر دین واقعی است و عدم توجه به این امر دقیقاً نقطه ضعفی است که متأسفانه از کاربرد ابزار «خرید دین» در تجربه نظام بانکداری بدون ربا ملاحظه گردیده است. توصیه بانک مرکزی به بانکهای کشور مبنی بر اینکه بانکها مانده تسهیلات اعطائی خود را در رابطه با خرید دین به صفر برسانند به احتمال قریب به یقین با عنایت به مشکلات اجرائی این ابزار بوده است.

۳۴- متفکر شهید استاد مرتضی مطهری، ربا به ضمیمه بیمه، انتشارات صدا، ۱۳۶۸ صفحات ۹ -

۲۹۸.

۳۵- همان ماخذ، همان صفحه.