

## مهمترین ایرادات طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران

مورخ ۱۴۰۱/۰۳/۲۵

۱. طرح در یک اشتباه ماهوی، با تعمیم ساختار مالی- مدیریتی شرکت‌ها به بانک مرکزی، بالاترین مقامات سیاسی و مالی دولت را به‌عنوان صاحبان سرمایه در مجمع عمومی بانک مرکزی نشانده و رئیس‌کل را در کسوت مدیرعامل، پاسخگوی ارزش شرکت به سهامداران می‌داند. (بند الف ماده ۶) این در حالی است که اقلام اصلی صورت‌های مالی بانک مرکزی بازتاب عملیات پولی و نظارتی بوده و لازم است تصمیمات مدیران بانک در مورد آنها، در تواترهای روزانه و هفتگی، نافذ، قطعی و برگشت ناپذیر باشد. تعلیق این عملیات به تصویب در جلسات سالانه مجمع (بند ب ماده ۶)، آن هم توسط مسئولین تامین مالی دولت، که در خصوص تورم و ثبات مالی پاسخگو نیستند؛ موجب گروگانگیری سیاست پولی توسط مقامات مالی، مغایر چابکی سیاستگذار پولی و مقام ناظر بانکی، و نافی تناظر اختیارات با پاسخگویی است. مطابق این همسان‌سازی، رئیس‌کل در مجمع عمومی بانک مرکزی، بدون حق رای و در موقعیت زیردست وزیر اقتصاد و رئیس سازمان برنامه، صرفاً دبیری جلسات را برعهده دارد. در چنین ساختاری نه‌تنها رای رئیس‌کل در مورد صورت‌های مالی بانک مسموع نیست؛ ممکن است در جلسات مجمع به او اجازه اعلام نظر هم داده نشود.

۲. طرح مجلس سلطه مالی و سیاسی دولت بر نظام پولی و اعتباری کشور را در قالب یکی از مهم‌ترین قوانین مادر، برای ده‌ها سال تنفیذ کرده و ریشه اصلی تورم، یعنی پولی‌کردن کسری بودجه دولت را از طریق سازوکارهای قانونی در بطن اقتصاد ایران مستقر می‌کند. عدم اعطای اختیار به رئیس‌کل و هیئت عامل بانک مرکزی برای پوشش هزینه عملیات پولی مورد نیاز برای ثبات‌بخشی به بازارهای مالی (مواد ۱۵ و ۱۶) و موکول کردن آن به تصویب مقامات سیاسی و مالی دولت (بند ب ماده ۶)، به معنی سلب اختیار از مقام مسئول و اعطای اختیار به مقام غیرمسئول در حوزه پولی و اعتباری است. عضویت عالی‌ترین مقامات مالی و بودجه‌ای کشور در بالاترین رکن سیاستگذاری پولی (بند الف ماده ۷) مانند رویه چند دهه گذشته، دست سیاستگذار مالی را در انحراف سیاست‌های پولی به نفع اهداف بودجه‌ای کشور باز می‌گذارد. بخصوص موقعیت فرادست این دو مقام در مجمع عمومی بانک مرکزی نسبت به رئیس‌کل، سیاستگذار پولی را به عضوی ناتوان در مدیریت اقتصادی کشور بدل می‌کند. از جمله مصادیق این فرودستی، الزام تصویب گزارش‌های رئیس‌کل برای ارائه به مجلس، مجمع عمومی و عموم توسط نمایندگان منصوب وزیر اقتصاد و رئیس سازمان برنامه و بودجه است. (بندهای ۱۵ و ۱۶ ماده ۸)

۳. اصول حکمرانی خوب اقتضا می‌کند کلیه افرادی که به موجب این قانون از خارج بانک مرکزی عهده‌دار سمتی در بانک می‌شوند: (الف) موظف به خدمت تمام‌وقت باشند؛ (ب) در طول دوران خدمت خود در بانک و تا یکسال پس از خاتمه ماموریت، مجاز به تصدی هیچگونه سمت موظف یا غیرموظف در بخش دولتی یا غیردولتی نباشند. (ج) مشمول مقررات عدم تعارض منافع و رعایت قواعد محرمانگی اطلاعات درونی باشند. این مقامات عبارتند از:

۳-۱. اقتصاددانان عضو مجمع (بند الف ماده ۶)،

۳-۲. اقتصاددانان و متخصصان بانکی عضو هیات عالی (بندهای ۴ و ۵ ماده ۷)،

۳-۳. نمایندگان وزیر اقتصاد و رئیس سازمان برنامه در هیات عالی (بند خ ماده ۷)،

۳-۴. خبرگان اقتصادی موضوع بند ۶ ماده ۱۳،

۳-۵. متخصصان ارزی موضوع بند ۷ ماده ۱۳،

۳-۶. حقوقدانان موضوع بند ۶ ماده ۱۴،

۳-۷. پنج فقیه، یک اقتصاددان و یک حقوقدان عضو شورای فقهی (بند الف ماده ۱۸).

به علاوه، عضویت مقامات مالی و بودجه‌ای کشور در ۲ رکن از ۵ رکن بانک مرکزی (مجمع عمومی و هیات عالی)، در مقایسه با عضویت رئیس کل در ۳ رکن (هیات عالی، هیات عامل و شورای فقهی) با سلب حق ریاست رکن پنجم و نیز تعیین رئیس و اعضای رکن چهارم (هیات نظار) توسط وزیر اقتصاد و تشکیل شورای فقهی (رکن پنجم) با ترکیب ۵ فقیه از ۱۰ عضو، همراه با عدم مشروط کردن رسمیت جلسات به حضور رئیس کل، مترادف با تبدیل عالی‌ترین نهاد ثبات‌بخش اقتصاد کشور به آوردگاه نظرات مختلف و قربانی کردن انسجام و یکپارچگی بانک مرکزی در پای امتیازدهی به ذینفعان سهم‌خواه است.

۴. در بانک‌های مرکزی سراسر جهان، رئیس کل مظهر اقتدار سیاستی، وزانت علمی و شایستگی حرفه‌ای بوده و در تصمیماتی که در ایفای وظایف خود انجام می‌دهد، برخوردار از مصونیت سیاسی است. این اصل مهم در موارد زیر نقض شده است:

۴-۱. رئیس کل در مهمترین نهاد تصمیم‌گیری بانک مرکزی، در جایگاه فرودست وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس سازمان برنامه و بودجه، بدون حق رای صرفا دبیری جلسه را عهده‌دار است. (بند الف ماده ۶)

۴-۲. رئیس کل طبق بندهای ۱۵ و ۱۶ ماده ۸ موظف است گزارش‌های خود را به تصویب نمایندگان منصوب وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس سازمان برنامه و بودجه برساند.

۴-۳. رسمیت تشکیل جلسات شورای فقهی که طبق ماده ۵ از ارکان اصلی بانک مرکزی است، موقوف به حضور رئیس کل نیست. ریاست و نیابت ریاست جلسات را نیز در حضور او، دو تن از فقهای عضو شورا بر عهده دارند. (بندهای ت و پ ماده ۱۸)

۵. طرح مجلس در موارد عدیده بابت اختیاراتی که به مقامات می‌دهد سازوکاری برای پاسخگویی ایشان بابت استفاده از آن اختیارات و تاثیرگذاری بر تصمیمات پولی و اعتباری تعبیه نمی‌کند. موارد بارز عدم تناسب اختیار و پاسخگویی از این قرارند:

۵-۱. هر یک از روسای قوای مقننه و قضائیه با نصب یک نماینده در مجمع عمومی، در تصمیمات عالی‌ترین رکن بانک مرکزی مداخله می‌کنند بدون آن که بابت تصمیمات خود پاسخگو باشند.

۵-۲. دو نفر نماینده مجلس با شرکت در جلسات مجمع عمومی بانک مرکزی، از اختیار تاثیرگذاری بر تصمیمات مجمع (از جمله به موجب بند ت ماده ۱۷) و اطلاع از محرمانه‌ترین سیاست‌های پولی، مالی و اعتباری کشور، پیش از اعلام عموم آنها برخوردارند بدون آنکه بابت این اختیار ملتزم به پاسخگویی باشند. (بند الف ماده ۶)

۵-۳. دو نفر نماینده مجلس و دادستان کل کشور با شرکت در جلسات هیئت عالی بانک مرکزی (بند ث ماده ۹)، از اختیار تاثیرگذاری بر سیاست‌های پولی، مالی و اعتباری کشور برخوردارند بدون آن که بابت این اختیار ملتزم به پاسخگویی باشند.

۶. شیوه معرفی شورای فقهی به عنوان یکی از ارکان بانک مرکزی (ماده ۵) به دلایل زیر از ایرادات بزرگ طرح است:

۶-۱. قانونگذار شان تاسیس شورای فقهی را حصول اطمینان از اجرای صحیح عملیات بانکی بدون ربا و نظارت بر عملکرد نظام بانکی می داند (صدر ماده ۱۸) بی آنکه سازوکار اجرایی تحقق چنین هدفی در بیش از ۲۰ هزار شعبه بانکی کشور معلوم باشد. فراتر از آن، شورا بابت حسن اجرای چنین ماموریتی پاسخگو نیست. طرفه آنکه چگونگی نظارت فقهی شورا بر بانکها و موسسات اعتباری، بدون دخالت رئیس کل و مدیران بانک مرکزی تصویب و ابلاغ می شود (بند خ ماده ۱۸)، اما پیگیری و نظارت بر حسن اجرای این مصوبه برعهده رئیس کل است (بند ج ماده ۱۸).

۶-۲. اظهار نظر نسبت به رویه ها، ابزارها، شیوه های عملیاتی، دستورالعمل ها، بخشنامه ها، و چهارچوب قراردادها و نحوه اجرای آنها، از جهت انطباق با موازین فقه اسلامی، مستلزم موضوع شناسی عمیق فقهای عضو شورا است که علاوه بر دانش تخصصی مورد نیاز، مستلزم سال ها ممارست در حوزه سیاستگذاری پولی و مقررات گذاری بانکی است. بدون درک مبانی بانکداری مرکزی، به عنوان یکی از پیچیده ترین ارکان حکمرانی مدرن، فتاوی فقهای عضو شورا در معرض خطای سیستماتیک استخراج حکم بدون شناخت عمیق موضوع است.

۶-۳. الزام به تخصص فقهای عضو شورا در فقه معاملات (بند الف ماده ۱۸) نشانگر اذعان قانونگذار به شکاف عمیق بین نیاز بانکداری مرکزی به تخصص های مورد نیاز در سیاستگذاری و مقررات گذاری با دانش موجود در حوزه های علمیه است.

۶-۴. لازمالرعایه بودن مصوبات شورای فقهی برای کلیه ارکان بانک مرکزی و اشخاص تحت نظارت (بند چ ماده ۱۸)، فقهای عضو شورا را بر صدر بانک مرکز می نشاند؛ اما الزام رئیس کل به نظارت بر حسن اجرای این مصوبات (بندهای ج و چ ماده ۱۸) او را در برابر اقدامات بانک مرکزی پاسخگو می داند. (صدر ماده ۱۶)

۶-۵. شورا در مقابل اختیارات گسترده مکتسبه (ماده ۱۸) پاسخگو نیست:

۶-۵-۱. طبق بند ب ۱ ماده ۴، ابزارهای سیاست پولی باید به تایید شورای فقهی برسند. این در حالی است که بانکداران مرکزی به عنوان آشنانشانان بازارهای مالی باید در مقام ایفای وظایف خود، مجاز و مختار در به کارگیری عاجل و استصوابی ابزارهای

پولی برای پیشگیری از وقوع یا گسترش بحران های محتمل پولی، بانکی یا ارزی باشند. شورای فقهی بابت تاخیر در درک چابکی یا چرایی استفاده از ابزارهای مورد نظر بانک مرکزی برای تخفیف احتمال وقوع، یا اطفای آتش بحران های در حال وقوع؛ ضرورت توسل به احکام ثانویه در موارد اضطرار؛ عدم تایید ابزارهای مورد درخواست بانک؛ یا تغییر در کارکرد آنها به گونه ای که ابزارها را از کارامدی و اثربخشی بیندازد پاسخگو نیست.

۶-۵-۲. طبق تبصره ۳ ماده ۴ رئیس کل و سایر مقامات بانک مرکزی موظفند برای کلیه عملیات و تعاملات خود با اشخاص داخلی و خارجی مصوبه شورای فقهی را اخذ کنند. تعاملات بانک های مرکزی با یکدیگر و با سایر نهادهای پولی و مالی، یک رویه مدیریتی است که باید چگونگی استفاده از آن در صلاح دید مدیران بانک مرکزی بماند. اخذ اجازه از مقامی نا آشنا با ضرورت و اولویت تعاملات داخلی و

خارجی، ناقض اقتدار و عزت مدیران بانک مرکزی، مغل در مدیریت یکپارچه بانک و نافی محرمانگی ذاتی ارتباطات داخلی و خارجی بانک است.

۷. تجربه ۴ دهه گذشته نشان داده بانکداری اسلامی که ابداع جمعی از اقتصاددانان و فقها طی نیم قرن گذشته است، نه شرط لازم و نه کافی برای حذف ربا از عملیات اعتباری است. پیوند زدن دستور خداوند متعال در قران کریم با یک راه حل مشمول خطا و تغییرپذیر بشری به دومی تقدس نمی بخشد. در حال حاضر نیز نسخه پیاده شده بانکداری ایرانی-اسلامی مورد قبول واضعین آن نیست. سایر کشورهای اسلامی هم آن را نمی پذیرند. طرح مجلس با تجاهل نسبت به این واگرایی و بی اعتنا نسبت به این واقعیت که هیچ سند رسمی در مورد مشخصات بانکداری اسلامی وجود ندارد، بانک مرکزی را مسئول استقرار بانکداری اسلامی (بند الف ماده ۳)؛ و اعتقاد به مبانی بانکداری اسلامی را از الزامات انتخاب رئیس کل و چهار اقتصاددان و متخصص بانکی عضو هیئت عالی می داند. (بند الف ماده ۷)

۸. بانک مرکزی هر کشور قله فن سالاری نظام حکمرانی آن کشور است. متخصصان پولی و بانکی شاغل در بانک مرکزی، در مقام ایفای وظایف خود اعم از تصمیم سازی و تصمیم گیری باید بدون ترس از شماتت سیاستمداران، توبیخ مقامات و مجازات دادگاه، از استقلال رای برخوردار باشند. این در حالی است که طرح مجلس با قانونی کردن عزل کارشناسان منصوب مقامات سیاسی قبل از پایان دوره ماموریت ایشان و بدون نیاز به توضیح به ذینفعان اصلی بانک مرکزی یعنی مردم، در موارد زیر عملاً استقلال رای کارشناسان مامور به پاسداری از حقوق عامه را نقض کرده است:

- ۸-۱. رئیس مجلس شورای اسلامی و رئیس قوه قضائیه می توانند اقتصاددانان منصوب خود در مجمع عمومی بانک مرکزی را قبل از اتمام مدت حکم خود عزل کنند. (بند الف ماده ۶)
- ۸-۲. رئیس جمهور می تواند اقتصاددانان و متخصصین بانکی عضو هیات عالی را قبل از اتمام مدت حکم خود عزل کند. (بند پ ماده ۷)