

شماره چاپ: ۱۴۰۴

دوره نهم - سال سوم

شماره ثبت: ۵۶۲

تاریخ چاپ: ۱۳۹۴/۲/۲۳

اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح عملیات بانکی بدون ربا»  
۱. کلیات طرح از دیدگاه صاحب نظران

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۴۴۴۵

شهریورماه ۱۳۹۴

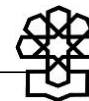


## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۴	محورها و شرح تغییرات طرح عملیات بانکی بدون ربا
۹	دیدگاه صاحب‌نظران در خصوص طرح عملیات بانکی بدون ربا
۱۰	۱. ایرج توتونچیان
۱۳	۲. سیدمهدی زریباف
۱۵	۳. حسن سبحانی
۱۸	۴. سیدمحمد رضا سیدنورانی
۲۱	۵. احمد شعبانی
۲۳	۶. مرتضی عزتی
۲۶	۷. حسین عیوضلو
۳۱	۸. اکبر کمیجانی
۳۵	۹. کامران ندری
۳۸	جمع‌بندی نظرات و نتیجه‌گیری
۴۴	منابع و مآخذ





اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح عملیات بانکی بدون ربا»  
۱. کلیات طرح از دیدگاه صاحب‌نظران

چکیده

ضرورت اصلاح قانون بانکداری بدون ربا به دلایل متعددی چون وجود مشکلات عدیده در نظام بانکی کشور با منشأ قانونی، وجود شبهاتی در عملکرد ربوی بانک‌ها، صوری شدن بخش زیادی از عقود بانکی، عدم تناسب برخی عقود با ماهیت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و تحول بانکداری اسلامی در دنیا بر کسی پوشیده نیست.

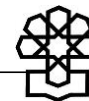
مجلس شورای اسلامی با تشخیص این ضرورت و با عنایت به عدم ارائه لوایح بانکداری و بانک مرکزی توسط دولت، «طرح عملیات بانکی بدون ربا» را با قید یک فوریت در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۴/۲/۸ تصویب و جهت بررسی به کمیسیون اقتصادی و سایر کمیسیون‌های فرعی ارجاع داد.

طرح عملیات بانکی بدون ربا در ۶ فصل تنظیم شده است: در **فصل اول** برخی تغییرات در تعاریف، اهداف و وظایف بانک‌ها صورت گرفته است. در **فصل دوم** به تجهیز منابع پولی بانک‌ها اشاره شده که با حفظ کلیات چارچوب فقهی قانون موجود، واجد برخی اصلاحات و نوآوری‌ها در عقود بانکی است. بیشترین تغییر در **فصل سوم** که مربوط به تخصیص منابع بانکی با هدف ایجاد بستر اجرای صحیح عقود بانکی و اصلاح انگیزه‌هاست، رخ داده و تشکیل مؤسسات تخصصی با نام «مؤسسه تخصصی مشاوره و تأمین مالی» به‌عنوان الگوی جدید برای ارائه تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی پیشنهاد شده است. **فصل چهارم** اختصاص به سازوکار وصول مطالبات بانک‌ها دارد. **فصل پنجم** به وظایف و ابزارهای سیاستگذاری پولی و اعتباری بانک مرکزی در نظام بانکی و تشکیل شورای فقهی در ارکان بانک مرکزی پرداخته است. **فصل ششم** نیز حاوی موضوعات متفرقه می‌باشد.

گزارش حاضر به بررسی دیدگاه صاحب‌نظران بانکداری اسلامی با هدف ارائه راهبردهایی در راستای بازنگری و اصلاح طرح عملیات بانکی بدون ربا می‌پردازد. این طرح ضمن داشتن نقاط ضعف متعدد دارای برخی نقاط قوت همچون ساماندهی قرض‌الحسنه و توسعه روش‌های تجهیز منابع، استفاده از سازوکارهای خودکنترل در تخصیص منابع، تجمیع روش‌های تخصیص منابع و تفکیک آن به تأمین نیازهای مصرفی و تولیدی (بنگاه‌های اقتصادی)، وجود برخی پیشرفت‌ها و اصلاحات در عقود بانکی و اعطای اختیار به نظام بانکی در ابداع و به‌کارگیری روش‌های جدید تجهیز و تخصیص منابع منطبق با موازین شرعی است.

نقدها و ایرادهای وارد بر طرح عملیات بانکی بدون ربا مبتنی بر دیدگاه صاحب‌نظران در ۵ محور شامل نقدهای بنیادی، نقدهای روشی، نقدهای مربوط به نهادسازی جدید («مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» و «شورای فقهی بانک مرکزی»)، نقدهای فقهی و سایر نقدها خلاصه می‌شود که مهمترین آنها عبارتند از:

۱. حفظ چارچوب قانون بانکداری بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۲ و عدم پرداختن به نقدها و ضعف‌های اساسی و بنیادی که منجر شده است اصلاح زیربنایی و تغییر اساسی در قانون سال ۱۳۶۲ صورت نگرفته و شبهات ربوی و صوری بودن عملیات بانکی فعلی ناشی از اجرای قانون، کماکان باقی بماند.
۲. عدم جامع‌نگری طرح نسبت به سایر جنبه‌های بانکداری همچون خدمات بانکداری متعارف، جنبه‌های احتیاطی و سلامت بانکی، فرآیندهای قانونی تشکیل، فعالیت و انحلال بانک‌ها، حفاظت از حقوق مشتریان، مدیریت بحران و مقررات انتظامی.
۳. وجود نگاهی آمرانه و دستوری به بانک‌ها در محیطی کاملاً برنامه‌ریزی شده و نقض آشکار اصول حاکمیت شرکتی بانک‌ها و دیگر مؤسسات اعتباری که منجر شده است بیشتر مسئولیت‌ها و اختیارات هیئت عامل آنها سلب شود.
۴. تداخل و همپوشانی زیاد طرح با قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۲ به نحوی که مواد ناظر بر اهداف و وظایف نظام بانکی، مسئولیت‌ها، وظایف و اختیارات بانک مرکزی و عملیات بانکی در کنار هم ذکر شده‌اند در حالی که تفاوت ماهیت و کارکردهای بانک مرکزی و بانک‌ها نیازمند قوانین مجزا برای هر یک است.
۵. ایرادات روشی همچون پایین بودن دقت‌های قانون‌نویسی، عدم رعایت تمایز بین قانون و آیین‌نامه در موارد متعدد، فقدان ارائه آسیب‌شناسی از قانون قبلی و عدم اصلاح قانون قبلی به جای ارائه یک طرح جدید.
۶. پیشنهاد تأسیس مؤسسه‌هایی به نام «مؤسسات مشاوره تخصصی و تأمین مالی» جهت تخصیص منابع بانک‌ها به بنگاه‌ها که دارای ابهامات، اشکالات و ضعف‌های جدی از جمله نداشتن پشتوانه نظری و عملی، افزایش هزینه و پیچیدگی تأمین مالی، ابهام در ساختار و نحوه فعالیت، ایجاد زمینه‌های رانت‌جویی و فساد، تعدد مؤسسات و نبود نیروهای تخصصی کافی و نهایتاً انفکاک تجهیز منابع (توسط بانک) از تخصیص آنها (توسط مؤسسات) است.
۷. تشکیل شورای فقهی بانک مرکزی با ساختار و وظایف پیشنهاد شده در طرح به‌دلایلی همچون اضافه شدن این شورا به‌عنوان یکی از ارکان بانک مرکزی، فراتر رفتن از جنبه مشورتی و ورود به حوزه تصمیم‌گیری و اجرایی، عدم ضرورت منصوب شدن اعضای شورا از طرف مقام رهبری، ابهام در ساختار پاسخگویی و دوره مأموریت و نیز نحوه عزل آنها دارای اشکالات جدی است.



۸. وجود اشکالات فقهی همچون امکان صوری شدن اجرای عقود، اضافه نمودن برخی عقود همچون سپرده تعاونی به عنوان سپرده وام خواه، چالش برانگیز بودن استفاده از عقد صلح، تغییر کارکرد اصلی عقود به دلیل دستکاری و تحمیل شروط ضمن عقد.

نتیجه این گزارش بیانگر این است که طرح پیشنهادی عملیات بانکی بدون ربا صرفنظر از برخی نقاط قوت و تلاش طراحان محترم نسبت به اصلاح قانون، از منظر صاحب نظران اقتصاد و بانکداری اسلامی دارای ضعفها و اشکالات متعددی بوده و تحول معنادار و قابل قبولی را نسبت به قانون فعلی ایجاد نمی کند (البته لازم به ذکر است برخی از نظرات ارائه شده توسط صاحب نظران ممکن است وارد نبوده و یا بی ارتباط با اهداف این طرح باشد). بر این اساس، پیشنهاد می شود مجلس محترم، در صورت عدم ارائه لایحه از سوی دولت محترم، ترکیب جدیدی از: مقامات ذیربط دولتی از بانک مرکزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، نمایندگان مرتبط مجلس، بانکداران حرفه ای و با تجربه، مدرسین دانشگاهی و صاحب نظران مرتبط را انتخاب و ضمن انجام یک بررسی مجدد و با ملاحظه پیش نویس لایحه ای که توسط دولت در حال نگارش و ارائه هست مبادرت به اصلاح اساسی طرح ارائه شده نماید تا طرح اصلاح شده از جامعیت، مقبولیت و قابلیت اجرای بیشتری برخوردار باشد.

#### مقدمه

اکنون ۳۲ سال از اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا که در شهریورماه سال ۱۳۶۲ به تصویب رسید و از ابتدای سال بعد از آن به اجرا گذارده شد، سپری شده است. در طی سه دهه گذشته نظرات و بررسی های متعددی درخصوص میزان کارآمدی و تطابق این قانون با موازین شرعی هم از نظر متن قانون و هم از نظر کیفیت اجرای آن در محافل کارشناسی و دانشگاهی مطرح شده است. در این میان برخی، یکی از عوامل مهم شکل گیری وضعیت کنونی نظام بانکی را که با مشکلات عدیده ای روبرو است، متوجه قانون بانکداری نموده و بر عدم روزآمدسازی آن براساس نیازها و پیشرفت های حوزه بانکداری تأکید می نمایند و برخی دیگر ریشه مشکلات را در عدم اجرای صحیح قانون مصوب به دلیل نبود سازوکارها و مدل عملیاتی برای پیاده نمودن این قانون می دانند. در این میان نقطه اشتراک اجماع کارشناسی به خصوص در دهه اخیر را می توان ضرورت بازنگری در قانون عملیات بانکی بدون ربا براساس نگاه آسیب شناسانه به وضع موجود و با ملاحظه قابلیت حداکثری در مقام اجرا دانست.

در دهه گذشته تلاش های زیادی با هدف ارائه بسته اصلاحی و تحول در بانکداری و قانون عملیات بانکی بدون ربا صورت گرفته است ولی این تلاش ها در دستگاه ها و نهادهای مسئول، در حوزه بازنگری در قوانین نظام بانکی که به ارائه پیش نویس لوایح حوزه بانکداری و بانک مرکزی نیز منجر شده است، به دلیل عدم ارائه رسمی آنها تاکنون، نتیجه ای دربر نداشته است. بر این اساس مجلس شورای اسلامی

در سال‌های اخیر (در دوره نهم) براساس تشخیص ضرورت بازنگری در قانون عملیات بانکی بدون ربا سال ۱۳۶۲ اقدام به تشکیل کارگروه‌هایی جهت مطالعه بر روی محورها و موارد اصلاحی قانون کرد که منجر به ارائه «طرح عملیات بانکی بدون ربا» شده و یک فوریت آن در تاریخ ۱۳۹۴/۲/۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

گزارش حاضر به بررسی کلیات و محورهای اصلی طرح بانکداری بدون ربا از منظر صاحب‌نظران اقتصاد و بانکداری اسلامی با هدف ارائه ملاحظات و نکاتی جهت بازنگری و اصلاح در طرح اولیه، می‌پردازد. نظر هریک از اظهارنظرکنندگان درخصوص کلیات طرح حاضر به صورت مجزا ارائه شده است. لازم به ذکر است که نظرات منعکس شده در این گزارش براساس ویرایش اولیه طرح عملیات بانکی بدون ربا بوده و شامل اصلاحات و بازنگری‌های صورت گرفته پس از وصول طرح از سوی طراحان طرح نمی‌شود. بدیهی است با ارائه نسخه‌های بازنگری شده این طرح، نظرات درخصوص کلیات طرح به فراخور تغییر خواهد کرد.

### محورها و شرح تغییرات طرح عملیات بانکی بدون ربا

پیش از پرداختن به نقدهای وارد بر طرح عملیات بانکی بدون ربا، در این بخش به بررسی ساختار طرح و شرح تغییرات صورت گرفته نسبت به قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۲ و همچنین بررسی اهداف و وظایف «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» که انتقادات زیادی را به خود اختصاص داده است، پرداخته می‌شود.

#### ۱. ساختار طرح عملیات بانکی بدون ربا و تغییرات صورت گرفته

طرح بانکداری بدون ربا در فصول زیر طراحی شده است (شرح جزئیات در جدول و نمودار ۱):

۱. در فصل اول تعاریف، اهداف و وظایف نظام بانکی آمده است که نسبت به قانون فعلی منسجم‌تر بیان شده و برخلاف قانون سال ۱۳۶۲، مشتمل بر تعاریف است.
۲. در فصل دوم به سازوکارها و شیوه تجهیز منابع پولی بانک‌ها اشاره شده است که با حفظ چارچوب فقهی قانون فعلی، اصلاحات و نوآوری‌هایی در برخی عقود صورت گرفته است. رویکرد این بخش استفاده از ظرفیت فقهی در جهت پاسخ به عمده نیازهای مشتریان بوده است. بر این اساس برخی عقود همچون فروش اقساطی، جعاله و همچنین مشارکت مدنی در تأمین مالی مصرف‌کنندگان (و نه بنگاه‌ها) حذف شده و عقود دیگری همچون مباحه، اجاره به شرط قرض و صلح اضافه شده است.
۳. فصل سوم مربوط به تخصیص منابع بانکی است که بیشترین تغییر را نسبت به قانون موجود





داشته است. در بخش تخصیص منابع روش و سازوکار اعطای تسهیلات به بنگاه‌های کوچک و متوسط<sup>۱</sup> تغییر یافته است. تغییر صورت گرفته در این بخش بدین نحو است که عملیات تخصیص منابع بانکی به بنگاه‌های اقتصادی (به غیر از شرکت‌های سهامی عام پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار) صرفاً از طریق مؤسسات تخصصی با نام «مؤسسه تخصصی مشاوره تأمین مالی» صورت می‌گیرد. همچنین تأمین نیازهای مصرفی خانوارها برعهده بانک‌ها می‌باشد. در این فصل به نحوه تشکیل و چارچوب کلی فعالیت «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» اشاره شده است.

۴. فصل چهارم اختصاص به چارچوب و سازوکار وصول مطالبات بانک‌ها دارد که در قانون فعلی وجود ندارد. بر این اساس سازوکارهای اعتبارسنجی و نظارت بانک مرکزی بر شیوه اعتبارسنجی بانک‌ها، ارزیابی طرح‌ها، بیمه تسهیلات، رتبه‌بندی و دسته‌بندی مطالبات غیرجاری مشتریان در این طرح پیش‌بینی شده است.

۵. فصل پنجم به وظایف و ابزارهای سیاستگذاری پولی و اعتباری بانک مرکزی در نظام بانکی، تأسیس «مؤسسات رتبه‌بندی و تضمین تسهیلات»، تشکیل شورای فقهی در ارکان بانک مرکزی جهت نظارت و اظهارنظر نسبت به طراحی ابزارهای پولی و بانکی، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و... از جهت انطباق با موازین فقه اسلامی و تشکیل واحدهای نظارت شرعی در بانک‌ها پرداخته است.

۶. فصل ششم نیز حاوی موضوعات متفرقه است.

#### جدول ۱. مقایسه قانون عملیات بانکی بدون ربا و طرح اصلاحی عملیات بانکی بدون ربا

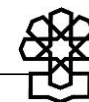
طرح پیشنهادی عملیات بانکی بدون ربا		قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲		
ماده (۱)	تعاریف	فصل اول: تعریف، اهداف و وظایف نظام بانکی	اهداف نظام بانکی	فصل اول: اهداف و وظایف نظام بانکی در جمهوری اسلامی ایران
ماده (۲)	اهداف نظام بانکی		ماده (۱)	
ماده (۳)	وظایف نظام بانکی (به تفکیک بانک مرکزی و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی)		ماده (۲)	
مواد (۴) تا (۱۴)		فصل دوم: تجهیز منابع پولی	مواد (۳) تا (۶)	فصل دوم: تجهیز منابع پولی
مواد (۱۵) تا (۲۱)	تأمین نیازهای مالی مصرف‌کنندگان نهایی (خانوارها)	فصل سوم: تخصیص منابع	مواد (۷) تا (۱۷)	فصل سوم: تسهیلات اعطایی بانک‌ها
مواد (۲۲) تا (۳۴)	تأمین نیازهای مالی بنگاه‌های اقتصادی			

۱. Small and Medium Enterprises (SMEs)

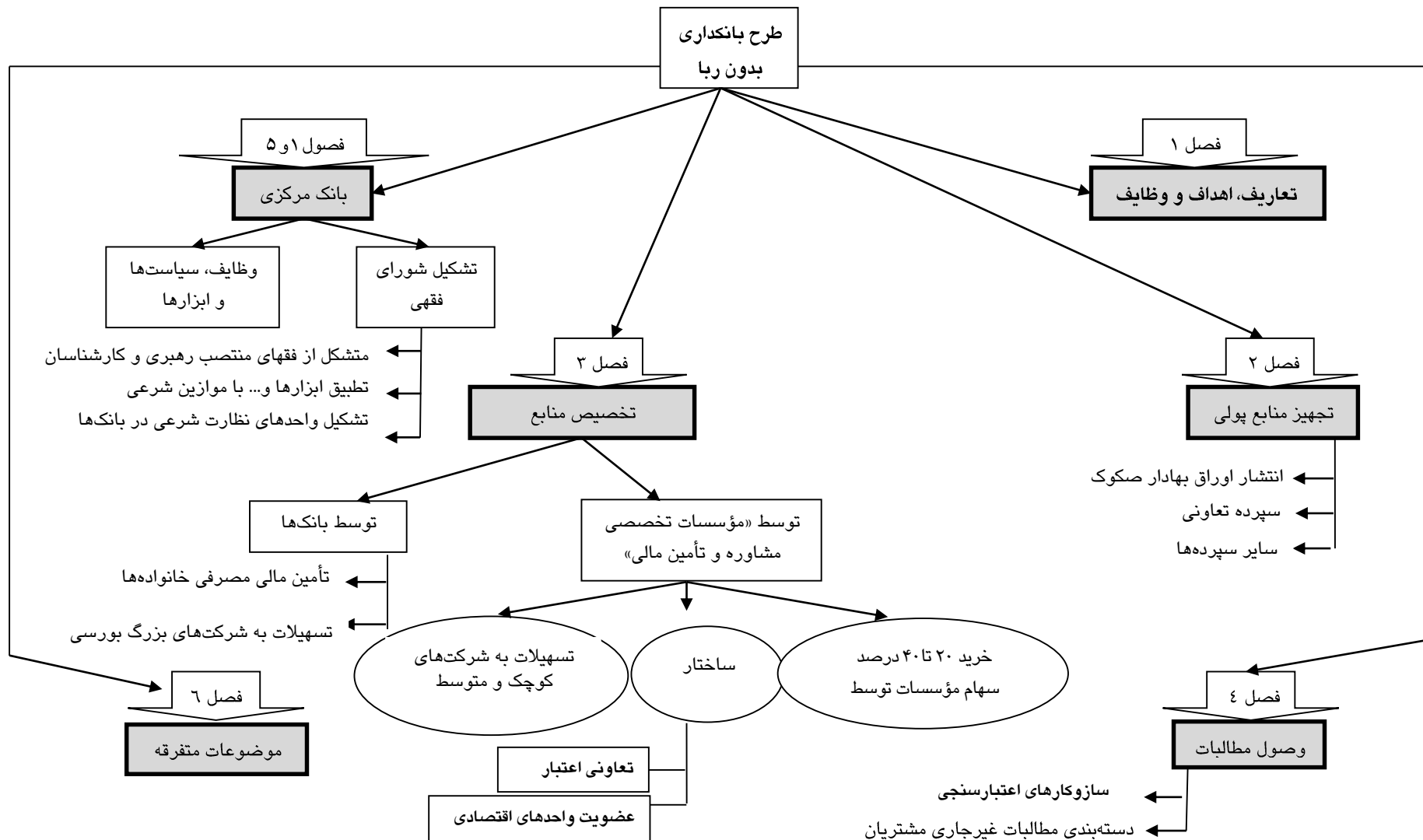
طرح پیشنهادی عملیات بانکی بدون ربا		قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲		
مواد (۳۵) تا (۴۳)	نحوه تشکیل و چارچوب کلی فعالیت «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی»			
مواد (۴۴) تا (۴۵)	سایر موارد			
مواد (۴۶) تا (۵۳)		فصل چهارم: وصول مطالبات		
مواد (۵۴) تا (۵۸)		فصل پنجم: بانک مرکزی	مواد (۱۸) تا (۲۰)	فصل چهارم: بانک مرکزی ایران و سیاست پولی
مواد (۵۹) تا (۱۶۷)		فصل ششم: موضوعات متفرقه	مواد (۲۱) تا (۲۷)	فصل پنجم: متفرقه

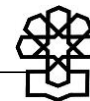
در جدول ۱ محورها و فصول طرح بانکداری بدون ربا با قانون مصوب سال ۱۳۶۲ مقایسه شده است. همان‌طور که مشخص است در فصل اول «تعاریف» و همچنین «تفکیک وظایف نظام بانکی» نسبت به قانون فعلی صورت گرفته و فصل دوم بدون تغییر بوده است. عمده‌ترین تغییر از نظر ساختار و سرفصل‌های قانون در فصل سوم شیوه تخصیص منابع بانکی صورت گرفته است. بدین نحو که عنوان تسهیلات اعطایی به تخصیص منابع تغییر یافته و همچنین تخصیص منابع نیز به تفکیک تأمین مالی مصرفی و تأمین مالی بنگاه‌ها اشاره شده است. همچنین نحوه تشکیل «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» نیز به این فصل اضافه شده است.

در نمودار ۱ نیز با استفاده از مدل شماتیک، محورهای اصلی تغییرات صورت گرفته در طرح عملیات بانکی بدون ربا نشان داده شده است. این تغییرات به تفکیک هر فصل نشان داده شده است.



### نمودار ۱. ساختار طرح عملیات بانکی بدون ربا و تغییرات صورت گرفته

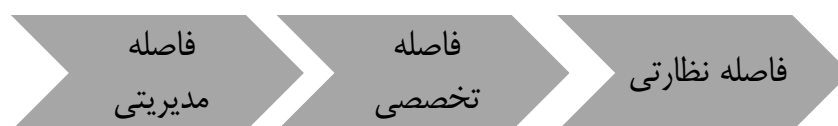




## ۲. ساختار و چارچوب فعالیت مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی

بیشترین تغییر اساسی متن پیشنهادی بانکداری بدون ربا در نحوه تخصیص منابع پولی به بنگاه‌های اقتصادی است که با تأسیس مؤسسات تخصصی با نام «مؤسسات تخصصی مشاوره تأمین مالی» صورت می‌گیرد. به پیشنهاد این طرح عملیات تخصیص منابع بانکی به بنگاه‌های اقتصادی (به غیر از شرکت‌های سهامی عام پذیرفته شده در بورس) صرفاً از طریق «مؤسسه تخصصی مشاوره تأمین مالی» صورت می‌گیرد. در این بخش توضیحاتی در خصوص چارچوب فعالیت «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» ارائه می‌شود.

مطابق اظهارات<sup>۱</sup> طراحان محترم طرح عملیات بانکی بدون ربا، طراحی این مؤسسات براساس یک آسیب‌شناسی از رابطه بانک و بنگاه صورت گرفته است. براساس این آسیب‌شناسی در حال حاضر بین بانک و بنگاه در اجرای عقود مشارکتی یک عدم تقارن اطلاعاتی وجود دارد که در سه شاخص زیر نمود پیدا می‌کند:



۱. **فاصله مدیریتی:** این شاخص بیانگر این است که فاصله بین مدیران ارشد بانکی و نماینده بانک یا کارکنان تأییدکننده توجیه طرح (جهت دریافت تسهیلات) بسیار زیاد است در حالی که فاصله نماینده متقاضی تسهیلات با مدیران ارشد آن بسیار نزدیک بوده و در بسیاری موارد نماینده، خود متقاضی تسهیلات (شرکت) است.

۲. **فاصله تخصصی:** این شاخص بیانگر این است که فاصله تخصصی بین کارکنان بانک و مدیران آنها بسیار زیاد است اما در حوزه متقاضیان تسهیلات اصلاً وجود ندارد.

۳. **فاصله نظارتی:** فاصله نظارتی نیز در طرف بانک بسیار زیاد بوده اما در طرف گیرنده تسهیلات به این دلیل که گیرندگان تسهیلات، همان کارآفرینان یا سرمایه‌گذاران طرح هستند لذا این فاصله بسیار اندک است.

هدف از تشکیل این مؤسسات حداقل نمودن فاصله‌های ذکر شده در بالا بوده تا از این طریق بستر اجرای صحیح و غیرصوری عقود مشارکتی فراهم شود.

۱. براساس صورتجلسه بررسی و نقد طرح عملیات بانکی بدون ربا در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خرداد و تیرماه ۱۳۹۴.



- خصوصیات مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی براساس متن طرح<sup>۱</sup> عبارتند از:
- مؤسسات مزبور، شکل تعاونی داشته و تعداد آن حداقل به میزان تعداد کدهای ۴ رقمی ISIC<sup>۲</sup> بوده و اعضای آن اصحاب کسب و کار تخصصی در هر رشته شغل هستند.
  - این مؤسسات عهده دار مدیریت و ساماندهی ارائه تسهیلات تأمین مالی به شرکت های کوچک و متوسط (SME) هستند.
  - بانک ها سهامدار مؤسسات مزبور بوده و حداقل یک و حداکثر دو کرسی مدیریتی را در اختیار داشته و از این طریق عدم تقارن اطلاعات از بین رفته و بر نحوه تخصیص منابع نظارت دارند.
  - انتفاع این مؤسسات از طریق حق العمل و کارمزد ارائه تسهیلات خواهد بود که هر قدر سودآوری پروژه های تأمین مالی شده بیشتر باشد، حق العملی که مؤسسه دریافت می کند، به صورت نمایی افزایش خواهد یافت.

#### وظایف مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی براساس متن طرح عبارت است از:

- ارزیابی اقتصادی پروژه های پیشنهادی،
- اعتبارسنجی اعضا،
- تصمیم گیری در مورد نوع قرارداد (عقد) و میزان تسهیلات اعطایی (البته با دخالت بانک براساس کرسی مدیریتی)،
- نظارت مستمر بر عملکرد گیرندگان تسهیلات با هدف کسب اطمینان از عدم انحراف منابع تخصیص داده شده از اهداف قرارداد،
- ارائه مشاوره تخصصی به گیرندگان تسهیلات با هدف افزایش سودآوری پروژه و بهره وری آن،
- تضمین بازپرداخت مطالبات بانک (غیر از سهم الشرکه)، اخذ وثایق و تضامین از گیرندگان تسهیلات،
- انجام اقدامات قضایی مورد نیاز.

#### دیدگاه صاحب نظران در خصوص طرح عملیات بانکی بدون ربا

در این بخش دیدگاه صاحب نظران حوزه اقتصاد و بانکداری اسلامی در زمینه طرح پیشنهادی «عملیات بانکی بدون ربا» مجلس شورای اسلامی ارائه می شود.

۱. فصل سوم، بخش ۳-۳ به نحوه تشکیل و چارچوب کلی فعالیت این مؤسسات پرداخته است.

۲. ISIC، یک طبقه بندی مرجع برای طبقه بندی کلیه فعالیت های اقتصادی می باشد.

## ۱. ایرج توتونچیان<sup>۱</sup>

### مقدمه

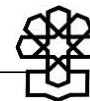
یکی از مسائل عمده‌ای که با نگاه کلی به این طرح جلب توجه می‌کند، تلقی طراحان آن از مفهوم بانک است. در این طرح بانک به مثابه یک مؤسسه پولی و اعتباری در نظر گرفته شده است. از این منظر بانک فقط با پول سروکار داشته و صرفاً واسطه وجوه بوده و قرابت با بانک تجاری که کارکرد آن دادوستد وام‌های ربوی است، دارد. با این تعریف، بانک ماهیتاً تمایلی به مشارکت و وارد شدن در فعالیت‌های تولیدی واقعی ندارد. این درحالی است که بانک اسلامی اگر قرار است متناسب با اهداف نظام اقتصادی اسلام طراحی شود، ماهیتاً شبیه یک مؤسسه تأمین مالی فعالیت‌های اقتصادی خواهد بود.

اساس بانکداری اسلامی را مشارکت در سود و زیان<sup>۲</sup> تشکیل می‌دهد که اگر از بانکداری حذف شود چیزی به نام بانکداری اسلامی وجود نخواهد داشت. بانک اسلامی نمی‌تواند مانند بانکداری ربوی واسطه وجوه باشد. بانک اسلامی بلاواسطه وارد بخش حقیقی اقتصاد شده و در بخش پولی وارد نمی‌شود. اصولاً با حذف بهره (ربا) بازار پولی از بین رفته و هیچ‌گونه عملیاتی که بهره در آن نفوذ کرده باشد نباید صورت گیرد. اینکه بانک اسلامی نیز واسطه وجوه باشد از استنباط غلطی که در مورد پول و سرمایه وجود دارد نشئت می‌گیرد. به این معنا که این تفاوت ناشی از تفاوت پول و سرمایه می‌باشد. پول به نوعی معادل سرمایه بالقوه است که به محض ترکیب حقوقی با یکی از عوامل تولید تبدیل به سرمایه بالفعل می‌شود و پس از آن مستحق سهمی از سود می‌گردد. از همین منظر است که اجاره سرمایه (فیزیکی) قابل فهم و مورد تأیید است، اما اجاره پول بی‌معناست زیرا پول (سرمایه بالقوه) وارد فرآیند تولید نشده و یکی از عوامل تولید به حساب نمی‌آید.

نرخ بهره در بازار پول و نرخ سود در بخش حقیقی اقتصاد مشخص می‌شود. بانک اسلامی نمی‌تواند مانند بانک ربوی واسطه وجوه باشد زیرا این بانک بجز در مورد قرض الحسنه به هیچ شخص حقیقی یا حقوقی وام نمی‌دهد، بلکه براساس تقاضای بخش حقیقی اقدام به تأمین مالی می‌نماید. بنابراین بانک اسلامی یک مؤسسه تأمین مالی است نه مؤسسه پولی و اعتباری.

در خصوص مؤسسات پولی و اعتباری به دلیل عدم تطابق ضروری حجم پول تزریق شده با نیازهای واقعی جامعه، بحث در خصوص سیاست‌های پولی ضرورت دارد ولی در بانک‌های اسلامی به دلیل وجود تطابق کامل بین نیازهای واقعی و منابع تزریق شده به اقتصاد ضرورت بحث از سیاست‌های پولی منتفی است. البته می‌توان با تغییر در سهم سود (زیان) طرفین سرمایه‌گذار در بخش‌های مختلف، اقدام به هدایت منابع کرد.

۱. استاد دانشگاه الزهراء علیها السلام.



برای بررسی میزان تطابق عملکرد بانکها با آموزه‌های اسلامی در کشور، نیاز به معیارهای مناسبی است که می‌توان به سه معیار اشاره کرد:

(الف) عدالت (کاهش شکاف بین اغنیا و فقرا و توزیع عادلانه ثروت)

(ب) افزایش رفاه (افزایش اشتغال و فعالیت‌های تولیدی و ...)

(ج) تحقق شرایط تعاون (با اتکا به قراردادهای مشارکت)

در زمان تهیه لایحه قانون عملیات بانکی بدون ربا در سال ۱۳۶۲ به دلیل وجود شرایط مساعد اجتماعی و هدایت و حمایت ایمانی امام خمینی (ره) و پس از ابلاغ قانون و تنظیم و تهیه آیین‌نامه‌ها توسط اشخاصی که آن لایحه را به آن نقطه رسانیده بودند، تصور نمی‌شد که بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های صادره از طرف بانک مرکزی تا به حدی باشد که امروز اجرای آن قانون (با وجود کاستی‌های جزئی) پس از گذشت ۳۰ سال بسیار پیچیده و بغرنج شده باشد.

برای برطرف کردن نقاط ضعف و نقایص قانون موجود منطقی‌اً لازم است ابتدا آسیب‌شناسی مناسبی مبتنی بر معیارها و قواعد دینی - اقتصادی از وضع موجود صورت گیرد و سپس قانونی برای برطرف نمودن نقایص تهیه شود. از مهمترین آسیب‌ها و معضلات موجود نظام بانکی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

(الف) عدم پاسخگویی مناسب نظام بانکی به تأمین مالی تولید و فعالیت‌های تولیدی

(ب) قلب ماهیت عقود مشارکت و انتقال هزینه تمام ریسک‌های طبیعی تولید به گیرنده تسهیلات موسوم به مشارکتی

(ج) شبهه شدید ربوی شدن عقود مبادلاتی (فاکتور صوری شدن عقود) در مقام پیاده‌سازی

(د) سوءاستفاده افسار گسیخته بانکها از رانت خلق پول و رشد غیرقابل کنترل حجم نقدینگی

(ه) رواج فساد در تخصیص منابع بانکی به دلیل سخت بودن شرایط اخذ تسهیلات در عقود مبادله‌ای مذکور

(و) فقدان بانک‌های اطلاعاتی جامع، شفاف و یکپارچه در خصوص پروژه‌ها، متقاضیان تسهیلات و بانکها

(ز) فقدان نظارت هوشمندانه و مناسب بانک مرکزی بر بانکها از حیث نحوه تخصیص منابع

(ح) فقدان رابطه‌ای مشخص و ملموس بین عملکرد نظام بانکی و اهداف ترسیم شده در نظام

اقتصادی اسلام برای نظام تأمین مالی

(ط) فقدان سازوکارها و تمهیدات مناسب سیستمی برای تسهیل اجرای عقود مشارکت

(ی) حجم بالای مطالبات معوق

### اظهار نظر در خصوص طرح پیشنهادی

مشکل امروز جامعه ایران رکود تورمی است. در ضمن در طول سالیان گذشته برای متخصصین ثابت شده است که دیگر نمی‌توان با الگوبرداری از غرب و آرایش بانکداری ربوی به نام بانکداری اسلامی این

مشکلی را که جز از طریق اقتصاد اسلامی و بانکداری اسلامی واقعی امکان مرتفع کردن نیست، حل کرد. بیکاری چند سالی است که بر روی جوانان سایه افکنده است. حال باید دید که آیا طرح مورد بحث پس از ۳۰ سال می‌تواند پاسخگوی جامعه باشد؟

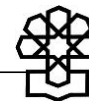
با توجه به مطالب فوق به نظر می‌رسد که طرح پیشنهادی مجلس شورای اسلامی به دلایل و مشکلات زیر قادر به برطرف کردن آسیب‌های موجود نباشد:

الف) در این طرح به نهاد بانک غربی آن هم از نوع تجاری اصالت داده شده و این موجب شده تا عقود به شکل‌های ترکیبی خاصی که با ماهیت واسطه‌گری بانک سازگار باشد استفاده شود. درحالی که برای حل واقعی مسائل اقتصادی باید ماهیت بانک با توجه به نیازهای تأمین مالی مردم و نقش بهینه بانک در برآوردن این نیازها مشخص شود.

ب) در طرح پیشنهادی، تمهیدات لازم برای اجرای واقعی عقود مشارکتی اندیشیده نشده است. به نظر می‌رسد این مشکل ریشه در عقاید طراحان طرح داشته و آنها محوریت را به عقود مبادله‌ای داده‌اند. باید توجه داشت که عقود مشارکتی بیشتر در عرصه تولید کاربرد دارند و باعث رونق تولید و تقسیم ریسک تولید بین تولیدکننده و صاحب سرمایه (نه انتقال آن مانند نظام سرمایه‌داری به تولیدکننده) می‌شوند. اما در عقود مبادله‌ای سود «سرمایه» قطعی بوده و همه ریسک به تولیدکننده تحمیل می‌گردد. علاوه بر این با کاربرد عقود مشارکتی بسیاری از طرح‌های تولیدی (در مقایسه با نظام سرمایه‌داری) توجیه اقتصادی خواهند یافت زیرا در چارچوب عقود مبادله‌ای و با ثابت بودن عایدی سهم سرمایه، سهم سرمایه در قسمت هزینه محاسبه خواهد شد، اما در عقود مشارکتی سهم سرمایه نسبتی از سود پروژه است و سهم سود بانک جزء هزینه سرمایه‌گذار محسوب نمی‌شود.

ج) مهمترین نوآوری طرح پیشنهادی مجلس جهت حل معضلات و آسیب‌های نظام بانکی، معرفی مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی است که به نظر می‌آید که برای حل مشکل عدم تقارن اطلاعات بین بانک و متقاضیان تسهیلات (علی‌الخصوص تسهیلات مشارکت) صورت گرفته است. اگر چنین پیشنهادی محقق شود، الزاماً به حل این مشکل منجر نخواهد شد زیرا در وضعیت جدید، به دلیل اینکه بانک‌ها و مؤسسات مذکور مالکیتی مستقل از هم دارند، اولاً مسئله عدم تقارن اطلاعات به رابطه بین بانک و مؤسسه تخصصی مشاوره و تأمین مالی منتقل خواهد شد و ازسوی دیگر مسئله عدم تقارن از رابطه بین بانک و متقاضیان تسهیلات مشارکتی به رابطه بین این مؤسسات و مشتریان آنها منتقل خواهد شد. همچنین با توجه به اینکه سیستم نظارت بر این مؤسسات وضع نشده است عملاً میزان پرداختی سود تسهیلات براساس قدرت و نفوذ اعضا تعیین خواهد گشت و نه براساس آنچه در واقعیت رخ داده است. ثانیاً در صورت عدم چاره‌اندیشی مناسب مشکلات جدیدی نیز بروز خواهند کرد. ممکن است به دلیل وجود عدم تقارن اطلاعات بین بانک‌ها و مؤسسات، بانک‌ها تمایلی به تخصیص منابع از مجرای





مؤسسات نداشته و عمده منابع خود را مصروف نیازهای مصرفی نمایند. متعاقباً بنگاه‌های تولیدی برای دسترسی به تسهیلات مجبور می‌شوند نیازهای خود را در قالب نیازهای مصرفی بازتعریف کنند و در عمل مشکل فاکتور صوری افزایش یابد.

از سوی دیگر امکان تبانی برخی بانک‌ها و مؤسسات جهت تخصیص منابع متناسب با منافعشان وجود دارد. همچنین هزینه تأمین مالی به دلیل اضافه شدن واسطه جدید افزوده خواهد شد.

استانی بودن این مؤسسات از منظر اقتصاد سیاسی روابط نمایندگان مجلس، بانک‌ها، بانک مرکزی و این مؤسسات، ممکن است منجر به شکل‌گیری روابطی شود که زاینده عدم شفافیت، پیچیدگی و ناکارایی وسیع به دلیل تعقیب منافع کوتاه‌مدت این بازیگران است. صنفی بودن مؤسسات ممکن است منجر به لابیگری برخی از اعضای آن صنف و جذب عمده منابع توسط آنها شود. معهداً می‌توان از طریق تمهیدات لازم مشکلات ذکر شده را تا حدودی برطرف کرد.

خلاصه آنکه معلوم نیست که به استناد کدام دلیل منطقی راه‌حل بیکاری صرفاً در عقود مبادله‌ای نهفته است؟ در خاتمه آنکه مشکل بزرگ دیگر پس از رفع ایرادات این طرح این است که از سازمان چنین مؤسساتی بحث شده ولی اینکه چه کسانی و با کدام تجربه و تحصیلات می‌خواهند این طرح قانونی را پس از تصویب پیاده کنند بحث نشده است.

## ۲. سیدمهدی زریباف<sup>۱</sup>

### مقدمه

به نظر می‌رسد مهمترین مسئله بانکداری در کشور ما مشخص نمودن جایگاه بانک در اقتصاد ملی است. بانک‌ها (غیر از بانک مرکزی) قرار است چه مسئله‌ای از مسائل اقتصاد ملی را پاسخ دهند؟ همان‌طور که در طول سالیان متمادی تجربه شده است، معمولاً قسمت عمده منابع بانکی به طرح‌هایی تعلق گرفته است که دارای سه خصوصیت مهم بوده‌اند:

الف) کم‌مخاطره (کم‌ریسک)،

ب) غیرمولد،

ج) غیرراهبردی.

معمولاً این سه خصوصیت توأمان با یکدیگرند. به‌عنوان مثال سرمایه‌گذاری در ساخت‌وسازهای غیرضروری یا ورود به محیط سفته‌بازی در بازار سرمایه (از طریق شرکت‌های سرمایه‌گذاری) نمونه‌هایی است که هر سه خصوصیت را باهم دارد و بانک‌ها به آن ورود کرده‌اند.

۱. رئیس مرکز مطالعات مبانی و مدل‌های اقتصادی.

به‌طور کلی بانک‌ها حاضر نیستند اقدام به سرمایه‌گذاری‌های پرمخاطره کنند و این درحالی است که کشور ما در شرایط کنونی نیازی مبرم به چنین سرمایه‌گذاری‌هایی دارد. مثلاً سرمایه‌گذاری در حوزه اقتصاد دانش‌بنیان یا اعطای تسهیلات به شرکت‌های دانش‌بنیان (که عمدتاً نوپا هستند) در شمار اقدامات پرریسک قرار دارند. این نوع سرمایه‌گذاری‌ها معمولاً در کوتاه‌مدت به سوددهی قابل توجهی نمی‌رسند و آثار اقتصادی و ملی خود را در بلندمدت نشان می‌دهند. اما بانک‌ها به‌واسطه خصوصیت بنگاهداری و سودمحوری خود، حاضر به قبول چنین شرایطی نیستند. به همین دلیل پیوند آنها با منافع اقتصاد ملی قطع است.<sup>۱</sup> برای برقراری این پیوند در طرح مذکور چه تدبیری اندیشیده شده است؟

در حوزه تخصیص منابع نیز، نگرش بانک‌ها به عوامل و بنگاه‌های اقتصادی کاملاً یکجانبه و یکسونگرانه است. آمارها نشان می‌دهد که حجم عظیمی از شرکت‌ها و بنگاه‌های مولد (ولی کوچک) که از رانت‌های دولتی و زدوبندهای سیاسی بی‌بهره‌اند، توان بازپرداخت اصل و بهره وام‌های بانکی را نداشته و نهایتاً اعلام ورشکستگی می‌کنند. طبیعتاً هنگام دادرسی نیز حقوق آنها تحت تأثیر همین نگرش یکجانبه معمولاً به نفع بانک‌ها پایمال می‌شود. نگاهی به متن مفاد قراردادهای بانکی این یکجانبه‌نگری و زورگویی را به‌روشنی نشان می‌دهد. قراردادهای بانکی تقریباً همه ریسک انجام طرح را به عامل منتقل می‌کنند و به این ترتیب بانک‌ها نسبت به انواع مخاطرات بیمه می‌شوند. در مواردی نیز که عامل اقتصادی نتواند به هر دلیلی اصل و یا بهره وام را پرداخت نماید اموال آن به نفع بانک‌ها مصادره شده و معیشت و شرافت وام‌گیرنده در معرض نابودی قرار می‌گیرد. آیا برای این ظلم ساختاری بانک‌ها تدبیری اندیشیده شده است؟

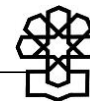
### اظهارنظر درخصوص طرح پیشنهادی

طرح پیشنهادی مجلس شورای اسلامی با هدف بازنگری در قانون بانکداری بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۲ دارای نقاط ابهامی است که ذیلاً به برخی موارد آن اشاره می‌شود:

الف) در این طرح وظایف و اختیاراتی برای بانک‌ها درخصوص تجهیز و تخصیص منابع برشمرده شده است، اما آیا برشمردن این موارد به‌طور کلی، به معنای مشخص نمودن جایگاه بانک در اقتصاد ملی است؟ تخصیص منابع ممکن است در قالب سرمایه‌گذاری یا اعطای تسهیلات به پروژه‌هایی تعلق گیرد که در راستای منافع اقتصاد ملی قرار ندارد.

ب) به‌نظر نمی‌رسد پیشنهاد تأسیس «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» راه‌حل خوبی برای معضلات فوق‌الذکر باشد. این مؤسسات نیز به ناچار باید منافع بانک پشتیبان خود را در نظر گیرند

۱. در سال‌های اخیر که شرایط رکود و تورم در کشور حاکم بود، عمده بخش‌های تولیدی کشور در معرض ضرر و یا حتی ورشکستگی قرار داشتند. با این حال متوسط سود بانکداری کشور بیش از ۸۰ درصد گزارش شده بود.



و نه منافع ملی یا منافع عوامل و بنگاه‌های اقتصادی را. (در غیر این صورت به دلیل وجود فضای نیمه رقابتی میان بانک‌ها، مدیران و کارکنان این مؤسسات از سوی بانک پشتیبان به سرعت تعویض و جایگزین می‌شوند). به این ترتیب این مؤسسات صرفاً به کسب و کار بانک‌ها رونقی مجدد می‌بخشند و نهایتاً به آنها در مسیر تاراج بیشتر اموال مردم مشاوره دقیق‌تر و بهتری خواهند داد. آیا تجربه تأسیس شرکت‌های سرمایه‌گذاری زیرمجموعه بانک‌ها تجربه موفقی بوده است؟ این مؤسسات نیز نمی‌توانند رابطه بانک‌ها با منافع اقتصاد ملی را تأمین کنند و اساساً و به‌طور کلی نمی‌توانند انگیزه‌ای غیر از حداکثرسازی سود برای بانک ذینفع داشته باشند.

ج) تأمین مالی طرح‌هایی که به پیشرفت اقتصاد ملی کمک می‌کند، در توان بانک‌های موجود با این سازوکارها مخدوش نیست. برای این کار به مؤسسات و بانک‌هایی نیاز است که سودمحور و انتفاعی نباشند تا افق‌های بلندمدت اقتصاد کشور را قربانی منافع کوتاه‌مدت خود نکنند. البته در این صورت تأمین مالی طرح‌های خرد، کم‌ریسک و پربازده می‌تواند برعهده مؤسساتی باشد که با حجم مشخصی از سرمایه به صورت خصوصی اداره می‌شوند.

د) لازم است تا حجم سرمایه بانک‌های موجود و توان اقتصادی آنها از سوی بانک مرکزی تعیین شده و به‌طور مستمر مورد ارزیابی قرار گیرد تا برخی بانک‌ها نتوانند از طریق انباشت بیش از اندازه، مقدرات اقتصادی کشور را به‌دست گیرند.

ه) پیشنهاد می‌شود طراحان و اندیشمندان و متخصصان کشور به‌جای آنکه وقت خود را صرف طراحی و گسترش ابزارهای تأمین مالی بانک‌ها (با انواع توجیهات شرعی) نمایند، یا آنکه به دنبال راهکاری برای مشاوره به بانک‌ها در زمینه تأمین و یا تخصیص منابع باشند، کمی هم به جایگاه و نقش بانک در اقتصاد ملی و سازوکارهایی برای استقلال مالی و پولی کشور از مخاطرات جهانی و انواع تحریم‌های ظالمانه کنند. مسئله ارز و معاملات ارزی، پیمان‌های پولی چندجانبه و سازوکاری برای تقویت اقتصاد دانش‌بنیان و نیز تعیین حدود و چگونگی خلق پول می‌تواند موضوعاتی برای تفکر در این زمینه محسوب شود.

۳. حسن سبحانی<sup>۱</sup>

#### مقدمه

سنت قابل دفاع آن است که به هنگام «وضع قانون جدید» ادله توجیهی و به هنگام «تجدیدنظر و اصلاح قانون موجود» گزارش کارکرد و آسیب‌شناسی مرتبط با آن، در طول دوره اجرای قانون ارائه باشد تا با عنایت به آنها، هدف از تدوین قانون جدید یا تصحیح و تجدیدنظر در قانون موجود روشن و شفاف شود.

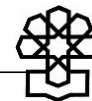
۱. استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.

با پذیرش این فرض که نظام بانکی به اهداف خود نائل نشده است آنگاه این فرض مطرح می‌شود که ادله این عدم توفیق چیست؟ چه عواملی مانع از رسیدن نظام بانکی به اهداف مندرج در قانون فعلی شده است؟ از جمله سؤالات مهم که باید پاسخ داده شود آن است که آیا در طول بیش از سه دهه گذشته این قانون عملیات بانکی بدون ربا بوده است که اجرا شده و به نتایج موردنظر نرسیده است یا اینکه مصوبات شورای پول و اعتبار و دستورالعمل‌های بانکی به جای قانون اجرایی شده و نتایج فعلی را در نظام بانکی به بار آورده است. طرح یک فوریتی عملیات بانکی بدون ربا فاقد پاسخ به تمامی مواردی است که به آنها اشاره شد و مشخص نیست چرا باید قانون جدیدی نوشته و جایگزین قانون فعلی شود؟ نسبت آن با شرایط فعلی چیست؟ و چه اهدافی را دنبال می‌کند؟

فلسفه وجودی بانک‌ها در جهان دریافت بهره از طریق قراردادهای قرضی است و این فلسفه به صورت غیرقابل انفکاک با ذات کارکردی بانک‌ها عجین شده است به طوری که کارکردی غیر از قرض گرفتن و قرض دادن و در دریافت مازاد به ازای آن که همان ربا (بهره) است در محوریت فعالیت اصلی بانک‌ها متصور نیست. این طرح همانند قبل ظرف تولید و توجیه ربا را که بانک است حفظ می‌کند و قصد حذف ربا را از آن دارد. اهمیتی که اگر غیرممکن نباشد بسیار مشکل است کما اینکه در سی و چند سال گذشته که از اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا گذشته است نظام بانکی نتوانسته است دامن خود را از ربا (بهره) پاک و شبهه بسیار مستحکم و مستدل ربوی بودن را از خود بزدايد.

با توجه به آنچه آمد با در نظر گرفتن شبیه‌سازی اسفناک و غیرعلمی نظام بانکی بدون ربا در ظرف نظام پولی مبتنی بر ربا (بهره)، برشمردن نکات مهم دیگری که بیان آنها در این طرح مغفول مانده است چندان لازم به نظر نمی‌رسد. به عنوان مثال در نظام مالی بدون ربا آیا می‌توان تصور بانک‌هایی را داشت که ملزم به سپردن ذخیره قانونی نزد بانک مرکزی باشند؟ آیا می‌توان امکان خلق پول داشت در حالی که اصلی‌ترین عامل و انگیزه خلق پول که همانا دریافت بهره (ربا) بوده است از سیستم محذوف می‌باشد؟ در نظام مالی بدون ربا آیا اصولاً جایی برای واژه خلق پول با عنایت به خاستگاه و نگاه به پول وجود دارد؟ و آیا می‌توان از بازار پول صحبت به میان آورد؟ جایگاه بانک مرکزی در این نظام مبتنی بر بازار حقیقی چیست؟ آیا می‌توان تصور کرد که یک نظام بانکی به جای فعالیت‌های اسمی در جریانات پولی به فعالیت‌های حقیقی در جریانات سرمایه‌ای پردازد؟ آیا باید همچنان بانک مرکزی در فضای هدایت جریان‌های اسمی مربوط به پول و اعتبار تنفس و فعالیت کند؟ و دهها سؤال مهم و مبهم دیگر.

از نکات بسیار کلیدی نظام مالی بدون ربا آن است که بین اجرا شدن آن و میزان بدهی رابطه مستقیم برقرار است یعنی هر قدر این نظام حقیقی‌تر و غیرصوری‌تر اجرا شود میزان بدهی در نظام مالی کمتر می‌شود. به نحوی که می‌توان مدعی شد وقتی بدهی در نظام مالی وجود نداشته باشد نظام مالی به خوبی و به طور حقیقی اجرا شده است. به رغم این واقعیات بسیار عمده، در این طرح در خصوص بدهی‌ها



و سازوکار وصول آنها تمهیداتی پیش‌بینی شده است که نظام پولی ربوی را تداعی می‌کند. پیش‌بینی چگونگی وصول بدهی‌ها به معنای پذیرش امکان ایجاد بدهی در نظام مالی است که این پذیرش به معنای تمکین به سازوکار و نتایج نظام مالی مبتنی بر قرض است که در آن بدهی ایجاد می‌شود درحالی که قرار بوده و هست که نظام مبتنی بر قرض را که در آن بهره (ربا) رایج است به کنار گذاشته و به جای آن نظام مالی مبتنی بر عقود معطوف به عاری بودن از ربا جایگزین شود.

در یک آسیب‌شناسی از وضع فعلی می‌توان به دو واقعیت خطیر به‌عنوان «پاشنه آشیل» و نمود ضعیفی که تحلیل برنده سلامت نظام بانکی بدون رباست اشاره کرد:

۱. دستکاری در عقود به واسطه تحمیل شروط ضمن عقد که منجر به تغییر کارکرد عقود و فاصله گرفتن محتوای عقود از عنوان آنها گشته است؛

۲. عدم توجه به رابطه اجزای نظام مالی با کلیت نظام مالی به‌گونه‌ای که باید گفت تراحمات بین اجزا در سطوح خرد با سطوح کلان باعث رخوت و سستی و انحراف در مجموعه نظام مالی شده است. اینها از جمله مواردی است که بی‌عنایتی به آنها به معنای باقی گذاشتن پاشنه آشیل برای هر نظام مالی است. مقوله‌ای که هم در قانون فعلی و هم در طرح تقدیمی به‌طور مطلق در قبال آنها سکوت شده است.

### اظهار نظر در خصوص طرح پیشنهادی

**الف)** این طرح همانند آنچه در خصوص قانون فعلی عملیات بانکی بدون ربا در سال‌های قبل از ۱۳۶۳ اتفاق افتاد یعنی بدون عنایت و شناخت کافی از کارکرد بانک‌های متعارف که ربوی هستند بنا را بر آن گذاشته است که در یک ظرف مبتنی بر قرض دادن مشروط و قرض گرفتن مشروط یعنی بانک به دریافت و پرداخت مازاد - که مازاد آن ربا یا بهره نامیده می‌شود- بپردازد.

**ب)** با دقت در طرح پیشنهادی این معنی در ذهن خواننده شفاف می‌شود که در یک جمله طرح بر آن است تا بر همه آنچه در سی و چند سال گذشته در نظام بانکی ایران اجرایی شده است مهر تأیید بزند و البته عنداللزوم شیوه‌ها و مکانیسم‌های جدیدی را هم در بعضی از موارد به آنها بیافزاید.

**ج)** طرح یک‌فوریتی عملیات بانکی بدون ربا که قطعاً با منویات صادقانه‌ای نگارش یافته است نمی‌تواند حتی به شرایطی دسترسی پیدا کند که اقتصاد کشور را از شبهه ربوی بودن خارج کند چه رسد به اینکه در تأسیس یک نهاد مؤثر و منسجم از نظام مالی بدون ربا مشارکت نماید. این طرح پژواک همین عملیات رایج در نظام بانکی است. اگر نظام بانکی امروزه مسائل خود را تا آستانه طرح شدن در شورای عالی امنیت ملی گسترده است به معنای تجربه طوفانی است که از باد کشته شده خویش درو می‌کند و اقدام اخیر تشدیدکننده همان رویه موجود خواهد بود.

**د)** طرح ارائه شده نه تنها فاقد ملاحظه این سؤالات کلیدی است که حتی به‌طور ناخواسته و ضمنی (و

به احتمال زیاد ناآگاهانه و ناخواسته پذیرفته است که می‌توان آنچه را که در اقتصاد ربوی می‌گذرد صرفاً با تغییر لفظ - که دیگر عرف هم اصالت آن را قبول ندارد- در نظام مالی جمهوری اسلامی ایران تعمیق داده و نام آن را عملیات بدون ربا گذاشت. یکی از آن مفاهیم پرداخت «مثل» پول قرضی در عقد قرض الحسنه است که به نظر می‌آید با توجه به ساختار طرح تقدیمی مراد از آن اجرای عقد قرض منوط به جبران کاهش ارزش پول (نرخ تورم سالیانه) است و در توجیه این اقدام معمولاً گفته می‌شود که در همه اقتصادهای دنیا همواره نرخ بهره چند درصدی از نرخ تورم بیشتر است لذا در نظام بانکی ایران هم باید نرخ سود از نرخ تورم چند درصدی بالاتر باشد تا سپرده‌گذار زیان نکند. منطق این استدلال چنین است که در واقع امر مفهوم سود در قاموس طرح همان بهره است و همانند بانکداری ربوی باید از نرخ تورم بیشتر باشد. در حالی که این تلقی با ماهیت قراردادهای نظام مالی اگر نگوییم متضاد که با آن بسیار ناسازگار و ناهمخوان است.

#### ۴. سیدمحمد رضا سیدنورانی<sup>۱</sup>

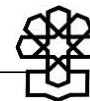
##### مقدمه

به کار بردن اصطلاح «بانکداری اسلامی» با تأمل مواجه است لذا برخی اکراه دارند که از این عنوان در قانونگذاری و مباحث علمی استفاده نمایند. علت اصلی این اکراه شاید ریشه در این سؤال داشته باشد که آیا بانکداری اسلامی وجود دارد؟ زیرا بانک در نظام سرمایه‌داری به‌عنوان یک بنگاه اقتصادی که صرفاً نقش واسطه‌گری را برعهده دارد تعریف می‌شود و به‌عنوان یک بنگاه اقتصادی در پی سودآوری است. رابطه بین دهنده وجوه و گیرنده وجوه به دلیل عدم ممنوعیت ربا در نظام سرمایه‌داری براساس قرض ربوی صورت می‌گیرد.

بانک‌ها با قانون فعلی می‌توانند شرکت تأسیس کنند، یا از خدمات شرکت‌های دیگر به‌عنوان ناظر یا مشاور یا متخصص در حوزه فعالیت خاص مثل مسکن، کشاورزی، تجارت و غیره استفاده کنند تا بتوانند سود و زیان محتمل در یک فعالیت و توجیه عقلایی فعالیت در آن را برآورد کنند. مشکل اصلی این است که بانک از پذیرش ریسک مربوط به فعالیت‌های اقتصادی شانه خالی کرده و از هر روشی برای استفاده از نرخ بازدهی ثابت استفاده می‌کند. یعنی بانک‌ها انگیزه‌ای برای مشارکت و کسب سود و سهم شدن در ریسک و خطرات محتمل را ندارند و حاضرند سود کمتر با ریسک صفر را جایگزین آن کنند. به نظر مشکل اصلی نبود انگیزه مشارکت در بانک‌هاست.

نهایتاً تمام این قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌ها را افراد اجرا می‌کنند. در کشورمان انتخاب افرادی

۱. دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی.



که به اقتصاد اسلامی باور دارند، در ارکان و سطوح مختلف می‌تواند بسیاری از موانع قانونی و اجرایی را با فرایندی مناسب و سریع برطرف کند. یعنی بهتر آن بود اصلاحات مورد نیاز برای اسلامی شدن نظام بانکی را طی سی سال گذشته خود مجریان فعلی نظام بانکی ارائه می‌دادند والا بهترین قوانین را افرادی که به اسلامی شدن آن عقیده ندارند، طوری اجرا می‌کنند که به اهداف خود نرسد. به عبارت دیگر، مسئولان نظام بانکی با قانون فعلی هم می‌توانستند اسلامی‌تر عمل کنند و پس از مهلت پنج‌ساله اعتبار قانون عملیات بانکی بدون ربای فعلی، اصلاحات گوناگون را در رفع موانع استفاده از عقود مشارکتی و کاهش ریسک شرعی در نظام بانکی اعمال کنند.

### اظهار نظر در خصوص طرح پیشنهادی

**الف)** چنانچه مقصود طراحان قانون عملیات بانکی بدون ربا ارائه قانونی برای بانکداری اسلامی باشد باید گفت اشکال اساسی که بر این طرح وارد می‌شود این است که از منظر برخی اندیشمندان اساساً وجود بانک اسلامی انکار شده است. زیرا برخی از اقدامات مالی که در مؤسسات تأمین مالی با رویکرد اسلامی انجام می‌پذیرد، الزاماً با رویکرد سودآوری نمی‌باشد بلکه انگیزه‌های خیرخواهانه و آخرت‌گرایانه علت اصلی تجهیز و تخصیص منابع در مؤسسه است و بهتر است به جای به کار بردن واژه بانکداری بدون ربا یا بانکداری اسلامی از واژه «مؤسسه تأمین مالی اسلامی» استفاده شود. در این صورت رابطه این مؤسسات با بانک مرکزی به شکل دیگری تعریف خواهد شد و مباحث ذخیره قانونی و خلق پول باید بازنگری شوند.

**ب)** نکته دیگر در مورد طرح پیشنهادی «وکالت‌محور» بودن این طرح می‌باشد. بدین معنی که بانک اکثر اقدامات خود را با استفاده از عقد وکالت انجام می‌دهد؛ در حالی که اگر «مؤسسه تأمین مالی اسلامی» مدنظر باشد نیازی به استفاده انحصاری از عقد وکالت در امور نیست. مؤسسه تأمین مالی می‌تواند به شکل‌های مختلف مشارکت و غیرمشارکت در فعالیت‌های اقتصادی وارد شده و مستقیماً پاسخگوی تجهیزکنندگان منابع باشد. در این صورت مؤسسه مذکور به دلیل مباشرت در فعالیت‌های اقتصادی مشروع، دیگر بانک در شکل مرسوم نظام سرمایه‌داری نخواهد بود.

برخی از این مؤسسات تأمین مالی می‌توانند فقط حالت خیریه و غیرانتفاعی داشته باشند که تحت عنوان بازار غیرمتشکل پولی و به‌عنوان صندوق‌های قرض‌الحسنه یا عناوین دیگر فعالیت نمایند.

بنابراین اشکال اصلی این طرح وکالت‌محور بودن آن و محدودیت انجام فعالیت اقتصادی به صورت مستقیم توسط بانک است، زیرا با معرفی «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» عملاً کلیه عملیات اقتصادی توسط این مؤسسات انجام خواهد گرفت. مباحث مربوط به این مؤسسات با بانک‌ها به خوبی مرتبط نیستند و بانک تمامی فعالیت‌ها را بدون این مؤسسات می‌تواند انجام دهد و از این نظر طرح انسجام کافی را ندارد. شاید افراد و گروه‌های مختلف در تهیه فصول طرح نقش داشته‌اند و از این موضوع

غفلت شده باشد.

ج) اشکال کلی دیگری که به این طرح می‌تواند وارد باشد مالکیت این مؤسسات توسط اصناف و فعالین اقتصادی است. زیرا بانک به‌عنوان وکیل فقط درصدی از سهام این مؤسسات را مالک است. تعارض منافع دینفعان در این مؤسسات عامل ایجاد اشکال و منجر به پیگیری منافع صنف خاص و جهت یافتن منابع به سمت فعالیت‌های اقتصادی خاص خواهد شد. اگر بانک در این مؤسسات شریک نمی‌بود صنف موردنظر نمی‌توانست به راحتی منابع بانک را جذب کند. ممکن است در عمل این مؤسسات با جانبداری در بررسی و ارزیابی طرح‌ها، به دلیل فشارهای سیاسی، اجتماعی اصناف برخی از طرح‌ها را که دارای توجیه اقتصادی نمی‌باشند بپذیرند و در عمل بانک‌ها را دچار مشکل سازند.

د) قانون فعلی نیز با نام قانون عملیات بانکی بدون ربا بیش از سی سال در حال اجراست ولی این طرح به‌گونه‌ای فصل‌بندی و ارائه شده است که گویی تاکنون قانونی وجود نداشته است. یعنی باید در ارائه طرح به قوانین موجود، شامل قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ و قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۲ و قوانین مربوط به بانک مرکزی همزمان توجه شود. بدین ترتیب باید در وهله اول قوانین مربوط، تجمیع شده و یکپارچه و هماهنگ، تنقیح و بازنگری می‌شد (که این اشکال در قانونگذاری‌های دیگر نیز وجود دارد) و در مراحل بعدی فقط اصلاحات قوانین فعلی با حذف و اضافه چند ماده و تبصره به آن انجام می‌گرفت. در غیر این صورت باید یک قانون جامع شامل تمامی نکات مورد نیاز در نظام پولی و بانکی (شامل بانک مرکزی)، با لحاظ نکات اسلامی تهیه شده و به اجرا درآید و کل قوانین قبلی لغو گردد تا مجریان و ناظران دچار سردرگمی نشوند. چنانچه این امر زمانبر است و طراحان محترم می‌خواهند اقدامی نمایند، با اصلاح چند ماده یا تبصره قانون فعلی می‌توانند این کار را انجام دهند. یعنی تغییرات اهداف و وظایف بانک‌ها و بانک مرکزی با حداقل جملات و بندها انجام شود تا در اجرا هم فعالین اقتصادی و هم مجریان و ناظران با مشکل مواجه نشوند.

درخصوص شورای فقهی تعریف شده در ماده (۵۷) طرح، شایان ذکر است که براساس اصل یکصد و نهم قانون اساسی مبنی بر برشمردن وظایف و اختیارات رهبری و همچنین اصل شصتم قانون اساسی که بیان می‌دارد: «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزراست»، تعیین وظیفه برای رهبری مبنی بر نصب اعضای شورای فقهی، مغایر با قانون اساسی است، بنابراین پیشنهاد می‌شود این شورا به‌عنوان مشاور فقهی، راهکارهای مناسب را در مباحث پولی و سیاست‌های مربوط در بانک مرکزی ارائه نمایند و منصوب مقام معظم رهبری به‌عنوان یک رکن در بانک مرکزی نباشد.

همچنین شورای فقهی در هر بانک می‌تواند تشکیل شود و شورای فقهی بانک مرکزی بر آنها نظارت داشته باشد و وظیفه اصلی شورای فقهی هر بانک می‌تواند ارائه راه‌حل‌های مناسب شرعی برای نیاز





مشتریان به عنوان تقاضاهای مختلف افراد و بنگاه‌ها باشد. یعنی بانک در مواجهه با تقاضاهای مختلف اگر راه‌حل قانونی ندارد از طریق این شورا راه‌حل قانونی را ایجاد کند و به تصویب شورای فقهی بانک مرکزی برساند و نوعی رقابت در حل مشکلات به وجود آید. به عبارت دیگر مشکلات عملیاتی بانک‌ها از لحاظ شرعی توسط بانک‌ها شناسایی شده و راه‌حل مربوط پیشنهاد شود و چنانچه راه‌حل مورد قبول شورای فقهی بانک مرکزی بود بانک مربوط آن را عملیاتی کند و این روال به صورت مستمر انجام شود به نحوی که احتیاج به قانونگذاری نباشد.

امر نظارت به طور کلی بهتر است با معاونت نظارتی بانک مرکزی بوده و نظارت بر کلیه موارد از جمله مباحث شرعی را با به کار گرفتن کارشناسان مرتبط برعهده داشته باشد. به عبارت دیگر ریسک عدم تطابق شرعی در عملیات بانکی مورد نظارت و رتبه‌بندی در بانک مرکزی قرار گیرد. در این خصوص از کارشناسان اقتصاد اسلامی با گرایش پول و بانکداری نیز می‌توانند استفاده نمایند.

## ۵. احمد شعبانی<sup>۱</sup>

### مقدمه

نکته کلیدی و مهمی که در تصویب یا اصلاح قانونی ضرورت دارد تصریح شود این است که باید مشخص شود اشکالات فعلی قانون عملیات بانکی بدون ربا، اجرای این قانون و نظارت بر اجرای این قانون چیست؟ موارد آن به طور صریح و مشخص شناسایی و سپس تبیین شود که چگونه و به چه ترتیبی می‌توان اشکالات مزبور را مرتفع سازد. حال انتظار می‌رود در این زمینه سؤالات ذیل پاسخ داده شود:

الف) اگر اشکال در قانون فعلی است توضیح داده شود چگونه می‌توان رفع اشکال نمود؟

ب) اگر اشکال در شیوه‌های اجرای قانون هست باید مشخص شود که چه تدابیری جهت رفع این معضل باید پیش‌بینی شود؟

ج) اگر اشکال در نظارت بر اجرای قانون فعلی وجود دارد نیز باید توضیح داده شود آیا مشکل مزبور در صورت تصویب قانون جدید مستدام خواهد بود یا خیر؟ چگونه؟

طرح پیشنهادی، در اصل و عمدتاً به عنوان جایگزین برای قانونی تحت عنوان عملیات بانکی بدون ربا مطرح است که علیرغم اهمیت فراوان و ویژگی‌های بسیار متمایز آن، متأسفانه هیچ‌گاه توسط نظام بانکی به اجرا در نیامد این درحالی است که این قانون دارای آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های بسیار روشن، عملی و صریحی بوده و هست.

از سوی دیگر اجرای قانون فعلی نه توسط دستگاه نظارت درونی (بانک مرکزی) و نه متولی نظارت

۱. دانشیار دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد دانشگاه امام صادق (ع).

بیرونی (مجلس شورای اسلامی) تحت نظارت درست و کامل قرار نگرفت و لذا به همین دلیل، نظام بانکی در ابتدا به تدریج و هم اینک به طور کامل مغایر با اصل قانون و نیز آیین‌نامه‌های اجرایی آن عمل می‌کند و متأسفانه آنچنان این رویه غلط جا افتاده است در ایران که نه تنها گفته می‌شود قانون عملیات بانکی «بدون ربا» بلکه بعضاً گفته می‌شود «بانکداری اسلامی» در حال اجرا می‌باشد.

### اظهار نظر در خصوص طرح پیشنهادی

**الف)** متأسفانه به نظر می‌رسد به هیچ‌یک از سه سؤال و مسئله مهم گفته شده در بخش مقدمه در طرح پیشنهادی توجه نشده است. بنابراین پیش‌بینی می‌شود حتی در صورت تصویب و اجرای طرح پیشنهادی نیز در عمل تغییر و تحول محسوسی اتفاق نیافتد.

**ب)** در ارزیابی کلی، صرف‌نظر از پیشنهاد ایجاد «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» که نوآوری اصلی این طرح می‌باشد، تفاوت و تحول معناداری در طرح نسبت به قانون عملیات بانکی بدون ربا، فعلی ملاحظه نمی‌شود، عقود از قبیل «مرابحه»، «استصناع» و «خرید دین» که در قانون وجود ندارد حدود دو سال پیش اجرای آنها به بانک‌ها ابلاغ شده و برخی تغییرات جزئی از جمله امکان تصویب ابزارهای جدید توسط شورای فقهی می‌تواند صرف‌نظر از حفظ چارچوب طرح به‌عنوان یک ماده یا تبصره به‌صورت الحاقی به قانون فعلی اضافه شود تا مسیر ساده‌تری را از نظر مراحل قانونگذاری طی کند.

**ج)** به اقتضای طرح چنانچه فقط مجوز تأسیس شورای فقهی با دو اختیار و کارکرد: ۱. نظارت فقهی و ۲. تصویب ابزارهای جدید و نوآورانه باشد، تمام آنچه در چارچوب این طرح مدنظر طراحان محترم می‌باشد قابل تأمین خواهد بود و دیگر نیازی به جایگزین‌سازی طرح فعلی برای قانون عملیات بانکی در حال اجرا نخواهد بود.

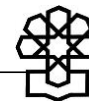
**د)** به‌عنوان نکته آخر، با توجه به اینکه:

۱. قانون عملیات بانکی بدون ربا، فعلی اجرا نمی‌شود.

۲. بانک‌ها بدون تردید به یک رویه ربوی عادت کرده‌اند.

۳. طرح پیشنهادی فعلی تحول معنادار و قابل قبولی را مطرح نمی‌کند

لذا پیشنهاد می‌شود مجلس محترم طی فرصتی دیگر ترکیب جدیدی از: مقامات ذیربط دولتی از بانک مرکزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، نمایندگان مرتبط مجلس، بانکداران حرفه‌ای و با تجربه، مدرسین دانشگاهی و صاحب‌نظران مرتبط را انتخاب و ضمن انجام یک بررسی مجدد و با ملاحظه لایحه‌ای که توسط دولت در حال نگارش و ارائه هست مبادرت به تهیه پیش‌نویس جدیدی نماید تا طرح اصلاح شده از جامعیت، مقبولیت و قابلیت اجرای بیشتری برخوردار بوده و کمتر مناقشه‌برانگیز باشد.



## مقدمه

قانون عملیات بانکی بدون ربا که در سال ۱۳۶۲ تصویب شده است، دقت‌های قانونگذاری را داشته، ولی در عمل درست اجرا نشده است. پس چنانچه در عمل درست اجرا نشده و خود خوب بوده، باید تلاش نمود تا کارکردها اصلاح شود. قانونی که قرار است امور جامعه به ویژه جایگاه حساسی مانند نظام بانکی با آن اداره شود، باید با نگاه تخصصی نوشته شده و متخصصان آن را طراحی کنند.

## اظهار نظر در خصوص طرح پیشنهادی

چنین برداشت می‌شود که این طرح بسیار عجولانه تنظیم و به مجلس ارائه شده است. برخی نشانه‌های عجولانه بودن عبارتند از:

- عنوان طرح یک عنوان قانونی نیست با تغییراتی که در این مدت کوتاه در آن داده‌اند نام آخر آن را «قانون عملیات بانکی بدون ربا» نوشته‌اند که بر این پایه دو قانون با یک نام خواهیم داشت.
- معمول است در شرایطی که قانون خوبی وجود دارد، اصلاحیه بر آن بزنند نه اینکه آن را نادیده بگیرند. در ظاهر با گذاشتن نام تکراری آن را نادیده گرفته‌اند.
- برخی واژه‌هایی که در طرح پیشنهادی ارائه شده است، تعریف مشخصی ندارد. مانند مؤسسه مشاوره، رتبه‌بندی، تأمین مالی و مانند اینها.
- (ب) اصول قانون‌نویسی در این طرح رعایت نشده است. برخی از آنها چنین هستند:
  - افراد متخصص در بانکداری (نه فقه و اقتصاد و...) در تدوین این طرح نقش مؤثری نداشته‌اند.
  - چشم‌پوشی از قوانین موجود یک ویژگی برجسته این طرح است. هم بسیاری از مواد و بندهای این طرح در قوانین پیشین وجود داشته و تکرار آن با تنقیح قوانین، ناسازگار است و هم مواد آن از قانون‌های مختلف شکل گرفته است.
  - یک قانون با این عنوان که می‌خواهد به قوانین مختلف ورود نماید، باید روشن کند بر کدام قانون‌ها اصلاحیه می‌آورد که در این طرح چنین نیست.
  - اگر قرار است یک قانون اصلاح شود چرا به مواد قوانین دیگر تعرض شده و اگر قرار است همه قوانین دیده شود، چرا درست دیده و گفته نشده است.
  - بسیاری از بندها و مواد این طرح در حد قانون نبوده و به شرایط و نحوه اجرای کارهایی پرداخته‌اند که در حد آیین‌نامه‌های اجرایی است (نه قانون).

۱. دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس.

## ایرادهای نوآوری‌های طرح

### ۱. «مؤسسات مشاوره تخصصی و تأمین مالی»

- یکی از نوآوری‌های طرح، وارد کردن مؤسسه‌هایی به نام «مؤسسات مشاوره تخصصی و تأمین مالی» است که هم تعریف درستی از آنها ارائه نشده و هم هیچ تجربه موفقیتی در جهان برای آنها نیست. وارد کردن ایده ناپخته و از نظر علمی تأیید نشده در قانون نادرست بوده و می‌تواند جامعه و اقتصاد را با مشکلات بزرگی مواجه کند. آیا انسان عاقل پای خود را جای سست می‌گذارد که بخش‌های مالی مهم کشور نیز به این مؤسسه‌های ناپخته و نامطمئن سپرده شود؟

- درباره همین نوآوری گفته می‌شود که بانک‌ها منابع را تجهیز کرده و به شرکت‌های مزبور تخصیص بدهند. به‌ویژه اینکه مالکان این مؤسسه‌های مشاوره و تأمین مالی، بخشی از متقاضیان تسهیلات بانکی و همان مالکان بنگاه‌های اقتصادی هستند. این ایده چند اشکال پایه‌ای دارد:

- اول اینکه اینها همه وجوه را برای خود برمی‌دارند و غیرمالک‌ها سهمی از آن نخواهند برد و زمینه گردش مالی بین اغنیا فراهم و ضعیفان را در مسیر ضعف روزافزون قرار می‌دهد.
- دوم اینکه بانک با سختی منابع را جمع می‌کند و تعدادی شرکت این منابع را برای خودشان تقسیم می‌کنند. چنانچه می‌دانیم یکی از ابزارهای بانک‌ها برای گردآوری منابع، ابزار تخصیص منابع است که اگر این ابزار از بانک گرفته شود، قدرت گردآوری منابع آن بسیار کاهش می‌یابد.
- نکته سوم در این باره آن است که این مؤسسه‌ها در تیول عده‌ای اندک درخواهند آمد و از راه آن دارایی‌های نادرست ایجاد می‌شود.
- چهارم اینکه تعداد این مؤسسه‌ها صدها (و بیش از هزار) مؤسسه خواهد شد که پیچیدگی و دشواری کار را افزایش می‌دهد و امکان ایجاد آنها نخواهد بود، مگر با ضربه زدن به اخلاق، اقتصاد، اموال مردم و ...
- نکته پنجم، افزون بر این، از آنجایی که تخصیص به دست این مؤسسه‌ها که مالکان آنها خود گیرندگان تسهیلات هستند، عدم تقارن اطلاعات، عدم شفافیت، انحصار و آثار سوء اقتصادی مانند اینها را ایجاد خواهد کرد.

### ۲. «مؤسسه رتبه‌بندی و تضمین تسهیلات»

نوآوری دیگر طرح، «مؤسسه رتبه‌بندی و تضمین تسهیلات» است که این هم دچار چند اشکال پایه‌ای است:

- یکی اینکه تعریف درستی از آن نشده است.
- دوم اینکه این مؤسسات نیز هم تجربه موفقیتی ندارد و از نگاه علمی به کارگیری آن نادرست و زیانبار است.



- سوم اینکه در این نام دو کار «رتبه‌بندی» و «تضمین» جمع شده‌اند که کاملاً جدای از هم هستند.
- چهارم اینکه این تضمین در موضوع بیمه وارد شده است که در حوزه کار بیمه خواهد بود، در حالی که مجوز آن از بانک مرکزی گرفته می‌شود (تداخل قانونی و کارکردها).

### ۳. «شورای فقهی»

- نوآوری دیگر این طرح، شورای فقهی است که در آن چند اشکال اساسی وجود دارد:
- نخست اینکه این شورا از بیرون قوه مجریه تعیین می‌شود و کار آن دخالت در قوه مجریه است.
  - دوم اینکه مصوبات این شورا برای بانک لازم‌الاجرا می‌شود که هم تشدید دخالت در قوه مجریه است، هم با ساختار نظام که قانون اساسی پایه آن است، مغایرت دارد. در قانون اساسی حتی برای شورای نگهبان هم قدرت این شورا دیده نشده است، شورای نگهبان تنها می‌تواند در بخش فقهی حق تأیید و رد داشته باشد. درحالی که برای این شورا که حد آن بسیار پایین‌تر از شورای نگهبان است، قدرت تصویب مقررات لازم‌الاجرا برای قوه مجریه دیده شده است.
  - (د) برخی نوآوری‌ها در ابزارها صورت گرفته است که بیشتر آنها صوری‌سازی غیرربوبی عملیات ربوی است. مانند سپرده تعاونی که قرض به شرط قرض است، یا تخفیف در سود کسانی که در موعد مقرر قسط و بدهی خود را می‌پردازند (سود را با جریمه تأخیر در قرارداد می‌نویسند و در هنگام تأخیر جریمه آن را می‌گیرند و هنگام پرداخت به موقع، به ظاهر می‌بخشند و نمی‌گیرند)، یا تعیین نرخ سود مورد انتظار برای سپرده‌ها که جز مجوز دادن به بانک مرکزی برای تعیین نرخ سود (بهره) نیست.
  - (ه) توجه نکردن به اصول علمی اقتصاد و بانکداری در طراحی ابزارها که بسیاری از ابزارها با اصول اداره علمی اقتصاد ناسازگار است. مانند اجازه سهمیه‌بندی تسهیلات بانک‌ها از سوی بانک مرکزی، به ویژه برای سپرده‌های خصوصی و نیز بانک‌های خصوصی که اشکال شرعی و قانونی هم دارد.
  - (و) در این طرح هیچ توجهی به امکان‌پذیری اجرایی برخی ایده‌ها و ابزارهای نو وارد شده در طرح از نگاه حسابداری، حسابرسی و عملیات بانکی نشده است.
  - (ز) در این طرح توجهی به ساده‌سازی امور مردم نشده است و به شدت فرآیندها و مراحل گرفتن تسهیلات پیچیده و طولانی شده و راه‌ها و ابزار گسترش فساد و مانند اینها را فراهم می‌کند.

۷. حسین عیوضلو<sup>۱</sup>

## مقدمه

به‌طور کلی در اصلاح یا تصویب قوانین باید مشخص شود که هدف از تدوین این قانون چه بوده و اصلاح کدام نواقص یا رفع کدامین چالش‌ها مورد نظر این قانون پیشنهادی بوده است؟ طرح پیشنهادی تدوین شده در قالب قانون عملیات بانکداری بدون ربا از جهاتی کار مفید و قابل تقدیری است به‌عنوان مثال طرح پیشنهادی برخلاف قانون قبلی به شکلی روشمند تدوین شده به نحوی که تعاریف و اهداف به شکلی کاملاً مشخص در ابتدای آن قرار داده شده است. همچنین برخی نواقص عملیاتی و اجرایی که قانون قبلی در مورد آن ساکت بود مانند راهکار مقابله با معوقات بانکی و محدوده فعالیت شعب بانک‌های خارجی تا حدودی مورد توجه قرار گرفته است. به‌علاوه، طرح به‌لحاظ فقهی پیشرفت‌های خوبی داشته و مشکلات و نارسایی‌های قبلی تا حدودی از این نظر برطرف شده است. اما اشکالاتی نیز بر آن وارد است که در بخش ارزیابی به‌صورت مختصر بیان می‌گردد.

## اظهار نظر در خصوص طرح پیشنهادی

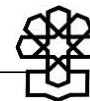
**الف)** به نظر می‌رسد قانون به هیچ‌عنوان رویکرد اصلاحی ندارد و به هدف هماهنگ‌سازی و روان نمودن عملیات جاری در نظام بانکی تدوین شده است به نحوی که اینگونه برداشت می‌شود که از نگاه نگارندگان، فضای رایج در نظام بانکی کاملاً ایدئال است و اصلاً مشکل جدی ندارد که قرار باشد اصلاح شود.

**ب)** میان اهداف و متن قانون پیشنهادی ناهمگونی‌های فراوانی وجود دارد. به‌عنوان مثال مواردی از قبیل حفظ ارزش پول، رفع فقر، ایجاد رفاه، توزیع عادلانه منابع و تقویت اقتصاد دانش‌بنیان در اهداف ذکر شده است که اصلاً در متن قانون بدان پرداخته نشده است. مضافاً اینکه در بخش اهداف نظام بانکی به جای اینکه توجه بیشتر به معیار حق و عدل شود و تفسیر کاربردی‌تری بیابد حذف گردیده است.

**ج)** طرح پیشنهادی نیز مشابه قانون فعلی در موارد زیادی با قانون پولی و بانکی کشور هماهنگی ندارد و لذا خود منشأ تعارض و ناهمگونی است. اصلاح در بخش عملیات بانکی چنانچه با کلیت قوانین جامع‌تر نظیر قانون پولی و بانکی تطبیق داده نشود هیچ پیشرفتی ایجاد نمی‌کند، بلکه باعث تضاد و تعارض شده و دست آخر مشکلاتی همچون صوری‌سازی اجرای عقود یا تعیین نرخ‌های بی‌وجه را شاهد خواهیم بود.

**د)** طبقه‌بندی بانک‌ها که در ابتدای قانون پیشنهادی ذکر شده است در هیچ‌کجای قانون مورد استفاده قرار نگرفته و به تفاوت موجود در وظایف و عملکرد آنها پرداخته نشده است.

۱. دانشیار دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد دانشگاه امام صادق (ع).



ه) در بانکداری بدون ربا سود پرداختی به سپرده‌گذاران یک پدیده پسینی است و باید پس از مشخص شدن نتیجه فعالیت‌های بانک تعیین و پرداخت شود که رعایت این مسئله می‌تواند تبعات زیادی برای بانک‌ها و بانک مرکزی داشته باشد، در حالی که طرح پیشنهادی نیز مانند قانون فعلی در این مورد سکوت کرده که نتیجه آن پرداخت سود علی‌الحسابی است که هیچ‌گاه نتیجه واقعی فعالیت اقتصادی بانک را به سپرده‌گذار منتقل نمی‌کند. حداقل ضروری است مفادی از طرح پیشنهادی به فرآیند محاسبه سود قطعی و الزام بانک‌ها به محاسبه آن در پایان سال و نیز تعیین مجازات‌هایی برای بانک‌های متخلف اختصاص یابد.

و) این طرح با حالت مطلوب بانکداری دارای شکاف‌هایی است و طرح نسبت به آنها هیچ تعرضی نداشته که باعث اشکال بر جامعیت قانون شده است. در این رابطه می‌توان به مواردی چون خدمات بانکداری متعارف، مقررات احتیاطی و سلامت بانکی، حفاظت از مشتریان، مدیریت بحران، زیرساخت‌های فناوری و مقررات انتظامی اشاره کرد که طرح هیچ اشاره‌ای به آنها نداشته است.

ز) در طرح پیشنهادی جهت تخصیص منابع به بخش‌های حقیقی اقتصاد، شکل‌گیری «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» در نظر گرفته شده که دارای چالش‌های اساسی زیر است:

- با توجه به برآورد انجام شده، با توجه به کدهای دو رقمی ISIC و در نظر گرفتن ۳۱ استان به ۹۶۱ مؤسسه نیاز داریم و اگر این کدها را چهار رقمی در نظر بگیریم که ادعای طراحان همین است ۳۶۲۷ مؤسسه در استان‌ها باید تشکیل شود. اگر در عنوان این مؤسسه به لغت «تخصصی» بیشتر توجه شود، سؤال آن است که آیا اساساً ظرفیت شکل‌گیری این تعداد مؤسسه تخصصی آن هم در حوزه تأمین مالی در کشور وجود دارد؟

- ایجاد حدود ۳۷۰۰ «مؤسسه تخصصی مشاوره و تأمین مالی» نیازمند به کارگیری نیروهای متخصص در این زمینه است. بر این اساس، سؤال دیگری که در این زمینه مطرح می‌شود آن است که آیا ظرفیت دانشی و تخصصی مورد نیاز در کشور وجود دارد؟ تا چه حد این نوع تخصص‌ها در شبکه‌های استانی موجود است؟

- در حال حاضر مسئولیت اعطای تسهیلات به بنگاه‌های کوچک و متوسط اقتصادی برعهده بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی است. به این متخصصین باید مجموعه متخصصین اعتباری بانک‌ها از سطح شعبه تا سرپرستی‌ها را اضافه نمود. حال سؤال اساسی آن است که آیا اعطای تسهیلات از طریق «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» بخش بزرگی از ظرفیت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی در حوزه اعتباری را بدون استفاده نخواهد نمود؟

- با توجه به تعداد «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» مورد نیاز، هزینه‌های تأسیس، دارایی‌های سرمایه‌ای و هزینه‌های جاری این مؤسسات قابل توجه خواهد بود. این مؤسسات چاره‌ای

نخواهند داشت تا این هزینه‌ها را به مشتریان خود یعنی اعتبارگیرندگان منتقل نمایند. حال سؤال آن است که بنگاه‌هایی که در شرایط کنونی بالا بودن نرخ سود تسهیلات بانکی یکی از دغدغه‌های اصلی آنها در کسب‌وکار است، از نرخ سود این مؤسسات راضی خواهند بود؟

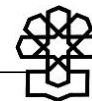
- در طرح پیشنهادی دو روش برای تأمین منابع مالی مورد نیاز «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» دیده شده است. اول، سرمایه این مؤسسات و دوم، سپرده سرمایه‌گذاری عام بانک‌ها. اما سؤال آن است که آیا سهامدار شدن بانک‌ها در «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» به معنای بنگاهداری آنها نیست؟ اساساً چرا باید بانک‌ها بخشی از مأموریت اصلی خود که واسطه وجوه است را به یک مؤسسه بیرونی واگذار کنند؟ آیا سهامدار شدن بانک‌ها در این مؤسسات بدون نظارت بر آنها امکان‌پذیر است؟ مابقی سهام این مؤسسات را چگونه باید در اختیار فعالان اقتصادی که در یک رشته شغلی خاص فعالیت دارند واگذار کرد؟ تضمین بازپرداخت منابعی که در اختیار مؤسسات قرار داده شده چه خواهد بود؟ آیا بانک‌ها بدون نظارت بر این مؤسسات می‌توانند وجود سپرده‌گذاران را در اختیار این مؤسسات قرار دهند؟

- در طرح پیشنهادی بنگاهداری توسط «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» ممنوع است. «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» می‌توانند با استفاده از عقود مرابحه نسبه، اجاره به شرط قرض، اجاره به شرط تملیک، پیش خرید (سلف)، خریداری (تنزیل)، استصناع مدت‌دار، مشارکت مدنی یا حقوقی، مضاربه، مزارعه، مساقات و صلح در اختیار اعضا (سهامداران) قرار دهند. همانطوری که دیده می‌شود، مشارکت مدنی یا حقوقی نیز از جمله این راهکارها است. آیا مشارکت به بنگاهداری این مؤسسات منجر نخواهد شد؟ به‌علاوه اجرای موفق هر یک از عقود بانکی به‌طور واقعی مستلزم اضافه شدن شرکت‌های دیگر تخصصی به هر یک از این مؤسسات است.

- در طرح پیشنهادی، مجموعه‌ای از اعضا به‌عنوان سهامدار در تصمیمات نهایی مرتبط با اعطای تسهیلات نقش خواهند داشت. آیا هدف تدوین‌کنندگان طرح آن است که رانت اعطای تسهیلات را از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به سمت مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی هدایت نمایند؟ آیا تضمینی وجود دارد که عدالت رویه‌ای در اعطای تسهیلات در این مؤسسات رعایت شود؟ این نوع شیوه حل مسئله مشابه موضوع تشکیل «کارگروه‌های سرمایه‌گذاری و اشتغال» در سطح استان‌هاست که همه از ناکارایی و اتلاف منابع در اثر تصمیمات غیرکارشناسانه این کارگروه‌ها آگاه هستیم. در مجموع سردرگمی عجیبی بر این بخش حاکم است، مثلاً معلوم نیست این مؤسسات اصالتاً و از طرف خود مبادرت به اعطای تسهیلات می‌کنند یا به نمایندگی از طرف بانک. اگر خودشان تسهیلات پرداخت می‌کنند، تضمین بازپرداخت مطالبات چه معنایی دارد؟ فرآیند اخذ وثایق در این مؤسسات چگونه خواهد بود؟

- در حال حاضر که بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی بدون توجه به جایگاه بنگاه‌ها در ارتباط





با اعطای تسهیلات تصمیم‌گیری می‌نمایند، مطالبات غیرجاری بیش از ۳۰ درصد مطالبات بانک‌ها است. حال سؤال آن است که اگر مجموعه‌ای از فعالان اقتصادی که خود سهامدار «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» هستند در ارتباط با اعطای تسهیلات تصمیم‌گیری نمایند، مطالبات غیرجاری به چه میزان خواهد بود؟ بدون شک این طرح بر مطالبات غیرجاری بانکی خواهد افزود.

- در ارتباط با شکل‌گیری مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی وظایف بسیار زیادی برعهده بانک مرکزی قرار داده شده است که نیازمند مجموعه وسیعی از اقدامات و ابزارهای نظارتی در ارتباط با «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» است. به نظر می‌رسد که تدوین‌کنندگان طرح خواسته‌اند کمبودهای غیر قابل جبران طرح را از طریق بانک مرکزی جبران نمایند.

- نکته مهم‌تر آنکه در این پیشنهاد از لفظ «صرفاً» استفاده شده و بر این اساس بانک‌ها ملزم شده‌اند که تنها از طریق این مؤسسات تسهیلات اعطا کنند.

### مشکلات طرح در خصوص توسعه بانکداری اسلامی

ماده (۵۷) طرح پیشنهادی به ایجاد شورای فقهی بانک مرکزی و همچنین واحد نظارت شرعی در بانک‌های کشور اشاره نموده است. صرف شرعی بودن یک عنوان و سابقه فقهی یک معامله نمی‌تواند مکانیسم مناسب و مفیدی برای بانک‌ها باشد و باید اصول و قواعد حقوقی و سازگاری آن با سایر قوانین و همچنین رعایت الزامات مدیریتی، اقتصادی و بانکی نیز در تطبیق عقود و معاملات و قراردادهای جدید مدنظر قرار گیرد، بنابراین شورای فقهی نایستی به ابزاری برای تفوق و برتری فقه به سایر دانش‌هایی که رعایت آنها در بانکداری الزامی است، تبدیل شود.

انتصاب اعضا توسط مقام معظم رهبری و لازم‌الرعايه بودن مصوبات در کنار لزوم موافقت اکثریت فقها در مصوبات فقهی (و بی‌اعتبار بودن نظر بقیه اعضا) در کنار اکثریت مطلق اعضای فقهی شورا (۵ نفر فقیه در مقابل ۴ نفر غیرفقیه) عملاً منتهی بدان می‌شود که در انجام عملیات پولی و بانکی فقط به جواز شرعی بسنده شود. در این مورد نیاز به بررسی‌های بیشتری بوده و باید مکانیسمی متعادل و قابل قبول طراحی و اجرا شود تا مشکلات را بیشتر نکند.

یکی دیگر از مشکلات اساسی قانون عملیات بانکی بدون ربا این است که در چارچوب بانکداری متعارف صرفاً اصلاح روابط حقوقی را براساس عقود اسلامی مورد توجه قرار داده است. این نوع رویکرد خود منشأ تعارض و تضاد است چه اینکه اگر رویکرد دوری از شبهه ربا یا بانکداری اسلامی هدف استراتژیک اصلاح نظام بانکی است، این اصلاح چرا باید فقط به عملیات بانک‌ها منحصر شود؟ مگر رفتار بانک مرکزی یا دولت در اقتصاد مشمول قوانین و ضوابط اسلامی نیست؟ چگونه ممکن است رویه اصلاح قانون پولی و بانکی در چارچوب ضوابط اسلامی، فقط عملیات بانک‌ها را هدف اصلاح نظام بانکی قرار

دهد. لازم به ذکر است این نوع نگاه به اصلاح نظام بانکی که با تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا در سال ۱۳۶۲ آغاز شد و سایر قوانین پراکنده و بعضاً متزاحم که در مراحل بعدی از سوی مجلس محترم شورای اسلامی به تصویب رسید، خود منشأ تعارض و ناهماهنگی در قوانین حاکم بر نظام پولی و بانکی کشور است.

همچنین باید توجه داشت که بانکداری بدون ربا با بانکداری اسلامی تفاوت دارد. بانکداری بدون ربا، ایجاد تغییر جزئی در روابط حقوقی بانکداری متعارف در چارچوب ضوابط اسلامی است، اما بانکداری اسلامی تطبیق نظام بانکداری با اصول، ضوابط و معیارهای اقتصاد اسلامی است. انتساب اعضای شورا توسط رهبری نارسایی‌های این سیستم را مستقیماً به مقام معظم رهبری پیوند داده که به مصلحت نمی‌باشد که یک حرکت ضعیف و التقاطی به رهبری نظام جز پیش بردن یک رشته از رشته‌های اسلامی و ایجاد فضای انتقادناپذیری چه ثمره‌ای خواهد داشت؟

به علاوه، طراحان این طرح اساس کار خود را حاکمیت موازین فقهی قرار داده‌اند. کدام فقه؟ فقه سنتی که به اغلب رموز نظامات پولی و مالی امروز اشراف کافی ندارد؟ فقه متعارف که عمدتاً به بررسی احکام جزئی پرداخته و تاکنون نتوانسته احکام جامع و متقنی در چارچوب قواعد بنیانی لازم برای اداره یک نظام اقتصادی اسلامی طراحی کند. همه می‌دانیم علوم اسلامی در انحصار فقه آن هم از نوع سنتی آن نیست، بلکه سایر علوم اسلامی در مرتبه اهمیت بالاتری، به‌ویژه آن هنگام که علل تأسیسی یک نظام مدنظر است، قرار دارند. حاصل این مجموعه علوم امروزه در چارچوب فلسفه و کلام حاکم بر اقتصاد اسلامی تبیین می‌شوند و حاصل آن برای اداره جامعه مجموعه‌ای از قواعد و احکام کلان سیستمی است که می‌تواند مبنای لازم را برای تأسیس نهادهای اسلامی و ارزیابی عملکرد آن فراهم سازد. علاوه بر آنچه گفته شد، در این طرح از عبارات مختلف «موازین فقه اسلامی»، «موازین شرعی» و «موازین اسلامی» نام برده شده که بیان کلی این موازین نمی‌تواند مبنای قانونگذاری باشد. قانون لازم است واضح و روشن و غیر قابل تفسیر باشد. بر این اساس مجموعه قواعد و موازین اسلامی لازم است به‌صورت احکام و دستورات مشخص رفتاری و تصمیم‌گیری در دسترس مجریان قرار گیرد. چه اینکه بیان اجمالی این موضوعات خود منشأ سوءتعبیر و سوءاستفاده خواهد بود و همه می‌دانند نظام‌های پولی و مالی استعداد لازم را برای پرورش سوءاستفاده و رانت‌خواری دارند.



## مقدمه

در سه دهه‌ای که از تصویب و اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا (مصوب ۱۳۶۲) می‌گذرد، مطالعات متعددی راجع به آسیب‌شناسی آن از ابعاد بررسی انسجام قانون و مقررات مرتبط با آن و نحوه پیاده‌سازی قانون صورت گرفته است. در جمع‌بندی نتایج مطالعات مذکور می‌توان مهمترین دلایل عدم توفیق کامل آن را زیرساخت نامناسب شبکه بانکی، نبود شرایط فرهنگی - اجتماعی مورد نیاز در جامعه، وجود ریسک‌های غیرقابل تحمل برای بانک‌ها در شیوه بانکداری مبتنی بر تسهیم سود و زیان، هزینه‌های اجرایی زیاد، پیچیدگی قانون به لحاظ تعدد و کاربردهای متنوع عقود (قراردادها)، کاستی‌های نهادی بازار مالی رسمی کشور به لحاظ قوانین و مقررات، مؤسسات و ابزارهای مالی مورد نیاز و سرانجام آموزش ناکافی مدیران، کارشناسان و نیروی انسانی بانک‌ها برشمرد.

در عمل، این کاستی‌ها موجب شده است که با گذشت بیش از سه دهه از حاکمیت کامل قانون عملیات بانکی بدون ربا بر فعالیت‌های بانکی کشور، ارزیابی مثبتی از اجرای قانون مذکور وجود نداشته باشد. حال چنانچه طرح پیشنهادی نمایندگان محترم را کوششی برای پاسخگویی به آسیب‌های فوق‌الذکر بدانیم، سؤال اصلی که به ذهن متبادر می‌شود آن است که چه تدابیر و راه‌حلهایی برای پاسخگویی به مشکلات قانونی و اجرایی قانون موجود عملیات بانکی بدون ربا، در طرح پیشنهادی ارائه شده است؟

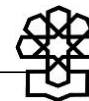
به دلایلی که در ادامه بیان می‌شود، این طرح از ارائه پاسخ به مشکلات فوق ناتوان بوده است. طی برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، بنابر الزامی که در این قوانین برای ساماندهی بازار مالی کشور پیش‌بینی شده بود، دست‌کم یک تلاش اصلی برای بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات ناظر بر فعالیت نظام بانکی کشور با مدیریت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و با استفاده از تجربیات و دانش صاحب‌نظران بانکی و مراکز پژوهشی عمده کشور صورت گرفته است. این تلاش که از اواخر دهه ۱۳۷۰ آغاز و تا اواخر دهه ۱۳۸۰ ادامه داشت، سرانجام منجر به تدوین دو مجموعه پیش‌نویس لایحه «قانون بانک مرکزی» و «قانون بانکداری» گردید و برای طی فرآیند قانونگذاری در اختیار دولت محترم وقت در سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۹ قرار گرفت. این دو مجموعه که در زمان تدوین از نقد و بررسی گروه‌های مطالعاتی گوناگونی برخوردار بوده‌اند، همچنان با اصلاحات جزئی و به‌روزرسانی در موارد محدود، دارای قابلیت‌های بالایی برای استفاده و بهره‌برداری می‌باشند.

### اظهار نظر در خصوص طرح پیشنهادی

۱. تدوین‌کنندگان محترم «طرح عملیات بانکی بدون ربا» نه تنها از تجربیات قبلی در زمینه بازنگری قوانین پولی و بانکی کشور استفاده‌ای ننموده‌اند؛ بلکه حتی پیش‌نویس خود را تا همین اواخر در معرض نقد و بررسی کارشناسان و خبرگان بانکی کشور نیز قرار نداده‌اند. این مسئله، کاستی بزرگی برای طرحی است که با هدف جایگزینی با یکی از مهمترین قوانین بانکی کشور، در دستور کار مجلس محترم شورای اسلامی قرار می‌گیرد و در مواد متعدد خود ساختار نظام بانکی، اهداف، مسئولیت‌ها و شرح وظایف آن را دچار دگرگونی می‌کند.

۲. در قانون عملیات بانکی بدون ربا (مصوب ۱۳۶۲) مواد ناظر بر اهداف و وظایف نظام بانکی، مسئولیت‌ها، وظایف و اختیارات بانک مرکزی و عملیات بانکی در کنار هم ذکر شده‌اند. البته، این ویژگی جمع مواد ناظر بر تأسیس و اداره بانک مرکزی و فعالیت‌های بانکی، از خصوصیات قانون فعلی پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱) نیز هست، که امروزه در کنار نقاط قوت فراوان، از کاستی‌های آن به حساب می‌آید. در حال حاضر، قریب به اتفاق کشورها دارای قوانین مجزایی برای بانک مرکزی و بانکداری هستند. تجربه چند دهه اخیر بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه آن است که به دلیل ماهیت و کارکردهای بسیار متفاوت بانک‌های مرکزی از ماهیت و کارکردهای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، قوانین جداگانه‌ای برای آنها تدوین می‌شود. در قوانین بانک‌های مرکزی، این نهاد ملی و حاکمیتی، با شخصیت حقوقی مستقل و دارای استقلال عملیاتی لازم و کافی نسبت به سایر قوای حکومتی، با مأموریت و اهداف قانونی مشخص و وظایفی حاکمیتی مانند انتشار پول ملی، نگاهداری و مدیریت ذخایر ارزی کشور، بانکداری دولت و مقام تنظیم‌کننده و ناظر فعالیت‌های بانکی، تأسیس و اداره می‌شوند. در طی زمان، قانون ناظر بر تأسیس بانک مرکزی کمتر مورد بازنگری و اصلاحات قرار می‌گیرد و همچون خود نهاد بانک مرکزی، از اثبات برخوردار است.

۳. در حالی که بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری غیربانکی، همانند دیگر بنگاه‌های اقتصادی، برای پویایی و توسعه خود، لزوماً می‌بایست در شرایط بازار رقابتی به دنبال حداکثرسازی سود و تلاش برای ادامه حیات باشند و مقام تنظیمی و نظارتی بازار پول نیز بایستی تقویت رقابت بین فراهم‌کنندگان خدمات بانکی و حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان را در دستور کار اکید خود داشته باشد، تدوین‌کنندگان محترم طرح پیشنهادی به بانک‌ها و دیگر مؤسسات اعتباری، نگاهی آمرانه و دستوری و در محیطی کاملاً برنامه‌ریزی شده و بدون اختیار و مسئولیت در قبال ذینفعان دارند. در مواد گوناگون طرح پیشنهادی، بیشتر مسئولیت‌ها و اختیارات هیئت عامل بانک‌ها و دیگر مؤسسات اعتباری سلب می‌شود. این شیوه نگاه به بانک و دیگر مؤسسات اعتباری، در تضاد آشکار با اصول حاکمیت شرکتی در بانک‌ها و دیگر مؤسسات اعتبار و به تبع آن تفویض اختیار همراه با مسئولیت به ارکان مدیریتی این مؤسسات است.



۴. تدوین کنندگان محترم طرح، نه تنها تلاشی در جهت کاستن از پیچیدگی‌های قانون موجود عملیات بانکی بدون ربا ننموده‌اند، بلکه با افزودن بر تعاریف و معرفی شقوق تازه‌ای از عقود همانند سپرده تعاونی، سپرده سرمایه‌گذاری عام و خاص، وکالت عام و خاص، اجاره به شرط قرض، مرابحه، نسیه، استصناع مدت دار، صلح مدت‌دار و موارد دیگر، بر پیچیدگی‌ها و ابهامات موجود در مرحله اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا افزوده‌اند.

۵. از ابهامات اساسی موجود در قانون فعلی عملیات بانکی بدون ربا، تعریف و ماهیت حقوقی سپرده‌گذاری، رابطه حقوقی بین سپرده‌گذار و مؤسسه سپرده‌پذیر و حدود اختیارات و مسئولیت‌های قانونی وکیل در این رابطه حقوقی است. این ابهامات در طرح پیشنهادی نیز مسکوت گذارده شده‌اند.

۶. یکی دیگر از اشکالات این طرح، معرفی سپرده‌ای به نام سپرده تعاونی است. براساس مفاد طرح پیشنهادی این نوع سپرده، نوعی سپرده وام‌خواه بوده که انگیزه سپرده‌گذار از تودیع وجوه خود نزد بانک، فقط بهره‌مندی از تسهیلات بانکی است. این سپرده‌ها در واقع همان وام‌های جدولی است که در چندین سال گذشته بسیاری از صندوق‌های قرض‌الحسنه و مؤسسات اعتباری فاقد مجوز فعالیت از بانک مرکزی را با مشکل نقدینگی و مدیریت منابع مواجه کرده است.

۷. براساس مفاد طرح بانک‌ها مجاز شده‌اند که در امور زیربنایی و طرح‌های عمرانی و تولیدی ملی، مستقیماً به سرمایه‌گذاری مبادرت نمایند. در اینجا، لزوم کوچک‌سازی دولت، حمایت از گسترش بخش غیردولتی و الزامات اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، نادیده گرفته شده است.

۸. از اشکالات اساسی طرح پیشنهادی، بی‌توجهی آن به حفظ و ارتقای کارآمدی نظام بانکی است. چنانچه دو معیار اصلی سنجش کارآمدی نظام بانکی را کاهش هزینه‌های تأمین مالی مورد نیاز بخش واقعی اقتصاد و تخصیص بهینه منابع مالی موجود بدانیم، طرح پیشنهادی هیچ‌کدام از این دو معیار را بهبود نخواهد بخشید. اولاً، با افزوده شدن «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» و «مؤسسات رتبه‌بندی و تضمین تسهیلات» به چرخه واسطه‌گری مالی، به‌طور قطع هزینه تأمین مالی نسبت به وضعیت موجود افزایش خواهد یافت. ثانیاً، تخصیص منابع مالی از طریق مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی، که به‌طور طبیعی بر مبنای قدرت چانه‌زنی اصناف و تأثیرگذاری بر تصمیمات ناظر بر توزیع اعتبارات صورت می‌گیرد، بی‌توجه به مزیت‌های رقابتی اقتصاد کشور در سطوح ملی، بخشی و بنگاهی خواهد بود. به این ترتیب، طرح پیشنهادی فاقد معیارهای افزایش کارآمدی نظام بانکی کشور است.

۹. تشکیل «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» فاقد مبانی نظری و تجربی است و مشخص نیست براساس چه تجربه‌ای این ساختار ارائه شده است. دلیل طراحان، عدم توانایی بانک‌ها در تخصیص درست منابع بانک‌ها است؛ در حالی که این طرح مشابه کارگروه‌های اشتغال و سرمایه‌گذاری استانی است که در دولت گذشته با تصمیمات غیرکارشناسی در خصوص اعطای تسهیلات به کسب و کارهای کوچک،

تجربه ناموفقی به حساب آمده و در حال حاضر بسیاری از مطالبات لاوصول بانک‌ها ناشی از تصمیمات همین کارگروه‌های استانی در مورد تسهیلات زودبازده است. لذا تضمینی برای موفقیت این مؤسسات وجود ندارد.

۱۰. از دلایل ارائه شده برای تشکیل «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» از بین رفتن خلأهای نظارتی، تخصصی و مدیریتی در بانک‌ها است، ولی هیچ استدلال و تضمینی ارائه نشده است که این مؤسسات بتوانند این خلأها را از میان بردارند. این مؤسسات، در اجرا از بانک‌ها سلب مسئولیت می‌کند و زمینه تکرار تجربه ناموفق قبلی در اعطای بی‌ضابطه تسهیلات را فراهم می‌آورد. لذا، مشکلات زیادی را ایجاد خواهند کرد، به‌ویژه آنکه در متن طرح مقرر شده است که تخصیص منابع به بنگاه‌های کوچک و متوسط «صرفاً» توسط این مؤسسات صورت پذیرد.

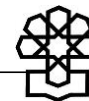
۱۱. یکی از اهداف اصلی تشکیل «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی»، تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط که براساس تجربه، بخش عمده تسهیلات ارائه شده به این بنگاه‌ها، به مطالبات غیرجاری تبدیل شده است.

۱۲. چنانچه «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» براساس کدهای ۴ رقمی نظام طبقه‌بندی بین‌المللی فعالیت‌های صنعتی تشکیل شوند، در گروه‌های چهار رقمی ۱۱۷ رشته فعالیت وجود دارد (۹۶ فعالیت صنعتی، ۱۶ فعالیت خدماتی و ۵ فعالیت کشاورزی) که بر این اساس باید ۳۶۲۷ مؤسسه در سطح استان‌ها راه‌اندازی شود. از مشکلات جدی این مؤسسات این است که روابط جایگزین ضوابط شده و فساد را افزایش خواهد داد و همچنین سهم‌خواهی از طریق مؤسسات شکل خواهد گرفت و منابع بانک‌ها از این طریق به گروه‌های خاص تخصیص می‌یابد.

۱۳. طبق طرح پیشنهادی مؤسسات مزبور از انجام هرگونه سرمایه‌گذاری مستقیم، خرید و فروش سهام و ملک، تجارت و بنگاهداری منع می‌شوند. سؤال اینجاست که با وجود این ممنوعیت، چگونه فعالیت‌های مباحه، سلف، خرید دین، اجاره، مشارکت حقوقی، مزارعه و مساقات، که مستلزم تملک کالا یا دارایی ثابت است، توسط این مؤسسات انجام می‌گیرد؟ این تناقض در بخش‌های دیگر نیز وجود دارد.

۱۴. هرچند ترتیبات تأسیس «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» مشخص شده است. با این حال، شخصیت حقوقی این مؤسسات مشخص نشده و معلوم نیست تعداد زیاد این مؤسسات که در هر استان و کل کشور تأسیس می‌شوند، تحت نظارت چه نهادی خواهند بود و در صورتی که بانک‌ها مایل به مشارکت در تأسیس آنها نباشند، تکلیف فعالان اقتصادی و بنگاه‌های فعال در یک رشته شغلی خاص، از نظر دسترسی به منابع مالی چگونه خواهد بود؛ و اصولاً چرا اساسنامه این مؤسسات که قاعداً باید به‌صورت خصوصی تأسیس و اداره شوند، لازم است که به تصویب هیئت وزیران برسد؟

۱۵. شرایط تأسیس «شورای فقهی» به‌عنوان یکی از ارکان بانک مرکزی و «واحد نظارت شرعی» در



بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در طرح تبیین شده است، باید متذکر شد که شورای مشورتی فقهی از اوایل دهه هشتاد شمسی در بانک مرکزی فعال بوده و آیین‌نامه آن نیز تصویب شده است. این شورا از اهمیت برخوردار بوده و بانک مرکزی در موضوعاتی که لازم بداند، از نظرات شورا استفاده می‌کند.

اما پیشنهاد طرح، هم‌تراز قرار دادن اعضای شورای فقهی در سطح شورای نگهبان و انتصاب ایشان با حکم رهبری است. در شرایطی که رئیس کل بانک مرکزی را رئیس‌جمهور منصوب می‌کند، معرفی پنج نفر از فقهای شورای توسط ریاست حوزه علمیه و انتصاب ایشان توسط مقام معظم رهبری، چندان منطقی به نظر نمی‌رسد. این وضعیت موجب کاهش اختیارات و مسئولیت‌های بانک مرکزی در قبال شورای فقهی خواهد شد.

۱۶. براساس طرح پیشنهادی، با تشکیل شورای فقهی یک رکن به ارکان پنج‌گانه فعلی بانک مرکزی اضافه می‌شود. درحالی که این شورا در اداره امور بانک دخیل نیست، ولی به‌عنوان یکی از ارکان فرض شده است. بر این اساس، با ترکیبی که برای شورا در نظر گرفته شده، بر مدیریت بانک مرکزی سایه خواهد انداخت و مدیریت آن را متزلزل خواهد کرد و باعث افزایش بروکراسی خواهد شد. ضمن آن که در ایران اسلامی که همه قوانین از تصویب مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان قانون اساسی می‌گذرند و مقررات به‌لحاظ و جاهت شرعی با قوانین تطبیق داده می‌شوند، به نظر نمی‌رسد که نیازی به وجود چنین شوراها و واحدهای نظارت شرعی در بانک مرکزی و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری باشد. در مقابل، می‌توان انتظار داشت که وجود این شوراها، تنها باعث افزایش مسئولیت‌ناپذیری ارکان مدیریتی نهاد‌های مذکور و اختلال و کندی در مدیریت حرفه‌ای بانک مرکزی و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خواهد گردید.

## ۹. کامران ندیری<sup>۱</sup>

### مقدمه

یک نکته مهم که هم در مورد قانون قبلی و هم در مورد طرح فعلی صادق است، این است که در هر دو، به تعبیر اینجانب، تنها به مقوله ربای خفی (قرض مع‌الزیاده و حذف آن از عملیات بانکی) توجه شده است و ربای جلی مورد غفلت واقع شده، بلکه با راهکارهایی که تحت عنوان وجه التزام یا شیوه‌های شرعی استمهال مطالبات معوق ارائه شد، ربای جلی در نظام بانکی گسترده خواهد شد. ربای جلی عبارت است از: انباشت رو به تزاید و اضعافاً مضاعفاناً بدهی‌های بدهکاران بانکی که در قانون نه تنها هیچ حدی برای آن مشخص نشده، بلکه گفته شده است در صورتی که احراز گردد متقاضی تسهیلات به دلایل

۱. دانشیار دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد دانشگاه امام صادق (ع).

اقتصادی موقتاً قادر به بازپرداخت بدهی در زمان سررسید نیست، بانک می‌تواند با انعقاد قرارداد جدیدی مانند سلف، خرید دین، اجاره به شرط تملیک و مشارکت کاهنده، منابعی در اختیار متقاضی قرار دهد تا قرارداد سررسید شده را تسویه کند. این روش چیزی جز شرعی کردن مهلت در مقابل اضافه کردن مبلغ بدهی نبوده و از مصادیق محرز ربای جلی است و باید در قانون به‌طور صریح جلوی آن بسته شود و از انباشت بدهی بدهکاران بانکی ممانعت به عمل آید.

### اظهار نظر در خصوص طرح پیشنهادی

طرح عملیات بانکی پیشنهادی به مجلس شورای اسلامی در مقایسه با قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲ قدمی رو به جلو و مجموعه‌ای کامل‌تر و جامع‌تر است. اضافه کردن تعاریف به فصل اول قانون، سامان‌دهی قرض‌الحسنه و توسعه روش‌های تجهیز منابع در فصل دوم، تجمیع روش‌های تخصیص منابع و تفکیک آن به تأمین نیازهای مصرف‌کنندگان نهایی و تأمین نیازهای مالی بنگاه‌های اقتصادی و ابتکار تأسیس «مؤسسه تخصصی مشاوره و تأمین مالی» در فصل سوم، اضافه شدن فصول چهارم و پنجم تحت عناوین وصول مطالبات و بانک مرکزی و تصریح به تشکیل «شورای فقهی» به‌عنوان یکی از ارکان بانک مرکزی و سرانجام، باز گذاشتن دست بانک‌ها و مؤسسات مالی و بانک مرکزی در ابداع روش‌های تأمین مالی و ابزارهای مالی منطبق با موازین شرعی در ماده (۶۳) فصل پایانی قانون، به نوعی از نقاط قوت قانون پیشنهادی محسوب می‌شود.

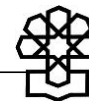
با این همه، نقاط قوت فوق به‌دلیل وجود ابهامات و عدم ابتنا بر مبانی نظری محکم در پاره‌ای از موارد نقطه ضعف اساسی این طرح نیز محسوب می‌شود که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌شود.

۱. تعاریف ارائه شده اولاً برخی زائد است، مانند لیزینگ و تعاونی اعتبار؛ به این معنا که در هیچ جای قانون از آن استفاده نمی‌شود؛ ثانیاً اصطلاحات مهمی نظیر واسطه‌گری مالی که مهمترین کار نظام بانکی است و نقش کلیدی در نگاه به بانک و بانکداری دارد اصلاً تعریف نشده است؛ و ثالثاً تعاریف ارائه شده قدیمی است و از دقت کافی برخوردار نمی‌باشد، به‌عنوان مثال تنها وجه تمایز مؤسسه مالی و اعتباری به عدم ارائه خدمات حساب جاری محدود شده است که تعریفی بسیار خاص و مضیق از مؤسسه مالی و اعتباری است.

۲. در بخش اهداف، اهداف متعدد و بعضاً متعارض و بدون تعیین اولویت برای نظام بانکی ذکر شده است و به‌ویژه در بخش بانکداری مرکزی به مهمترین هدف که کنترل تورم است اشاره مستقیم نشده و فقط به حفظ ارزش پول ملی اکتفا شده که بیشتر به نرخ ارز مربوط است تا کنترل تورم.

۳. در بخش وظایف بانک مرکزی، تنظیم مقررات مربوط به اوراق و اسناد بهادار و نظارت بر آن مربوط به زمانی است که بورس زیر نظر بانک مرکزی بوده است و در حال حاضر، بانک مرکزی چنین





- وظیفه‌ای ندارد. (اساساً وظایف بانک مرکزی غیرفنی و غیردقیق تبیین شده است).
۴. در خصوص وظایف بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، انجام عملیات بانکی مربوط به برنامه‌های اقتصادی دولت مبهم است و از آن جایی که عملیات بانکی در تعاریف اولیه قانون نیامده است، هر نوع برداشتی (حتی قانونی بودن تسهیلات تکلیفی) امکان‌پذیر است.
۵. قانون نسبت به بعضی از موارد از جمله حقوق سهامداری، نحوه ادغام و انحلال بانک و چگونگی حفظ حقوق مشروع ذینفعان در فرآیند ادغام و انحلال و تعریف حقوق سپرده‌گذاران و نحوه حراست از حقوق سپرده‌گذاران در مقابل حقوق سهامداران ساکت است. در حالی که در تمام این موارد می‌بایست حقوق ذینفعان براساس شرع و موازین اسلامی مشخص و استیفا شود.
۶. تعریف سپرده تعاونی به‌عنوان یکی از روش‌های تجهیز منابع مبهم است. اگر قرض باشد و سپرده‌گذار به شرط گرفتن قرض بعد از مدتی انتظار سپرده‌گذاری کند، براساس تعریف علما از ربا، شبهه‌ربا دارد. اگر رابطه بانک با سپرده‌گذار در این نوع سپرده‌ها وکالت باشد، شرط گرفتن قرض در وکالت به این معنا که بانک وکیل است مشروط به اینکه به سپرده‌گذار براساس امتیازش قرض دهد، باید بیشتر مورد تدقیق و بررسی قرار گیرد.
۷. هیچ جای دنیا استرداد اصل سپرده‌ها (حتی در بانکداری متعارف) تعهد نمی‌شود، بلکه تنها تا سقف معینی توسط صندوق ضمانت سپرده که در این قانون هیچ نام و نشانی از آن نیست، بیمه می‌شود. در بانکداری اسلامی که اساس آن برپایه وکالت است به طریق اولی چنین تعهدی وجاهت ندارد. بنابراین ماده (۱۲) باید مورد تجدیدنظر قرار گیرد.
۸. نقش در نظر گرفته شده برای بانک‌ها در این طرح به‌عنوان عامل در انتشار اوراق بهادار برپایه دارایی‌های مشتریان فراتر از وظیفه بانک است و بیشتر کار شرکت‌های تأمین سرمایه است تا بانک.
۹. استفاده از عقد صلح در بخش تخصیص منابع می‌تواند بسیار چالش‌برانگیز و شبهه‌ناک باشد چراکه با این عقد هر کاری را می‌توان انجام داد و باید موارد استفاده از آن به دقت تحدید شود.
۱۰. در این طرح به حسب سنت وظایفی برای بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار تعیین شده است که در چارچوب بانکداری مرکزی مدرن نمی‌گنجد و اگر هم احتیاطاً بپذیریم که از وظایف آنها باشد نیازی به درج آن در قانون نیست.
۱۱. «مؤسسه تخصصی مشاوره و تأمین مالی» ابداع جدیدی است که در هیچ کجای دنیا (در حد اطلاع اینجانب) تجربه نشده است و تالی فاسد دارد. ابهامات زیادی در مورد آن وجود دارد. حتی اگر بتوان ضرورت آن را توجیه کرد نباید به یکباره وارد قانون شود. اول باید به‌طور آزمایشی چنین مؤسساتی به‌طور محدود در یک بانک ایجاد و کارآیی آن مورد سنجش قرار گیرد و پس از اطمینان از اثربخشی وارد قانون شود.

۱۲. فصل پنجم در خصوص بانک مرکزی غیرفنی و غیردقیق است. منظور از نظارت به صورت دقیق تعریف نشده است. ابزارهای سنتی سیاستگذاری پولی که عملاً ناکارآمد بوده‌اند برخلاف شأن و مقتضای یک قانون عمومی (کلی بودن) در ماده (۵۶) فهرست شده‌اند که با شیوه‌های سیاستگذاری پولی نوین در دنیا فاصله دارند.

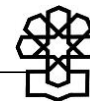
۱۳. در خصوص اعضای شورای فقهی غیر از تخصص حتماً باید ذکر شود که عضو هیچ کمیته یا شورای مشورتی در هیچ مؤسسه مالی (بانکی یا غیربانکی) نباشند. همچنین بحث شفافیت و پاسخگویی شورای فقهی در قانون مبهم است. مثلاً باید ذکر شود مشروح مذاکرات شورا با ذکر نام افراد منتشر شود. مشخص نشده شورا نسبت به چه کسی پاسخگو است و در موارد اختلاف میان بانک مرکزی و شورای فقهی مرجع حل اختلاف کجاست؟ دوره مأموریت اعضای شورا و نحو عزل آنها مشخص نشده است. گزارش‌های عمومی شورا در خصوص وضعیت بانک‌ها از حیث انطباق با شریعت چگونه و در چه بازه زمانی باید منتشر شود؟ در مجموع ابهاماتی از این دست در خصوص شورای فقهی وجود دارد که در قانون تعیین تکلیف نشده است.

### جمع‌بندی نظرات و نتیجه‌گیری

در این گزارش ابعاد و محورهای کلان طرح یک فوریتی عملیات بانکی بدون ربا که با هدف بازنگری در قانون بانکداری بدون ربا مصوب ۱۳۶۲ ارائه شده است، براساس دیدگاه صاحب‌نظران بانکداری اسلامی مورد بررسی قرار گرفت. این گزارش نخستین گزارش بررسی طرح مذکور با هدف ارائه دیدگاه‌های کلان در راستای بازنگری و اصلاح طرح عملیات بانکی بدون ربا می‌باشد.

در مجموع طرح حاضر در کنار نقاط ضعف اشاره شده توسط صاحب‌نظران دارای نقاط قوت شامل اضافه کردن تعاریف به قانون، سامان‌دهی قرض‌الحسنه و توسعه روش‌های تجهیز منابع، تجمیع روش‌های تخصیص منابع و تفکیک آن به تأمین نیازهای مصرف‌کنندگان نهایی و تأمین نیازهای مالی بنگاه‌های اقتصادی، پیشنهاد تشکیل «شورای فقهی» صرفنظر از ایرادهای مطرح شده، برخی پیشرفت‌ها و اصلاحات در عقود بانکی، بازگذاشتن دست نظام بانکی در ابداع روش‌های تأمین مالی و ابزارهای تجهیز و تخصیص منابع و مورد توجه قرار دادن برخی نواقص عملیاتی و اجرایی که قانون قبلی در مورد آن ساکت بود مانند راهکار مقابله با معوقات بانکی و محدوده فعالیت شعب بانک‌های خارجی است.

نقدها و ایرادهای وارد بر کلیات طرح «عملیات بانکی بدون ربا» به تفکیک دیدگاه هر یک از صاحب‌نظران در متن گزارش مورد اشاره قرار گرفت. بر این اساس جمع‌بندی نظرات و نقدها را می‌توان در محورهای کلی زیر خلاصه نمود که عبارتند از:



## ۱. نقدهای بنیادی

- الف) تلقی از بانک به عنوان یک «واسطه وجوه» در حالی که بانک اسلامی یک مؤسسه پولی نیست، بلکه یک مؤسسه تأمین مالی با ورود به بخش حقیقی بوده و اساس آن مشارکت در سود و زیان<sup>۱</sup> است (توتونچیان).
- ب) این طرح همانند قانون فعلی ظرف تولید و توجیه ربا را که بانک است (با توجه به فلسفه وجودی بانک) حفظ می کند و قصد حذف ربا را از آن دارد. (سبحانی).
- ج) آیا می توان امکان خلق پول داشت در حالی که اصلی ترین عامل و انگیزه خلق پول که همانا دریافت بهره (ربا) بوده است از سیستم محذوف می باشد؟ (سبحانی).
- د) به جای به کار بردن واژه بانکداری بدون ربا، باید از «مؤسسه تأمین مالی اسلامی» استفاده شود (سیدنورانی).
- ه) غفلت طرح از این واقعیت که بانکها اساساً انگیزه ای برای مشارکت و کسب سود و سهام شدن در ریسک و خطرات محتمل ندارند و حاضرند سود کمتر با ریسک صفر را جایگزین آن کنند (سیدنورانی).
- و) تفاوت و تحول معناداری در این طرح نسبت به قانون عملیات بانکی بدون ربا<sup>۲</sup>ی فعلی ملاحظه نمی شود (شعبانی).
- ز) طرح پیشنهادی به هیچ عنوان رویکرد اصلاحی ندارد و به هدف هماهنگ سازی و روان نمودن فضای رایج در نظام بانکی تدوین شده است (عیوضلو).
- ح) در بخش اهداف نظام بانکی به جای اینکه توجه بیشتری به معیار «حق و عدل» شود حذف گردیده است (عیوضلو).
- ط) یکی از اشکالات قانون بانکداری تمرکز صرف بر اصلاح روابط حقوقی براساس عقود اسلامی در بانکهاست، حال آنکه نیازمند تطبیق نظام بانکداری با اصول، ضوابط و معیارهای اقتصاد اسلامی هستیم (عیوضلو).
- ی) در این طرح مشابه قانون موجود، تنها به مقوله ربا<sup>۳</sup>ی خفی (قرض مع الزیاده و حذف آن از عملیات بانکی) توجه شده است و ربا<sup>۴</sup>ی جلی (انباشت رو به تزاید و اضعافاً مضاعفاً بدهی های بدهکاران بانکی) مورد غفلت واقع شده است (ندری).
- ک) نقش بانکها در اقتصاد ملی مشخص نشده است و این طرح برای برون رفت از وضعیت کنونی (حرکت بانکها در غیر از مسیر منافع اقتصاد ملی و ورود آنها به شرکت داری و سوداگری، عدم ورود به پروژه های ریسکی و...) چاره ای نیندیشیده است (زر بیاف).
- ل) طرح پیشنهادی به بانکها، نگاهی آمرانه و دستوری و در محیطی کاملاً برنامه ریزی شده داشته و با نقض آشکار اصول حاکمیت شرکتی در بانکها، بیشتر مسئولیتها و اختیارات هیئت عامل بانکها و دیگر مؤسسات اعتباری سلب شده است (کميجانی).

## ۲. نقدهای روشی

**الف)** طرح فاقد ارائه آسیب‌شناسی از قانون قبلی بوده و مشخص نیست عوامل عدم توفیق قانون چه بوده و این طرح درصدد رفع و اصلاح چه آسیب‌هایی است (سبحانی و عیوضلو).

**ب)** اشکالات فعلی قانونی، اجرایی و نظارتی در نظام بانکی به‌طور صریح شناسایی و تبیین نشده است و بر این اساس مشخص نیست این طرح چه مشکلاتی را قرار است مرتفع سازد (شعبانی).

**ج)** بهتر بود قوانین مربوط، تجمیع شده و یکپارچه و هماهنگ، تنقیح و بازنگری می‌شد و در مراحل بعدی فقط اصلاحات قوانین فعلی (تغییرات عقود و...) انجام می‌گرفت. (سیدنورانی، شعبانی و کمیجانی).

**د)** تداخل و همپوشانی زیاد طرح با قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۲ (عیوضلو) به‌نحوی که مواد ناظر بر اهداف و وظایف نظام بانکی، مسئولیت‌ها، وظایف و اختیارات بانک مرکزی و عملیات بانکی در کنار هم ذکر شده‌اند درحالی که تفاوت ماهیت و کارکردهای بانک مرکزی و بانک‌ها نیازمند قوانین مجزا برای هر یک است (کمیجانی).

**هـ)** برآورده کردن اکثر تغییرات طرح با پیشنهاد شورای فقهی با دو کارکرد نظارت فقهی و تصویب ابزارهای جدید و عدم نیاز به ارائه طرح جدید (شعبانی).

**و)** طرح حاضر بدون دریافت نظرات نهادها و کارشناسان تخصصی امر و بدون لحاظ لوایح (پیش‌نویس) تهیه شده توسط دولت از جامعیت، مقبولیت و امکان اجرا برخوردار نیست (شعبانی).

**ز)** پایین بودن دقت‌های قانون‌نویسی، عدم رعایت تمایز بین قانون و آیین‌نامه در موارد زیاد، وجود نشانه‌هایی از نگارش عجولانه در این طرح مشهود است (عزتی).

**ح)** در بخش اهداف، اهداف متعدد و بعضاً متعارض و بدون تعیین اولویت برای نظام بانکی ذکر شده است به‌ویژه در بخش بانک مرکزی (ندری).

## ۳. نقدهای مربوط به نهادسازی جدید

### ۳-۱. نقدهای مربوط به مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی

**الف)** انتقال مسئله عدم تقارن اطلاعات از رابطه بین بانک و مشتری به رابطه مؤسسات و مشتری و همچنین بین بانک و مؤسسات (توتونچیان).

**ب)** به دلیل مشکل عدم تقارن ممکن است بانک‌ها تخصیص منابع را عمدتاً در بخش مصرفی انجام دهند و در اختیار مؤسسات قرار ندهند (توتونچیان).

**ج)** امکان تبانی برخی بانک‌ها و مؤسسات، افزایش هزینه تأمین مالی، چالش‌های استانی شدن مؤسسات و مسئله اقتصاد سیاسی آن، امکان لابیگری به‌خاطر صنفی بودن در این مؤسسات وجود دارد (توتونچیان).



د) تعارض منافع ذی‌نفعان در این مؤسسات عامل ایجاد اشکال و منجر به پیگیری منافع صنف خاص و جهت یافتن منابع به سمت فعالیت‌های اقتصادی خاص خواهد شد (سیدنورانی)

ه) نداشتن پشتوانه نظری و تجربه موفق، آسیب‌های متعدد به‌دلیل مدیریت این مؤسسات توسط اصناف و واحدهای اقتصادی که خود متقاضی تسهیلات هستند، افزایش پیچیدگی ارائه تسهیلات، انفکاک تجهیز منابع (توسط بانک) از تخصیص آنها (توسط مؤسسات) از اشکالات این مؤسسات است (عزتی).

و) با توجه به تشکیل مؤسسات براساس کد ۴ رقمی ISIC: ۳۶۲۷ مؤسسه باید تشکیل شود که ظرفیت و دانش تخصصی برای ایجاد این تعداد مؤسسه مشاوره وجود ندارد (عیوضلو).

ز) سهامدار شدن بانک‌ها در «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» به معنی بنگاهداری آنها بوده و فرآیند نظارت بانک‌ها بر این مؤسسات و تضمین بازپرداخت منابع مشخص نیست (عیوضلو).

ح) این مؤسسات مشابه تجربه تشکیل «کارگروه‌های سرمایه‌گذاری و اشتغال» در سطح استان‌هاست که واجد ناکارایی و اتلاف منابع در اثر تصمیمات غیرکارشناسانه بوده است (کميجانی و عیوضلو).

ط) موکول کردن ابهامات و سؤالات اساسی در خصوص سازوکار فعالیت به آیین‌نامه بانک مرکزی (عیوضلو).

ی) این مؤسسات فاقد مبانی نظری و تجربی هستند (کميجانی و ندری).

ک) در این مؤسسات روابط جایگزین ضوابط شده و فساد افزایش خواهد یافت و همچنین سهم خواهی از طریق مؤسسات شکل خواهد گرفت و منابع بانک‌ها از این طریق به گروه‌های خاص تخصیص می‌یابد (کميجانی).

ل) مؤسسات مذکور صرفاً به کسب‌وکار بانک‌ها رونقی مجدد می‌بخشند و نمی‌توانند رابطه بانک‌ها با منافع اقتصاد ملی را تأمین کنند و انگیزه‌ای غیر از حداکثرسازی سود برای بانک ذینفع نخواهند داشت (زریباف).

م) با افزوده شدن «مؤسسات تخصصی مشاوره و تأمین مالی» و «مؤسسات رتبه‌بندی و تضمین تسهیلات» به چرخه واسطه‌گری مالی، به‌طور قطع هزینه تأمین مالی نسبت به وضعیت موجود افزایش خواهد یافت (کميجانی).

ن) شخصیت حقوقی این مؤسسات مشخص نشده است و معلوم نیست تعداد زیاد این مؤسسات که در هر استان و کل کشور تأسیس می‌شوند، تحت نظارت چه نهادی خواهند بود (کميجانی).

س) با وارد کردن این مؤسسات به شدت فرآیندها و مراحل گرفتن تسهیلات پیچیده و طولانی شده و راه‌ها و ابزار گسترش فساد و مانند اینها را فراهم می‌کند (عزتی).

### ۳-۲. نقدهای مربوط به تشکیل شورای فقهی بانک مرکزی

الف) براساس اصول صدودهم و شصتم قانون اساسی، این شورا نمی‌تواند منصوب مقام معظم رهبری باشد، بلکه می‌تواند به‌عنوان مشاور فقهی و نه به‌عنوان یک رکن از ارکان بانک مرکزی، راهکارهای مناسب را به بانک مرکزی ارائه دهد. (سیدنورانی).

- ب) این شورا از بیرون قوه مجریه تعیین می‌شود و کار آن دخالت در قوه مجریه است. در قانون اساسی حتی برای شورای نگهبان هم قدرت این شورا دیده نشده است (عزتی).
- ج) شورای فقهی نباید به ابزاری برای تفوق و برتری فقه به سایر دانش‌هایی که رعایت آنها در بانکداری الزامی است، تبدیل شود. زیرا جنبه فقهی معاملات و عقود یکی از جنبه‌هاست (عیوضلو).
- د) شورای فقهی از اوایل دهه هشتاد شمسی در بانک مرکزی فعال بوده است. آیین‌نامه آن نیز تصویب شده است که این شورا در سطح مشورتی کافی است (کمیحانی).
- ه) بهتر است نظارت به‌طور کلی با معاونت نظارتی بانک مرکزی بوده و نظارت بر کلیه موارد از جمله مباحث شرعی را با به‌کار گرفتن کارشناسان مرتبط برعهده داشته باشد. (سیدنورانی).
- و) قرار دادن تصمیمات حوزه اجرایی در اختیارات رهبری به صلاح نبوده و درحالی که این شورا در اداره بانک مرکزی دخیل نیست نباید رکن فرض شود (کمیحانی).
- ز) مشخص نشده است که شورای مذکور نسبت به چه کسی پاسخگو است و در موارد اختلاف میان بانک مرکزی و شورای فقهی مرجع حل اختلاف کجاست؟ دوره مأموریت اعضای شورا و نحو عزل آنها مشخص نشده است. (ندری).

#### ۴. نقدهای فقهی

- الف) دستکاری در عقود به واسطه تحمیل شروط ضمن عقد که منجر به تغییر کارکرد عقود و فاصله گرفتن محتوای عقود از عنوان آنها گشته است (سبحانی).
- ب) تکرار صوری‌سازی: مانند سپرده تعاونی که قرض به شرط قرض است، یا جایگزینی وجه التزام با تخفیف در سود کسانی که در موعد مقرر قسط و بدهی خود را می‌پردازند، یا تعیین نرخ سود مورد انتظار برای سپرده‌ها که جز مجوز دادن به بانک مرکزی برای تعیین نرخ سود (بهره) نیست. (عزتی).
- ج) سپرده تعاونی نوعی سپرده وام‌خواه بوده و همان وام‌های جدولی است که بانک‌ها را با مشکل در نقدینگی و مدیریت منابع مواجه می‌کند. (کمیحانی).
- د) در سپرده تعاونی اگر قرض باشد و سپرده‌گذار به شرط گرفتن قرض بعد از مدتی انتظار سپرده‌گذاری کند، براساس تعریف علما از ربا، شبهه ربا دارد. (ندری).
- ه) استفاده از عقد صلح در بخش تخصیص منابع می‌تواند بسیار چالش‌برانگیز و شبهه‌ناک باشد (ندری).
- و) شفافیت و پاسخگویی شورای فقهی در قانون مبهم است (ندری).
- ز) هیچ جای دنیا استرداد اصل سپرده‌ها (حتی در بانکداری متعارف) تعهد نمی‌شود، بلکه تنها تا یک سقفی بیمه می‌شوند. (ندری).



## ۵. سایر نقدها

الف) در این طرح محوریت عملیات بانکی به جای عقود مشارکتی به عقود مبادله‌ای داده شده است. درحالی که در عقود مبادله‌ای سود «سرمایه» ثابت بوده ولی در مشارکتی به دلیل تسهیم ریسک کارآیی، کاربرد و تطابق بیشتری با عرصه تولید دارد. (توتونچیان).

ب) بسیاری از اهداف ذکر شده از قبیل حفظ ارزش پول، رفع فقر، ایجاد رفاه، توزیع عادلانه در متن قانون پیشنهادی وجود ندارد و بعضاً در تضاد است. (عیوضلو).

ج) طرح پیشنهادی مانند قانون فعلی درخصوص قواعد و چگونگی سود پرداختی به سپرده‌گذاران به‌عنوان یک پدیده پسینی (پس از مشخص شدن نتیجه فعالیت‌های بانک) مسکوت است. (عیوضلو).

د) عدم جامعیت طرح: مغفول ماندن خدمات بانکداری متعارف، مقررات احتیاطی و سلامت بانکی، حفاظت از مشتریان، مدیریت بحران، زیرساخت‌های فناوری و مقررات انتظامی (عیوضلو).

ه) قانون نسبت به بعضی از موارد از جمله حقوق سهامداری، نحوه ادغام و انحلال بانک و... ساکت است. (ندری).

و) نقش در نظر گرفته شده برای بانک‌ها در این طرح به‌عنوان عامل در انتشار اوراق بهادار فراتر از وظیفه بانک است بیشتر کار شرکت‌های تأمین سرمایه است (ندری).

ز) اشکال اصلی این طرح همچون قانون فعلی، وکالت محور بودن آن و محدودیت انجام فعالیت اقتصادی به‌صورت مستقیم توسط بانک است درحالی که اگر «مؤسسه تأمین مالی اسلامی» مدنظر باشد نیازی به این انحصار نیست (سیدنورانی).

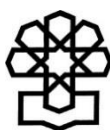
## نتیجه‌گیری

در نهایت با توجه به اینکه طرح پیشنهادی عملیات بانکی بدون ربا از منظر صاحب‌نظران اقتصاد و بانکداری اسلامی دارای ضعف‌ها و اشکالات متعددی در ابعاد مختلف بنیادی، روشی، فقهی، نهادسازی و سایر جنبه‌های نظری و تجربی بوده و علاوه بر آن تحول معنادار و قابل قبولی را نسبت به قانون بانکداری بدون ربا مصوب ۱۳۶۲ ایجاد نمی‌کند، لذا پیشنهاد می‌شود مجلس محترم، در صورت عدم ارائه لایحه از سوی دولت محترم، ترکیب جدیدی از: مقامات ذیربط دولتی از بانک مرکزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، نمایندگان مرتبب مجلس، بانکداران حرفه‌ای و با تجربه، مدرسین دانشگاهی و صاحب‌نظران مرتبب را انتخاب و ضمن انجام یک بررسی مجدد و با ملاحظه پیش‌نویس لایحه‌ای که توسط دولت در حال نگارش و ارائه است مبادرت به اصلاح اساسی طرح حاضر نماید تا طرح از جامعیت، مقبولیت و قابلیت اجرای بیشتری برخوردار باشد.

## منابع و مأخذ

۱. قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب ۱۳۶۲، لینک دسترسی:  
<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/90388>
۲. طرح یک فوریتی عملیات بانکی بدون ربا، لینک دسترسی:  
[http://rc.majlis.ir/fa/legal\\_draft/show/927943](http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/927943)
۳. اظهار نظر کتبی صاحب‌نظران در خصوص طرح عملیات بانکی بدون ربا ارسال شده به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. صورتجلسه نشست‌های بررسی و نقد طرح عملیات بانکی بدون ربا در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خرداد و تیرماه ۱۳۹۴.





مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۴۴۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح عملیات بانکی بدون ربا» ۱. کلیات طرح از دیدگاه صاحب نظران

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین کنندگان: موسی شهبازی غیائی، محمدتقی نظریان مفید

اساتید اظهار نظر کننده (به ترتیب حروف الفبا): ایرج توتونچیان، سیدمهدی زریباف، حسن سبحانی، سید

محمد رضا سیدنورانی، احمد شعبانی، مرتضی عزتی، حسین عیوضلو، اکبر کمیجانی، کامران ندری

ناظران علمی: صمد عزیزنژاد، سیداحسان خاندوزی

متقاضی: کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی

ویراستار تخصصی: سیدمحسن علوی منش

واژه‌های کلیدی:

۱. بانکداری بدون ربا

۲. طرح مجلس شورای اسلامی

۳. بانک مرکزی

۴. نظام بانکی

۵. ربا

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۴/۲/۱۶

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۴/۶/۱۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۶/۲۵

