

بسمه تعالی

تاریخ: ۱۳۸۵/۱۰/۱۲

## مشکلات فراروی سیستم بانکی

بانکداری اسلامی در آغاز با حضور مؤسسات و شرکتهایی که از دریافت و پرداخت بهره به هر شکل ممکن امتناع می‌ورزیدند و صرفاً به منظور تأمین مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری و یا حتی نیاز مشتریان، پا به عرصه وجود نهاد. این اتفاق حدوداً در اواسط قرن بیستم در تعداد معدودی از کشورهای اسلامی رخ داد. در این عرصه رابطه میان بانک و سپرده‌گذاران بر اساس سهیم بودن سپرده‌گذار در منافع ناشی از فعالیت‌های تجاری و مالی که از محل سرمایه‌های جمع‌آوری شده از سپرده‌های مشتریان انجام می‌شود، شکل می‌گیرد. در این میان راه‌های متعددی نیز برای کسب درآمد وجود دارد که از جمله آن مشارکت و مضاربه است. و از این طریق بانکداری اسلامی در طول مدت فعالیت خود در سطح بین‌الملل توانسته است به عنوان یک راه‌حل جایگزین مناسب و منطبق با اصول اخلاقی در کنار بانکداری سنتی (ربوی) مطرح شود.

در جمهوری اسلامی ایران نیز بدنبال پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی، در شهریور ماه سال یکهزار و سیصد و شصت و دو قانون عملیات بانکی بدون ربا در مجلس شورای اسلامی ایران به تصویب رسید. حذف ربا از عملیات بانکی در واقع نفی نظام بانکداری ربوی رایج در قبل از انقلاب و پیدایش بانکداری بدون ربا در ایران بود. و این نوع بانکداری روشی را مطرح می‌نمود که لزوماً باید با موازین اسلامی منطبق می‌گردید. اما هم‌اکنون پس از گذشت حدود بیست و یک سال از اجرای قانون مزبور به دلیل مشکلات ناشی از شرایط غیررقابتی بانکها، ضعف شدید در تجهیز و تخصیص بهینه منابع، ناتوانی در ارائه خدمات مورد انتظار و شایسته به جامعه، ضعف در حرکت به سوی نوآوری و نوسازی روش‌ها و ابزارها، عدم شفافیت در عملکرد مالی، قبول و اجرای تحمیلی تبصره‌های تکلیفی، عدم تأمین منافع سپرده‌گذاران، عدم پاسخگویی به نیازها و خواسته‌های مشتریان، کاهش انگیزه نیروی انسانی و ناتوانی در جذب نیروهای کارآمد و خیره، بروز

اختلاس‌های مالی، نظام بانکی ما نتوانسته تمام و کمال در خدمت اقتصاد و کشور باشد و هدف‌های مقرر در قانون اساسی را محقق سازد.

بطوریکه وضعیت کنونی نظام بانکی در اقتصاد ایران نشانگر آن است که طی بیست و یک سال گذشته در مجموع سهم ارزش افزوده سیستم بانکی از تولید ناخالص داخلی کشور روندی نزولی را طی نموده است (جدول ۱ پیوست) که این امر به معنی تضعیف جایگاه آن در اقتصاد ملی تعبیر می‌شود. مطالعات نشان می‌دهند که اقتصاد ملی طی سالهای گذشته از یک بازار پولی کارآمد و پویا برای تجهیز و تخصیص بهینه منابع به منظور نیل به ثبات مالی و تأمین نیازهای بخش‌های اقتصادی به ویژه بخش واقعی اقتصاد محروم بوده است.

در ادامه این نوشتار سعی می‌شود تا با اشاره به برخی از موانع و موارد مهم و دخیل در کیفیت فعالیت و بطور کلی کارایی بانکها، میزان اهمیت این نارسایی‌ها را در کل اقتصاد نشان دهیم، ضمن آنکه باید اذعان نمودن بسیاری از موانع موجود در نظام بانکی کشور با تمهیدات اندیشمندانه صاحب‌نظران قابل رفع و جبران است و نظام بانکی (اصلاح شده) هماهنگ با سایر بخش‌های اقتصادی در سطح کلان اقتصاد از طریق افزایش تولید ناخالص ملی به رشد و توسعه کشور کمک شایانی نماید.

### **موانع نظام بانکی در رسیدن به اهداف**

موانع کلان نظام بانکی کشور که بخش پولی اقتصاد کشور را در رسیدن به اهداف و رسالت اصلی خود با مشکل مواجه می‌نماید عمدتاً بشرح ذیل می‌باشد:

۱- موانع ساختاری نظام بانکی

۲- شکل سازمانی بانکها

۳- ترکیب هیأت مدیره بانکها و مأموریت سیاست‌گذاری

۴- پیچیدگی و نارسائی مقررات حاکم بر سیستم بانکی

۵- نارسائی در بخش عملیات بانکداری

۶- نارسائی از دید مشتریان و فعالان اقتصادی

## ۷- اختلاف دیدگاه فقها

### ۱- موانع سافتاری نظام بانکی:

#### ۱-۱- ملی شدن سیستم

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ایران با توجه به شرایط اقتصادی و بحرانی آن دوره و به منظور «حفظ حقوق و سرمایه‌های ملی و بکار انداختن چرخ‌های تولیدی کشور و تضمین سپرده‌ها و پس‌اندازهای مردم در بانکها» و با توجه به

- انتقال غیرمشروع سرمایه‌ها به خارج

- نقش اساسی بانکها در اقتصاد کشور

- مدیون بودن بانکها به دولت و احتیاج آنها به سرپرستی دولت

- لزوم هماهنگی فعالیت بانکها با سایر سازمانهای کشور

- لزوم سوق دادن فعالیت بانکها در جهت اداری و انتفاعی اسلامی

کلیه بانکها «ملی» اعلام گردید.

لیکن در عمل بدلیل انتقال مدیریت بانکها به دولت، «ملی شدن» به «دولتی

شدن» انجامید.

در این رابطه باید توجه داشت: خط فاصلی بین «مالکیت» از یک سو و مدیریت از

سوی دیگر وجود دارد. به دیگر سخن، در مقوله «ملی شدن» نباید پنداشت که انتقال

«مالکیت» و «مدیریت» لازم و ملزوم یکدیگرند و با این برداشت مفهوم ملی شدن را با

دولتی شدن مترداف دانست. بعبارت دیگر انتقال مالکیت «موضوع ملی شدن» هم زمان

با انتقال مدیریت آن به دولت از مصادیق «دولتی شدن» است نه ملی شدن. دولتی

شدن مشکلات و معضلاتی را که سایر دستگاهها و سازمانهای دولتی با آن بدلیل ماهیت

دولتی بودن درگیر آن می‌باشند اعم از عدم کارایی، افزایش بورکراسی و . . . را به بانکها

تحمیل نمود.

## ۲- شکل سازمانی بانکها

«ملی شدن» به مفهوم «دولتی شدن» بانکها پیامدهایی داشته که یکی از آنها تعیین یک مجمع عمومی و یک شورای عالی بعنوان نهاد سیاستگذاری برای کل بانکهای فعال کشور با ترکیب زیر می‌باشد:

ترکیب مجمع عمومی بانکها: متشکل از وزیر امور اقتصاد و دارائی (رئیس مجمع)، وزیر صنایع و معادن، وزیر بازرگانی، وزیر جهاد کشاورزی، وزیر مسکن و شهرسازی، وزیر تعاون، معاون رئیس جمهور و رئیس مدیریت و برنامه‌ریزی کشور می‌باشد.

ترکیب شورای عالی بانکها: متشکل از رئیس کل بانک مرکزی (رئیس شورا)، مدیر عامل بانک ملی ایران، نمایندگان وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارائی، صنایع و معادن، بازرگانی، جهاد کشاورزی، مسکن و شهرسازی، معاون سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و معاون وزارت تعاون.

توجیه این ترکیب در شرایط زمانی تصویب بعلت تغییر ساختار اقتصادی کشور (بسمت تمرکز) و بدنبال آن جنگ تحمیلی هشت ساله، منطقی، لیکن در شرایط فعلی و با جهت‌گیری کنونی اقتصاد بشدت قابل تأمل می‌باشد چرا که این ساختار سازمانی آثار منفی ذیل را در پی داشته است:

۱-۲- تجربه دو دهه بانکداری دولتی نشان داد که ساختار بانکها (دولتی) تمایل چندانی به ایجاد انگیزه و رقابت و بدنبال آن افزایش کارایی و کارآفرینی که از اهم شرایط بهبود نظام بانکی می‌باشد، ابراز نمی‌نمایند. این عدم تمایل ناشی از ذات و جوهره مؤسسات و سازمانهای دولتی است و در بانکها بدلیل ماهیت «ملی شدن» و در واقع بدلیل «دولتی شدن» و سیاستگذاری توسط نهادهای تصمیم‌گیری صد در صد دولتی (مجمع عمومی و شورای عالی بانکها) می‌باشد.

۲-۲- تعیین سود مورد انتظار سپرده‌گذاران (بصورت علی‌الحساب) نه در راستای فعالیت و ماهیت بانکداری بعنوان (فعالیت اقتصادی) و نه مورد علاقه و

منطبق بر خصلت ریسک‌گریزی سپرده‌گذاران می‌باشد.

چرا که بدلیل داشتن ماهیت دولتی و اولویت دادن به طرحهای اجتماعی و عمرانی در مقایسه با طرحهای اقتصادی و دارای بازده منطقی، عملاً تسهیلات کم بازده به سیستم بانکی تحمیل شده و این نظام را در رابطه با پرداخت سود منطقی و مناسب در پایان دوره (به صاحبان حسابهای سپرده‌گذاری) با مشکل جدی مواجه می‌سازد.

۲-۳- ترکیب اعضاء مجمع عمومی و شورای عالی مشترک بانکها عمدتاً به نفع مقامات مالی و دولتی است تا مقامات پولی و بانکی. بعبارت دیگر ترکیب اعضاء نهاد تصمیم‌گیری در مسائل پولی کشور بیشتر از مقامات مالی و دولت می‌باشد. این موضوع موجب می‌گردد که اعضاء (دولتی) اولاً بدلیل عدم دارا بودن تخصص پولی و بانکی و ثانیاً بخشی‌نگر بودن (آگاهانه یا ناآگاهانه) بعضاً حفظ منافع سازمان متبوع خود را به منافع کلان کشور ترجیح داده و تصمیم‌گیری نمایند.

همچنین باید یادآور شد پاره‌ای از مقررات تصویب شده در مجمع عمومی بانکها از جمله آئین‌نامه مشترک استخدامی کارکنان بانکهای کشور که سرنوشت کارکنان تمامی بانکهای تجاری و تخصصی را به گونه‌ای یکنواخت و به اصطلاح «استاندارد» رقم زده است، در جریان عمل با کاستی‌ها و نارسایی‌هایی همراه می‌سازد که عمدتاً از ساختار دولتی بانکها نشأت می‌گیرد.

۲-۴- شفاف نبودن رسالت بانکها و منطبق نبودن مأموریت آنها در متن اساسنامه با انتظاراتی که مراجع و نهادهای تصمیم‌گیر از این مؤسسات دارند موجب گردیده که حیطة فعالیت و ساختار سازمانی بانکها از لحاظ تجاری و تخصصی بودن، خرد و کلان، پولی یا مالی (سرمایه‌گذاری) بودن نامشخص گردد و در نتیجه این امر عامل گردیده تا بانکها از مزایای تقسیم کار و تخصصی شدن (از لحاظ ساختار و پرورش نیروهای متخصص) محروم باشند.

### ۳- هیأت مدیره بانکها و وظیفه سیاستگذاری

در حال حاضر، شورای عالی بانکها عمدتاً عهده‌دار وظایفی است که علی‌الاصول توسط هیأت مدیره بانک می‌باید به مرحله اجرا درآید و هیأت مدیره بانکها به عنوان هیأت عامل و یا معاون اجرایی مدیرعامل و رئیس هیئت مدیره بانک، ایفای وظیفه می‌نمایند.

بعبارت دیگر مجمع عمومی و شورای عالی بانکها ظاهراً وظیفه تعیین راهبردهای کلان و اصلی سیستم بانکی کشور را بعهده دارند لکن، ایجاد شرایط و ضوابط تقریباً مشابه برای کلیه بانکها و پرداختن به جزئیات توسط مجمع شورای عالی بانکها به این معنی است که آنها به میزان زیادی از فلسفه وجودی خود دور شده‌اند.

### ۴- پیمیدگی و نارسائی مقررات ماکم بر سیستم بانکی

این معضل را در دو بخش می‌توان بررسی نمود:

#### ۴-۱- تشتت قوانین و مقررات ناظر بر سیستم بانکی

پراکندگی قوانین و مقررات مربوط به سیستم بانکی نخستین مسئله‌ای است که در نبود یک مجموعه مدون بانکی جلب توجه می‌نماید. قوانین و مقررات ناظر بر سیستم بانکی کشور به ترتیب تاریخ تصویب عبارتند از:

- قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۸ تیرماه ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی

- قانون ملی شدن بانکها مصوب ۱۳۵۸/۳/۱۷ شورای انقلاب

- لایحه قانونی اداره امور بانکها مصوب ۱۳۵۸/۷/۳ شورای انقلاب

- طرح ادغام بانکها مصوب ۱۳۵۸/۹/۲۸ مجمع عمومی بانکها

- قانون عملیات بانکی بدون ربا که در تاریخ ۶۲/۶/۸ به تصویب مجلس شورای

اسلامی و در تاریخ ۶۲/۶/۱۰ به تأیید شورای اسلامی نگهبان قانون اساسی رسیده است.

علاوه بر قوانین و مقررات فوق تعداد زیادی مصوبات مراجع دیگر از جمله

شورای پول و اعتبار، مجمع عمومی بانکها، مصوبات قوانین برنامه‌های پنج‌ساله و قوانین

بودجه سالانه و هیأت دولت نیز در ارتباط با مسائل پولی و بانکی به این مجموعه باید افزوده شوند.

## ۲-۴- نارسائی‌ها و ناهماهنگی‌های قوانین ناظر بر سیستم بانکی

قانون پولی و بانکی مصوب تیر ماه ۱۳۵۱ عملاً نخستین قانون جامع پولی و بانکی است که در مقایسه با قانون مصوب خرداد ۱۳۳۹ (پولی و بانکی) از انسجام بیشتری برخوردار می‌باشد بطوریکه در این قانون بسیاری از اموری که سابقاً از اختیارات شورای پول و اعتبار بوده است در حیطه فعالیت بانک مرکزی منظور گردید.

«قانون عملیات بانکداری بدون ربا» در تاریخ ۶۲/۶/۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی و در تاریخ ۸۲/۶/۱۰ مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفت، کلیات این لایحه را می‌توان از نظر تدوین بصورت ذیل مورد نقد قرار داد:

- در موارد ۱ و ۲، این قانون اهداف و وظایفی را برای نظام بانکی در جمهوری اسلامی ایران بر می‌شمارد که اصولاً به بانک مرکزی مربوط می‌شود.

- در ارتباط با وظایف بانک مرکزی نسبت به نگهداری حساب‌ها و انجام عملیات بانکی دولت و موسسات وابسته به دولت، برخی نهادها و موسسات عمومی مانند بنیاد مستضعفان و جانبازان، از نظر شمول و یا عدم شمول بدلیل عنوان «غیردولتی» دارای ابهام می‌باشد.

- از مجموع ۱۴ ابزار در قالب ۸ عقد اسلامی در متن قانون بانکداری بدون ربا ۱۲ ابزار در ارتباط با قانون مدنی و دو ابزار (مشارکت حقوقی و سرمایه‌گذاری مستقیم) در ارتباط با قانون تجارت است و این مطلب لزوم تسلط بانکداران را به هر دو قانون ایجاب می‌نماید.

- از لحاظ واژه‌شناسی نیز ایراداتی بر قانون وارد است چرا که بدلیل وجود واژه‌های غیرشفاف ابهاماتی وجود دارد که بعد از گذشت بیش از ۲۰ سال از اجرای قانون این ابهامات برطرف نشده است و در نشست‌های مختلف صاحب‌نظران، در رابطه با این واژه‌ها (ربا، بهره

و... نظرات مختلفی را ارائه می دهند.

- اساسنامه بانکها به رغم متأثر بودن از لایحه قانون اداره امور بانکها، بدلیل تدوین و تصویب (اساسنامه) قبل از وضع قانون بانکداری بدون ربا از لحاظ محتوایی مطابق بر روح و مفاد قانون مذکور نبوده و نمی تواند به عنوان وسیله ای مؤثر برای تحقق اهداف موردنظر آن قانون ایفای نقش نماید.

## ۵- نارسائی در بخش عملیات بانکداری

### ۵-۱- تعدد ابزار مالی

چهارده ابزار مالی در قالب ۸ عقد اسلامی، برنامه کار و فعالیت بانکها را با مشکل مواجه ساخته است، تعدد و تنوع این تسهیلات (۱- قرض الحسنه اعطایی ۲- مضاربه ۳- مشارکت مدنی ۴- مشارکت حقوقی ۵- سرمایه گذاری مستقیم ۶- فروش اقساطی مواد اولیه ۷- فروش اقساطی وسایل لازم ۸- فروش اقساطی مسکن ۹- اجاره به شرط تملیک ۱۰- سلف ۱۱- جعاله ۱۲- خرید دین ۱۳- مزارعه ۱۴- مساقات)، موجب شده است که توزیع فراوانی تسهیلات بانکی از محل سپرده ها، عمدتاً در تسهیلات کوتاه مدت تمرکز یافته و به بیان دیگر در معاملات تجاری و بازرگانی به کار گرفته شود. (تجربه مالزی نیز این را نشان می دهد) علت این امر را می توان در عدم آشنایی و احاطه کامل کارکنان بانک با عقود پیش بینی شده در قانون و نیز سادگی و سودآور بودن این معاملات تجاری و بازرگانی از جهت تمدید و جریمه تأخیر (نسبت به سایر تسهیلات اعطایی بانکی) دانست.

### ۵-۲- ماهیت عملیات

آمار و ارقام نشان می دهد که همواره بعد از اجرایی شدن قانون بانکداری بدون ربا بدلیل کمبود پرسنل متخصص و آشنا به امور تولیدی و سرمایه گذاری (بازار سرمایه) بانکها عملیات خود را بیشتر در عقود مبادله ای (معاملاتی) نظیر فروش اقساطی و مضاربه متمرکز نموده اند.

### ۵-۳- تسهیلات دستوری (تکلیفی)

دولت از سال ۱۳۵۹ با اعمال سیاست‌های حمایتی و در قالب تبصره‌های مصوب مندرج در قوانین بودجه کشور، نظام بانکی را به پرداخت میلیاردها ریال تسهیلات به طرح‌های مختلف در بخش‌های اقتصادی مکلف نمود.

بطوریکه اجرای تبصره‌های یاد شده «منابع آزاد» بانکها را تحت تأثیر قرار داده و از آنجائیکه این تسهیلات جهت تأمین سرمایه ثابت و اجرای طرحها به صورت بلندمدت در اختیار متقاضیان قرار می‌گیرد، در مقایسه با تسهیلات آزاد (که عمدتاً دارای مدت بازپرداخت کوتاه‌مدت می‌باشند) از کنترل و دسترسی بانک خارج شده و بازیافت مبالغ تخصیص یافته توسط بانکها و وصول مطالبات معوق جز با صرف هزینه و زمان زیاد امکان‌پذیر نخواهد بود و بدلیل وکیل بودن بانکها در بکارگیری منابع سپرده‌گذاران این زیان ناشی از تسهیلات تکلیفی (نسبت به تسهیلات در اختیار بانکها) به سپرده‌گذاران تحمیل شده و این موضوع با نص صریح ماده (۱) فصل اول قانون بانکداری بدون ربا تحت عنوان «استقرار نظام پولی و اعتباری بر مبنای حق و عدل» در تعارض می‌باشد.

آثار پرداخت تسهیلات تکلیفی طی سالیان متمادی به اختصار بشرح ذیل می‌باشد:

۱-۳-۵- پرداخت تسهیلات تکلیفی را می‌توان پرداخت یارانه به روش غیرمستقیم دانست که روش غیر کارا می‌باشد چرا که کارایی واقعی شرکتهای دریافت‌کننده یارانه را بصورت غیرشفاف و پنهان نشان می‌دهد. در صورتی که اگر تسهیلات بانکی با شرایط و نرخ سود عادی به این شرکتهای پرداخت شود و دولت از طریق بودجه (و نه از حق و حقوق سپرده‌گذاران) بخشی از این نرخ سود را بصورت یارانه مستقیم به شرکتهای پرداخت نماید میزان استفاده هر شرکت و واحد اقتصادی از یارانه بصورت شفاف مشخص شده و می‌بایست در مقابل دولت پاسخگو باشد.

۲-۳-۵- پرداخت تسهیلات تکلیفی به شرکتهای دولتی مغایر با یکی از اهداف استراتژیک اعلام شده دولت «مبنی بر خصوصی‌سازی» می‌باشد.

چرا که از یک طرف منابع بانکها از محل سپرده‌های مردم تحت عنوان سپرده‌های

قانونی توسط بانک مرکزی مسدود و محدود می‌شود و از طرف دیگر با تحمیل تسهیلات تکلیفی دولت با حجم زیاد اقتصادی خود (نزدیک به ۸۰٪ از کل اقتصاد کشور) وارد بازار تسهیلات بانکی شده و مقدار منابع بانکی در اختیار بخش خصوصی را محدود می‌نماید.

۳-۳-۵- سومین اثر تسهیلات تکلیفی و پرداخت تسهیلات بعنوان یارانه غیرمستقیم توسط سیستم بانکی، کاهش سودآوری بانکها می‌باشد. چرا که بدنبال کسر ذخیره سپرده قانونی نزد بانک مرکزی و پرداخت تسهیلات تکلیفی (با نرخ سود پایین‌تر و نسبت مطالبات معوق بالاتر) از محل سپرده‌های مردم بانکها ملزم می‌باشند که به سپرده‌های سرمایه‌گذاری پنج‌ساله (بلندمدت) معادل ۱۷٪ نرخ سود علی‌الحساب پرداخت نمایند. بدینوسیله سوددهی بانکها بشدت تحت فشار قرار گرفته و حتی ممکن است در مواردی این سوددهی تبدیل به ضرر و زیان شود. این سوددهی پایین بنوبه خود نسبت‌های عملکرد (نسبت بازدهی دارائی و نسبت بازدهی سرمایه و . . .) سیستم بانکی که ملاک و معیار رتبه‌بندی در صحنه بین‌المللی می‌باشد را تحت تأثیر قرار داده و کاهش می‌دهد. بطوریکه اگر یک بانک فعال ایرانی تمایلی داشته باشد با بانکهای بین‌المللی مبادله و معامله نماید اولین قدم اعلام صورتهای مالی و نسبتهای مالی می‌باشد. و این کاهش سوددهی (یا سوددهی منفی) ناشی از اعطاء تسهیلات تکلیفی، اعتبار بانک را شدیداً دچار تزلزل نموده و امکان فعالیت بانکها را در سطح بین‌المللی کاهش می‌دهد.

۴-۳-۵- این شیوه پرداخت تسهیلات تکلیفی با بانکداری متداول در سطح بین‌المللی در تعارض می‌باشد چرا که در بانکداری رایج، نرخ سود بانکی با افزایش مدت بازپرداخت تسهیلات (بدلیل افزایش ریسک اعتباری) افزایش می‌یابد لکن تسهیلات تکلیفی علی‌رغم بلندمدت بودن بدلیل سیاستهای حمایتی دولت دارائی نرخ سود کمتری نسبت به سایر تسهیلات می‌باشند. این امر را می‌توان در تحمیل وظایف بازار مالی (سرمایه) به بازار پولی (بانکها) جستجو نمود.

۴-۵- نارسائی شیوه کنونی حسابداری در سیستم بانکی

علی رغم تجربه بیش از بیست ساله کشور در اجرای قانون بانکداری بدون ربا بحث جدی در رابطه با تأثیر این قانون بر شیوه حسابداری صورت نگرفته است. به عنوان مثال هنگامی که کالایی با استفاده از تسهیلات مضاربه خریداری می شود، دارایی خریداری شده متعلق به بانک است، لذا قبل از فروش به عنوان دارایی در بانک ثبت می شود و این در حالی است که در مقابل، شرکتها نیز آن را به عنوان موجودی در صورت مالی خود اعلام می کنند این روش بدلیل عدم صحت، پیامدهای نامطلوب را ایجاد می نماید. همچنین منظور نمودن سپرده های مدت دار که موضوع وکالت می باشند تحت عنوان و سرفصل بدهیها در صورتهای مالی مورد ابهام می باشد.

چرا که در این نوع سپرده های سرمایه گذاری بدلیل ماهیت حساب بانک در بکارگیری این منبع وکیل صاحبان حساب سپرده می باشد و مالکیت وجوه با عقد وکالت به بانک منتقل نمی گردد و بنابراین منظور کردن این سپرده ها در بخش بدهی بانکی (لازمه بدهی رابطه داین و مدیون بودن و موضوع قرض می باشد) منطقی بنظر نمی رسد.

همچنین علی رغم تدوین و اجرا بانکداری بدون ربا در کشور بدلیل عدم آموزش و بسترسازی (فرهنگ) مناسب شاهد بکارگیری روشهای ربوی حسابداری در شرکتهای طرف قرارداد (عقد) و استفاده کنندگان تسهیلات بصورت رسمی می باشیم. بطوریکه این تسهیلات گیرندگان سهم سود بانک ناشی از بکارگیری تسهیلات را تحت عنوان هزینه بهره در صورتهای مالی منظور می نمایند و بخش سیاستهای وزارت امور اقتصادی و دارائی نیز این هزینه را جز هزینه های قابل قبول بشمار می آورد. و به این شیوه حسابداری جنبه رسمیت بخشیده است. بعبارت دیگر می توان گفت که نظام پولی کشور بر بانکداری بدون ربا استوار گردیده ولی در بخش واقعی اقتصاد (بازار کالا) تفکر حاکم بر اساس مکانیزمهای بازار و نرخ بهره می باشد.

#### ۵-۵- عدم شفافیت

بدلیل استفاده از عنوان مشاع در بکارگیری منابع (سهم بانک و تعداد بسیاری از

سپرده‌گذاران) و همچنین موارد مصارف در پروژه‌ها و طرحهای مختلف، محاسبات مربوط به سهم سود سپرده‌گذاران و سهم سود بانک از شفافیت لازم برخوردار نمی‌باشد. چرا که منابع طبق قانون به منابع وکالتی و مالکانه تقسیم و تفکیک گردیده ولی این دو منابع بصورت مشاع مورد استفاده قرار گرفته و بدلیل اعمال دستورات دولت که در پی منافع اجتماعی (وظایف دولت) می‌باشد و نیز تحمیل تسهیلات تکلیفی و بکارگیری منابع در طرحهایی که از ابتدا بازده اقتصادی کمی برای آنان قابل پیش‌بینی می‌باشد بازده کل منابع کاهش یافته و بدلیل محاسبات غیرشفاف سهم سود، رعایت حقوق صاحبان سپرده با تردید همراه می‌باشد.

#### ۶- نارسائی بخش پولی از دید اقتصاددانان

تا قبل از انقلاب اسلامی ایران بدلیل اینکه نظام بانکی بر اساس سازوکار ربوی پایه‌گذاری شده بود، سیستم بانکی را عامل اصلی انباشت سرمایه می‌دانستند. پس از پیروزی انقلاب اسلامی و با این تفکر که انباشت سرمایه بعنوان **عنصری معارض با عدالت اجتماعی** و مدیریت و مالکیت سرمایه توسط بخش خصوصی تداوم کارکرد نظام سرمایه‌داری می‌باشد، قانون بانکداری بدون ربا به منظور حذف ربا و سلب مدیریت و مالکیت سرمایه از بخش خصوصی به گونه‌ای نوشته شد که هر دو نقیصه را برطرف نماید. برای حذف ربا، این عامل دقیقاً مترادف بهره معرفی و بدنبال آن بهره (بعنوان مکانیزم و سازوکار اصلی بازار پولی) و رفتار سوداگرانه از سیستم بانکی (بازار رسمی) حذف گردید. و با «ملی» و در اصل با **دولتی نمودن سیستم بانکی**، و ملزم نمودن سیستم بانکی به اجرای سیاست‌های اعتباری و مصوبات هیأت وزیران و قرار دادن قدرت تصمیم‌گیری در حوزه‌های جزئی‌تر از قبیل تعیین رشته‌های مختلف سرمایه‌گذاری، نرخ‌های سود تسهیلات و سپرده‌ها، تعیین انواع و میزان حداقل کارمزد بانکی و . . . در اختیار نهادهای خارج از بانکهای عامل سعی در برطرف کردن ایراد دوم (در اختیار داشتن مالکیت و مدیریت سرمایه توسط بخش خصوصی) گردید.

نتیجه این دو اقدام و بعبارتی ویژگی سیستم بانکی بدون ربا از لحاظ برخی از اقتصاددانان را می‌توان حذف بازار پولی و سرمایه به عنوان دو بازار در سطح اقتصاد کلان و جایگزینی این دو بازار با سازوکار تجاری در سطح خرد (توزیع سود در قالب عقود مختلف مشارکتی) و همچنین استقرار سازوکار کاملاً اداری بر عملکرد بانکها و قرار دادن بانکهای عامل (تجاری و تخصصی) بطور کامل در چارچوب تصمیمات دولت و بانک مرکزی دانست.

با عنایت به اینکه بازارهای پول و سرمایه نقشی تعیین‌کننده در تحقق اهداف کلان اقتصاد و مقابله با چرخه‌های تجاری دارا می‌باشند. حذف این دو بازار از یک سو رفتار سوداگرانه را به بازار محصول منتقل می‌کند که این امر تورمزایی بیشتر اقتصاد را به دنبال دارد و از سوی دیگر بانک مرکزی را در اعمال اصلی‌ترین وظیفه خود (کنترل تورم و حفظ ارزش پول کشور) بدلیل در اختیار نداشتن ابراز سیاست پولی ناتوان می‌سازد. بعبارت دیگر افزایش نرخ تورم و نرخ سود اسمی بانکها را می‌بایست در نبود ابزار اصلی کنترل حجم پول در اختیار بانک مرکزی و انتقال رفتار سوداگرانه به بازار محصول (در نتیجه حذف بازار پول و سرمایه) جستجو نمود.

## ۷- افتلاف دیدگاه فقها

با توجه اینکه در منابع فقهی حرمت ربا بطور کلی عنوان شده و این منابع به جزئیات موضوع نپرداخته‌اند. لذا شاهد نقطه‌نظرات و برداشتهای مختلف علما و صاحب‌نظران فقه در رابطه با بحث ربا می‌باشیم. بعنوان مثال در رابطه با بازپرداخت قرض و دین بصورت عین مبلغ مورد نظر است؟ یا بازپرداخت قدرت خرید و آیا با ثابت بودن قدرت خرید علی‌رغم افزایش مبلغ اسمی قرض، سودی تحقق یافته و معامله مشمول حکم ربا می‌شود یا خیر؟

همچنین آیا دریافت جریمه تأخیر و وجه‌التزام مطابق شرع می‌باشد یا خیر؟ و . . . این موارد سوالاتی می‌باشند که در طی بیست سال سابقه بانکداری بدون ربا، سیستم بانکی شاهد اظهارنظرهای مختلف و بعضاً متفاوت علما و صاحب‌نظران در این رابطه بوده و به همین دلیل مشکلاتی از لحاظ صحت یا عدم صحت عملیات بخش پولی بوجود آمده است.

## پیشنهادات و راهکار های اجرایی

به لحاظ اهمیت و نقش ارزنده‌ای که سیستم بانکی در نظام اقتصادی کشور دارد، پیشنهاد می‌گردد یک تعریف جامع و مستقل برای این سیستم از لحاظ نوع مدیریت با تصویب قوه مقننه در نظر گرفته شود. و جهت حفظ استقلال این سیستم مقررات موضوعه دولتی در صورتی شامل بانکها گردد که تصریح شده باشد زیرا نوع و سنخ کار بانکها ایجاب می‌نماید که از نوسانات ناشی از مقررات و قوانین دولتی و تغییرات آنها بدور باشد. عبارتی ثبات در کار بانکها باعث بهبود و انسجام فعالیت این موسسات می‌شود. برای این منظور می‌بایست همانند ملی شدن صنعت نفت (شرکت ملی نفت)، تصدی اموال و فعالیت‌های ملی شده به موسسات خاص (از لحاظ حقوقی همانند شرکت ملی نفت)، واگذار گردد بطوریکه ضمن تحت نظارت دولت بودن دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و طرز کار و اصول کلان معاملات آنها تابع مقررات دولتی نبوده و مشمول اصول بازرگانی و مقررات خاص سیستم بانکی کشور باشد. این امر پاسخگویی سیستم را در قبال عموم مردم افزایش می‌دهد چراکه در حال حاضر سیستم حقوقی بخش پولی به گونه‌ای است که بانکها خود را فقط در قبال دولت پاسخگو می‌دانند.

**تفویض اختیار بیشتر به مدیران بانکی به منظور افزایش قدرت مانور در حیطة مسئولیت‌شان جایگزین آیین نامه‌ها و مصوبات یکنواخت و یکسان سیستم بانکی گردد.** تا توانایی بیشتری در انجام وظایف خود بعنوان مدیران موسسات اقتصادی داشته باشند.

نهادهای تصمیم‌گیری در رابطه با مسائل کلان پولی کشور سیاستگذاری و اتخاذ تصمیم نموده و تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در رابطه با جزئیات امور بانکی در اختیار هیأت مدیره هر بانک باشد. بطوریکه هیأت مدیره به منظور اجرای سیاست‌های اتخاذ شده، مدیر عامل را انتخاب نمایند. در حال حاضر بدلیل داشتن نقش معاونت توسط اعضای هیأت مدیره عملاً عملکرد بانکها با تغییر مدیریت عامل بانک دچار نوسان شده و این امر پتانسیل و انرژی بالقوه زیادی از بانکها را به هدر می‌دهد.

#### ۴- اصلاح نارسائی مقررات حاکم بر سیستم بانکی

۴-۱- به منظور حذف و اصلاح نارسائی مقررات حاکم بر سیستم بانکی پیشنهاد می‌گردد که یک کمیته بازنگری قوانین بانکی تشکیل و با مطالعه و بررسی دقیق تمامی قوانین حاکم بر سیستم بانکی مورد بازنگری قرار گرفته و در نهایت به منظور حذف تشتت قوانین و مقررات ناظر بر سیستم بانکی، یک مجموعه مدون جامع بانکی تهیه و جهت اجرا به سیستم بانکی منعکس گردد.

۴-۲- به منظور اصلاح ناهماهنگی قوانین ناظر بر سیستم بانکی و بالاخص قانون بانکداری بدون ربا می‌بایست با بازنگری این قانون ضمن برطرف نمودن تداخل وظایف در سیستم بانکی، ابهامات موجود در قانون حذف و واژه‌نامه برای واژه‌های غیرشفاف و موجود در متن قانون جهت پیوست تهیه گردد.

با عنایت به اینکه علی‌رغم وجود ۱۴ ابزار مالی، سیستم بانکی عملاً به سمت عقود مبادله‌ای نظیر فروش اقساطی و مضاربه گرایش یافته‌اند که علت این امر را در پیچیدگی و عدم کارایی بعضی عقود (مزارعه و مساقات و . . .) و همچنین ناکافی بودن آموزش کارکنان بانک جستجو نمود، لذا به منظور اجرای کامل قانون بانکداری بدون ربا و قانون‌مند شدن سیستم بانکی پیشنهاد می‌گردد ضمن گسترش آموزش بانکداری بدون ربا در بین کارکنان بانکها، با همکاری سیستم بانکی و صاحب‌نظران مسائل فقهی و با استفاده از تجربه بیست‌ساله اجرای قانون بانکداری بدون ربا تعداد محدودتری از عقود منطبق با شریعت و هماهنگ با شرایط روز اقتصادی که پاسخگویی نیاز جامعه باشد طراحی و تدوین گردد.

به منظور «استقرار نظام پولی و اعتباری بر مبنای حق و عدل» و شفاف سازی عملکرد اقتصادی سیستم بانکی و استفاده‌کنندگان تسهیلات اعطائی می‌بایست، تسهیلات تکلیفی و دستوری حذف و هرگونه کمک و حمایت دولت از طریق پرداخت یارانه مستقیم (مابه‌التفاوت نرخ سود تسهیلات تکلیفی و تسهیلات عادی) و یا وجوه اداره شده صورت گیرد تا از یک طرف بانکها بعنوان بنگاههای اقتصادی به رسالت اصلی خود (بانکداری) پرداخته و با

کسب و دریافت سود منطقی از تسهیلات گیرندگان توان پرداخت سود مناسب به سپرده‌گذاران (تجهیز منابع) را بدست آورند و از طرف دیگر کارائی واقعی تسهیلات‌گیرندگان با دریافت مستقیم و شفاف یارانه مشخص و در قبال دریافت یارانه در مقابل دولت پاسخگو باشند.

**تدوین شیوه حسابداری متناسب با بانکداری بدون ربا:** علی‌رغم گذشته بیش از بیست سال از تدوین و اجرای قانون بانکداری بدون ربا، شیوه حسابداری متناسب با آن معرفی نشده و می‌توان گفت که حسابداری رایج فعلی در سیستم بانکی و سایر بنگاههای اقتصادی حسابداری ربوی می‌باشد.

بطوریکه سهم سود بانک از تسهیلات اعطایی در دفاتر استفاده‌کنندگان تسهیلات تحت عنوان هزینه بهره منعکس شده و همچنین رابطه وکیل و موکل بین بانک و سپرده‌گذار در صورتهای مالی بصورت داین و مدیون (سپرده سرمایه‌گذاری بعنوان بدهی) نشان داده می‌شود. لذا به منظور اجرای کامل قانون بانکداری بدون ربا و هماهنگی سایر بخشها می‌بایست طراحی و تدوین شیوه حسابداری متناسب با این قانون در دستور کار قرار گیرد.

#### **به منظور افزایش سطح رضایت‌مندی مشتریان:**

۸-۱- امور خدماتی دستگاههای دولتی و سایر سازمانها که با روح بانکداری در تضاد می‌باشد از عملیات بانکی منفک و بانکها به فعالیت اصلی خود (بانکداری) به شکل تخصصی توجه داشته باشند.

۸-۲- با برقراری ساز و کار عرضه و تقاضا (بازار) و آزادسازی نرخ سود مورد انتظار و افزایش رقابت‌پذیری در سیستم بانکی و بدنبال آن واقعی شدن نرخ سود، تسهیلات فقط به طرحهای دارای بازده اقتصادی اعطا گردد در نتیجه با حذف رانت استفاده از تسهیلات ارزان قیمت، دارندگان طرحهای ناکارا و کم بازده از خیل متقاضیان تسهیلات حذف و در نتیجه توان جوابگویی بانکها با تعداد متقاضیان متناسب شده و از این راه رضایت متقاضیان تسهیلات نیز فراهم می‌شود.

با توجه به اینکه در یک مقطع زمانی، سعی شده با تدوین و اجرای قانون بانکداری

بدون ربا، اصول اقتصاد اسلامی در بخش پولی کشور تا حدودی رعایت گردد لکن در سایر بخشها (بخش واقعی اقتصاد) این امر کمتر تحقق پیدا نموده و از این لحاظ در سطح کلان شاهد عدم هماهنگی بخشهای مختلف اقتصاد می‌باشیم لذا تدوین یک نظام اقتصاد اسلامی یکپارچه با مکانیزم و سازوکارهای خاص خود که ضمن رعایت اصول شریعت، بخشهای مختلف اقتصاد را به تعادل رسانده و رشد و توسعه کشور را تضمین نماید از سوی یک هیئت و کمیته خبره ضروری به نظر می‌رسد.

به منظور تعیین تکلیف مقلدین مراجع متعدد در بحث بانک و بانکداری پیشنهاد می‌گردد یک کمیته فقهی به انتخاب و انتصاب از سوی مراجع محترم تقلید تحت عنوان «کمیته بررسی انطباق عملیات بانکی با شریعت» تشکیل و بعنوان فصل الخطاب نظرات خود را به عموم مردم و سیستم بانکی ارائه نمایند.

### سایر موارد پیشنهادی

به دلیل اهمیت اصلاح یا درج برخی از موارد مربوط به مسائل پولی و بانکی در بودجه عمومی کشور، ضروری است تا نکات زیر به هنگام تدوین و تنظیم بودجه سال ۱۳۸۶، مدنظر قرار گیرد تا گام مهمی در جهت رفع برخی از مشکلات مندرج در این گزارش، برداشته و شاهد آثار آن در کوتاه‌مدت باشیم.

۱- طبق ماده ۲ آئین نامه چگونگی باز پرداخت بدهیهای دولت به بانکها، (موضوع تصویبنامه شماره ۶۰۹۳۰/ت/۳۴۳۳۱ هـ مورخ ۸۵/۷/۱۷ هیأت محترم وزیران) از طریق سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور راهکارهای مورد اشاره در بندهای الف، ب، ج، د و هـ جهت بازپرداخت بدهیهای دولت به بانکها در تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ و لوایح بودجه سالهای باقی مانده از برنامه چهارم توسعه درج گردد.

۲- موضوع نامه شماره ۳۸۳۷۶ مورخ ۸۵/۸/۳۰ جناب آقای دکتر دانش جعفری وزیر محترم امور اقتصادی و دارایی عنوان جناب آقای مهندس برقی معاون محترم رئیس جمهور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور درخصوص پیشنهاد تبصره‌های مربوط به ایجاد ساختار

مالی مناسب در شبکه بانکی کشور و تطبیق عملکرد بانکها با استانداردهای بین‌المللی در مورد نسبت کفایت سرمایه بانکها (موضوع بند ز ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم) و همچنین تسویه بدهی دولت به سیستم بانکی با توجه به سالهای باقیمانده از قانون برنامه چهارم (موضوع بند ج ماده ۱۰ قانون مذکور) در لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور درج گردد.

۳- شمول یا عدم شمول بانکها درخصوص ماده ۱۶۰ و همچنین مفاد بندهای "ز" و "ح" ماده ۱۴۵ قانون برنامه چهارم در تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور و سالهای طی دوره برنامه چهارم توسعه اشاره گردد.

۴- با توجه به اینکه ضوابط اجرایی بودجه بانکها توسط مجمع عمومی بانکها تصویب و ابلاغ می‌گردد و بانکها مکلفند ضمن رعایت دقیق مفاد قانون بودجه کل کشور و با توجه به ضوابط اجرایی بودجه بانکها در قالب بودجه مصوب هزینه نمایند حتی الامکان بانکها ملزم به پرداخت سایر هزینه‌ها به حساب سازمانها و یا واریز آن به حساب خزانه در اجرای تبصره‌های بودجه کل کشور نباشند.

۵- درخصوص واریز سود ابرازی (سود ویژه) به حساب درآمد عمومی دولت مبلغ قابل واریز قبل و یا بعد از کسر مالیات صریحاً عنوان گردد.

۶- بانکها نسبت به ارائه بودجه اصلاحی بعد از درج بودجه مصوب در قانون بودجه کل کشور مجاز باشند.

۷- پرداخت یارانه سود و کارمزد تسهیلات بانکی با توجه به روش محاسبه سود به روش تعهدی و با عنایت به اینکه تسهیلات اعطایی تبصره‌ای و تکلیفی با تضمین دولت در ردیف جاری طبقه بندی می‌گردد. سود متعلقه در طی دوره‌های مالی از محل ردیف‌های بودجه‌ای تخصیص و به حساب بانکهای عامل واریز گردد.

**بانک ملی ایران**

**اداره تحقیقات و برنامه ریزی**