

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



بانک دولتی و غیردولتی  
در نظام بانکداری جمهوری اسلامی ایران

محمد کهندل

دفتر مطالعات اقتصادی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

کهندل، محمد

بانک دولتی و غیردولتی در نظام بانکداری جمهوری اسلامی ایران / محمد کهندل. -- تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۷.

۱۲۸ ص. -- (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۸۷/۵۳)

ISBN: 978-964-8427-39-4: ۲۱۰۰۰ ریال

فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیپا.

کتابنامه: ص. [۱۲۵-۱۲۸]؛ همچنین به‌صورت زیرنویس.

۱. بانک و بانکداری -- ایران. ۲. بانک و بانکداری (اسلام). ۳. خصوصی‌سازی --

ایران. الف. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها. دفتر مطالعات اقتصادی. ب. عنوان.

ب۲/ک۹/۲/۳۲۷۰ HG

۱۳۷۸

عنوان: بانک دولتی و غیردولتی در نظام بانکداری جمهوری اسلامی ایران

مؤلف: محمد کهندل

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مدیر نشر: عبدالرضا فاضلی

نوبت چاپ: اول، بهار ۱۳۸۷

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

چاپ: نگاران شهر

قیمت: ۲۱۰۰۰ ریال

---

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مؤلف است.

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

## فهرست مطالب

پیشگفتار ناشر .....	۱
مقدمه .....	۳
فصل اول سابقه بانکداری در ایران با تأکید بر بانک غیردولتی .....	۵
۱-۱ بانکداری قبل از انقلاب اسلامی .....	۷
۱-۲ تشدید دولتی شدن اقتصاد در ایران .....	۹
۱-۳ ملی شدن بانکها و علل آن .....	۱۰
۱-۴ ساختار اجرایی بانکهای تجاری .....	۱۴
۱-۴-۱ بانکهای تجاری .....	۱۴
۱-۴-۲ بانکهای تخصصی .....	۱۵
۱-۵ سابقه خصوصی سازی در نظام پولی و بانکی بعد از انقلاب اسلامی .....	۱۵
۱-۵-۱ قانون تأسیس بانک خصوصی .....	۱۶
فصل دوم تفاوت های بانکداری ربوی با بانکداری اسلامی .....	۱۷
۲-۱ بانک در بانکداری ربوی و بانکداری اسلامی .....	۱۹
۲-۲ ماهیت پول .....	۲۲
۲-۳ قرض، وکالت و امانت .....	۲۴
۲-۴ سود و بهره .....	۲۷
۲-۵ شیوه تأمین مالی، علت ثبات و بی ثباتی اقتصاد .....	۲۸
۲-۶ شاخص معیار .....	۳۰
۲-۷ ساختار عملیاتی در بانکداری .....	۳۲
۲-۷-۱ دسته بندی عقود اسلامی .....	۳۳
۲-۷-۱-۱ عقود مشارکتی .....	۳۳
۲-۷-۱-۲ عقود مبادله ای .....	۳۵
۲-۸ استقلال بانک مرکزی .....	۳۶
۲-۹ نظارت .....	۳۷
۲-۱۰ سیاست پولی .....	۳۸

فصل سوم نکاتی درباره مبانی اقتصاد اسلامی و بانکداری غیردولتی .....	۴۱
۳-۱ مشارکت بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی در اقتصاد .....	۴۳
۳-۲ ملی شدن یا دولتی شدن بانک‌ها .....	۴۶
۳-۳ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی .....	۴۹
۳-۳-۱ اصل سند .....	۴۹
۳-۳-۲ سیاست‌های کلی .....	۴۹
۳-۳-۳ الزامات واگذاری .....	۵۴
۳-۴ خلق پول .....	۵۵
۳-۴-۱ دوره بانکداری تجاری .....	۵۵
۳-۴-۱-۱ مکاتب پولی .....	۵۷
۳-۴-۱-۲ دوره نظام بانکداری .....	۵۸
۳-۴-۱-۳ خلق پول بانکی .....	۵۸
۳-۴-۲ ضرورت وضع سپرده قانونی .....	۶۷
۳-۴-۳ توزیع مناسب درآمد حاصل از خلق پول .....	۷۱
۳-۴-۳-۱ فعالیت‌های مرتبط با خلق پول .....	۷۳
۳-۴-۳-۲ سرمایه‌گذاری مستقیم بانک‌های تجاری .....	۷۶
فصل چهارم خصوصی‌سازی سایر بخش‌ها؛ تجربه‌ای برای ورود بانک‌های غیردولتی به	
بخش پولی و بانکی .....	۷۹
۴-۱ شروع روند خصوصی‌سازی .....	۸۱
۴-۲ اهداف خصوصی‌سازی .....	۸۴
۴-۳ کارنامه خصوصی‌سازی .....	۸۵
فصل پنجم تجربه خصوصی‌سازی بانک‌ها در سایر کشورها .....	۸۷
۵-۱ خصوصی‌سازی بانک‌ها .....	۸۹
۵-۲ یافته‌های خصوصی‌سازی بانک‌ها .....	۸۹
۵-۲-۱ بانک بی.سی.آی ایتالیا .....	۹۴
۵-۲-۲ بانک سوسیتیه جنرال فرانسه .....	۹۵
۵-۲-۳ روش‌های واگذاری بانک‌ها در سایر کشورها .....	۹۵
۵-۲-۳-۱ روش فروش دارایی‌ها .....	۹۶
۵-۲-۳-۲ عرضه سهام به‌صورت عام .....	۹۶
۵-۲-۳-۳ صدور و عرضه کوپن .....	۹۶

۹۷.....	۴-۳-۵ افزایش و کفایت سرمایه
۹۹.....	<b>فصل ششم تمهیدات خصوصی سازی در نظام بانکداری</b>
۱۰۱.....	۱-۶ بانک غیردولتی و خلق پول
۱۰۱.....	۲-۶ سرمایه گذاری مستقیم و عملیات سفته بازی
۱۰۲.....	۳-۶ تحلیل سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
۱۰۶.....	۱-۳-۶ مؤسسان و دریافت کنندگان سهام بانک ها
۱۰۷.....	۲-۳-۶ تصویب قانون جدید و تغییرات در قوانین موجود
۱۰۷.....	۳-۳-۶ تهیه آیین نامه تأسیس و واگذاری بانک ها
۱۰۸.....	۴-۳-۶ تغییر ساختار مالکیتی بانک ها
۱۰۸.....	۵-۳-۶ ساختار مدیریتی
۱۰۹.....	۶-۳-۶ روش واگذاری
۱۰۹.....	۷-۳-۶ نتیجه گیری و پیشنهادها
۱۱۰.....	۴-۶ ضرورت تغییر قوانین فعلی برای ورود بانک های غیردولتی به نظام بانکی
۱۱۲.....	۵-۶ ساختار نظام مدیریتی بانکی
۱۱۵.....	۶-۶ قوانین و مقررات عملیاتی بانکی و بانک غیردولتی
۱۱۵.....	۱-۶-۶ قانون تأسیس بانک خصوصی و بانکداری غیردولتی
۱۱۶.....	۲-۶-۶ قانون عملیات بانکی بدون ربا و بانکداری غیردولتی
۱۲۲.....	۷-۶ پیشنهادهای راهبردی
۱۲۵.....	<b>منابع و مأخذ</b>





## پیشگفتار ناشر

بانک بنگاهی اقتصادی است که تعریف، شرایط و ویژگی‌های خاص خود را دارد. از زمان تأسیس اولین بانک در ایران امکان خصوصی بودن آن پذیرفته شده بود و تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی با وجود آنکه بانک‌های اصلی دولتی بودند، اما بانک‌های خصوصی متعددی هم در کشور فعالیت می‌کردند. پس از پیروزی انقلاب اسلامی به علل گوناگون و براساس قانون مصوب شورای انقلاب اسلامی همه بانک‌ها دولتی شدند. با پایان جنگ تحمیلی و فروکش کردن الزامات دوران انقلاب و در پی تبیین ضرورت‌های اقتصادی، برنامه‌های اقتصادی کشور به سمت کاهش تصدیگری دولت جهت‌گیری شدند. از جمله براساس ماده (۹۸) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (مصوب سال ۱۳۷۹ مجلس شورای اسلامی) اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی صادر شد. بلافاصله پس از تصویب این قانون بانک‌های اقتصاد نوین، پارسیان و کارآفرین و در سال‌های بعد بانک‌های خصوصی دیگری هم تأسیس گردید.

در سال‌های اخیر یکی از مباحث مورد توجه قوه مقننه شکل‌گیری بانک‌های خصوصی بوده است. با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از طرف مقام معظم رهبری و الزام به خصوصی‌سازی برخی بانک‌ها اهمیت این موضوع بیشتر شد و نمایندگان مجلس از جوانب مختلفی به این موضوع پرداختند.

از آنجاکه بانک بنگاهی اقتصادی و مؤسسه‌ای مالی و اعتباری است و می‌تواند اثرگذاری فراوانی بر اقتصاد داشته باشد لازم است شرایط تأسیس آن به تناسب این ویژگی‌ها فراهم شود. با وجود این، تنها مبنای قانونی تأسیس بانک غیردولتی، ماده (۹۸) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است.

بدیهی است که این ماده به علل مختلف نمی‌تواند همه ابعاد بایسته و الزامی تأسیس بانک خصوصی را فراهم کند. از این رو مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در راستای اهداف و وظایف خود اقدام به انجام پژوهشی در مورد بایسته‌های بانکداری خصوصی در ایران کرده است تا زمینه تدوین قوانین و مقررات درباره این موضوع را بیشتر فراهم کند. این کتاب که حاصل یکی از پژوهش‌های انجام شده در این زمینه است، می‌تواند برخی از ابعاد و نیازهای قانونی شکل‌گیری بانک‌های خصوصی را روشن‌تر سازد. امید است این اثر برای نمایندگان مجلس، سیاست‌گذاران و جامعه علمی کشور مفید واقع شود.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از نقد و ارائه نظر اساتید و صاحب‌نظران محترم درباره این موضوع و محتوای کتاب استقبال می‌کند و خود را مرهون عزیزانی می‌داند که به این امر اهتمام خواهند ورزید. همچنین از دفتر مطالعات اقتصادی و دفتر نشریه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی که اهتمام جدی آنها موجب به ثمر رسیدن این محصول شده است، تقدیر و تشکر می‌شود.

معاون پژوهشی مرکز

## مقدمه

اصل ۴۴ قانون اساسی، بانکداری را از فعالیت‌های بخش دولتی به حساب می‌آورد؛ اما اقتصاد به رسمیت شناخته شده در قانون اساسی، یک اقتصاد دولتی نیست. نظام اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی استوار است. اگرچه در این اصل مرزبندی کلی و یا موردی برای سه بخش انجام شده؛ اما به خوبی مشخص است که قانون‌گذار، این مرزبندی دقیق را به موقعیت اقتصادی کشور موکول می‌نماید. در ذیل این اصل بیان شده است: «مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود؛ مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند». براساس این اصل، کارشناسان و مدیران اجرایی در مقاطع مختلف، در صدد تعیین حدود و ثغور فعالیت‌های اقتصادی در این سه بخش بوده‌اند.

موضوع بانکداری یکی از این موارد است که ابتدا شورای پول و اعتبار، براساس قانون پولی و بانکی کشور (مصوب سال ۱۳۵۱) مجوز تأسیس مؤسسات اعتباری غیربانکی را در سال ۱۳۶۴ صادر نمود و سپس در سال ۱۳۷۹، تأسیس بانک خصوصی در قانون برنامه سوم توسعه قانونمند گردید. از آنجا که قوانین برنامه، قوانینی دائمی نیستند؛ این قانون در برنامه چهارم نیز تنفیذ گردید. در این راستا سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مطابق اصل ۱۱۰ در اول خرداد ۱۳۸۴) از طرف مقام معظم رهبری ابلاغ گردید و سرانجام با اعلام سیاست‌های بند «ج» اصل ۴۴ در نیمه اول سال ۱۳۸۵، مرزبندی لازم برای سه بخش اقتصادی در شرایط فعلی، تعریف شد. اگرچه در

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ابلاغی، واگذاری موضوع استفاده از روش‌های معتبر، سالم و شفاف برای افزایش کارایی، رقابت‌پذیری، جلوگیری از نفوذ بیگانگان و همچنین رشد توسعه اقتصادی مبتنی بر عدالت اجتماعی، فقرزدایی، توسعه سرمایه انسانی، تشویق افشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری، بهبود درآمد خانوار و گسترش مالکیت در سطح عموم به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی، به‌صراحت مطرح شده و مورد تأکید قرار گرفته است. اما سؤال این است که واگذاری با چه مسائل و مشکلاتی روبه‌رو است؟ آیا در قانون تأسیس بانک خصوصی مشکلاتی وجود دارد؟ موضوع چیست؟ تمهیدات لازم برای ورود بانک‌های خصوصی کدامند؟ قانون تأسیس بانک خصوصی، با توجه به مبانی قانون عملیات بانکداری بدون ربا و اقتصاد اسلامی به چه ملاحظاتی نیازمند است؟ آیا با تدوین و تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا در فضای بانکداری دولتی به اصلاحات نیاز است یا خیر؟ اگر نیاز است؛ آن اصلاحات کدامند؟ آیا ساختار نظام بانکی با ورود بانک‌های غیردولتی، به بازسازی نیاز دارد یا خیر؟ اگر دارد آن موارد کدامند؟ تجربه واگذاری بانک‌های سایر کشورها در شیوه واگذاری چیست؟

این کتاب برای پاسخ به موارد یادشده با عنوان «سابقه بانکداری در ایران با تأکید بر بانک غیردولتی»، «تفاوت‌های بانکداری ربوی با بانکداری اسلامی»، «نکاتی درباره مبانی اقتصاد اسلامی و بانکداری غیردولتی»، «خصوصی‌سازی سایر بخش‌ها؛ تجربه‌ای برای ورود بانک‌های غیردولتی به بخش پولی و بانکی»، «تجربه خصوصی‌سازی بانک‌ها در سایر کشورها»، «تمهیدات خصوصی‌سازی در نظام بانکداری» را مورد بررسی قرار داده تا از طریق این رهیافت بتواند در پایان، پیشنهادهای راهبردی برای الگو یا تدوین قانون به‌منظور نهادینه کردن بانک‌های غیردولتی با رویکرد قانون اساسی و سیاست‌های کلی ارائه نماید.

# فصل اول

سابقه بانکداری در ایران با  
تأکید بر بانک غیردولتی



## ۱-۱ بانکداری قبل از انقلاب اسلامی

بانکداری در ایران از سال ۱۲۶۷، بدون مجوز بانک جدید شرق و به‌وسیله یک تبعه انگلیسی، تأسیس شد و پس از آن با انعقاد قرارداد «داری»، بانک شاهنشاهی با خرید بانک جدید شرق و انحلال آن، به‌طور انحصاری شروع به‌کار کرد. این بانک با سرمایه و مدیریت خارجی و قانون و مقررات حاکم بر لندن تأسیس گردید و تا زمان انحلال (یعنی پایان مدت شصت‌ساله) آن در سال ۱۳۲۸، مهم‌ترین بانک غیردولتی (خصوصی-خارجی) در ایران به‌حساب می‌آمد. با گذشت دو سال از تأسیس بانک شاهنشاهی، براساس اصل کامله‌الوداد، بانک استقراضی (بانک روسی) و در سال ۱۳۰۱ بانک عثمانی تأسیس شدند و تا سال ۱۳۲۸ بانک خصوصی دیگری ایجاد نگردید. با انحلال بانک شاهنشاهی در سال ۱۳۲۸، دوره جدید بانکداری در ایران آغاز می‌شود. در این سال با تأسیس بانک بازرگان در فضای جدید، اولین بانک خصوصی با استفاده از قانون تجارت به شکل شرکت سهامی کار خود را آغاز کرد. در سال ۱۳۳۱ نیز بانک‌های صادرات، تهران، پارس و بیمه بازرگان تأسیس شدند که بانک بیمه بازرگان در سال ۱۳۵۲ منحل شد و در فاصله زمانی سال‌های ۱۳۳۳ تا ۱۳۳۸، بانک‌های اصناف، اعتبارات، ایران و انگلیس، کار، تجارت خارجی، ایرانیان، ایران و خاورمیانه، بین‌المللی ایران و ژاپن، تجارتي ایران و هند، توسعه صنعتی و معدنی، ایران و غرب و اقتصادی ایران، تشکیل شدند. براساس اولین قانون جامع بانکداری در ایران در سال ۱۳۳۴، بانک ملی، حق نظارت بر بانک‌ها را بر عهده گرفت. از این‌رو بانک‌های خصوصی موظف به سپرده‌گذاری قانونی نزد بانک ملی شده و می‌بایست دستورات آن را به‌صورت قانون اعمال نمایند. همچنین با تشکیل هیئت نظارت بر بانک‌ها به همراه بانک ملی، شورای عالی بانک ملی

و هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس، نظارت و حدود اختیارات و وظایف بانکها در اقتصاد کشور، تعیین می‌شد. در سال ۱۳۳۴، لایحه قانونی بانکداری به تصویب رسید و براساس آن، حداقل سرمایه بانکهای خصوصی، یکصد میلیون ریال تعیین گردید. این در حالی است که بانک ملی از بدو تأسیس و با خرید امتیاز نشر اسکناس از بانک شاهنشاهی، همچنان یک بانک تجاری و مرکزی در ایران محسوب می‌شد.

با تصویب قانون اصلاح تثبیت قانون پشتوانه اسکناس و ادغام نرخ گواهینامه در نرخ ارز و تنزل نرخ برابری رسمی ریال از ۳۲/۲۵ به ۷۵/۷۵ ریال در برابر دلار و همچنین سیاست‌های اقتصادی در دوره برنامه دوم هفت‌ساله مبنی بر اعطای اعتبارات آسان و فراوان و بحران وخیم سال ۱۳۳۹ و سال‌های بعد، بانک اقتصادی ایران منحل و مجوز بانک ایران و غرب به بانک دیگری واگذار شد و در سال ۱۳۵۱، با نظارت بانک مرکزی، بانک اصناف ایران به بانک ایران‌شهر تغییر نام داد.

قبل از ملی شدن بانکها، شبکه بانکی کشور متشکل از ۳۶ بانک بود. از این تعداد، ۷ بانک فعالیت‌های تخصصی، ۲۶ بانک فعالیت‌های تجاری و ۳ بانک دیگر فعالیت‌های ناحیه‌ای را بر عهده داشتند. از نظر سرمایه نیز ۸ بانک تحت مالکیت دولتی، ۱۶ بانک با مالکیت خصوصی (صددرصد ایرانی) و ۱۲ بانک دارای مالکیت مختلط (سرمایه مشترک ایرانی و خارجی) بودند (یکی از بانک‌های دولتی نیز مختلط بوده است).<sup>۱</sup> در ذیل به تقسیم‌بندی هر گروه از این بانکها می‌پردازیم:

۱. **بانک‌های دولتی:** اعتبارات صنعتی، بیمه ایران، تعاون و کشاورزی ایران، توسعه کشاورزی ایران، رفاه کارگران، رهنی ایران، سپه و ملی ایران.

۲. **بانک‌های خصوصی:** اعتبارات تعاونی توزیع، ایران‌شهر، بازرگانی ایران، بیمه بازرگانان، پارس، ساختمان، شهریار، صادرات ایران، صنایع ایران، عمران، فرهنگیان، کار، گسترش آذربایجان، گسترش خزر و گسترش خوزستان.

۳. **بانک‌های مختلط:** اعتبارات ایران، ایران و انگلیس، ایران، خاورمیانه، ایران و غرب، ایرانیان، بین‌المللی ایران، بین‌المللی ایران و ژاپن، تجارت خارجی ایران، تجارتی ایران و

---

۱. سیدحسین میرجلیلی، *ارزیابی بانکداری بدون ربا*، معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۷۴، ص ۴۲.



هلند، توسعه صنعتی و معدنی ایران، توسعه سرمایه‌گذاری ایران، تهران و داریوش.<sup>۱</sup>  
سهام مشارکتی خارجیان در سیستم بانکی، از ۱۵ تا ۴۰ درصد نوسان داشته است.<sup>۲</sup>  
مجموع سپرده‌های بانک‌های خصوصی (۲۸ بانک) یعنی ۴۷ درصد کل سپرده‌ها نزد سیستم بانکی کشور بوده است.<sup>۳</sup>

## ۱-۲ تشدید دولتی شدن اقتصاد در ایران

با افزایش سریع و چشمگیر قیمت جهانی نفت در آغاز دهه ۱۳۵۰ و با افزایش بودجه عمرانی و انجام سرمایه‌گذاری در طرح‌های عمرانی بزرگ و سرمایه‌بر مانند تولید فولاد، خودروسازی، ساخت تجهیزات، کاغذسازی، پتروشیمی، نفت و گاز، مس، آلومینیوم، مخابرات، نیرو و نظایر آن، روند دولتی شدن اقتصاد ایران به مرحله جدیدی وارد شد و رو به رشد نهاد.

همچنین سیاست گسترش مالکیت‌های صنعتی، به‌وسیله فروش سهام شرکت‌های دولتی به اجرا گذارده شد. اما اجرای این سیاست درباره شرکت‌های دولتی - که اغلب با سودآوری ناچیز یا حتی زیان‌دهی روبه‌رو بودند - توفیقی به همراه نداشت.<sup>۴</sup> در این زمان با وقوع انقلاب اسلامی و تصویب قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران در سال ۱۳۵۸، اقتصاد ایران به دومین مرحله گسترش و توسعه نقش دولت در اقتصاد وارد شد و اغلب شرکت‌های بزرگ، متوسط و حتی کوچک خصوصی (به یکی از دلایل زیر) به تملک دولت درآمد و یا مدیریت آنها در اختیار دولت قرار گرفت.

۱. ماهیت صنعت: صنایعی مانند خودروسازی، فولاد و کشتی‌سازی، ملی اعلام شد و سهام آنها به تملک دولت درآمد.

۲. ماهیت سهام‌داران: سهام متعلق به سهام‌دارانی که مدارکی مبنی بر وابستگی آنها به

---

۱. مرتضی‌والی‌نژاد، مجموعه قوانین و مقررات بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸.

۲. سیدحسین میرجلیلی، همان، ص ۴۶.

۳. محمدمهدی بهکیش، برنامه سوم توسعه و روند خصوصی‌سازی بانک‌ها و تأثیر آن بر فعالیت‌های اقتصادی، دهمین کنفرانس سالیانه سیاست‌های پولی و ارزی، ۱۳۷۹، ص ۳۷۳.

۴. سیدعلی میلانی‌حسینی و محمود روزبهانی، آزادسازی و خصوصی‌سازی و نقش ساختار سازمانی بهینه در بانکداری غیردولتی، دوازدهمین همایش بانکداری اسلامی، ۱۳۸۰، ص ۵۳.

مراجع قدرت در نظام گذشته پیدا شده بود؛ به دولت منتقل گردید.

۳. **بدهی بیش از حد به نظام بانکی:** بانکها با توجه به میزان مطالبات خود، صاحب سهام این گونه واحدها شدند و به دلیل ملی شدن بانکها، سهام آنها به دولت انتقال یافت.
۴. **رها شده:** شرکتهایی که به دلایلی ازسوی مالکان خود رها شده یا اینکه مالکان به طور موقت قادر به اداره آنها نبودند.

در سال ۱۳۵۹ با بروز جنگ تحمیلی، اوضاع سیاسی و اقتصادی کشور، نظام اقتصادی را در تولید، توزیع، قیمت گذاری و تجارت به سمت سیاست های محدودکننده هدایت نمود و به این ترتیب اقتصاد ایران با ورود به سومین مرحله گسترش نقش دولت در اقتصاد، چهره یک اقتصاد دولتی را به خود گرفت.<sup>۱</sup>

### ۳-۱ ملی شدن بانکها و علل آن

شورای انقلاب اسلامی در تاریخ ۱۳۵۸/۳/۱۷، قانون ملی شدن بانکها را در دو ماده به صورت ذیل تدوین، تصویب و ابلاغ کرد:

**ماده (۱):** برای حفظ حقوق و سرمایه های ملی و به کار انداختن چرخ های تولیدی کشور و تضمین سپرده ها و پس اندازهای مردم در بانکها ضمن قبول اصل مالکیت مشروع و مشروط و با توجه به:

۱. نحوه تحصیل درآمد بانکها و انتقال غیرمشروع سرمایه به خارج،
  ۲. نقش اساسی بانکها در اقتصاد کشور و ارتباط طبیعی اقتصاد کشور با مؤسسات بانکی،
  ۳. مدیون بودن بانکها به دولت و احتیاج آنها به سرپرستی دولت،
  ۴. لزوم هماهنگی فعالیت بانکها با سایر سازمان های کشور،
  ۵. لزوم سوق دادن فعالیتها در جهت اداری و انتفاعی اسلامی.
- از تاریخ تصویب این قانون، کلیه بانکها ملی اعلام می گردد و دولت مکلف است بلافاصله نسبت به تعیین مدیران بانکها اقدام نماید.

**ماده (۲):** از این تاریخ تنها امضای مدیرانی که از طرف دولت برای بانکها معین

می‌گردند دارای اعتبار قانونی می‌باشد.

قبل از انقلاب اسلامی ترکیب بانک‌ها به صورت خصوصی، خارجی، دولتی و مختلط وجود داشته است. با دقت در متن قانون ملی شدن بانک‌ها، می‌توان به علل ملی شدن آنها پی‌برد. در مبانی اقتصاد اسلامی و بانکداری اسلامی شامل؛ عدالت اجتماعی—اقتصادی و رشد و توسعه و معنویت که می‌بایست به عنوان اصول و مبانی اصلی در طراحی تمام زوایای ساختار اقتصاد اسلامی و بانکداری اسلامی به خوبی لحاظ شود، در قانون ملی شدن بانک‌ها مورد دقت قرار نگرفته بود.

در ماده (۱) قانون ملی شدن بانک‌ها اول به حفظ حقوق و بعد به حفظ سرمایه‌های ملی و سپس به کار انداختن چرخ‌های تولیدی کشور اشاره شده است. بنابراین درمی‌یابیم که قانون‌گذار قبل از ملی شدن بانک‌ها از قانون نظام بانکی تصوراتی به شرح ذیل داشته است:

۱. عدم رعایت حقوق سپرده‌گذاران و دریافت‌کنندگان وام،
  ۲. خروج سرمایه‌های ملی به وسیله نظام بانکی کشور،
  ۳. عدم تخصیص منابع بانکی برای به کار انداختن چرخ‌های تولیدی کشور،
  ۴. نبود تضمین کافی برای سپرده‌ها و پس‌اندازهای مردم.
- اگرچه موارد یادشده در ماده یک هر کدام می‌توانند عنوان یک موضوع تحقیقاتی قرار گیرند؛ اما بندهای زیر قانون، دلیل ملی شدن بانک‌هاست، که تأییدی برای موارد چهارگانه قانون مذکور نیز می‌باشد.

ملی شدن صنایع، دلیل دیگر ملی شدن بانک‌ها است. کما اینکه در بند «۳» ذیل ماده (۱) قانون ملی شدن بانک‌ها چنین بیان شده است: «مدیون بودن بانک‌ها به دولت و احتیاج آنها به سرپرستی دولت»؛ یعنی همان دلیل ملی شدن کارخانه‌های رها شده و مقروض بودن و احتیاج آنها به دولت و سیستم بانکی. از دیگر دلایل ملی شدن بانک‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

نحوه تحصیل درآمد بانک‌ها<sup>۱</sup> (از طریق عملیات ربوی که با عدالت اجتماعی و رشد و

---

۱. بند «۱» ماده (۱) قانون ملی شدن بانک‌ها.

توسعه در تعارض جدی است)، لزوم سوق دادن فعالیت در جهت اداری و انتفاعی اسلامی<sup>۱</sup> (که به نحوی به عملیات بانکداری اسلامی اشاره می‌کند)، لزوم هماهنگی فعالیت بانکها با سایر سازمان‌های کشور<sup>۲</sup> و اهمیت نقش بانکها در اقتصاد کشور و ارتباط نظام بانکی با اقتصاد کشور.<sup>۳</sup> به‌طور کلی علاوه بر اینکه منابع ملی مورد غارت قرار می‌گرفت؛ تحقق عدالت اجتماعی و جلوگیری از شکاف بیشتر درآمدی در دهک‌های درآمدی و تحقق رشد و توسعه – که با سیستم بانکی قبل محقق نشده بود – از علل اصلی ملی شدن بانکها تلقی می‌شود.

موسویان درباره علت ملی شدن بانکها معتقد است؛ بانک‌های خصوصی و مختلط در اختیار معدودی از سرمایه‌داران بزرگ و وابسته بود که در عین حال مالکیت کارخانجات بزرگ تولیدی (مونتاژ) را نیز در اختیار داشتند. انگیزه اصلی آنان از تأسیس بانک، سوق دادن پس‌اندازهای جامعه به سمت آن کارخانه‌ها بود. با وجود این به دلیل ضعف مدیریت و نداشتن تجربه بانکداری (حتی زمانی که نقدینگی اقتصاد به شدت رو به افزایش بود) نمی‌توانستند منابع مالی مورد نیاز را با جذب سپرده بانکی تأمین کنند. از این رو به استقراض از بانک مرکزی و در مواردی از بازارهای جهانی پرداختند. موقعیت متزلزل این گروه از بانکها با بروز اولین نشانه‌های تحول اقتصادی، در آستانه ورشکستگی قرار گرفت. گروه دیگری از بانکها که به وسیله افراد سودجو و فرصت‌طلب تأسیس شده بودند (عمدتاً بانک‌های مختلط)؛ بیشتر به فکر انتقال سرمایه‌های ملی به خارج از کشور بودند. این گروه با جذب منابع ریالی و تبدیل آن به ارز ارزان قیمت، درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت را به کشورهای اروپایی و آمریکایی منتقل می‌کردند.

تعداد واحدهای بانکی به ۸۲۷۴ واحد افزایش یافته بود. از این تعداد ۲۱۶۷ واحد در تهران و ۱۸۹۷ واحد در مراکز استان‌ها و ۴۱۲۴ واحد در شهرستان‌ها قرار داشت. بررسی کارشناسی نشان می‌داد که نظام بانکی چه از نظر تعداد بانکها و چه از نظر تعدد واحد،

۱. بند «۵» ماده (۱) قانون ملی شدن بانکها.

۲. بند «۴» ماده (۱) قانون ملی شدن بانکها.

۳. بند «۲» ماده (۱) قانون ملی شدن بانکها.

بی‌رویه گسترش یافته بود. این امر علاوه بر آثار زیان‌باری که بر تخصیص منابع ملی و فیزیکی اقتصاد کشور به‌جا گذاشته بود؛ کنترل و نظارت بر سیستم بانکی و اجرای صحیح سیاست‌های پولی و اعتباری را نیز با مشکلاتی جدی مواجه می‌کرد.<sup>۱</sup> البته بهتر است که به فوائد و محاسن ملی شدن بانک‌ها نیز در ذیل اشاره‌ای داشته باشیم:

۱. مالکیت دولت بر بانک‌ها می‌تواند در زمان بحران‌های مالی و برخورد با چالش‌هایی همچون انحصارات طبیعی، مفید واقع شود.
  ۲. با چنین مالکیتی بانک‌ها نمی‌توانند فقط به فکر حداکثرسازی سود باشند و باید سایر مسائل، از جمله اهداف رفاهی و اجتماعی جامعه را نیز در نظر بگیرند.
  ۳. مالکیت دولت بر بانک‌ها به توزیع مجدد درآمد کمک کرده و از حقوق جامعه در برابر تولیدکنندگان کالا و خدمات دفاع می‌کند.
  ۴. مالکیت دولت موجب کنترل مستقیم بازارهای مالی کشور و عدم دخالت بیگانگان در این حوزه می‌شود.
  ۵. مالکیت دولت بر بانک‌ها از ورود برخی گروه‌ها و قومیت‌های مورد تنفر مردم به بازارهای مالی جلوگیری می‌کند.
  ۶. چنین مالکیتی موجب تمایل بیشتر دولت به موضوع توسعه و صنعتی شدن کشور، نسبت به بخش خصوصی می‌شود.
- با توجه به قانون اساسی و قانون ملی شدن بانک‌ها و لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها این نتیجه را درمی‌یابیم که تفکر حاکم بر اقتصاد کشور، بیشتر به سمت دولتی بودن امور در سال‌های اول انقلاب اسلامی متمایل بوده است؛ اما شواهد زیادی وجود دارد که قانون‌گذار در این باره از اطمینان کافی برخوردار نبوده و این موضوع در ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی و در بسیاری از مواد قانون عملیات بانکی بدون ربا به‌خوبی مشاهده می‌شود.<sup>۲</sup>

---

۱. سیدعباس موسویان، بررسی فقهی-اقتصادی دولتی بودن بانکداری بدون ربا، یازدهمین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۷۹، ص ۱۵۹.

۲. سعید و کیلی، ضرورت خصوصی‌سازی بانک‌های تجاری در ایران و ارائه مدل مناسب با استفاده از تجربیات سایر کشورها، مؤسسه عالی بانکداری ایران، ۱۳۸۵، صص ۱۰۶-۱۰۷.

#### ۱-۴ ساختار اجرایی بانکهای تجاری

با ملی شدن بانکها می‌بایست ساختار جدیدی برای نظام بانکی طراحی می‌شد. از این رو لایحه قانون اداره امور بانکها، تهیه و در تاریخ ۱۳۸۵/۷/۳، به تصویب شورای انقلاب رسید. براساس ماده (۲) این قانون، ارکان بانکهای کشور به شرح ذیل احصاء شده است:

۱. مجمع عمومی بانکها

۲. شورای عالی بانکها

۳. هیئت‌مدیره هر بانک

۴. مدیرعامل هر بانک

۵. بازرسان قانونی هر بانک

براساس این مصوبه، مجمع عمومی و شورای عالی از نظر اداره امور سیستم بانکی کشور (به‌استثنای بانک مرکزی) در بالاترین و عالی‌ترین سطح قرار دارند.

براساس مواد (۳) و (۱۰) لایحه قانونی اداره امور بانکها و اصلاحیه‌های بعدی آن، ترکیب مجمع عمومی و شورای عالی بانکها به شرح زیر است:

۱. مجمع عمومی بانکها متشکل است از وزیر امور اقتصادی و دارایی (به‌عنوان رئیس) وزیر صنایع و معادن، وزیر بازرگانی، وزیر جهاد کشاورزی، وزیر مسکن و شهرسازی و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.

۲. شورای عالی بانکها متشکل است از رئیس کل بانک مرکزی (به‌عنوان رئیس شورا)، مدیرعامل بانک ملی و نمایندگان اعضای مجمع عمومی بانکها.

به این ترتیب برای مدیریت نظام بانکی، «لایحه قانونی اداره امور بانکها»، مجمع عمومی بانکها را برای گروه‌بندی و ادغام بانکهای تجاری و تخصصی مأمور نمود و مجمع عمومی، شبکه بانکی کشور را — که در آن زمان شامل ۳۶ بانک بود — به شرح زیر تجدید سازمان کرد.

#### ۱-۴-۱ بانکهای تجاری

بانکهای تجاری عبارت‌اند از: بانک ملی، بانک سپه، بانک رفاه کارگران، بانک صادرات ایران، بانک تجارت و بانک ملت.

#### ۲-۴-۱ بانک‌های تخصصی

بانک‌های تخصصی عبارت‌اند از: بانک صنعت و معدن، بانک مسکن و بانک کشاورزی (هم‌اکنون بانک‌های دیگری نیز تأسیس شده است). باوجود این عملکرد اقتصاد بار دیگر شکل دولتی ناکارآمدی را در نظام اقتصادی و برنامه‌ریزی کشور اثبات نمود. به‌طوری‌که دستگاه‌های اجرایی، برنامه‌ریزی و قانون‌گذاری سعی می‌کردند از گردونه اقتصاد دولتی خارج شوند. مباحث مربوط به اصل ۴۴ قانون اساسی و ضرورت تجدیدنظر در آن و یا انکا به ذیل اصل ۴۴، در بسیاری از سمینارها، مقالات و محافل علمی مطرح می‌شد؛ اما از اجماع کافی برخوردار نبود.

#### ۵-۱ سابقه خصوصی‌سازی در نظام پولی و بانکی بعد از انقلاب اسلامی

بعد از انقلاب اسلامی با تأسیس مؤسسه مالی و اعتباری بنیاد مستضعفان و جانبازان — که بدون مجوز بانک مرکزی از سال ۱۳۶۴ شروع به کار نمود و تا سال ۱۳۷۸ نتوانست از بانک مرکزی مجوز دریافت کند — خصوصی‌سازی در نظام پولی و بانکی کشور آغاز شد. در مرحله بعد شورای پول و اعتبار<sup>۱</sup> به استناد مفاد قانون پولی و بانکی کشور، مصوب تیر ۱۳۵۱ و مفاد مقررات ناظر بر تأسیس مؤسسات اعتباری غیربانکی، تصمیم گرفت برای تأسیس مؤسسات اعتباری غیربانکی به دو صورت عام و خاص، مجوز صادر نماید. به این ترتیب اولین گام برای حضور بانک‌های خصوصی در کشور برداشته شد و مؤسسات مالی اعتباری غیربانکی، یکی پس از دیگری تأسیس شدند.

قانون برنامه سوم اقتصادی<sup>۲</sup> در سال ۱۳۷۹، اجازه تأسیس بانک‌های خصوصی را صادر کرد و آیین‌نامه‌های مربوط به آن نیز در همان سال به تصویب شورای پول و اعتبار رسید.<sup>۳</sup> از این‌رو در سال ۱۳۸۰، بانک اقتصاد نوین و بانک پارسیان با دریافت مجوز شروع به کار کردند. شش ماه بعد از آن بانک کارآفرین و یک سال بعد بانک سامان تأسیس شده و به فعالیت پرداختند.

۱. جلسه ۷۶۷ مورخ ۱۳۷۱/۴/۱۳ و جلسه ۸۴۳ مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۳.

۲. ماده واحده بند «الف» و «ب» قانون برنامه سوم توسعه جمهوری اسلامی ایران.

۳. صورت‌جلسات شورای پول و اعتبار در سال ۱۳۷۹.

### ۱-۵-۱ قانون تأسیس بانک خصوصی

در ماده (۹۸) برنامه سوم توسعه آمده است:

«به منظور افزایش شرایط رقابتی در بازارهای مالی و تشویق پس انداز و سرمایه گذاری و ایجاد زمینه رشد و توسعه اقتصادی کشور و جلوگیری از ضرر و زیان جامعه با توجه به ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی و در چارچوب ضوابط قلمرو و شرایط تعیین شده در زیر اجاره تأسیس بانک توسط بخش غیردولتی داده می شود.

الف) سیاست گذاری پولی، اعتباری، ارزی، چاپ اسکناس، ضرب سکه، حفظ ذخایر ارزی، نظارت بر بانکها و صدور مجوز فعالیت بانکی در قلمرو وظایف دولت بوده و جهت اعمال حاکمیت همچنان در اختیار دولت باقی می ماند.

ب) ضوابط مربوط به نحوه فعالیت بانکها از قبیل رعایت نسبت های مالی تعیین شده، جهت داشتن ساختار مالی سالم و نوع قراردادها و عقود و فعالیت های بانکها طبق قوانین پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ و قانون عملیات بانکی بدون ربا خواهد بود.

ج) دولت می تواند به افراد حقیقی و حقوقی به شرط داشتن شرایط زیر مجوز فعالیت اعطاء نماید.

۱. داشتن تجربه و دانش لازم در این کار،

۲. از نظر مالی توان تأمین سرمایه لازم و انجام کار را داشته باشد،

۳. عدم داشتن هرگونه سوء پیشینه اعم از مالی و اخلاقی.»

این قانون در برنامه چهارم توسعه نیز تنفیذ گردید و همچنان به قوت خود باقی است.



## فصل دوم

---

تفاوت‌های بانکداری ربوی با  
بانکداری اسلامی



## ۱-۲ بانک در بانکداری ربوی و بانکداری اسلامی

بانک مؤسسه پولی-سپرده‌ای واسطه‌ای است که وجوه نقدی را که امکان به کارگیری یا تخصیص آن در بخش‌هایی از اقتصاد وجود ندارد یا به صرفه نیست؛ با عقد قرض دریافت و به صورت وام و اعتبار، تنزیل مجدد بروات تجاری و خرید اوراق بهادار با عقد قرض، مصرف یا به بخش‌های متقاضی تزریق می‌کند. انجام این موارد به منظور کسب حداکثر سود برای سهام‌داران انجام می‌پذیرد. این مؤسسه مبتنی بر بازار پول و عنصر اصلی در کنترل مسائل کوتاه‌مدت اقتصاد کلان، یعنی تورم و بیکاری است.<sup>۱</sup> با این تعریف عرضه پول برون‌زا بوده و بانک مرکزی با تغییر در عرضه پول، نرخ بهره را دستخوش تغییر قرار می‌دهد و با این مکانیسم بازار پول در شرایط رکودی و تورمی با کاهش یا افزایش نرخ بهره، درصد کنترل بیکاری و تورم برمی‌آید. بنابراین در نظام بانکی ربوی، در تعریف تمام بانک‌ها، به‌ویژه بانک‌های تجاری و بازرگانی، همواره واژه‌های وام<sup>۲</sup> و وام‌سازی<sup>۳</sup> به‌عنوان اجزای تفکیک‌ناپذیر وجود دارد.<sup>۴</sup>

درحالی‌که در بانکداری اسلامی به کارگیری وجوه مشتری به‌وسیله شراکت و وکالت و بدون هیچ‌گونه بهره یا سود تعیین شده است. از این‌رو به کارگیری واژه بانک در غیر از معنای

---

۱. مسعود نیلی، مقایسه تطبیقی قانون و عملیات بانکی بدون ربا با کارکردهای اقتصاد مدرن، پانزدهمین همایش بانکداری اسلامی، ۱۳۸۳، ص ۲۱۴.

2. Loan

3. Making Loans

۴. صادق بختیاری، اهداف توسعه اقتصادی در قانون عملیات بانکی بدون ربا و بررسی برخی مشکلات نظری و اجرایی آن، پنجمین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۷۳، ص ۱۸۸.

مصطلح آن اشکالاتی را ایجاد می‌کند.<sup>۱</sup> موسویان در این باره معتقد است: «در قانون عملیات بانکی بدون ربا تعریفی از بانک ارائه نشده و جایگاه بانک به‌عنوان مؤسسه‌ای خاص از مؤسسات پولی و مالی تبیین نگردیده است. اما با مطالعه مواد مربوط به اهداف و وظایف نظام بانکی و تجهیز و تخصیص منابع، بانک مؤسسه‌ای است جامع که همه مؤسسات پولی و مالی از جمله شرکت‌های سرمایه‌گذاری و بازار بورس را شامل می‌شود».

به عقیده وی بانک هنگامی اقتصادی است که با هدف کسب سود، وجوه مازاد افراد حقیقی و حقوقی را در قالب سپرده جذب کرده و به متقاضیان وجوه، اعم از فعالان اقتصادی و مصرف‌کنندگان تسهیلات دهد. از این رو باید در یک بازنگری اساسی به تصفیه آن گروه از معاملات و فعالیت‌هایی پرداخت که بانک را از بانک بودن خارج می‌کند و همچنین باید با معاملات و فعالیت‌های شرعی خلأهای موجود را برطرف کرد. برای مثال باید عقود قرض‌الحسنه، مضاربه، مزارعه، مساقات، مشارکت مدنی و مشارکت حقوقی که با مؤسسات خیریه و شرکت‌های سرمایه‌گذاری تناسب دارد؛ از قانون عملیات بانکی حذف و قراردادهایی مانند فروش اقساطی، اجاره به شرط تملیک، جعاله و تنزیل، تقویت و خلأهای حاصل به‌وسیله عقد صلح جبران شود.<sup>۲</sup> البته باید دانست که با این تعریف از بانکداری اسلامی، بانک واسطه وجوه خواهد بود و با بانکداری ربوی تفاوتی نخواهد داشت. فقط لباس عقود معاملاتی را به تن بانکداری ربوی پوشانده‌ایم. نحوه نرخ سود عقود مبادلاتی در بانکداری اسلامی می‌بایست تابعی از نرخ سود عقود مشارکتی، منهای ریسک‌پذیری عقود مشارکتی باشد. موسویان بیان می‌دارد که با مطالعه کشش بازار درباره نرخ نسبی، نرخ تنزیل، نرخ اجاره، جعاله، اجاره به شرط تملیک، خرید دین و ظرفیت معامله، می‌توان نرخ معینی را برای تسهیلات اعطایی تعیین کرد.<sup>۳</sup>

اینکه بانک در قانون عملیات بانکی بدون ربا تعریف نشده و می‌بایست تعریف

۱. سیدعباس موسویان، *ارزیابی عملکرد سپرده‌های بانکی در بانکداری بدون ربا*، پانزدهمین همایش بانکداری اسلامی، ۱۳۸۳، صص ۴۳۷-۴۳۸.

۲. همان، ص ۴۵۰.

۳. کاظم صدر، *بررسی مشکلات ناشی از اجرای عقود اسلامی در عملکرد بانکداری بدون ربا*، دومین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۷۰، ص ۷.

مشخصی از آن ارائه شود و اینکه بانک‌ها با مؤسسات سرمایه‌گذاری خلط شده‌اند؛ سخن درست و به‌حقی است؛ اما واقعیت این است که بانک در بانکداری اسلامی، با تعریفی که بانک در بانکداری متعارف و ربوی دارد؛ متفاوت است. اقتصاد به جمع‌آوری منابع و تبدیل آنها به دارایی یا سرمایه در بخش‌ها و فعالیت‌های مزیت‌دار اقتصادی نیاز دارد که بانکداری اسلامی این مأموریت را بدون چالش‌های تورمزایی، کنز، درآمدزایی کاذب، ایجاد قطب‌بندی در اقتصاد و انتقال ناحق منافع گروهی به دیگران، انجام می‌دهد. چه لزومی دارد که حتماً تعریفی ارائه دهیم که با تعریف نظام سرمایه‌داری هم‌خوانی داشته باشد و یا درصدد توجیه آن برآییم.

قانون عملیات بانکی بدون ربا، ماهیت فعالیت بانکداری را در ایران دگرگون کرد و بانک‌ها را از شکل مؤسسات وام‌دهنده خارج ساخت و در خدمت بخش واقعی اقتصاد قرار داد. با اجرای این قانون بازار وام می‌بایست از صحنه اقتصاد ایران حذف و بازار سرمایه رونق و گسترش می‌یافت.

اصولاً در سیستم اقتصادی اسلام، بازاری با عنوان بازار پول، نمی‌تواند وجود داشته باشد و درحقیقت بانک مؤسسه‌ای مالی است که در داخل سیستم قرار دارد و نه مؤسسه‌ای پولی. تسهیلات مالی تأمین شده به‌وسیله این مؤسسه مالی، درون‌زاست و حجم آن با توان اقتصادی جامعه تعیین می‌شود. بازار پول، بازار زائدی بوده که به‌وجود بهره، سفته‌بازی<sup>۱</sup> و کنز پول – که در اسلام تحریم شده‌اند – استوار است. بانک نیز در درون سیستم قرار گرفته و با نوسانات اقتصادی، به‌صورت جذب‌کننده ضربه‌های اقتصادی عمل می‌کند.<sup>۲</sup>

به‌این ترتیب با توجه به مطالب ارائه شده، می‌توان بانک را چنین تعریف نمود: بانک مؤسسه‌ای است مالی-سپرده‌ای (نه پولی) که منابع مالی را از بخش‌هایی که منابع مازاد دارند یا امکان تبدیل نمودن آن را به دارایی و سرمایه ندارند با عقد وکالت، جمع‌آوری و با کمک و همیاری مشتریان در راستای رشد، توسعه و بسط عدالت اجتماعی و در محیط معنویت با عقود اسلامی به دارایی یا سرمایه مبدل می‌نماید.

---

## 1. Speculation

۲. ایرج توتونچیان، نقش بانکداری اسلامی در توزیع درآمد.

## ۲-۲ ماهیت پول

غزالی در میان علمای مسلمان، اولین کسی است که به صورت منظم درباره مسئله پول بحث می‌کند. وی در کتاب *احیاء العلوم به تفصیل و در کیمیای سعادت* به اختصار مباحث مربوط به پول را مطرح می‌کند.

از دیدگاه غزالی پول دو وظیفه اصلی و اساسی بر عهده دارد که عبارت‌اند از: واحد محاسبه و رابطه مبادله بودن. به اعتقاد وی پول فقط واسطه مبادله است و مطلوبیت بالذات نیست و ارزش واقعی ندارد و ذاتاً کالا نیست و مالکیت ندارد.<sup>۱</sup>

شهید آیت‌الله مطهری در کتاب *ریا، بانک و بیمه* چنین اظهار نظر می‌کنند: «پول ارزش واقعی ندارد و این تعهد و ضمانت دولت است که به آن ارزش و اعتبار می‌دهد».<sup>۲</sup> این تعریف جایگاه پول و نحوه عملیات بانکی را در بانکداری اسلامی نسبت به بانکداری ربوی تغییر می‌دهد. در این تعریف برخلاف نظام سرمایه‌داری، پول دارایی نیست و معادل سرمایه معنا نمی‌شود تا سود و بهره یک مفهوم داشته باشند. پول در تعریف نظام ربوی، درآمدزا بوده و بازار پول را تشکیل می‌دهد و اگر به صورت وجه نقد در اختیار متقاضیان منابع مالی قرار بگیرد می‌تواند به بخش واقعی اقتصاد یا غیر واقعی و غیر مولد اقتصادی تخصیص داده شود. این امر فعالیت سفته‌بازی را دامن زده و زمینه تورم و ایجاد بخش دیگری را در کنار بخش واقعی مهیا می‌کند. در صورتی که بانکداری اسلامی، جزئی از بخش واقعی اقتصاد بوده و بانکداری ربوی از بخش واقعی جداست.<sup>۳</sup>

ساموئلسون در برخی از نوشته‌های خود درباره نظریه پولی همواره اعلام کرده است که با پول نمی‌توان مانند سایر کالاها برخورد کرد.<sup>۴</sup> «پژک» و «سیوینگ» معتقدند که اگر پول فقط وسیله مبادله باشد؛ به آن نباید و نمی‌تواند بهره تعلق بگیرد.<sup>۵</sup>

۱. صادق بختیاری، همان، ۱۳۷۳، ص ۱۷۹.

۲. همان.

۳. سیدعباس موسویان، *انواع بانک‌های بدون ربا، چهاردهمین همایش بانکداری اسلامی*، ۱۳۸۲، ص ۳۰۴.

۴. ایرج توتونچیان، همان، ص ۸۵.

۵. ایرج توتونچیان، ص ۸۲.

توتونچیان عنوان می‌کند؛ اقتصاددانان غربی، در حقیقت و هویت واقعی پول تفاهم ندارند و در چگونگی اداره آن به شدت اختلاف نظر دارند. یک بار پول را در تابع مطلوبیت قرار می‌دهند (ساموئلسون و پاتینیکن)؛ بار دیگر ارتباط پول با تابع مطلوبیت مورد تحلیل قرار می‌گیرد (اس. فیشر)<sup>۱</sup> یک بار جایگاه بهره را به عنوان قیمت پول، در تابع تولید تعیین می‌کند.<sup>۲</sup> لانگ و بار دیگر معتقدند که پول ثروت جامعه نیست (آدام اسمیت). یک بار می‌گویند پول ثروت جامعه است (پژک و سیوینگ) و بار دیگر پول را دارایی می‌دانند.<sup>۳</sup> پیرس و شاو یک بار معتقدند پول فقط وسیله مبادله است (اقتصاددانان کلاسیک) و بار دیگر می‌گویند پول، ذخیره ارزش می‌شود و می‌توان آن را مانند کالاهای خصوصی کنز کرده و با آن سفته‌بازی نمود<sup>۴</sup> (کینز). اما در اقتصاد غرب آنچه در عمل در ارتباط با پول وجود دارد این است که پول یک کالای خصوصی است و دارای بازار، عرضه و تقاضا و قیمت می‌باشد. نرخ بهره، قیمت آن است؛ از این رو برای سفته‌بازی پول، تجویز وجود دارد. البته این سفته‌بازی در راستای منافع پولی تمام اغنیای جامعه سرمایه‌داری است و هیچ بعید نیست که «علی‌رغم وجود نظرات مختلف و متعارض در خصوص پول و بدون وجود تئوری قوی برای کالا بودن پول و وجود بازار برای آن و تجویز عملیات سفته‌بازی» پول در عمل، کالا تعریف شده باشد. چرا که این تعریف به نفع صاحبان قدرت اقتصادی و سیاسی است و از این رو نرخ بهره و سفته‌بازی، عملاً در تمام نظام اقتصادی سرمایه‌داری مورد پذیرش قرار می‌گیرد. از نظر اقتصاددانان غربی سرمایه باید در اقتصاد سرمایه‌داری، کمیاب باشد. چرا که در غیر این صورت آن را سیستم سرمایه‌داری، نمی‌دانند؟! بنابراین کمیابی مصنوعی سرمایه را در این سیستم به وسیله بازار پولی و پرداخت الزامی نرخ بهره، به وجود آورده‌اند. وظیفه ذخیره ارزش برای پول نیز نمی‌تواند توجیهی قوی برای عملیات سفته‌بازی پول باشد. چرا که پول وسیله مبادله کالا است و کالا نیز خود ارزش است و پول این اعتبار را داراست که با کالا معاوضه شود و به طور اعتباری جایگزین ارزش قرار گیرد.

---

1. S. Fisher

2. O. Lange

3. Pierce and Shaw

بنابراین تجمع ارزش برای پول — که همان ذخیره ارزش می‌باشد — نیز اعتباری است. به بیان دیگر از آنجاکه ارزش مبادله‌ای در هر زمان با پول همراه است؛ با ذخیره پول، یک ارزش مبادله‌ای خالص ذخیره می‌شود.<sup>۱</sup> از این رو پول سرمایه نیست کما اینکه دارایی هم نیست؛ بلکه میزان و مقدار دارایی را تعیین می‌کند. به عبارت دیگر این وظیفه پول، چیزی را نسبت به اعتباری بودن و فقط واسطه مبادله‌ای بودن آن، تغییر نمی‌دهد. این موضوع با کنز تفاوت دارد. کنز چه در زیر خاک باشد و چه در زیرزمین بانک از نظر اقتصادی، کاری منفی تلقی می‌شود. کار مولد واقعی از نقطه نظر اقتصاد، وارد کردن پس‌اندازها به فرایند تولید بر حسب سرمایه، زمین یا نیروی کار است و این عمل باید پاداش خود را داشته باشد.<sup>۲</sup> مرتبط نکردن پول به فرایند سرمایه‌گذاری-پس‌انداز گناه محسوب شده و از نظر اقتصادی، یک عمل بد تلقی می‌شود.<sup>۳</sup>

### ۲-۳ قرض، وکالت و امانت

در سیستم بانکداری سنتی، سپرده‌ها نزد بانک به صورت قرضی دریافت و به همان صورت توزیع می‌شود و به آن بهره نیز تعلق می‌گیرد. در سیستم بانکداری قانون عملیات بانکی بدون ربا، منابع سیستم بانکی به دو صورت کلی تأمین می‌گردد:

۱. منابع بانک از سرمایه و انواع سپرده‌های دیداری و پس‌انداز و بعضی از مانده‌های بستانکار — که در ترازنامه بانک موجود است — تشکیل می‌شود. این قبیل وجوه و منابع در قانون عملیات بانکی بدون ربا و آیین‌نامه‌های مربوط به آن، متعلق به بانک است. در این روش از آنجاکه رابطه میان سپرده‌گذار و بانک به صورت دائن و مدیون است؛ اصولاً رقمی اضافه‌تر از اصل سپرده و یا مانده بستانکار به شخص طلبکار قابل پرداخت نبوده و فقط جوایز تجهیز سپرده‌ها در حد مشخص و با قرعه‌کشی، می‌تواند به سپرده‌گذار پرداخت شود.
۲. منابع به صورت سپرده‌های سرمایه‌گذاری از مشتری قبول و بانک به وسیله مشتری

۱. ایرج توتونچیان، نقش بانکداری اسلامی در توزیع درآمد.

۲. قحف منذر، مقدمه‌ای بر اقتصاد اسلامی، ترجمه عباس عرب‌مازار، انتشارات سازمان برنامه‌بودجه، ۱۳۷۶، ص ۸۵.

۳. همان، ص ۹۰.



در مصرف آنها وکیل می‌گردد.<sup>۱</sup> از نظر حقوقی، ارتباطی که میان بانک و سپرده‌گذار ایجاد می‌شود؛ رابطه وکیل و موکل بوده و عمل بانک (وکیل) در مصرف سپرده به منزله عمل سپرده‌گذار (موکل) است. در نتیجه در این نحوه از قبول سپرده، میان بانک و سپرده‌گذار، رابطه دائن و مدیون برقرار نشده و پرداخت مبلغ اضافی بر اصل، از سوی بانک به مشتری، ربا محسوب نمی‌گردد؛ زیرا بانک این سپرده‌ها را نیز در معاملات موضوع تسهیلات اعتباری خود به جای سپرده‌گذار و به شکل سرمایه یا دارایی به کار می‌برد و سود حاصل از این عملیات را پس از کسر حق الوکاله خود، میان سپرده‌گذار و سرمایه‌گذار تسهیم می‌نماید.<sup>۲</sup> در بانکداری ربوی چه در مقام تجهیز منابع و چه در اعطای تسهیلات، از رابطه حقوقی قرض استفاده می‌شود؛<sup>۳</sup> اما این قرض از نوع ربوی است. در بانکداری قانون عملیات بانکی بدون ربا، در مقام تجهیز و مصرف منابع به طور دقیق‌تر برای سپرده‌های قرض الحسنه پس‌انداز، جاری و سرمایه‌گذاری، رابطه حقوقی قرض و وکالت حاکم است. برخی از محققان اعتقاد دارند که سپرده قانونی بر این اساس به هر کدام از آنها تعلق می‌گیرد. به طوری که برای سپرده‌های سرمایه‌گذاری، دریافت سپرده قانونی در بانکداری اسلامی توجیهی ندارد.<sup>۴</sup> از این رو در بانکداری ارزش اسمی سپرده‌های دیداری ضمانت شده‌اند؛ اما این ضمانت درباره سپرده‌های سرمایه‌گذاری وجود ندارد و اخذ وثیقه برای عقود مشارکتی لازم نیست.<sup>۵</sup> یاسری، موضوع امانت را علت تضمین و محافظت سپرده دیداری می‌داند.<sup>۶</sup> واقعیت این است که سپرده‌های دیداری، عامل ریسک در بانکداری اسلامی است. این سپرده با توجه به ماهیت بانک از بانک جداشدنی نیست و دامنه ریسک را به سپرده‌های دیگر تسری می‌دهد. این، دلیل دریافت سپرده قانونی از مجموع سپرده‌ها است.

۱. موارد مصرف در قانون مشخص شده است.

۲. سیدمعین مهدوی، پایه‌های اساسی و خصوصیات ویژه بانکداری اسلامی ایران، ۱۳۸۰.

۳. سیدعباس موسویان، انواع بانک‌های بدون ربا، همان، ص ۳۰۲.

۴. علی یاسری، بانکداری اسلامی در مقایسه با بانکداری سنتی (ضمیمه)، (برگرفته از: Khanand Mirkhar, 1993).

سیزدهمین سمینار بانکداری اسلامی، ۳۸۱، ص ۶۵.

۵. وسیام فوری، ریسک‌های بانکی، سیزدهمین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۸۱، ص ۸۵.

۶. علی یاسری، همان، ۱۳۸۱، ص ۶۱.

اصل سپرده‌های جاری به‌وسیله بانک تضمین می‌شود؛ اما به این سپرده‌ها هیچ سودی تعلق نمی‌گیرد. منطق تضمین اصل سپرده‌های جاری این است که اگر هزینه کارمزد احتسابی بانک در نظر گرفته نشود؛ این سپرده‌ها منابعی بی‌هزینه تلقی می‌شوند و برای بانک یک فرصت طلایی محسوب شده؛ پس اصل آن را تضمین می‌کنند و این به دلیل آن نیست که بانک‌ها سپرده‌ها را به‌صورت امانت نزد خود نگهداری می‌کنند. سپرده دیداری پدیده جدیدی است که برای بانک و جامعه و همچنین سپرده‌گذار، منافع زیادی همراه دارد. فقط باید به توزیع منافع ایجاد شده در بانک توجه داشت. مسلم است این منافع — که ناشی از خلق پول بانکی است — متوجه بانک نمی‌شود.

اگرچه در قانون عملیات بانکی بدون ربا و آیین‌نامه‌های مربوط به آن، حساب دیداری و پس‌انداز، قرض‌الحسنه تلقی شده‌اند؛<sup>۱</sup> اما این موضوع با تعریف و ماهیت بانک همخوانی ندارد. بانک، واسطه مالی و وکیل سپرده‌گذار است. براساس ماده (۶۵۶) قانون مدنی، «وکالت عقدی است که به‌موجب آن یکی از طرفین، طرف دیگر را برای انجام امری نایب خود می‌نماید» و براساس ماده (۲۵۹) قانون مدنی، «وکالت ممکن است مجانی یا با اجرت باشد». بنابراین با توجه به این موارد و تعریف بانک به‌عنوان واسطه مالی، منابع قرض‌الحسنه بانک‌ها ازسوی سپرده‌گذاران، با عقد قرض به بانک‌ها داده نمی‌شود. سپرده قرض‌الحسنه پس‌انداز، با عقد وکالت به بانک داده می‌شود و بانک وکیل است که این منابع را به‌صورت قرض‌الحسنه به متقاضیان پرداخت نماید. سپرده‌های دیداری نیز قرض نیستند؛ بلکه سپرده‌گذار در برابر آنها خدمات دریافت می‌کند، پس قرض ربوی محسوب می‌شود. بانک در دریافت طلب و پرداخت بدهی‌های سپرده‌گذار، نایب اوست. بنابراین بانک‌ها می‌توانند به اندازه کارمزد احتسابی، از محل درآمدهای این حساب‌ها و خلق پول، برداشت نمایند. این نکته به‌معنای آن است که سپرده‌های پس‌انداز و دیداری، از منابع بانک‌ها محسوب نمی‌شوند. بنابراین با این دیدگاه حقوقی، مسلم است که درآمد حاصل از خلق پول از آن بانک نیست؛ بلکه از آن جامعه است.

۱. ماده (۱۵) آیین‌نامه قانون عملیات بانکی بدون ربا، فصل سوم.

#### ۲-۴ سود و بهره

آنچه به‌عنوان بهره در سیستم سرمایه‌داری تعیین می‌شود؛ نرخ بازدهی به مجموعه دارایی‌های غیر پولی و پولی (بازار سرمایه و بازار اوراق قرضه) است؛ اما در این سیستم از نرخ سود (نرخ بازدهی داخلی یا نهایی سرمایه) نامی برده نمی‌شود؛ زیرا گفته شده است که در تعادل، این دو نرخ باهم برابرند و براساس برابر بودن این دو نرخ، ماهیت سود و بهره یکسان دانسته شده و بنابراین پول و سرمایه را یکی می‌دانند.<sup>۱</sup> در صورتی که در بانکداری اسلامی، پول دارایی اعتباری و سرمایه بالقوه است. از این رو پول، دارایی و سرمایه، در بانکداری اسلامی، تعاریف متفاوتی دارند. پول هرگز درآمدزا نیست. در بانکداری اسلامی، وجوه به‌وسیله عقود مشارکتی و معاملاتی به سرمایه و یا با عقود معاملاتی به دارایی تبدیل می‌شود و نرخ سود تسهیلات در نتیجه فعالیت و سودآوری سرمایه‌گذاری با فعالیت اقتصادی در عقود مشارکتی و نرخ عقود مبادلاتی نیز به‌وسیله برآورد نرخ سود عقود مشارکتی با کسر ریسک معقول تعیین می‌شود. بنابراین ممنوعیت پرداخت و دریافت یک نرخ بهره ثابت و از پیش تعیین شده و جایگزینی آن با روش‌های مشارکتی تقسیم سود و زیان — که به‌موجب آن نرخ سود واقعی فقط بعد از اتمام پروژه و رسیدگی به حساب‌ها و دفاتر مشخص می‌شود و مرتبط با سود حاصله در بخش واقعی اقتصاد<sup>۲</sup> امری مسلم خواهد بود.<sup>۳</sup> انجام معاملات براساس عقود و روش‌های اسلامی — که هر دو ستون دارایی و بدهی ترازنامه بانک را در برمی‌گیرد —<sup>۴</sup> میسر است (یعنی انجام مبادله به‌صورت واقعی). در عقود مبادلاتی پول به کالا تبدیل می‌شود و کالا در اختیار دریافت‌کننده تسهیلات قرار می‌گیرد. از این رو بانک واسطه وجوه نیست؛ بلکه مبدل پول به دارایی و سرمایه است. بنابراین در بانکداری اسلامی، سود و در بانکداری ربوی، بهره وجود دارد. این بحث از نظر موضوع سیاست‌های پولی — که نرخ بهره به‌عنوان حلقه واسطه عمل می‌کند — و بحث عدالت اجتماعی و نوسانات و سیکل‌های تجاری ناشی از نرخ بهره، بسیار بااهمیت است.

۱. ایرج توتونچیان، همان.

2. Real Sector

۳. علی یاسری، همان، صص ۶۱-۶۴.

۴. همان.

## ۲-۵ شیوه تأمین مالی، علت ثبات و بی‌ثباتی اقتصاد

«مینسکی»<sup>۱</sup> بی‌ثباتی اقتصادهای مدرن سرمایه‌داری را به استفاده از وجوه و منابع مالی خارج از مؤسسات اقتصادی<sup>۲</sup> برای تحصیل دارایی‌های فیزیکی و عینی، به‌وسیله این مؤسسات و نیز تحول و تطور فرایند استقراض و تأمین مالی موفق و بی‌خطر<sup>۳</sup> به فرایند «تأمین مالی و استقراض شکننده و ناپایدار مبتنی بر سفته‌بازی»<sup>۴</sup> در این رژیم‌ها، نسبت می‌دهد. در چنین وضعیتی هرگونه افزایش در نرخ‌های بهره و یا کاهش در میزان سودهای واقعی، بعضی از شرکت‌ها و مؤسسات مالی واسطه‌ای را با مشکلات نقدینگی مواجه می‌سازد و با بروز آثار زنجیره‌ای<sup>۵</sup> در سطح اقتصاد موجب گسترش ورشکستگی‌ها می‌شود.<sup>۶</sup> مؤسسات اقتصادی با هدف دستیابی به منابع مالی برای تهیه دارایی‌های فیزیکی یا عینی خود – که برای تولید کالاها و خدمات مورد نیاز است – به منابع مالی داخلی و همچنین منابع خارج از مؤسسه متوسل می‌شوند. این عمل موجب می‌شود که مؤسسات اقتصادی، تعهداتی را برای بازپرداخت این بدهی‌ها از محل دریافتی‌های قابل پیش‌بینی و نیز دارایی‌های نقدی<sup>۷</sup> خود در آینده تقبل نمایند.

مدیران و کارفرمایان مؤسسات با استفاده از فاصله میان این دو فرایند، یا به گفته مینسکی «دامنه ایمنی مؤسسات»<sup>۸</sup>، درواقع امکان «خودپا بودن» و بقای مالی مؤسسه را تدارک می‌بینند. بنابر استدلال مینسکی، ریشه‌های بی‌ثباتی اقتصادهای سرمایه‌داری را باید در کاهش سیستماتیک دامنه‌های ایمنی جست‌وجو نمود.<sup>۹</sup> در ابتدا دامنه‌های ایمنی تعیین شده، به‌نحوی است که دریافتی‌های شرکت‌ها، برای پرداخت تعهدات آنها در هر دوره کفایت می‌کند. مینسکی چنین تأمین مالی را

1. Minsky
2. External Funds
3. Hedge Finance
4. Speculative Finance
5. Dominoeffects
۶. محسن فردمنش، نظام بهره و بی‌ثباتی مالی، سومین سمینار سیاست‌های پولی و ارزی، ۱۳۷۲، ص ۱۴۴-۱۴۵.
7. Liquid
8. Margine of Safety

برای پرداخت هزینه‌های تحصیل دارایی‌های فیزیکی، تأمین مالی بی‌خطر توصیف می‌نماید. به‌رحال باید توجه داشت که استفاده از منابع مالی خارج از مؤسسه برای سرمایه‌گذاری واقعی، همیشه در حد استقراض موفق و بی‌خطر متوقف نمی‌شود، چرا که توفیق مترتب بر استقراض‌های موفق و بی‌خطر سبب به‌وجود آمدن احساس گسترش‌طلبی غیرطبیعی (سفته‌بازانه) گردیده و این امر موجبات افزایش سرمایه‌گذاری، ترقی قیمت دارایی‌های سرمایه‌ای و تسریع آهنگ بازپرداخت بدهی‌ها را فراهم می‌نماید. در چنین وضعیتی دامنه‌های ایمنی تنگ‌تر شده و سیستم بازپرداخت وام و به‌طور کلی بقای ساختار استقراضی، کمتر به منافع حاصل از عملیات جاری اتکا کرده و در عوض به منافع بلندمدت قابل انتظار و سودهای سرمایه‌ای منتظره، متکی می‌گردد.<sup>۱</sup>

بنابراین سهم و نقش سفته‌بازی در استقراض‌ها و تأمین مالی، افزایش می‌یابد و تأمین مالی موفق و بی‌خطر به تأمین مالی سفته‌بازانه تبدیل می‌گردد که این خود فرایندی شکننده و آسیب‌پذیر است. در این حالت هرگونه افزایش در نرخ‌های بهره یا کاهش در میزان سود واقعی — که با سیاست‌های پولی اعمال می‌شود — سبب افزایش تعهدات بازپرداخت مؤسسات اقتصادی و همچنین ارزش بدهی‌های آنان نسبت به دریافتی‌ها و نیز ارزش دارایی‌های عینی و فیزیکی این مؤسسات می‌شود.

در نتیجه نسبت بدهی به دارایی در این مؤسسات افزایش یافته که پیامد آن توقف و عدم امکان بازپرداخت بدهی‌ها در برخی از این مؤسسات خواهد بود. همچنین از عواقب بعدی آن اینکه بحران بخشی از بازار مالی، به بخش‌های دیگر سرایت کرده و طنین آن در سراسر بازار منعکس می‌گردد و وام‌دهندگان و وام‌گیرندگان در دامنه‌های ایمنی در نظر گرفته شده خود، تجدیدنظر می‌نمایند. در نتیجه همه این تحولات ارزش دارایی‌ها را به سرعت تقلیل داده، وام‌ها را شکننده‌تر کرده و ساختارهای استقراضی مبنی بر سفته‌بازی را به شدت از هم فرومی‌پاشد.<sup>۲</sup>

قرآن، این موضوع را بسیار دقیق توضیح داده است:

۱. همان.

۲. همان.

«الذین يأكلون الربوا لا يقومون الا كما يقوم الذي يتخبطه الشيطان من المس ذلك بأنهم قالوا إنما البيع مثل الربوا و احل الله البيع و حرم الربوا فمن جاءه موعظة من ربه فانتهى فله ما سلف و امره الى الله و من عاد فاولئك اصحاب النار هم فيها خالدون»<sup>۱</sup>

«گروهی که ربا می‌خورند بپا نمی‌خیزند مگر مانند کسی که بر اثر تماس با شیطان دیوانه و آشفته حال شده و نمی‌توانند تعادل (ثبات) خودشان را حفظ کنند این به‌خاطر آن است که گفتند بیع مثل رباست در صورتی که خداوند بیع را حلال و ربا را (به دلیل ماهیت و آثار ربا) حرام (تحریم) کرده است. اگر کسی موعظه خداوند را به گوش جان بخرد از رباخواری خودداری می‌کند و سودهای گذشته مال اوست و حق تحریم رباست که خداوند می‌فرماید اگر به رباخواری ادامه دهند در جهنمی که برای خود ساخته‌اند، خواهند سوخت».

اقتصاد رباخواری گاهی با تورم، گاهی با رونق و گاهی با رکود همراه است. نگاهی به ساختار اقتصاد سرمایه‌داری و نوسانات آن به‌خوبی نشان‌دهنده این حالت جنون و شیطان‌زدگی است.<sup>۲</sup> در اقتصاد اسلامی و بانکداری اسلامی از نظر درون‌زایی عرضه پول و شیوه تأمین مالی بخش واقعی اقتصاد و تحریم کنز، حجم پول با حجم مبادلات و حجم اقتصاد هم‌ترازند. از این رو تورمی وجود نخواهد داشت و با سیاست‌های پولی و نبود بازار پول، نرخ بهره‌ای هم وجود ندارد که با تغییر سیاست، میزان بدهی بنگاه‌ها و مؤسسات اقتصادی دستخوش تغییر شود. همچنین امکانات اقتصادی با سفته‌بازی و غیره بلوکه و کنز نخواهد شد و با نبود شاخص معیار<sup>۳</sup> در بانکداری اسلامی تمام منابع مالی به بخش واقعی انتقال می‌یابد و رشد و توسعه پایدار همواره وجود خواهد داشت.

## ۲-۶ شاخص معیار

فعالیت بانکی به شاخص معیار نیاز دارد تا براساس آن فرصت‌های گوناگون سرمایه‌گذاری

۱. سوره بقره، آیه ۲۷۵.

۲. حسن سبحانی، *دغدغه‌ها و چشم‌انداز اقتصاد اسلامی*، تهران، سمت، ۱۳۸۰، ص ۱۶۳.

3. Bench Mark

مورد مقایسه قرار گیرد. نیاز به این معیار، به کارهای بانکی اختصاص ندارد چرا که معروف است در همه بازارها نرخ پدیدار می‌شود که نمایانگر پایه سایر نرخ‌هاست. برای مثال در بازار نفت، نرخ نفت برنت دریای شمال نشان‌دهنده معیار آن است. در عملیات بانکداری نیز لیبر<sup>۱</sup> - که نرخ رسمی بهره بین بانکی در لندن است - و نرخ ممتاز بهره<sup>۲</sup> - که نرخ بهره بانک‌های نیویورک برای مشتریان ممتاز آن است - معیار نرخ بهره برای سایر بانک‌هاست.<sup>۳</sup>

این موضوع برای هر فعالیتی و در هر بازاری یک ضرورت به حساب می‌آید، چرا که ملاک و معیار تخصیص منابع در آن بازار تلقی می‌شود. بانک اسلامی در تبدیل وجوه به دارایی یا سرمایه می‌بایست یک پایه نرخ سود از دارایی و سرمایه در اختیار داشته باشد تا بتواند در برابر تقاضاهای متفاوت مشتریان، هم تعیین نرخ نماید و هم با ملاک و معیار دقیقی تصمیم‌گیری کند. این موضوع به‌طور حداقلی و حداکثری در بندهای «۱»، «۲ و ۳» ماده (۲۰) قانون عملیات بانکی بدون ربا پیش‌بینی شده است؛ اما به مکانیسم تعیین آن اشاره‌ای نشده است. البته این نرخ‌ها براساس همین قانون در موارد مختلف می‌تواند متفاوت باشد؛ یعنی عملاً فعالان اقتصادی در اقتصاد اسلامی، می‌توانند در فعالیتی مشارکت داشته باشند که دارای سود بیشتری است و افرادی که جزء فعالان اقتصادی نیستند؛ امکان برخورداری از چنین مشارکتی را ندارند. و این از ویژگی بانکداری اسلامی است. به بیان بهتر اینکه بخش غیرواقعی در اقتصاد اسلامی و بانکداری اسلامی وجود ندارد. با حضور در بخش واقعی و پیدا کردن فعالیت اقتصادی مزیت‌دار، تخصیص منابع برای اعطا و دریافت تسهیلات، محقق می‌گردد. در یک نظام اسلامی هزینه استفاده از تسهیلات بانکی از نظر حقوقی (هزینه فرصت سرمایه) برابر صفر است.<sup>۴</sup>

1. Libor

2. Prime Rat

۳. محمدعلی القری بن‌عید، «مشکلات بانک‌های اسلامی و راه‌حل آنها»، ترجمه غلام‌رضا مصباحی‌مقدم، فصلنامه تخصصی اقتصاد اسلامی، شماره ۲۰۰.

۴. ایرج توتونچیان، بحثی پیرامون حجم پول و انبار سرمایه در اقتصاد اسلامی، مجموعه سخنرانی‌ها و مقالات دومین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۷۰، ص ۵۶.

از این رو باید ساختار بانکداری اسلامی با توجه به فعالیت‌های اقتصادی به گونه‌ای طراحی شود که بانکداری به عنوان یک بخش مجزا از اقتصاد تعریف نشود. در این نظام، بانک ارائه‌دهنده شاخص معیار نیست، بلکه خود فعال اقتصادی است. در اقتصاد سرمایه‌داری نرخ بهره مثبت، مانع از آن می‌گردد که سرمایه، تا حدی که تولید نهایی آن ( $MP_K$ ) به صفر می‌رسد؛ مورد بهره‌برداری قرار گیرد. بنابراین بخشی از امکانات بالقوه کشور، بلااستفاده باقی می‌ماند که برای مقاصد سفته‌بازی رهسپار بازار پول می‌گردد. به عبارت دیگر، تغییرات حجم پس‌انداز ( $\Delta S$ ) از تغییرات حجم سرمایه ( $\Delta K$ ) بیشتر است و مابه‌التفاوت (یعنی  $\Delta M$ ) به بازار پول راه می‌یابد که این خود مانع دستیابی به اشتغال کامل است<sup>۱</sup> و با مبانی رشد و توسعه در اقتصاد اسلامی همخوانی ندارد.

کینز در کتاب نظریه عمومی چنین بیان می‌کند: نرخ بهره، نه تنها سودمند نیست؛ بلکه مانع استفاده از قدرت تولیدی کشور شده و ممکن است حتی با فرض انعطاف‌پذیری کامل دستمزدها و قیمت‌ها، دستیابی به اشتغال کامل اتوماتیک را غیرممکن سازد.<sup>۲</sup>

## ۲-۷ ساختار عملیاتی در بانکداری

موضوع «زمان» در تأمین منابع مالی از دیگر موضوعات مهم نظام‌های مالی است و براساس این پارامتر، بازارهای مالی در بانکداری ربوی، تعریف شده‌اند. از جمله تفاوت‌های موجود میان بازار پول و سرمایه، دوره زمانی آنها است. در اقتصاد سرمایه‌داری، نهادهای مالی به‌ویژه بانک‌ها، واسطه وجوه محسوب می‌شوند و با توجه به نرخ بهره، زمان، تعیین‌کننده میزان درآمد حاصله از وجوه می‌باشد. به طوری که حاصل ضرب بهره و مدت‌زمان وام پرداختی، میزان درآمد وام را مشخص می‌نماید. اما در نظام مالی اسلام، زمان تعیین‌کننده درآمد ناشی از به‌کارگیری منابع مالی نبوده و اصولاً وجه ربوی بودن درآمد حاصله از منابع مالی، دخالت دادن زمان در نقل و انتقال این منابع و درآمد حاصله می‌باشد. حال

۱. ایرج توتونچیان، هماهنگی بین سیاست تأمین مالی و سیاست مالی در اقتصاد اسلامی تجربه ایران، چهارمین کنفرانس سیاست‌های پولی و ارزی، ۱۳۷۳، ص ۷۵.

۲. همان، به نقل از کینز، نظریه عمومی، صص ۲۰۳، ۲۳۴، ۲۳۵ و ۳۵۶.



این سؤال مطرح است که اگر «زمان» در بانکداری اسلامی و قانون عملیات بدون ربا، تعیین‌کننده نیست؛ پس سود حاصله چگونه تعیین می‌شود و تفاوت بازار پول با بازار سرمایه در چیست؟ گفتنی است که در نظام مالی اسلام پول کالا، دارایی و سرمایه نبوده و اصولاً بازاری نیز نمی‌توان برای آن متصور شد؛ اما برای توضیح عملیات بانکی و نحوه سودآوری آن، لازم است به شرح انواع عقود اسلامی و ویژگی‌های آن بپردازیم.

### ۱-۷-۲ دسته‌بندی عقود اسلامی

مسلم است که در متن کتب اسلامی و سیره نبی اکرم (ص)، معاملات و فعالیت‌های اقتصادی، برای رونق بخشیدن به اقتصاد و بسط توسعه و عدالت اجتماعی در تمام شئون اقتصادی و اجتماعی با عقود انجام گرفته و برای کسی که به مکتب پرفروغ اسلام اعتقاد داشته باشد وجود این معاملات و فعالیت‌های اقتصادی قابل انکار نیست. در بخش بانکداری با پذیرش بانک به‌عنوان بخش واقعی و رد بخش غیرواقعی، می‌توان این عقود را به دو گروه تقسیم نمود:

۱. عقود مشارکتی،

۲. عقود معاملاتی.

#### ۱-۷-۱-۱ عقود مشارکتی

۱. پول و دارایی با عقود مشارکتی به سرمایه تبدیل می‌شود. این موضوع گویای وجود اختلاف ماهوی میان پول و دارایی با سرمایه است. پول، دارایی و سرمایه به خودی خود درآمدزا نیستند. هنگامی که پول به دارایی یا سرمایه تبدیل شود و دارایی و سرمایه در فرایند فعالیت اقتصادی قرار گیرند؛ درآمدزا خواهند شد. در نظریه کینز، دارایی به پول و اوراق قرضه، تقسیم می‌شود. کینز هر دو را درآمدزا می‌داند؛ حال آنکه این‌طور نیست.

۲. در این نوع عقود، زمان وجود ندارد و عامل زمان، درآمدزایی سرمایه را با افزایش طول زمان به‌کارگیری منابع مالی افزایش نمی‌دهد. میزان درآمدزایی سرمایه با نوع فعالیت، میزان سودآوری و میزان مزیت‌دار بودن فعالیت اقتصادی مشخص می‌شود و این امر تخصیص منابع را به سمت فعالیت‌هایی هدایت می‌کند که مزیت نسبی بیشتری دارند. این نکته در تمام عقود مشارکتی صدق می‌کند. برای مثال در مضاربه، سرمایه از

ضارب و فعل تجارت به وسیله عامل انجام می‌شود و این قرارداد می‌تواند برای یک محموله صادرات یا واردات یا خرید و فروش یک کالا در داخل کشور اجرا شود و هر وقت آن فعالیت مشخص، به اتمام رسید؛ می‌توانند به تقسیم سود اقدام نمایند. اگر زمان، یک سال یا یک دوره مالی در نظر گرفته شود؛ به تعداد انجام آن فعالیت سود تعداد مبادلات، میان طرفین، تقسیم می‌شود. ملاک، سود هر مبادله بوده و در مشارکت مدنی و حقوقی نیز وضع چنین است. در مزارعه و مساقات که برداشت محصول، دوره زمانی مشخصی دارد؛ باز هم ملاک، درآمد حاصله است نه زمان و دوره فعالیت.

۳. سود و درآمد ثابتی برای این عقود متصور نیست و نمی‌توان تعیین نمود که در مدت یک دوره، چه مقدار درآمد برای صاحب سرمایه حاصل خواهد شد. این موضوع به انتخاب نوع فعالیت به وسیله صاحب سرمایه بستگی دارد که سرمایه خود را در کدام فرایند اقتصادی به کار گیرد. آنچه مسلم است اینکه در مضاربه و مثل آن، باید نوع فعالیت دقیقاً مشخص شود و در صورت مشخص شدن، عامل حق بکارگیری منابع را در فرایند دیگری ندارد؛ چرا که صاحب سرمایه با بازار فعالیت مورد نظر آشنایی داشته و شرایط درآمدزایی و ریسک آن را برای سرمایه خود پذیرفته است.

۴. سود و درآمد صاحب سرمایه و عامل، تابعی از سود، درآمد قرارداد و ریسک فعالیت اقتصادی است. در قراردادهای فعالیت‌های اقتصادی که سرمایه در معرض ریسک و خطر نیز قرار می‌گیرد و ریسک سرمایه متوجه صاحب سرمایه می‌شود، میزان سود و درآمد حاصله با دو ملاک مشخص ریسک‌پذیری سرمایه از یک سو و از سوی دیگر تخصصی بودن فعالیت و میزان کار و فعالیت تعیین می‌شود. اگر فعالیتی دارای ریسک‌پذیری بالایی باشد؛ سهم سرمایه به همان میزان افزایش می‌یابد. چرا که ریسک سرمایه با صاحب سرمایه است و اگر نوع فعالیت از تخصص، کار و فعالیت بیشتری برخوردار باشد؛ سهم عامل بیشتر خواهد شد. آنچه مسلم است سهم هر کدام از طرفین در قرارداد فی‌مابین مشخص می‌شود و براساس درصد مشخص شده در قرارداد، درآمد و سود حاصله، تقسیم خواهد شد.

۵. این عقود به نظارت و کنترل نیاز دارند<sup>۱</sup> و بانک می‌بایست به صورت مستقیم یا

۱. سیدعباس موسویان، «انواع بانک‌های بدون ربا»، فصلنامه تخصصی اقتصاد اسلامی، شماره ۱۱، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۸۲، ص ۵۸.

غیرمستقیم بر سرمایه‌گذاری‌های انجام شده خود - که نوعی مشارکت است - نظارت مؤثر داشته باشد. این یک امر ضروری است که بانک در مشارکت هر پروژه با دیگران باید بر نحوه اجرا، روند و سلامت فعالیت، نظارت داشته باشد.

۶. در نظام ربوی، واسطه‌های مالی در ارزیابی طرح‌ها و پروژه‌های اقتصادی، تخصص نمی‌یابند؛ اما در نظام غیرربوی که فعالیت‌ها براساس مشارکت و امثال آن انجام می‌گیرد؛ واسطه‌های مالی به دلیل مشارکت در سود و زیان فعالیت‌های اقتصادی واقعی، به ناچار هم در ارزیابی طرح‌ها و پروژه‌های اقتصادی تخصص می‌یابند و هم به‌درستی بر حسن اجرای آنها نظارت می‌نمایند.<sup>۱</sup>

۷. ممنوعیت ربا موجب تنوع هرچه بیشتر فعالیت‌های مولد اقتصادی می‌شود، چراکه واسطه‌های مالی و صاحبان وجوه که خواهان به‌کارگیری مستقیم سرمایه نقدی خود می‌باشند؛ مدام به دنبال کشف راه‌های جدید برای فعالیت اقتصادی هستند؛ اما در نظام ربوی فقط یک موضوع برای وام‌دهندگان مهم است و آن قدرت بازپرداخت اصل و فرع وام ازسوی وام‌گیرنده است. هم‌زمان با تنوع فعالیت‌ها در بخش واقعی اقتصاد، ابزارهای مالی متناسب با آنها در بازار مالی ابداع خواهد شد. پیامدهای یادشده یکی از مهم‌ترین علل ابداع شیوه بانکداری جامع در کشورهای مختلفی مانند آلمان و ژاپن شده است که علاوه بر عملیات بانک‌های سنتی، اقدامات بسیار دیگری در هدایت جریان مستمر و کم‌هزینه منابع مالی از پس‌اندازکنندگان به سمت مصرف‌کنندگان نهایی یا سرمایه‌گذاران انجام می‌دهند.<sup>۲</sup>

#### ۲-۱-۷-۲ عقود مبادله‌ای

عقود مبادله‌ای به آن نوع قراردادهایی گفته می‌شود که در آن، اموال و منافعی در برابر پول یا مال دیگری مبادله می‌شود. در نظام بانکی فروش اقساطی، سلف، خرید دین، اجاره به شرط تملیک و جعاله از این نوع عقود است. این عقود دارای ویژگی‌هایی به شرح ذیل هستند:

---

۱. معصومی‌نیا، طراحی نظام مالی براساس آموزه‌های اسلام با نگرش به نظام مالی ایران، همایش اسلام و توسعه اقتصادی مبانی و مؤلفه‌ها، ۱۳۸۴.  
۲. همان.

۱. رابطه بدهکار و بستانکار میان خریدار و فروشنده: فروشنده در برابر خریدار هیچ مسئولیتی برعهده ندارد و خریدار چه توانایی استفاده از کالای خریداری شده را داشته باشد؛ یا نداشته باشد؛ چه بتواند سود انتظاری خود را از فعالیت مذکور تحصیل کند یا نکند معامله قطعی و تمام شده است و رابطه بدهکار و بستانکار میان طرفین ایجاد شده و نرخ سود انتظاری، معین و از پیش تعیین شده است.

۲. نیاز به نظارت در تبدیل وجوه به دارایی یا سرمایه.

۳. عدم نیاز به نظارت و کنترل در نحوه استفاده کالا یا خدمت خریداری شده.<sup>۱</sup>

## ۲-۸ استقلال بانک مرکزی

درباره استقلال بانک مرکزی، در بانکداری ربوی و نظام اقتصاد سرمایه‌داری مطالب و علل بسیاری عنوان شده است که ریشه این دلایل در جدایی بخش پولی از بخش واقعی اقتصاد است. در اقتصاد اسلامی و نظام بانکداری اسلامی، از جمله قانون عملیات بانکی بدون ربا، بانک مکمل بخش واقعی و تأمین‌کننده و تجهیزکننده منابع ملی برای بخش واقعی اقتصاد است. از این رو این دو از هم جدا نیستند. بنابراین استقلال بانک مرکزی مورد نظر نظام پولی و مالی نظام اقتصادی اسلام، از این دیدگاه مطرح نیست. با این حال در بانکداری اسلامی استقلال کامل بانک مرکزی ضرورت دارد. علت این موضوع به ماهیت سپرده‌ها با عنوان وکالت مربوط می‌شود. در اقتصاد اسلامی و براساس قانون اساسی، نظام اقتصادی کشور، صرفاً دولتی نیست و اگر دولت در اقتصاد حضور می‌یابد باید دقیقاً مثل یک بنگاه اقتصادی، ورودی بدون برخورداری از امتیاز خاص داشته باشد. در نحوه تأمین مالی بنگاه‌های دولتی، تعاونی و خصوصی، باید معیار «فعالیت مزیت‌دار» رعایت شود. در موارد حمایتی لازم، دولت به بانک‌ها تکلیف نکند؛ بلکه برای بخش‌های مورد نظر بودجه اعتباری تخصیص دهد. از این رو ساختار بانک مرکزی و نظام بانکی باید به گونه‌ای باشد که دولت مانند سایر بنگاه‌های اقتصادی بر تصمیمات، جهت‌گیری‌ها و

۱. سیدعباس موسویان، «انواع بانک‌های بدون ربا»، فصلنامه تخصصی اقتصاد اسلامی، شماره ۱۱، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۸۲، ص ۵۷.

استفاده از منابع و سپرده‌های مردم تأثیرگذار باشد. در این صورت بانک‌ها می‌توانند براساس قانون به‌عنوان وکیل سپرده‌گذاران عامل باشند.

## ۹-۲ نظارت

در قانون عملیات بانکی بدون ربا، موارد مصرف تسهیلات اعتباری، از قبل تعیین شده است. حال آنکه در بانکداری سنتی، وام یا اعتبار به‌طور مستقیم در اختیار مشتری قرار می‌گیرد و مشتری آن را به تشخیص و صلاحدید خود مصرف می‌کند. همچنین براساس مقررات و ضوابط بانکداری اسلامی، در ابتدا موارد مصرف تسهیلات مورد نیاز مشتری بررسی و سپس آنچه مورد نیاز وی باشد، از سوی بانک فراهم و در اختیار مشتری قرار می‌گیرد.<sup>۱</sup> از این‌رو نظارت و کنترل، جزء لاینفک عملیات بانکداری اسلامی است. این نظارت و کنترل باید بر مصرف صحیح و اعطای تسهیلات اعتباری اعمال شود. روش‌های متخذه اعطای تسهیلات اعتباری در قانون عملیات بانکی بدون ربا، به‌نحوی طراحی شده که امر کنترل و نظارت، اجتناب‌ناپذیر و اعمال آن تسهیل گردد. در مرحله بررسی درخواست تسهیلات اعتباری، حصول اطمینان از موجه بودن درخواست مشتری، در اجرای امر نظارت به‌طور مؤثری کمک می‌کند. در مرحله مصرف تسهیلات اعتباری، از آنجاکه بانک در مقام خریدار یا تهیه‌کننده اموال و دارایی مورد درخواست مشتری، به معاملات وارد می‌شود؛ مسلم است که مسئله کنترل و نظارت، به همراه این عملیات، اعمال می‌گردد.<sup>۲</sup> برای عقود مشارکتی، نظارت تا پایان مشارکت ادامه دارد؛ اما در عقود مبادله‌ای، به محض اعطای تسهیلات، نظارت به پایان می‌رسد.

در بانکداری سنتی، از آنجاکه مورد مصرف تعیین نمی‌شود و میزان نرخ بهره با نوع فعالیت و میزان سود و بهره‌مندی دریافت‌کننده وام هیچ رابطه‌ای ندارد؛ دریافت‌کننده وام، وجوه دریافتی را در هرکجا که بخواهد مصرف می‌کند و بانک هم بر آن هیچ‌گونه نظارت و کنترلی ندارد. این موضوع موجب ایجاد یک بخش غیرواقعی و غیرمولد در اقتصاد سرمایه‌داری به نام «عملیات سفته‌بازی» و باعث کاهش عرضه سرمایه برای بخش واقعی اقتصاد می‌شود؛

۱. سیدمعین مهدوی، پایه‌های اساسی و خصوصیات ویژه بانکداری اسلامی ایران، ۱۳۸۰.

۲. همان.

در نتیجه قیمت سرمایه افزایش می‌یابد. این همان پدیده‌ای است که صاحبان سرمایه و قدرت، خواهان دامن زدن به آن بوده و حتی در تئوری نمودن آن تلاش کرده‌اند.

### ۲-۱۰ سیاست پولی

سیاست پولی عبارت است از تغییر در ابزار سیاست‌های پولی به‌منظور تحت تأثیر قراردادن عرضه پول برای مقابله با رکود، تورم و حذف نوسانات اقتصادی با هدف ایجاد بستر رشد مداوم اقتصادی یا تنظیم حجم پول و نقدینگی برای تثبیت اقتصادی و نایل شدن به رشد پایدار. این تعریف به‌معنای آن است که در مواجهه با تورم، بانک مرکزی برای کاهش حجم پول اقدام می‌نماید. از این‌رو نرخ بهره افزایش می‌یابد. با بروز رکود، بانک مرکزی حجم پول را با اعمال سیاست پولی افزایش می‌دهد. در نتیجه اقتصاد به سمت خروج از حالت رکود جهت‌یابی می‌کند.

نکاتی چند در مطالب یادشده مطرح است؛ اول اینکه، نرخ بهره و مکانیسم آن نمی‌تواند در قانون عملیات بانکی بدون ربا جایگاهی داشته باشد. دوم اینکه، درباره ربا و سفته‌بازی که از علل ایجاد رکود و تورم هستند؛ در این تحلیل سخنی به میان نیامده است. اگر این دو مورد از اقتصاد حذف شود، رکود و تورمی نیز وجود نخواهد داشت. سوم اینکه، بانک و عملیات بانکی در بانکداری اسلامی از بخش واقعی جدا نیست. تسهیلات مالی تأمین شده به‌وسیله بانک، درون‌زاست و حجم آن با توان اقتصادی جامعه تعیین می‌شود. بازار پول، بازار زایدی بوده که بر پایه بهره، سفته‌بازی و کنز پول — که در اسلام تحریم شده‌اند — استوار است. بانک نیز درون سیستم قرار گرفته و با نوسانات اقتصادی، به‌صورت جذب‌کننده ضربه‌های اقتصادی عمل می‌کند.<sup>۱</sup>

همچنین مسئله‌ای که در سیاست‌های پولی معمولاً دغدغه‌آفرین است اینکه آیا بانک مرکزی می‌تواند با اعمال سیاست انبساطی، باعث کاهش ارزش پول افراد جامعه شده و موجبات ضرر آنها را فراهم آورد؟ مسلم است که این سیاست‌گذاری در سطح کلان جایز نیست.<sup>۲</sup> علت این موضوع به بحث عدالت اجتماعی و مبنایی بودن آن در

۱. ایرج توتونچیان، نقش بانکداری اسلامی در توزیع درآمد.

۲. سعید فراهانی‌فرد، *سیاست‌های اقتصادی در اسلام*، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۸۱، ص ۲۴۰.

اقتصاد اسلامی و بانکداری اسلامی مربوط می‌شود. تعریف دیگری از سیاست پولی اینکه: «آن را می‌توان تلاشی در کنترل حجم پول یا هزینه استفاده از پول در راستای تحقق هدف‌های اقتصادی و یا به حداقل رساندن خسارت‌های ناشی از عملکرد نظام پولی تعریف کرد. اهداف سیاست پولی، تغییر حجم پول یا با تثبیت حجم پول درصدد تغییر نرخ بهره و گاهی تغییر هر دو هدف است و هدف نهایی این فرایند، رشد مستمر و باثبات اقتصادی و حرکت به سمت اشتغال کامل و تثبیت سطح معقول سطح عمومی قیمت‌ها و تعادل موازنه پرداخت‌ها می‌باشد»<sup>۱</sup>.

بادقت در این تعریف به‌خوبی مشخص است که یا با تغییر حجم پول — که بحث آن گذشت — باید نرخ بهره تغییر کند یا اینکه با تثبیت نرخ بهره، حجم پول تحت تأثیر قرار گیرد که در این حالت باید به معتقدین این نظریه عرضه داریم که در عقود اسلامی — که اساس آن بر مشارکت قرار دارد — سود سرمایه‌گذاری نمی‌تواند ثابت باشد.

سیاست اعتباری و تسهیلات اعطایی کوتاه‌مدت (یک‌ساله) به پیشنهاد مجمع عمومی بانک مرکزی و تصویب هیئت دولت، تعیین شده و سیاست اعتباری تسهیلات اعطایی پنج‌ساله و بلندمدت کشور، برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود.<sup>۲</sup> اما به هیچ‌کدام از ابزارهای سیاست پولی بانکداری متعارف (ربوی)، در قانون عملیات بانکی بدون ربا اشاره‌ای نشده است. ابزارها و سیاست‌های مطرح شده در قانون عملیات بانکی بدون ربا، شامل موارد ذیل است:

۱. تعیین رشته‌های مختلف سرمایه‌گذاری و مشارکت در حدود سیاست‌های اقتصادی مصوب و تعیین حداقل نرخ سود احتمالی برای انتخاب طرح‌های سرمایه‌گذاری و مشارکت (حداقل نرخ سود احتمالی ممکن است در هر یک از رشته‌های مختلف، متفاوت باشد).<sup>۳</sup>
۲. تعیین حداقل و حداکثر سود بانک‌ها در معاملات اقساطی و اجاره به‌شرط تملیک در تناسب با قیمت تمام شده مورد معامله (این نسبت‌ها ممکن است در موارد

۱. سیدعباس موسویان، مشارکت مجدد جایگزین‌ترین تنزیل مجدد، دوازدهمین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۸۰، ص ۲۱۱.

۲. ماده (۱۹)، قانون عملیات بانکی بدون ربا.

۳. بند «۲» ماده (۲۰)، قانون عملیات بانکی بدون ربا.

مختلف، متفاوت باشد).<sup>۱</sup>

۳. تعیین نوع، میزان، حداقل و حداکثر امتیازات موضوع ماده (۶) (روش‌های تشویقی مانند اعطای جوایز، تخفیف یا معافیت از کارمزد و حق الوکاله و دادن حق تقدم به سپرده‌گذاران برای استفاده از تسهیلات) و تعیین ضوابط تبلیغات برای بانک‌ها در این موارد.<sup>۲</sup>

۴. تعیین حداقل و حداکثر میزان مشارکت، مضاربه، سرمایه‌گذاری، اجاره به شرط تملیک، معاملات اقساطی، نسیه، سلف، مزارعه، مساقات، جعاله و قرض الحسنه برای بانک‌ها (یا هر کدام از آنها) در هر یک از موارد و رشته‌های مختلف و نیز تعیین حداکثر تسهیلات اعطایی به هر مشتری.<sup>۳</sup>

این موارد به‌طور کامل با تعریف سیاست ارائه شده (تثبیتی) متفاوت بوده و به سیاست توزیعی معروفند.

---

۱. بند «۳» ماده (۲۰)، قانون عملیات بانکی بدون ربا.

۲. بند «۵»، ماده (۲۰)، قانون عملیات بانکی بدون ربا.

۳. بند «۶» ماده (۲۰)، قانون عملیات بانکی بدون ربا.



# فصل سوم

---

نکاتی درباره مبانی اقتصاد  
اسلامی و بانکداری  
غیردولتی



یکی از مبانی اقتصاد اسلامی، رشد و کمال‌طلبی است و در اصل ۴۴ قانون اساسی، به دلیل به کارگیری تمام امکانات جامعه برای تحقق رشد و توسعه اقتصادی، ساختار مالکیتی نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران به صورت بخش دولتی، تعاونی و خصوصی طراحی شده است. نکته مهم اینکه میزان مشارکت این بخش‌ها نیز براساس مبانی اقتصادی اسلام که همان معنویت، عدالت اجتماعی و رشد و کمال‌طلبی اقتصادی است، در شرایط و موقعیت‌های متفاوت روند توسعه، طراحی خواهد شد. در ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی عنوان می‌گردد:

«مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود؛ مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند».

همان‌گونه که بیان شد در قانون اساسی به موضوع رشد و توسعه اقتصادی در تعیین قلمرو و شرایط سه بخش و میزان مشارکت آنها به صراحت اشاره شده است. بنابراین ابتدا در رابطه با موضوع مبانی اقتصادی اسلامی و بانکداری غیردولتی، به طرح مشارکت بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی و موضوع بانک‌ها در راستای سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری و سپس به سایر موارد لازم درباره بانکداری — که می‌بایست با خط‌کش مبانی اقتصادی اسلام و با عنوان معنویت، عدالت اجتماعی و رشد و کمال‌طلبی مورد بحث قرار گیرند — می‌پردازیم.

### ۳-۱ مشارکت بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی در اقتصاد

اصل ۴۳ قانون اساسی با صراحت بیان می‌دارد: «دولت موظف است زمینه فعالیت

اقتصادی را برای کلیه کسانی که نیروی کار دارند و سرمایه و ابزار کار در اختیار آنها نیست؛ در قالب وام، اعتبار و دیگر طرق مشروع، امکانات سرمایه‌گذاری را برای آنان از طریق بخش تعاونی فراهم کند تا همه نیروهای تولیدی جامعه بتوانند در اقتصاد کشور فعال شوند.<sup>۱</sup> همچنین با صراحت تمام در قانون اساسی آمده است: «پرهیز از دولت‌سالاری در کلیه امور اقتصادی و پرهیز از تداول و تمرکز ثروت در دست افرادی محدود، به طوری که اشخاص معدودی نتوانند سرمایه‌داران بزرگ و صاحبان عمده منابع اقتصادی جامعه شوند و تمامی امکانات و منابع ثروت در دست آنها متمرکز نگردد. دولت نیز در کلیه امور وارد نشود و به یک کارفرمای بزرگ مبدل نگردد».<sup>۲</sup> بنابراین همان‌گونه که در قانون اساسی تصریح شده: «نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است».<sup>۳</sup> این موضوع در بخش بانکداری نیز با توجه به ذیل اصل ۴۴ و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در بند «ج» بر پایه مشارکت بخش‌های یادشده می‌باشد. بنابراین لازم است ساختار جدیدی طراحی شود. طراحی نظام بانکداری باید به گونه‌ای باشد که فرایند آن به تمرکز ثروت بخش خصوصی منتهی نشود و از سوی دیگر دولت‌سالاری نیز در این عرصه حذف شود.

در اینجا باید به مفاهیم دو واژه «ملی شدن»<sup>۴</sup> و «دولتی شدن»<sup>۵</sup> به گونه‌ای که در واژگان حقوقی مصطلح است، به دقت توجه کرد. متأسفانه این دو واژه در بعضی موارد، مترادف تلقی می‌شوند. حال آنکه «ملی شدن» (آن‌چنان‌که از این واژه و مترادف آن در زبان‌های دیگر استفاده می‌شود) به مفهوم این نیست که دولت مالکیت و کنترل کامل

۱. قانون بخش تعاونی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳ مجلس شورای اسلامی، سازمان گسترش تعاونی کشور.

۲. محمدولی کیانمهر، مشارکت بخش تعاونی در ارائه خدمات پولی و بانکی، هشتمین سمینار پولی و ارزی، ۱۳۷۷، ص ۴۲۳.

۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل ۴۴.

4. Nationalization

5. Etatisation

امور و شئون اقتصادی را بر عهده گیرد.

«دولتی شدن» چنان که از مفاد آن استنباط می‌گردد؛ به معنای مالکیت و کنترل دولت بر تمام شئون اقتصادی است. این شیوه اداره امور اقتصادی، مختص کشورهای محلی است که دارای اقتصاد متمرکزند<sup>۱</sup> در چنین کشورهایی، بخش خصوصی، به اصطلاح محلی از اعراب ندارد.

از این رو درباره شکل حقوقی نظام بانکی جدید، به طور مشخص دو سؤال اساسی مطرح است:

۱. آیا در نظام جدید بانکی — که در کشور (به طور اتفاقی) با تصویب قانون ملی شدن بانکها مقارن بود — بانک اسلامی لزوماً باید ملی باشد؟ به عبارت دیگر آیا ملی شدن پیش نیاز اسلامی کردن بانکهاست؟

۲. در شرایطی که اصل ۴۴ قانون اساسی در خصوص سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی بر این نکته تأکید دارد که «تفسیر ضوابط، قلمرو و شرایط» را قانون تعیین می‌کند. آیا موارد برشمرده در بخش دولتی — که شامل بانکداری نیز می‌شود — بنابر آنچه از این اصل مستفاد می‌شود باید به صورت مالکیت عمومی «در اختیار دولت» قرار گیرد؛ یا فارغ از مفاد صریح این اصل، عملاً در «انحصار دولت» باشد؟<sup>۲</sup>

سبحانی در این باره بیان می‌دارد: «بانکداری در کشور ما دولتی بوده و تصدی و مدیریت بانکها در کنار مالکیت آنها از آن دولت است. دولتی بودن بانکداری به اصل ۴۴ قانون اساسی — که در آن بانکداری را به بخش دولتی تعریف کرده است — معطوف می‌شود. به نظر می‌رسد چنین برداشتی با متن و روح قانون اساسی سازگاری ندارد؛ زیرا در بخش دولتی بودن بانکها، منطقی و لزوماً مالکیت دولتی را بر آنها ایجاب نمی‌نماید. در قانون اساسی چنین گفته شده که برای مثال، بانکداری ضمن اینکه مشمول بخش دولتی است؛ اما به صورت مالکیت عمومی و البته در اختیار دولت است. براساس نوشته‌های

---

#### 1. Centrally planned Economy

۲. سیدعلی اصغر هدایتی، نگرشی بر ابعاد مسائل اساسی نظام بانکداری بدون ربا در تجربه جمهوری اسلامی ایران، چهارمین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۷۲، ص ۱۸۱.

موجود میان مالکیت عمومی و مالکیت دولتی در اقتصاد اسلامی تفاوت وجود دارد و گرنه دلیلی نداشت که قانون‌گذار میان آنها تفاوت قائل شود.<sup>۱</sup> وی در این باره معتقد است که باید در خصوص فعالیت‌های تشکیل‌دهنده بخش دولتی از جمله بانکداری از نظر فقهی و حقوقی از اصطلاح مالکیت عمومی، دولتی بودن نظام بانکی استنباط نگردد.<sup>۲</sup>

### ۲-۳ ملی شدن یا دولتی شدن بانکها

ملی شدن بانکها در ایران به معنای دولتی شدن آنها تلقی و قانونمند شده و به اجرا گذاشته می‌شود. حال آنکه واژه ملی در برابر دولت‌ها و اتباع خارجی مفهوم می‌یابد و دولت بخشی از ظرفیت یک ملت و کشور است و ملی شدن به معنای دولتی شدن نیست. از این رو ملی شدن در معنای لغوی، از ورود بخش غیردولتی به عرصه نظام بانکی کشور ممانعت نمی‌کند؛ اما مانع ورود بانک‌های خارجی به عرصه بانکداری کشور می‌شود. با توجه به معنا و مفهوم بانک، مبنی بر جمع‌آوری منابع مالی یک کشور و تخصیص آن به وسیله بانک، به هیچ‌وجه نمی‌توان شاهد ورود بانک‌های خارجی به نظام بانکی بود (به خصوص اینکه اگر مدیریت بانکها در اختیار بیگانگان بوده و یا اینکه بیگانگان در مدیریت بانکها تأثیرگذار باشند). پول یک کالای عمومی است؛ از این رو بانک نمی‌تواند خصوصی باشد و شاید یکی از دلایل دولتی بودن بانکها از عنوان ملی شدن آنها همین مسئله باشد. در نظام سرمایه‌داری، به موجب قانون والراس، پول یک کالای خصوصی است؛ بنابراین بانکها خصوصی‌اند<sup>۳</sup> - که البته پول اصلاً کالا نیست.

بانک‌های منطقه‌ای در سازمان‌های منطقه‌ای از این قاعده مستثنا هستند و ضرورت ایجاد آنها برای همگرایی کشورهای اسلامی به وسیله سازمان‌های منطقه‌ای کاملاً احساس می‌شود. این نوع از بانکها، منبع مالی داخلی را جمع‌آوری نمی‌کنند؛ بلکه به صورت سهمیه اعضا، تجهیز منابع می‌شوند. تخصیص منابع آنها نیز برای

۱. حسن سبحانی، بررسی ادله عدم حضور مؤثر نظام بانکی در بازار مالی، هشتمین سمینار سیاست‌های پولی و ارزی، ۱۳۷۷، ص ۲۷۱.

۲. همان.

۳. ایرج توتونچیان، هماهنگی بین سیاست تأمین مالی و سیاست مالی در اقتصاد اسلامی تجربه ایران، همان، ص ۷۶.

همگرایی این کشورهاست. هر بانک خارجی که منابع مالی داخلی را جمع‌آوری کند؛ آن منابع را برای منافع خود و کشورش تخصیص می‌دهد. از این رو براساس آیه شریفه «لَنْ يَجْعَلَ اللَّهُ لِلْكَافِرِينَ عَلَى الْمُؤْمِنِينَ سَبِيلًا»<sup>۱</sup> ورود بانک‌های خارجی به عرصه بانکداری کشور ممنوع است و بانک خصوصی خارجی، براساس مبانی اقتصاد اسلامی، به هیچ‌وجه توجیه‌پذیر نیست.

به یقین می‌توان گفت که هدف نویسندگان و تدوین‌کنندگان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از مفاد اصل ۴۴، چنین برداشتی نبوده است و مدلول قسمت اول این اصل: «بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ ... و مانند اینهاست که به صورت مالکیت عمومی در اختیار دولت است»، چنین به ذهن متبادر نمی‌نماید که صنایع و موارد برشمرده در این اصل از نظر خصیصه مالکیت عمومی در انحصار دولت نیز قرار دارد. به بیان دیگر، عبارت «در اختیار دولت است» مقید معنای «در انحصار دولت است» نمی‌باشد<sup>۲</sup> و یکی از دلایل ابلاغ سیاست‌های کلی اعلام شده اصل ۴۴ همین موضوع است.

البته پایان سخن این نیست که بانکداری قانون اساسی، دولتی؛ اما در قوانین بانکی، ملی عنوان شده است. آیا با فرض اینکه بانک‌ها دارای مدیریت و سهام دولتی‌اند؛ می‌توان عنوان دولتی بودن را بر بانکداری تحمیل کرد؟ اگر در قانون بانکداری، چنین شرایطی وجود دارد — که چنین است — آیا این شیوه درستی است؟ در اینجا دو نکته حائز اهمیت عبارت‌اند از:

۱. در نظام‌های دولتی، تشخیص مصالح اقتصادی کشور، به عوامل بازار و منطق اقتصادی و عوامل عرضه و تقاضا وابسته نیست؛ بلکه به نظرات تصمیم‌گیرندگان و مقام‌های دولتی — که نظرات خود را در این موارد از منطق اقتصاد و عوامل عرضه و تقاضا برتر می‌دانند — بستگی دارد.<sup>۳</sup> در قانون عملیات بانکی بدون ربا که به عقود

۱. سوره نساء، آیه ۱۴۱.

۲. سیدعلی‌اصغر هدایتی، همان، ص ۱۸۱.

۳. سیدعلی‌اصغر هدایتی، ملی شدن بانک‌ها و بررسی آثار و پیامدهای اجرایی مترتب بر آن در تجربه نظام جمهوری اسلامی ایران، نهمین سمینار سیاست‌های پولی و ارزی، ۱۳۷۸، ص ۳۹۷.

مشارکتی (عقود غالب در بانکداری اسلامی) متکی است؛ تعیین این مصالح که کدام پروژه صرف تأمین اعتبار و یا اعطای تسهیلات شود برعهده دولت نیست؛ بلکه مزیت‌دار بودن طرح، تعیین‌کننده است. به یقین روح قانون عملیات بانکی به بازار متکی است. پس درمی‌یابیم که بانکداری بدون ربا هم دولتی نیست. البته ساختار و سازمان اجرایی قانون عملیات بانکی بدون ربا، سازوکار دولتی<sup>۱</sup> و دستوری بوده که لازم است تغییر کند.

۲. بانکداری از موارد خاص امور اقتصادی است و نباید آن را یک بنگاه اقتصادی یا یک شرکت سهامی دانست. اگر دولت سهام‌دار بانک باشد؛ بانک دولتی است و اگر بخش خصوصی سهام‌دار آن باشد؛ بانک خصوصی است. برای بانکداری این منطق درستی نیست. آنچه در بانکداری مهم و مورد نظر است و دلیل عنوان بانک می‌باشد؛ دریافت منابع و اعطای آنها به صورت تسهیلات است. بانک وکیل و امانت‌دار مردم بوده و چگونه می‌توان یک وکیل یا امانت‌دار را مالک تلقی کرد؟ سپرده‌ها از آن مردم است. پس دولت با چه منطق و با چه پایگاه فقهی می‌تواند ادعا کند که بانک از آن من است و درباره اموال مردم تصمیم‌گیری نماید. در نظام اسلامی و اقتصاد اسلامی دولت می‌تواند در شرایط اضطرار درباره اموال و حتی جان مردم هر تصمیمی بگیرد. اما آیا در شرایط عادی نیز چنین است؟ مگر دولت چه مقدار سرمایه و سهام در بانک‌ها دارد که ادعا می‌کند بانک دولتی است؟ هیچ‌کدام از مفاهیم دولتی، خصوصی و حتی عمومی را نمی‌توان به بانک‌ها به طور مجرد اطلاق نمود. این موضوع در طراحی ساختار نظام بانکی بسیار مؤثر است. در شرایط مطلق و بدون هیچ ویژگی خاص، بانکی دولتی است که علاوه بر دارا بودن سهام دولتی، سپرده‌گذار آن نیز، فقط دولت باشد. نکات یادشده و بند ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی، گویای این موضوع است که به هر حال می‌بایست متناسب با شرایط و مصالح کشور و اقتصاد، درباره سه بخش اقتصادی مرزبندی لازم را انجام دهیم که برای تأمین این هدف، سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی ازسوی مقام معظم رهبری ابلاغ گردید. بانک با سهام بخش دولتی، تعاونی و خصوصی واژه‌های مناسبی است و اگر بدون سهام ذکر شد، تفسیر آن لازم است این گونه تعبیر شود.

۱. تعیین و اعمال سیاست‌ها، تهیه و تصویب آیین‌نامه‌ها در هیئت دولت یا وزیر امور اقتصادی و دارایی و ترکیب شورای پول و اعتبار و مدیریت نظام بانکی از جمله این موارد است.



### ۳-۳ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

در این فصل با توجه به اهمیت سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و شفافیت و ضرورت انعکاس آن، متن کامل سند عیناً بیان می‌شود؛ اما در فصل بعدی به توضیحات لازم در این باره خواهیم پرداخت.

#### ۳-۳-۱ اصل سند

«سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مطابق بند «۱» اصل ۱۱۰ ابلاغ می‌گردد. لازم است نکاتی را در این باره یادآور شویم:

۱. اجرای این سیاست‌ها مستلزم تصویب قوانین جدید و بعضاً تغییراتی در قوانین موجود است. لازم است دولت و مجلس محترم در این زمینه با یکدیگر همکاری نمایند.  
۲. نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر حسن اجرای این سیاست‌ها با اتخاذ تدابیر لازم و همکاری دستگاه‌های مسئول و ارائه گزارش‌های نظارتی هر سال در وقت معین مورد تأکید است.

۳. در مورد «سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی» پس از دریافت گزارش‌ها و مستندات و نظریات مشورتی تفصیلی مجمع، راجع به رابطه خصوصی‌سازی با هریک از عوامل ذیل اصل ۴۴، نقش عوامل مختلف در ناکارآمدی بعضی از بنگاه‌های دولتی، آثار انتقال هریک از فعالیت‌های صدر اصل ۴۴ و بنگاه‌های مربوط به بخش‌های غیردولتی، میزان آمادگی بخش‌های غیردولتی و ضمانت‌ها و راه‌های اعمال حاکمیت دولت، اتخاذ تصمیم خواهد شد. ان شاء...».

سیدعلی خامنه‌ای (اول خرداد هشتاد و چهار)

#### ۳-۳-۲ سیاست‌های کلی

با توجه به ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی و مفاد اصل ۴۳ و به‌منظور:

- شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی،
- گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی،

- ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری،
  - افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاون در اقتصاد ملی،
  - کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی،
  - افزایش سطح عمومی اشتغال،
  - تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها.
- مقرر می‌گردد:

**بند «الف» - سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن**

بخش دولتی:

۱. دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سالانه حداقل ۲۰ درصد کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند. با توجه به مسئولیت نظام در حسن اداره کشور، تداوم و شروع فعالیت ضروری، خارج از عناوین صدر اصل ۴۴ توسط دولت بنا به پیشنهاد هیئت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین مجاز است. اداره و تولید محصولات نظامی، انتظامی و اطلاعاتی نیروهای مسلح و امنیتی که جنبه محرمانه دارد، مشمول این حکم نیست.

۲. سرمایه‌گذاری و مالکیت و مدیریت درزمینه‌های مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به شرح ذیل توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز است:

۲-۱. صنایع بزرگ، صنایع مادر (از جمله صنایع بزرگ پایین‌دستی نفت و گاز) و معادن بزرگ (به‌استثنای نفت و گاز).

۲-۲. فعالیت بازرگانی خارجی در چارچوب سیاست‌های تجاری و ارزی کشور.

۲-۳. بانکداری توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های تعاونی سهامی عام و شرکت‌های سهامی عام مشروط به تعیین سقف سهام هر یک از سهام‌داران با تصویب قانون.

۲-۴. بیمه.

- ۲-۵. تأمین نیرو شامل تولید و واردات برق برای مصارف داخلی و صادرات.
  - ۲-۶. کلیه امور پست و مخابرات به استثنای شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی.
  - ۲-۷. راه و راه آهن.
  - ۲-۸. هواپیمایی (حمل و نقل هوایی) و کشتیرانی (حمل و نقل دریایی).
- سهام بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های صدر اصل ۴۴، با توجه به حفظ حاکمیت دولت و استقلال کشور و عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی، طبق قانون تعیین می‌شود.
- بند «ب» - سیاست‌های کلی بخش تعاونی:**
۱. افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵ درصد تا آخر برنامه پنج‌ساله پنجم.
  ۲. اقدام مؤثر دولت در ایجاد تعاونی‌ها برای بیکاران در جهت اشتغال مولد.
  ۳. حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها از طریق روش‌هایی از جمله تخفیف مالیاتی، ارائه تسهیلات اعتباری حمایتی به وسیله کلیه مؤسسات مالی کشور و پرهیز از هرگونه دریافت اضافی دولت از تعاونی‌ها نسبت به بخش خصوصی.
  ۴. رفع محدودیت از حضور تعاونی‌ها در تمام عرصه‌های اقتصادی از جمله بانکداری و بیمه.
  ۵. تشکیل بانک توسعه تعاون با سرمایه دولت با هدف ارتقای سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور.
  ۶. حمایت دولت از دستیابی تعاونی‌ها به بازار نهایی و اطلاع‌رسانی جامع و عادلانه به این بخش.
  ۷. اعمال نقش حاکمیتی دولت در قالب امور سیاست‌گذاری و نظارت بر اجرای قوانین موضوعه و پرهیز از مداخله در امور اجرایی و مدیریتی تعاونی‌ها.
  ۸. توسعه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و سایر حمایت‌های لازم به منظور افزایش کارآمدی و توانمندسازی تعاونی‌ها.
  ۹. انعطاف و تنوع در شیوه‌های افزایش سرمایه و توزیع سهام در بخش تعاونی و

اتخاذ تدابیر لازم به نحوی که علاوه بر تعاونی‌های متعارف، امکان تأسیس تعاونی‌های جدید در قالب شرکت سهامی عام با محدودیت مالکیت هریک از سهام‌داران به سقف معینی که حدود آن را قانون تعیین می‌کند، فراهم شود.

۱۰. حمایت دولت از تعاونی‌ها متناسب با تعداد اعضا.

۱۱. تأسیس تعاونی‌های فراگیر ملی برای تحت پوشش قرار دادن سه دهک اول جامعه به منظور فقرزدایی.

**بند «د» - سیاست‌های کلی واگذاری:**

۱. الزامات واگذاری.

۱-۱. توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی بر ایفای فعالیت‌های گسترده و اداره بنگاه‌های اقتصادی بزرگ،

۱-۲. نظارت و پشتیبانی مراجع ذی‌ربط بعد از واگذاری برای تحقق اهداف واگذاری،

۱-۳. استفاده از روش‌های معتبر و سالم واگذاری با تأکید بر بورس، تقویت تشکیلات واگذاری و برقراری جریان شفاف اطلاع‌رسانی، ایجاد فرصت‌های برابر برای همه، بهره‌گیری از عرضه تدریجی سهام شرکت‌های بزرگ در بورس به منظور دستیابی به قیمت پایه سهام،

۱-۴. ذی‌نفع بودن دست‌اندرکاران واگذاری و تصمیم‌گیرندگان دولتی در واگذاری‌ها،

۱-۵. رعایت سیاست‌های کلی بخش تعاونی در واگذاری‌ها.

۲. مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری.

وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در قالب برنامه‌ها و بودجه‌های مصوب به ترتیب زیر مصرف می‌شود:

۲-۱. ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی،

۲-۲. اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی

به منظور فقرزدایی،

۲-۳. ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته،

۲-۴. اعطای تسهیلات (وجوه اداره کشور) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و

بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذار شده و نیز برای

سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه یافته،  
۲-۵. مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور  
توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته،

۲-۶. تکمیل طرح‌های نیمه تمام شرکت‌های دولتی با رعایت بند «الف» این سیاست‌ها.

**بند «ه» - سیاست‌های کلی حاکمیت و پرهیز از انحصار:**

۱. تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی از طریق  
سیاست‌گذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت به‌ویژه در مورد اعمال موازین شرعی  
و قانونی در بانک‌های غیردولتی،

۲. جلوگیری از نفوذ و سیطره بیگانگان بر اقتصاد ملی،

۳. جلوگیری از ایجاد انحصار، توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم  
و تصویب قوانین و مقررات،

**بند «ج» - سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.**

با توجه به ضرورت شتاب گرفتن رشد توسعه اقتصادی کشور مبنی بر اجرای عدالت  
اجتماعی و فقرزدایی در چارچوب چشم‌انداز بیست‌ساله کشور:

- تغییر دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت،
- توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و حمایت از آن در جهت رقابت کالاها در بازارهای بین‌المللی،
- آماده‌سازی بنگاه‌های داخلی جهت مواجهه هوشمندانه با قواعد تجاری جهانی در یک فرایند تدریجی و هدفمند،
- توسعه سرمایه انسانی دانش پایه و متخصص،
- توسعه و ارتقای استانداردهای ملی و انطباق نظام‌های ارزیابی کیفیت با استانداردهای بین‌المللی،
- جهت‌گیری خصوصی‌سازی در راستای افزایش کارایی و رقابت‌پذیری و گسترش مالکیت عمومی و بنابر پیشنهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مطابق بند «۱» اصل ۱۱۰ ابلاغ می‌گردد.
- واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به بخش‌های

- خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی به شرح زیر مجاز است:
۱. بنگاه‌های دولتی که در زمینه معادن بزرگ، صنایع بزرگ و صنایع مادر (از جمله صنایع بزرگ پایین دستی نفت و گاز) فعال هستند. به استثنای شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز،
  ۲. بانک‌های دولتی به استثنای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات،
  ۳. شرکت‌های بیمه دولتی به استثنای بیمه مرکزی و بیمه ایران،
  ۴. شرکت‌های هواپیمایی و کشتیرانی به استثنای سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی،
  ۵. بنگاه‌های تأمین نیرو به استثنای شبکه‌های اصلی انتقال برق،
  ۶. بنگاه‌های پستی و مخابراتی به استثنای شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی،
  ۷. صنایع وابسته به نیروهای مسلح به استثنای تولیدات دفاعی و امنیتی ضروری به تشخیص فرمانده کل قوا.

### ۳-۳-۳ الزامات واگذاری

- الف) قیمت‌گذاری سهام از طریق بازار بورس انجام شود.
- ب) فراخوان عمومی با اطلاع‌رسانی مناسب جهت ترغیب و تشویق عموم به مشارکت و جلوگیری از ایجاد انحصار و رانت اطلاعاتی صورت پذیرد.
- ج) جهت تضمین بازدهی مناسب سهام شرکت‌های مشمول واگذاری، اصلاحات لازم در خصوص بازار، قیمت‌گذاری محصولات و مدیریت مناسب براساس قانون تجارت انجام گردد.
- د) واگذاری سهام شرکت‌های مشمول طرح در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های زیرمجموعه با کارشناسی همه‌جانبه صورت گیرد.
- ه) به منظور اصلاح مدیریت و افزایش بهره‌وری بنگاه‌های مشمول واگذاری با استفاده از ظرفیت‌های مدیریتی کشور اقدامات لازم جهت جذب مدیران باتجربه، متخصص و کارآمد انجام پذیرد.

فروش اقساطی حداکثر ۵ درصد سهام شرکت‌های مشمول بند «ج» به مدیران و کارکنان شرکت‌های فوق مجاز است.

و) با توجه به ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و تغییر وظایف حاکمیتی، دولت موظف است نقش جدید خود در سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت بر اقتصاد ملی را تدوین و اجرا نماید.

ز) تخصیص درصدی از منابع واگذاری جهت حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته در راستای وظایف حاکمیتی مجاز است.

### ۳-۴ خلق پول

خلق پول در بستر روند تکامل بانکداری و در دوره بانکداری تجاری شکل گرفت. از این رو برای ترسیم ظهور آن، لازم است روند تکاملی بانکداری را مورد بحث و بررسی قرار دهیم. روند تکاملی بانکداری را بعد از شکل‌گیری اولیه آن می‌توان به دو دوره تقسیم نمود:

#### ۳-۴-۱ دوره بانکداری تجاری

در انگلستان زرگرها در تحول بانک و بانکداری نقش برجسته‌ای ایفا نمودند. به این ترتیب که ابتدا تجار ثروتمند لندن، طلا و نقره خویش را به برج لندن (دژ شاهی) می‌سپردند؛ اما در سال ۱۶۴۰ میلادی، چارلز اول، پادشاه انگلستان با ضبط اموال تجار، ضربه سنگین و بزرگی به آنان وارد کرد. از این رو تجار تصمیم گرفتند اموال گران‌قیمت خود را در برابر اخذ سند و رسید به زرگرها بسپارند و با ارائه رسید، اموال خود را دریافت نمایند.

با صدور حجم بسیاری از اسناد «رسید» و با پشت‌نویسی و واگذاری آنها به دیگران، بانکداری پیشرفت کرد. زرگرها با فعال شدن این سیستم برای جلب سپرده‌ها، اسناد «رسید» صادر و به سپرده‌گذاران بهره پرداخت می‌کردند و یا به متقاضیان وام می‌دادند. پس در عمل کار اصلی بانک‌های امروزی انجام می‌شد، تا جایی که این اسناد از اعتبار بالایی برخوردار شده و هرکس وام درخواست می‌کرد؛ اگرچه وجهی در بانک موجود نبود؛ اما پرداخت وام با صدور رسید، انجام می‌شد. این روش، یعنی پرداخت وام و دریافت بهره با صدور رسید، برای بانک‌ها شرایطی طلایی ایجاد کرده بود. در سال ۱۶۷۲ میلادی،

ضربه سنگین دیگری به بازرگانان وارد شد. در این سال چارلز دوم، پادشاه انگلستان، از بانکداران زرگر قرض کلانی اخذ نمود؛ اما نتوانست آن را در سررسید معین بازپرداخت کند. از این رو با هجوم دارندگان اسناد «رسید»، زرگرها نتوانستند نسبت به نقد کردن اسناد خود پاسخگو باشند. آنان برای جلب مجدد مشتریان، تسهیلاتی در نظر گرفتند؛ و آن اینکه سپرده‌گذاران بتوانند بدون اطلاع قبلی نقود خویش را دریافت کنند که امروزه این تسهیلات حساب دیداری نامیده می‌شود. در دوره بانکداری تجاری، بانک ونیز در سال ۱۱۷۱ میلادی، بانک بارسلونا در سال ۱۴۰۱ میلادی به وسیله شهرداری بارسلون و دولت، بانک آمستردام در سال ۱۶۰۹ میلادی و بانک سوئد در سال ۱۶۵۶ میلادی به طور رسمی تشکیل شدند. این بانک‌ها اغلب به صورت شرکت‌های سهامی بوده و وظیفه نشر اسکناس و دریافت سپرده را در قرون هفدهم، هجدهم و نوزدهم برعهده داشتند. به افراد و دولت وام می‌دادند و در انجام معاملات اوراق بهادار فعالیت می‌کردند.

در این دوره، فعالیت بانک از قبول سپرده و صدور رسید به میزان سپرده آغاز شد و با توجه به قوانین آمار و احتمالات بدون پشتوانه برای کسب سود بیشتر، به خلق پول بانکی انجامید.

نشر اسکناس و خلق پول بانکی را می‌توان از دستاوردهای این دوره به حساب آورد. هدف بانک‌ها در این دوره کسب حداکثر سود به وسیله سپرده‌ها و پرداخت وام از محل مابه‌التفاوت سود پرداختی و دریافتی بوده است. به بیان دیگر در این دوره فقط شاهد بانک‌های تجاری هستیم و اثری از بانک مرکزی یا به بیان بهتر نظام بانکی، وجود ندارد. بنابراین از آنجاکه نظام بانکی و بانک مرکزی وجود نداشت تا عرضه پول را با سپرده قانونی کنترل کند؛ خلق پول نسبت به میزان تقاضا (بی‌نهایت) انجام می‌گرفت و این امر دو مشکل بزرگ ایجاد می‌کرد:

اول اینکه، به محض هجوم سپرده‌گذاران برای دریافت وجوه خود، بانک توان پاسخ‌گویی به همه آنها را نداشت؛ در نتیجه بانک ورشکست می‌شد و ورشکستگی بانک هم به معنای ورشکستگی یک بنگاه اقتصادی نبود؛ بلکه این وضعیت برای کل اقتصاد پدیدار شده و امنیت اقتصادی با مشکل مواجه می‌شد.

دوم اینکه، عرضه پول بدون حد و حصر انجام می‌گرفت و این موضوع تورم‌آفرین بود.



مکاتب مختلفی در این باره با توجه به مشکلات پدید آمده و وجود سود بی‌شمار برای بانکداران راهکارهایی ارائه داده‌اند. بنابراین ادامه بحث را با بررسی این موضوع پی می‌گیریم.

### ۱-۴-۳ مکاتب پولی

#### الف) مکتب پولی

طرفداران این مکتب انتشار اسکناس بدون پشتوانه را علت بحران‌های اقتصادی محسوب کرده و معادل صد درصد پشتوانه فلز گرانبها را برای انتشار اسکناس ضروری می‌دانستند. تفکر این گروه از اندیشه اقتصاددانان کلاسیک که مداخله دولت را در اقتصاد جایز نمی‌دانستند، نشئت می‌گرفت. این گروه معتقد بودند که در صورت انتشار اسکناس بدون پشتوانه، تورم افزایش یافته و تخصیص منابع مختل می‌شود و حجم سرمایه‌گذاری و روند رشد کاهش می‌یابد. در دوره نشر اسکناس، بانک‌های تجاری صدور رسیده‌های یادشده را به عهده داشتند که با خلق پول بانکی، صدور این رسیده‌ها به شدت افزایش یافته بود.

#### ب) مکتب بانکداری

این گروه اغلب بانکداران، سیاست‌مداران و برنامه‌ریزان اقتصادی بودند که معتقدند هرگاه اقتصاد جامعه اقتضا کند؛ بانک‌ها به انتشار اسکناس مبادرت می‌کنند. خواه پشتوانه وجود داشته یا نداشته باشد؛ یعنی برای رشد و توسعه، منابع مالی، لازم و ضروری بوده و انتشار اسکناس برای تأمین منابع مالی برنامه‌ها امری بدیهی بود. به‌علاوه در صورت عدم انتشار پول، با توجه به حجم مبادلات، رکود اقتصادی ایجاد می‌شد.

#### ج) مکتب پورسانتاژ

این گروه نسبت به دو گروه یادشده اعتقادی بینابین دارند و معتقدند برای چاپ اسکناس باید تا حد امکان پشتوانه نگهداری شود؛ اما در مواقع ضروری با رعایت احتیاط، اسکناس بدون پشتوانه نیز می‌توان منتشر کرد. به این معنا که نسبت به شرایط موجود، به‌گونه‌ای عمل نماییم که اقتصاد نه دچار رکود شود و نه تورم را تجربه کند. این ایده مورد استقبال قرار گرفت و بانکداری با توجه به این موضوع و اعمال شرایط یادشده با ظهور بانک مرکزی، توسعه یافت.

### ۲-۴-۳ دوره نظام بانکداری

از ابتدای قرن بیستم در بیشتر کشورهای صنعتی و در حال توسعه، صحبت از نظام بانکی به میان آمد. به این ترتیب که با روند رو به گسترش بانک‌های تجاری و افزایش فعالیت‌های آنها با هدف کسب حداکثر سود برای هر بانک، مصالح جامعه و اقتصاد کشورها تحت تأثیر قرار می‌گرفت و یا به منافع ملی کشور توجهی نمی‌شد.

از این رو سیاست‌گذاران و اقتصاددانان تصمیم گرفتند که بانک‌ها را در یک نظام متشکل، سازماندهی نمایند. این نظام بانکی می‌بایست به یک مجموعه مقررات متکی می‌بود تا علاوه بر کسب سود و کارایی، در راستای توسعه اقتصادی کشور نیز قرار گیرد. از ویژگی‌های این دوره، تقسیم بانک‌ها به بانک‌های تجاری و غیرتجاری و وجود بانک مرکزی در رأس هر نظام بانکی است. در این نظام، امور بانکی در قالب یک نظام بانکی مدیریت می‌شود. به این ترتیب بانک مرکزی به منظور صیانت از سپرده‌گذاران و جلوگیری از ورشکستگی بانک‌ها و همچنین مدیریت نقدینگی (عرضه پول) و سایر وظایفی که بعدها برای آن تعیین شد؛ در رأس بانک‌های تجاری قرار گرفت.

با توضیح این موارد پی می‌بریم که وجود سپرده قانونی برای صیانت از وجوه سپرده‌گذاری، یک ضرورت است. حال با توجه به مطالب طرح شده، موضوع خلق پول را مورد بحث قرار می‌دهیم.

### ۳-۴-۳ خلق پول بانکی

خلق پول به معنای انتشار اسکناس و ضرب سکه نیست. انتشار اسکناس و ضرب سکه از وظایف بانک مرکزی است که به این عمل خلق پول گفته نمی‌شود؛ بلکه مفهوم آن همان نشر اسکناس و ضرب سکه است. خلق پول مختص بانک‌های تجاری بوده که منشأ آن وجه نقد موجود در بانک‌هاست.

خلق پول بانکی، میزان پولی است که از طریق سپرده‌های دیداری به وسیله مؤسسات مالی‌ای ایجاد می‌شود که حق گشایش حساب دیداری دارند. در نظام بانکی، ضریب خلق پول، همان ضریب فزاینده عرضه پول از طریق سپرده‌های دیداری در نظام

بانکی بوده که برابر  $\frac{1}{r+c+e+rt}$  است. از این کسر این‌گونه برداشت می‌شود: هر

مقدار که از بانک‌های تجاری وجوهی با عنوان سپرده قانونی (F)، سپرده اضافی (e) و وجوه نقد (C) خارج شود؛ میزان خلق پول کمتر خواهد بود. در این کسر هرچه نرخ سپرده قانونی حساب‌های غیردیداری (F) و نسبت سپرده‌های غیردیداری به دیداری (t) بزرگ‌تر باشد؛ میزان خلق پول کمتر می‌شود. این نکات به معنای آن است که نظام بانکی ربوی از این طریق می‌تواند چندین برابر سپرده‌های جذب شده (وجوه موجود در بانک) اعطای وام کرده و چندین برابر سود متوجه سهام‌داران نماید. مکانیسم خلق پول را می‌توانیم با فرمول ساده خلق پول، یعنی با در نظر گرفتن سپرده قانونی به‌عنوان تنها عامل آن با ارائه یک مثال، بیان کنیم.

مثال: فرض کنید فردی مبلغ ۱۰۰۰ ریال به بانک تجاری A با عنوان سپرده دیداری به ودیعه می‌گذارد و نرخ سپرده قانونی ۲۰ درصد است. از طریق ترازنامه بانک تا پنج مرحله چگونگی مکانیسم خلق پول را نشان می‌دهیم. سپس میزان خلق پول را از ۱۰۰۰ ریال به‌دست می‌آوریم.

جدول ۳-۱ ترازنامه بانک A (۱)

موضوع	میزان	موضوع	میزان
سندوق	۸۰۰	سپرده دیداری	۱۰۰۰
سپرده قانونی	۲۰۰		
جمع	۱۰۰۰	جمع	۱۰۰۰

جدول ۳-۲ ترازنامه بانک A (۲)

موضوع	میزان	موضوع	میزان
سندوق	۶۴۰	سپرده دیداری اول	۱۰۰۰
سپرده اول	۲۰۰		
سپرده دوم	۱۶۰	سپرده دیداری دوم	۸۰۰
تسهیلات	۸۰۰		
جمع	۱۸۰۰	جمع	۱۸۰۰

جدول ۳-۳ ترازنامه بانک A (۳)

میزان	موضوع	میزان	موضوع
۱۰۰۰	سپرده دیداری اول	۵۱۲	صندوق
		۲۰۰	سپرده قانونی اول
۸۰۰	سپرده دیداری دوم	۱۶۰	سپرده قانونی دوم
		۱۲۸	سپرده قانونی سوم
۶۴۰	سپرده دیداری سوم	۸۰۰	تسهیلات اول
		۶۴۰	تسهیلات دوم
۲۲۴۰	جمع	۲۲۴۰	جمع

جدول ۳-۴ ترازنامه بانک A (۴)

میزان	موضوع	میزان	موضوع
۱۰۰۰	سپرده دیداری اول	۳۲۷/۶۸	صندوق
		۲۰۰	سپرده قانونی اول
۸۰۰	سپرده دیداری دوم	۱۶۰	سپرده قانونی دوم
		۱۲۸	سپرده قانونی سوم
۶۴۰	سپرده دیداری سوم	۱۰۲/۴	سپرده قانونی چهارم
		۸۱/۹۲	سپرده قانونی پنجم
۵۱۲	سپرده دیداری چهارم	۸۰۰	تسهیلات اول
		۶۴۰	تسهیلات دوم
۴۰۹/۶	سپرده دیداری پنجم	۵۱۲	تسهیلات سوم
		۴۰۹/۶	تسهیلات چهارم
۳۳۶۱/۶	جمع	۳۳۶۱/۶	جمع

جدول ۳-۵ ترازنامه بانک A (۵)

میزان	موضوع	میزان	موضوع
۱۰۰۰	سپرده دیداری اول	۴۰۹/۶	صندوق
		۲۰۰	سپرده قانونی اول
۸۰۰	سپرده دیداری دوم	۱۶۰	سپرده قانونی دوم

جدول ۳-۵ ترازنامه بانک A (۵)

موضوع	میزان	موضوع	میزان
سپرده قانونی سوم	۱۲۸	سپرده دیداری سوم	۶۴۰
سپرده قانونی چهارم	۱۰۲/۴		
تسهیلات اول	۱۰۰	سپرده دیداری چهارم	۵۱۲
تسهیلات دوم	۶۴۰		
تسهیلات سوم	۵۱۲		
جمع	۲۹۵۲	جمع	۲۹۵۲

در یک مدل ساده، خلق پول با فرمول زیر به دست می آید:

$$ML = X \cdot 1/r$$

$X$  = پول اولیه،  $r$  = سپرده قانونی

از آنجاکه شرایط واقعی مبالغی از پول به طور نقد از سیستم بانکی خارج می شود؛ فرمول خلق پول به این صورت درمی آید:

$$ML = X \cdot 1/r - S$$

درصد  $S$  مقدار پولی است که از سیستم بانکی به صورت اسکناس و مسکوکات خارج می شود.

میزان خلق پول از ۱۰۰۰ ریال با فرض خارج شدن پول از بانک برابر است با؛

$$ML = X \cdot 1/r$$

$$R = 20\%$$

$$1000 * 5 = 5000$$

ملاحظه می شود که خلق پول بانکی به وسیله سپرده های دیداری ایجاد می شود و میزان آن از یک سو تابع مستقیمی است از میزان وجوهی که با عنوان هرگونه سپرده که در بانک به ودیعه گذاشته می شود، و از سوی دیگر تابع معکوسی است از درصد وجوهی که تحت هر عنوان از جمله سپرده قانونی از بانک خارج می شود. این وجوه ممکن است به وسیله اشخاص یا بانک مرکزی از بانک تجاری خارج شوند. موارد یادشده از ویژگی بانکداری است.

حال سؤال این است که آیا روند یادشده از نقطه نظر میزان سپرده قانونی و توزیع درآمد حاصل از خلق پول در بانکداری با مبانی بانکداری اسلامی در یک راستاست یا خیر؟ اگر نیست چه ملاحظاتی مورد نیاز است تا رویکرد بانکداری اسلامی را داشته باشد؟

تاریخچه بانکداری معاصر نشان می‌دهد که هدف از مقررات مربوط به اندوخته نقدی عبارت است از: حمایت از منافع صاحبان حساب و حفاظت از وضعیت پولی بانک‌ها. در مرحله بعدی در بانکداری ربوی، اندوخته نقدی مورد بهره‌برداری دیگری نیز قرار گرفت. وجود این مقررات باعث شد که بانک مرکزی فعالیت‌های اقتصادی و عرضه سرمایه بانک‌های عمومی را تحت کنترل خود قرار دهد و این مقررات برای اجرای سیاست‌های بانک مرکزی ابزار مهمی تلقی گردد. از این رو چنانچه بانک مرکزی به گسترش اعتبار در اقتصاد مشغول باشد، می‌تواند نسبت اندوخته نقدی را کاهش دهد.<sup>۱</sup>

بعضی از اندیشمندان پولی و بانکی معتقدند که حتی اگر بانکی به لحاظ قانونی مجبور به نگهداری مقادیری ذخیره نباشد؛ باید بخشی از وجوه نقد را برای جوابگو بودن به جریانات نقدی خروجی، نزد خود نگهداری نماید. بنابراین باید با داشتن ضوابطی بتواند جریانات خروجی نقدینگی از دست‌رفته را جایگزین نماید.<sup>۲</sup>

سپرده قانونی درصدی از سپرده‌هاست که به منظور حمایت از بانک‌های تجاری در مواقع هجوم سپرده‌گذاران برای دریافت سپرده خود، به وسیله بانک مرکزی از بانک‌ها دریافت می‌شود تا از ورشکستگی آنها جلوگیری کند. سپرده‌های دیداری منشأ این خطر نبوده و از سوی صاحبان این سپرده هیچ قصوری انجام نمی‌گیرد. این بانک است که از نظر ماهیت بانکی خود، خلق پول کرده و برای وجوه سپرده‌گذاران خطر ایجاد می‌کند. از این رو نظام بانکی تشکل یافت و در رأس آن بانک مرکزی قرار گرفت و برای دور کردن ریسک از بانک‌های تجاری، سپرده قانونی وضع گردید. فرایند خلق پول اغلب باعث سودآوری بیشتر بانک‌های تجاری می‌شود و مردم و صاحبان سپرده‌ها نیز از خدمات نمایندگی و عام‌المنفعه بانک‌ها بهره‌مند می‌شوند. اقتصاد و جامعه هم از تبدیل وجوه نقد به دارایی یا

۱. نجات‌الله صدیق، *بانکداری بدون ربا*، صص ۱۱۶ - ۱۱۷.

۲. عباس عرب‌مازار و حسنعلی قنبری، *مبانی نظری مدیریت نقدینگی در بانک‌ها*، هشتمین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۶۷، ص ۲۴۱.

سرمایه و ایجاد ظرفیت اقتصادی، بیشتر منتفع می‌گردند. براساس بحث نحوه خلق پول بانکی، هر قدر سپرده قانونی بیشتر باشد؛ خلق پول کمتر می‌شود؛ از این رو با سپرده قانونی ۱۰۰ درصد میزان خلق پول صفر خواهد شد. تعدادی از اندیشمندان اقتصادی معتقدند از آنجاکه خلق پول زمینه ریسک‌پذیری سپرده‌ها را فراهم می‌کند؛ در نتیجه باید از خلق پول جلوگیری نمود و بعضی دیگر اعتقاد دارند که بحث نگهداری صد درصد ذخیره — که در نوشته‌های فیشر (۱۶۴۵) و هنری سیمون (۱۹۴۸) مطرح گردیده بود — اینک دوباره احیا شده و برای حفظ بیشتر نظام بانکداری در اسلام و پیشگیری از بروز مشکلاتی مشابه آنچه در سال‌های بحران گریبان‌گیر شبکه‌های بانکی غرب صنعتی بوده؛ درباره حساب‌های جاری و قرض‌الحسنه نیز بیان شده است.<sup>۱</sup>

گروه زیادی از اندیشمندان اقتصاد اسلامی و بانکداری اسلامی از جمله منذر قحف (۱۹۸۷)، الجرحی (۱۹۸۳) و میرآخور (۱۹۸۹) قائل به نگهداری ۱۰۰ درصد اندوخته قانونی برای سپرده‌های دیداری می‌باشند.<sup>۲</sup>

در این راستا توتونچیان بیان می‌دارد:

«هدف از پیشنهاد ۱۰۰ درصد سپرده قانونی از یک‌طرف ممکن است برای جلوگیری از خلق پول باشد و از طرف دیگر، همان‌طور که میلستون فریدمن گفته است (۱۹۶۹) برای جلوگیری از مداخله دولت و استقلال نظام بانکی بوده است. در جای دیگر فریدمن نگران فاصله زمانی بین تزریق پول در جامعه و تولید بوده است؛ چرا که در بانکداری ربوی، ابتدا پول در جامعه تزریق شده، سپس درصدی از آن به سرمایه تبدیل می‌شود و بقیه راهی بازار سفته‌بازی و احتکار و کنز (بازار پول) می‌شود.<sup>۳</sup>

توتونچیان بدون اینکه میان نوع سپرده‌ها تفکیک قائل شود؛ معتقد است سپرده

---

۱. مرتضی عمادزاده، تحلیل نظری بر نظام بانکداری اسلامی و ارزیابی کوتاهی از میزان موفقیت آن، پنجمین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۷۳، ص ۳۷۹.

۲. میرآخور محسن‌خان، مطالعات نظری در بانکداری و مالیه اسلام، ترجمه محمد ضیایی بیگدلی، مؤسسه بانکداری ایران، تهران ۱۳۷۰، ص ۲۶۹.

۳. ایرج توتونچیان، ارزیابی پایه‌های نظری عملکرد بانکداری بدون ربا در ایران، ششمین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۷۳، ص ۹۷.

قانونی در نظام بانکداری سنتی برای کنترل حجم پول و جلوگیری از افراط در ایجاد آن به وسیله بانک‌هاست. در حالی که اگر بانک اسلامی واقعی به وجود آید؛ بانک از یک سو وکیل و از سوی دیگر شریک سرمایه‌گذار محسوب می‌شود. دلیلی برای حفظ سپرده‌های قانونی وجود ندارد؛ زیرا سپرده‌ها به وسیله عقود اسلامی می‌توانند به سرمایه تبدیل شوند و افزایش سرمایه نه فقط عاملی منفی نبوده؛ بلکه سازنده و مفید است.<sup>۱</sup>

«الترکمانی» با تفکیک سپرده‌ها معتقد است: «سپرده‌هایی که ممکن است برای نقدینگی اقتصاد مشکل ایجاد کنند؛ سپرده‌های دیداری‌اند و این سپرده‌ها به دلیل محدودیت‌هایی که در اسلام برای نگهداری از آنها وضع شده است (مانند تشریح زکات و حرمت کنز) رقم قابل توجهی را در میزان سپرده‌ها نداشته‌اند و بخش اعظم آنها به صورت سپرده سرمایه‌گذاری جلوه خواهد کرد. اما سپرده‌های سرمایه‌گذاری نیز به منظور به کارگیری در فعالیت اقتصادی و بهره‌مند شدن از سود آنها ایجاد شده‌اند و اغلب پس از اتمام دوره مالی می‌توانند سپرده‌های خود را از بانک دریافت کنند؛ بنابراین به اندوخته قانونی نیازی نیست».<sup>۲</sup>

«چپرا» معتقد است که چون سپرده‌های سرمایه‌گذاری دارای ماهیت سرمایه‌اند و تمام انواع سرمایه از نگهداری این ذخیره معافند، بنابراین نمی‌بایست برای این نوع سپرده‌ها، ذخیره قانونی نگهداری نمود.<sup>۳</sup>

یاسری نیز درباره سپرده قانونی سپرده‌های سرمایه‌گذاری می‌نویسد: «سپرده‌های سرمایه‌گذاری با آگاهی کامل سپرده‌گذاران مصروف سرمایه‌گذاران بانک در پروژه‌های ریسک‌پذیر می‌شود. بنابراین سپرده‌های مذکور نه تنها توسط بانک تضمین نمی‌شود بلکه مشمول سپرده قانونی هم نمی‌شود».<sup>۴</sup>

با وجود این مطالب، فرزین‌وش و فراهانی‌فرد در مقاله‌ای با عنوان «ذخیره قانونی بر سپرده‌های بانکی»، بیان می‌دارند: «آن گروه از اقتصاددانان ایرانی که در چارچوب

۱. همان، ص ۱۰۸.

۲. عرفان‌خالد الترمکمانی، *السیاسة النقدیه و المصرفیه فی الاسلام*، مؤسسه الرساله، عمان، ۱۹۸۸، صص ۲۷۰-۲۷۳.

۳. محمد عمر چپرا، *نحوه نظام نقدی عادل*، المعهد العالمی للفکر الاسلامی، الطبقة الثالثه ۱۴۱۲ق، صص ۲۱۵-۲۱۷.

۴. علی یاسری، همان، ۱۳۸۱، ص ۶۵.



بانکداری بدون ربا، مقالاتی نوشته‌اند؛ به‌طور کلی نگهداری اندوخته قانونی را در همه سپرده‌ها مطرح کرده‌اند. تا آنجا که مهدوی (۱۳۶۹) تغییر در اندوخته قانونی سپرده‌های سرمایه‌گذاری را از ابزارهای سیاست پولی قلمداد کرده و گفته است: «میزان سپرده‌های قانونی، مستقیماً بر سود سپرده‌گذار از دو طریق تأثیر می‌گذارد؛ اول از طریق افزایش سهم سود این سپرده‌ها در تسهیم نسبت سود بانک و مشتری و دوم از طریق نسبت بیشتر این سپرده‌ها که وارد عملیات می‌شوند». بنابراین هر قدر ذخایر قانونی این سپرده‌ها بیشتر باشد؛ سود قابل پرداخت به سپرده‌گذار کمتر است و در نتیجه، حجم کمتری از سپرده‌ها ممکن است جذب بانک شود.<sup>۱</sup>

موسویان (۱۳۷۸) نیز معتقد است: «بانک مرکزی، ذخایر قانونی سپرده‌های بانکی را به‌عنوان مشارکت قبول کرده و متناسب با سیاست‌های اقتصادی، در خرید و فروش سپرده‌های انتقال‌پذیر بانک‌های تخصصی، سرمایه‌گذاری کرده و به بانک‌های عمومی از این بابت سود می‌پردازد».<sup>۲</sup> البته این موضوع از وظایف بانک مرکزی نبوده و بانک مرکزی نباید در فعالیت بانکی وارد شود.

در بند «۳» ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی کشور، مصوب سال ۱۳۵۱، اختیار تعیین نسبت سپرده قانونی که حداقل آن ۱۰ درصد و حداکثر آن ۳۰ درصد است به بانک مرکزی محول شده و براساس آن در سال‌های مختلف، نسبت سپرده‌های قانونی در بانک‌های تجاری و تخصصی برای حساب‌های مختلف به‌شرح جداول زیر تعیین گردیده است.

جدول ۳-۶ نسبت (درصد) سپرده‌های قانونی به بانک‌های تجاری در دهه گذشته

سال	جاری قرض‌الحسنه	پس‌انداز	سپرده کوتاه‌مدت	سپرده بلندمدت (۱-۵ سال)
۱۳۶۰	۱۷	۱۵	۱۵	۱۵
۱۳۶۲	۲۷	۲۵	۲۵	۲۵

۱. اسدالله فرزین‌وش و سعید فراهانی‌فرد، «ذخیره قانونی بر سپرده‌های بانکی ماهیت حقوقی و کارکرد اقتصادی»،

فصلنامه اقتصاد اسلامی، شماره ۷، ص ۴۹.

۲. همان.

جدول ۳-۶ نسبت (درصد) سپرده‌های قانونی به بانک‌های تجاری در دهه گذشته

سال	جاری قرض‌الحسنه	پس‌انداز	سپرده کوتاه‌مدت	سپرده بلندمدت (۱-۵ سال)
۱۳۷۰	۳۰	۳۰	۲۵	۱۵(۵-۲)۲۵(۱)
۱۳۷۲	۳۰	۳۰	۲۵	۱۰(۵) ۱۵ (۳-۲)۲۵(۱)
۱۳۷۴	۳۰	۳۰	۲۵	۱۰(۵) ۱۵(۳و۲)۲۵(۱)
۱۳۷۵	۳۰	۲۵	۲۵	۱۰(۵) ۱۵(۳و۲)۲۵(۱)

جدول ۳-۷ نسبت (درصد) سپرده‌های قانونی به بانک‌های تخصصی<sup>۱</sup>

سال	جاری قرض‌الحسنه	پس‌انداز قرض‌الحسنه	سپرده کوتاه‌مدت	سپرده بلندمدت
۱۳۶۰	۱۷	۱۵	۱۵	۱۵
۱۳۶۲	۱۷	۱۵	۱۵	۱۵
۱۳۷۰	۱۷	۱۵	۱۵	۱۵
۱۳۷۲	۱۷	۱۵	۱۵	۱۵
۱۳۷۴	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰
۱۳۷۵	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با توجه به این اختیار قانونی و به‌موجب بخشنامه شماره م ب، ۸۲۷ مورخ ۱۳۸۳/۶/۴، مقرر داشت که از اول آذرماه ۱۳۸۳، امر تودیع سپرده‌های قانونی — که در گذشته با توجه به ماهیت انواع مختلف سپرده‌های بانکی مشمول نرخ‌های متفاوت بود — با نرخ یکسان ۱۷ درصد انجام گیرد. کاربرد این بخشنامه فقط به بانک‌های تجاری معطوف است و تودیع سپرده قانونی درباره بانک‌های تخصصی دولتی مانند کشاورزی، مسکن، صنعت و معدن و ... کماکان در سطح همان حداقل تعیین شده قانون پولی و بانکی قرار دارد.

قانون عملیات بانکی بدون ربا درباره سپرده قانونی و نرخ آن به‌طور کامل سکوت نموده و همان‌گونه که بیان شد بانک مرکزی براساس قانون پولی و بانکی سال ۱۳۵۱،

۱. محمود بهمنی، عملکرد ابزارهای سیاست پولی در نظام بانکداری بدون ربا در دهه گذشته، هشتمین سمینار بانکداری اسلامی، صص ۳۳۶-۳۳۷.

نرخ سپرده قانونی را تعیین کرده است؛ اما در ماده (۱۱) آیین‌نامه قانون عملیات بانکی بدون ربا، پس از موضوع وضع سپرده قانونی، درباره درآمد حاصل از خلق پول بانکی بحث شده است.

به این ترتیب با توجه به قانون عملیات بانکی بدون ربا، قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱، آیین‌نامه‌های مربوط و نظرات اعلام شده اندیشمندان، لازم است موضوع سپرده قانونی به‌طور دقیق‌تر مورد پیگیری قرار گیرد. بنابراین از یک‌سو ضرورت وضع سپرده قانونی از نظر صیانت از وجوه سپرده‌گذاران و از سوی دیگر پرداختن به نحوه توزیع درآمدهای حاصل از خلق پول و همچنین ابزار سیاست پولی، از موضوع‌های مهم در این باره است.

### ۱-۳-۳-۳ ضرورت وضع سپرده قانونی

اولین سؤال این است که آیا برای همه سپرده‌ها ذخیره قانونی لازم و ضروری است؟ از دو دیدگاه می‌توان به این سؤال پاسخ داد: یکی از جایگاه ابزار سیاست‌گذاری و دیگری از موضع بیمه وجوه سپرده‌گذاری شده و مراقبت از وجوه سپرده‌گذاران و جلوگیری از ورشکستگی بانک‌های تجاری. درباره موضوع سیاست‌گذاری در مجموعه دیگری بحث خواهیم کرد. در اینجا لازم است به‌دقت ماهیت انواع سپرده‌ها را مورد بررسی قرار دهیم. به‌طور کلی در سیستم بانکی قانون عملیات بانکی بدون ربا، سه نوع سپرده در نظر گرفته شده است:

۱. سپرده قرض‌الحسنه جاری،

۲. سپرده پس‌انداز قرض‌الحسنه،

۳. سپرده سرمایه‌گذاری.

سپرده‌ها عموماً وکالتی‌اند. در این راستا: سپرده قرض‌الحسنه جاری، سپرده‌ای با ماهیت قرضی نبوده و به‌کارگیری عنوان قرض‌الحسنه برای آن خطا محسوب می‌شود.<sup>۱</sup> بنابر ماده (۱۵) آیین‌نامه قانون عملیات بانکی بدون ربا «قرض‌الحسنه عقدی است که به‌موجب آن یکی از طرفین (قرض‌دهنده) مقدار معینی از مال خود را به طرف دیگر

---

۱. سیدعباس موسویان، ارزیابی عملکرد سپرده‌های بانکی در بانکداری بدون ربا، همان، ص ۴۴۰.

(قرض گیرنده) تملیک می‌کند که قرض گیرنده، مثل و یا در صورت امکان قیمت آن را به قرض دهنده رد نماید. در سپرده‌های جاری، افراد وجوه خود را در عوض دریافت خدمات نمایندگی (دریافت طلب و پرداخت بدهی‌های صاحب سپرده) نزد بانک می‌گذارند. یعنی سپرده‌گذار و بانک هر دو از این فعالیت نفع می‌برند و به شکل دیگری دو طرف با هم مراوده دارند. از این رو قرض و یا قرض الحسنه نبوده و این سپرده‌ها از نظر ماهیت و تعریف بانک (وکیل) اگر قرض مفروض گردد؛ قرض ربوی خواهد بود. بنابراین قرض نیست و عقد وکالت است.

سپرده پس‌انداز قرض الحسنه نیز عنوان درستی نیست. چرا که سپرده‌گذار به بانک قرض نمی‌دهد؛ بلکه بانک را وکیل می‌کند که به دیگران قرض الحسنه بدهد. کمالینکه سپرده‌های سرمایه‌گذاری نیز سپرده‌های وکالتی است؛ چرا که بانک‌ها به وکالت از سپرده‌گذاران آنها را مصرف می‌کنند. حال با شناخت ماهیت سپرده‌ها، به موضوع ضرورت وضع سپرده‌های قانونی می‌پردازیم.

از نظر آمار و احتمالات، سپرده‌های دیداری همیشه مبالغ زیادی مانده خواهند داشت اگرچه به نظر می‌رسد نباید سپرده قانونی در بانکداری اسلامی وجود داشته باشد؛ چرا که در اقتصاد اسلامی، معطل ماندن منابع و امکانات اقتصادی، کنز محسوب شده و حرام است.<sup>۱</sup> ولی از محل این سپرده‌ها، تسهیلات اعطا شده و با ادامه این روند، خلق پول انجام می‌گیرد و سپرده‌ها ریسک‌پذیر می‌شوند. بنابراین به نظر می‌رسد برای پوشش ریسک سپرده قانونی امری ضروری است. این موضوع برای سپرده‌های غیردیداری بانکی همین حکم را دارد، ولی ریسک همچنان دیده می‌شود. در کنار این موضوع باید توجه داشت که سپرده‌های دیداری با احتساب خلق پول به مراتب بیش از کارمزد احتسابی دارای درآمد می‌باشد. درآمد حاصله علاوه بر پوشش ریسک و کارمزد احتسابی، لازم است بین سپرده‌گذار، بخش عمومی اقتصاد و بانک تقسیم شود، بنابراین در این باره فقط سپرده قانونی در پاسخ‌گویی به مراجعه سپرده‌گذاران برای وجوه نقد بیش از نقدینگی بانک، لازم است و میزان آن رابطه‌ای غیرمستقیم به میزان الکترونیکی شدن فعالیت

۱. محمدعلی تسخیری، مبانی فقهی بانکداری اسلامی، یازدهمین سمینار بانکداری اسلامی، ص ۲۱.

بانک‌ها و تابع مستقیم باوجود رشد و توسعه و گسترش فعالیت‌های اقتصادی دارد. با توجه به ماهیت بانک (دریافت و پرداخت مدام قرض) در قرض دادن سپرده‌های پس‌انداز، سپرده‌های قانونی برای بانک امر لازمی محسوب می‌شود؛ اما سپرده‌های سرمایه‌گذاری یا سپرده‌های وکالتی (به نقل از میرآخور)<sup>۱</sup> - که همان سپرده‌های سرمایه‌گذاری محسوب می‌شوند - وضع دیگری نمی‌یابند و واقع امر این است که وجوه سپرده‌های سرمایه‌گذاری می‌بایست به‌وسیله بانک به دارایی تبدیل شوند. در چنین شرایطی به‌نظر می‌رسد که بانک وکیل بوده و لازم است کل وجه را به دارایی یا سرمایه تبدیل کند و ریسک‌پذیری آن را نیز صاحب سپرده براساس ماهیت بانکداری اسلامی پذیرفته است. از این‌رو اختصاص سپرده قانونی ضرورتی ندارد؛ اما بانک از نظر ویژگی بانکی و دارا بودن خصلت خلق پول، به راه‌هایی دست یافته که با اختصاص دادن وجوه صاحب سپرده و تبدیل آن به دارایی یا سرمایه، وجوه از طریق خرید دارایی و سرمایه به‌وسیله بانک با گشایش حساب دیداری برای دریافت‌کننده تسهیلات یا با صدور چک بانکی در بانک، قابلیت ماندگاری کسب می‌کند و خلق پول انجام می‌گیرد.

از این‌رو لازم است برای آنها سپرده قانونی وضع نمود. اگر چک پول حذف شود و بانک را از گشایش حساب دیداری برای افراد محروم نماییم؛ در این صورت، وضع سپرده قانونی و جاهتی نخواهد داشت. نکته مهم غیرممکن بودن این موضوع برای بانک است. بنابراین با توجه به مسائل مطروحه و منطق ارائه شده، دریافت سپرده قانونی از سپرده‌های سرمایه‌گذاری و سایر سپرده‌های وکالتی نه فقط موجه خواهد بود؛ بلکه یک ضرورت بانکی است. نکته حائز اهمیت اینکه در بانکداری اسلامی، سپرده قانونی، ابزار سیاست‌گذاری نیست و میزان و نرخ آن باید به اندازه‌ای باشد که امنیت سپرده‌ها و ارائه فعالیت بانکی را تضمین کند. این نرخ نباید از یک مقدار مشخص - که با کارشناسی تعیین می‌شود - کمتر یا بیشتر باشد؛ زیرا که ضمانت ادامه فعالیت بانک‌ها و بیمه نمودن سپرده‌های سپرده‌گذاران در صورت نرخ کمتر مورد اشکال و مخاطره قرار می‌گیرد و اگر این نرخ از مقدار تعیین شده بیشتر باشد؛ کنز محسوب شده و حرام شرعی است و موجب رکود و محرومیت فرایند اقتصادی از دستیابی به منابع

1. Khan and Mirakhor, 1993.

مالی می‌شود. گفتنی است که منابع مالی اختصاصی تزریق شده به اقتصاد به‌وسیله بانک‌ها، از سپرده‌های جذب شده بیشتر است. این نشان‌دهنده وجود خلق پول بانکی است. وجود خلق پول برای بانک‌ها و رشد و توسعه اقتصادی لازم است و میزان خلق پول، نشان‌دهنده رونق یا رکود بازار و توانمندی و کارایی بانک محسوب می‌شود. اگر اقتصاد در رونق اقتصادی باشد؛ حجم مبادلات بالا رفته و با فرض انتقال وجوه به‌وسیله حساب دیداری (چک)، خلق پول نیز افزایش می‌یابد و در صورت کسادی اقتصاد، میزان خلق پول کاهش می‌یابد و بانک با اعطای تسهیلات بیشتر (از نظر تعداد و مقدار) در شرایط رونق و کارآمدی و به‌وسیله دریافت حق‌الوکاله بیشتر، پاداش خود را دریافت می‌کند. این موضوع علامت بسیار خوبی برای بانک مرکزی است که آیا در مراحل بعدی به نشر اسکناس و ضرب مسکوکات بپردازد یا خیر؟ وجود خلق پول در روند رشد و توسعه، شبیه موجودی انبار است که از یک‌سو در علامت‌دهی به بازار برای ورود سرمایه یا خروج سرمایه، افزایش یا کاهش تولید، عمل می‌کند و از سوی دیگر وجود موجودی انبار، موجب پاسخ‌گویی سریع به تقاضای پیش‌بینی نشده بازار خواهد شد. از ویژگی خلق پول این است که نیاز بازار را به منابع مالی به‌طور سریع پاسخ‌گو بوده؛ هرچند بانک مرکزی، اسکناس جدیدی منتشر نکند و بانک تجاری نیز سپرده جدیدی را از سپرده‌گذاران دریافت نکرده باشد. البته از این مثال نباید این‌گونه برداشت کرد که وجوه نقد، شبیه کالا است؛ نه، این تمثیلی است برای انتقال موضوع به مخاطب.

میزان خلق پول به کارایی بانک، از جمله میزان توانایی آن در جذب وجوه به بانک و جلوگیری از خروج وجوه از بانک و نرخ سپرده قانونی (در شرایطی که نرخ سپرده قانونی را به‌عنوان ابزار سیاست پولی تلقی نکنیم) بستگی دارد.<sup>۱</sup> میزان سپرده قانونی می‌بایست به اندازه‌ای باشد که ریسک ناشی از سپرده‌های دیداری و خلق پول را پوشش دهد. بیمه سپرده سپرده‌گذاران و ادامه روند فعالیت بانک‌ها امری معقول و لازم بوده و به اندازه تأمین این بیمه‌ها نرخ سپرده قانونی جایز و لازم است. البته با کسب درآمد

---

۱. موضوع افزایش یا کاهش نرخ سپرده قانونی را در سیاست‌های پولی در مباحث قبلی مورد بررسی اجمالی قرار دادیم. سیاست پولی در بانکداری اسلامی و قانون عملیات بدون ربا را مردود می‌دانیم و البته در بررسی قانون عملیات بدون ربا به‌طور مفصل در این‌باره بحث خواهد شد.

بانک‌ها از خلق پول باید سهم درآمدی سپرده‌های قانونی به سپرده‌گذاران پرداخت شود.

### ۲-۳-۴ توزیع مناسب درآمد حاصل از خلق پول

علاوه بر پارامترهای مؤثر یادشده در میزان خلق پول، باید به رابطه مستقیم آن با کارآمدی بانک نیز اشاره کرد. این پدیده از ویژگی‌های بانک‌های تجاری است و باعث می‌شود که بانک‌ها از محل سپرده‌ها بیش از دریافت آنها، پرداخت تسهیلات داشته باشند. صاحب سپرده به اندازه سپرده خود در فعالیت‌های اقتصادی بانک سهیم است. از سوی دیگر بانک در بانکداری اسلامی از این نوع سپرده‌ها فقط می‌تواند حق وکالت به هر میزان و تعدادی که تسهیلات پرداخت می‌کند؛ به علاوه هزینه کارمزد احتسابی ناشی از ارائه خدمات به دارندگان حساب‌های دیداری را دریافت نماید. نکته حائز اهمیت اینکه درآمد ناشی از خلق پول (مازاد تسهیلات بیش از دریافت سپرده‌ها) علاوه بر موارد توزیع شده، در این مورد از آن کیست؟

در ماده (۱۱) فصل دوم آیین‌نامه قانون عملیات بانکی بدون ربا آمده است: «در صورتی که مجموع تسهیلات اعطایی کمتر یا مساوی مجموع سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار پس از وضع سپرده‌های قانونی مربوط باشد تمام منافع بین سپرده‌گذاران تقسیم خواهد شد و در صورتی که مجموع تسهیلات اعطایی بانک‌ها برای این امور بیشتر از مجموع این قبیل سپرده‌ها باشد مابه‌التفاوت سهم، منابع بانک محسوب خواهد شد».

این در صورتی است که در تبصره «۱» ذیل ماده (۱) فصل دوم آیین‌نامه قانون عملیات بانکی بدون ربا آمده است که حق‌الوکاله به کارگیری سپرده‌های سرمایه‌گذاری از سهم منافع سپرده‌گذاران کسر خواهد شد.

نکات یادشده درباره دریافتی سپرده‌گذاران، بیانگر این موضوع است که سپرده‌گذاران به میزان سپرده‌های خود خدمات دریافت می‌کنند و این برای آنان عادلانه است. آیا برای بانک هم عادلانه است؟

چپرا در این باره می‌گوید: اموالی که به این وسیله در اختیار بانک‌ها قرار دارد؛ به عموم مردم منسوب است و بانک‌ها برای آن هیچ‌گونه سودی نمی‌پردازند. صاحبان

سپرده نیز ریسکی را متحمل نمی‌شوند و سپرده‌های آنها در امنیت کامل قرار دارد. بنابراین جزئی از منافع آن باید نصیب همگان شود.<sup>۱</sup>

با این رویکرد اگر بانک‌ها دولتی باشند؛ این موضوع کمی کم‌رنگ می‌شود. اما با ورود بانکداری خصوصی و قطب‌بندی‌های اقتصادی به‌وسیله درآمدهای بادآورده از محل خلق پول چه وضعی پیش می‌آید؟ منافع حاصله نتیجه وجود نظام بانکی است؛ یعنی این منافع از یک حرکت جمعی – که نظام سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه به آن اعتبار داده و امکان خلق پول را برای بانک تجاری فراهم آورده است – تحصیل می‌شود. اما فقط چند نفر سهام‌دار منفعت می‌برند. این موقعیت چه وضعی پیدا می‌کند؟ این با مبانی اقتصادی اسلام از جمله عدالت اجتماعی و آیه «لیس للانسان الا ما سعی»<sup>۲</sup> تعارض مسلم دارد. از این‌رو ساختار بانکداری اسلامی باید به‌گونه‌ای جدید، مناسب و هماهنگ با مبانی اقتصادی اسلام، طراحی شود. بنابراین باید این فعالیت یا به‌وسیله دولت اداره شود؛ یا تعریف و تعیین شود که منافع حاصله، از آن کیست؟ به‌یقین این منافع به یک گروه خاص، مثل سهام‌داران یک بانک، تعلق ندارد.<sup>۳</sup> از این‌رو از نظر منذر قحف بانک‌های خصوصی صلاحیت گشایش حساب جاری ندارند و صندوق زکات را – که متولی آن دولت اسلامی است – صاحب صلاحیت برای گشایش این نوع از حساب‌ها معرفی می‌کنند و این صندوق می‌تواند خلق پول نماید تا عموم مردم از انتفاع آن برخوردار شوند.<sup>۴</sup>

به‌رحال خلق پول، منشأ درآمد بانک‌هاست که به‌طور مسلم تمام درآمد حاصله از آن بانک‌ها و سپرده‌گذاران نیست. سخن این است که این موضوع منشأ درآمد بادآورده بانک‌ها محسوب می‌شود. این درآمد بادآورده، مفسده ایجاد می‌کند. چرا که ناشی از کار و فعالیت نیست. حال این سؤال مطرح است؛ این درآمدها از آن کیست؟ این درآمدها از ویژگی بانک‌ها نشئت گرفته و نمی‌توان آنها را از بانک‌ها جدا نمود. چرا

۱. اسدالله فرزین‌وش و سعید فراهانی‌فرد، همان، ص ۲۸.

۲. سوره نجم، آیه ۳۹.

3. Monzer Kahf, "Contemporary Challege to Islamic Economists," *Paper Presented at the First National Conferance of the Association of Muslim Social Scientists*.

۴. محمد کهن‌دل، عدالت در بانکداری اسلامی، همایش اسلام و توسعه اقتصادی، ۱۳۸۴، ص ۵۲۵.



که این درآمدها ناشی از وجود حساب دیداری بانک‌هاست و این حساب، برای جریان وجوه میان بانک و مشتری، امری ضروری است. بنابراین باید برای درآمد حاصله از این ویژگی، راهکاری ارائه داد. در بانکداری اسلامی، واسطه‌های مالی سپرده‌ای (نه پولی) بر دو نوعند:

۱. بانک‌ها،

۲. مؤسسات اعتباری غیربانکی.

مؤسسات اعتباری غیربانکی برخلاف بانک‌ها، حق گشایش حساب دیداری ندارند. بنابراین موضوع درآمد ناشی از خلق پول بانکی برای این گروه از واسطه‌های مالی سپرده‌ای، موضوعیت ندارد.

این مؤسسات براساس سیاست‌های کلی اصل ۴۴، به مؤسسات دولتی، تعاونی سهامی عام و سهامی عام با تعیین سقف سهام، تقسیم می‌شوند.

اما بانک‌ها دارای سپرده دیداری هستند. بنابراین در بانک‌ها خلق پول انجام شده و به وسیله آن تسهیلات اعطا می‌گردد. از این رو خلق پول درآمدزا بوده و درآمدزایی آن بیش از کارمزد احتسابی یا کارمزد ارائه خدمات بانکی به صاحبان سپرده دیداری است. در اینجا به بررسی فعالیت‌های انجام گرفته در رابطه با خلق پول می‌پردازیم.

### ۳-۳-۳-۳ فعالیت‌های مرتبط با خلق پول

۱. دریافت سپرده،

۲. ارائه خدمات به صاحبان سپرده‌های دیداری،

۳. اعطای تسهیلات از محل سپرده‌های دیداری،

۴. خلق پول از محل همه سپرده‌ها،

۵. اعطای تسهیلات از محل خلق پول.

در اینجا بانک سه اقدام اساسی انجام می‌دهد که عبارت‌اند از: ارائه خدمات به صاحبان سپرده‌های دیداری، اعطای تسهیلات از محل سپرده‌های دیداری و خلق پول که باید بابت مورد اول کارمزد و دو مورد بعدی حق الوکاله دریافت کنند. این موضوع به بانک مربوط است و به طور کامل با هر سه مبانی یادشده در بانکداری اسلامی، هماهنگ و همراه بوده و با توجه به این مبانی، موارد ذیل ارائه می‌شود:

- به صاحبان سپرده دیداری با عقد وکالت و سپرده سرمایه‌گذاری عام بابت بند «۳»

با کسر کارمزد ارائه خدمات و حق الوکاله تسهیلات، لازم است درآمد باقی مانده از این بند تخصیص داده شود.

- لازم است از درآمد حاصله به سپرده گذاران سپرده سرمایه گذاری، به اندازه سپرده قانونی کسر شده از منابع آنها، اختصاص داده شود.

- اگر از موارد یادشده درآمدی باقی ماند؛ به کل جامعه و به دولت اسلامی تعلق دارد. از این رو نظارت از وظایف بانک مرکزی بوده و تهیه و ارائه سیستم نرم افزاری برای نظارت بر فعالیت بانکها از جمله میزان سپردهها، اعطای تسهیلات از محل خلق پول و میزان درآمد حاصله و هزینهها، از ضروریات است. با محاسبه سود، هزینه خدمات ارائه شده به صاحبان سپردههای دیداری و حق الوکاله تسهیلات اعطایی و سایر موارد نیز محاسبه شده و درآمد ناشی از سپرده دیداری و خلق پول، توزیع می گردد. حساب دیداری با ماهیت بانک گره خورده و حذف آن با واقعیت و ماهیت بانک در تعارض است. با حذف سپرده دیداری، وظیفه اصلی بانک که همان جذب منابع و انتقال سریع آن است با مشکل جدی مواجه می شود. بنابراین لازم است سپرده دیداری برای بانکها به رسمیت شناخته شود؛ کمالینکه سپرده قانونی نیز وجود خواهد داشت. بنابراین راه باقی مانده همان و دریافت منافع حاصله از خلق پول با کسر کارمزد احتسابی و حق الوکاله بانک در اعطای تسهیلات است. در اینجا عملکرد بانکهای خصوصی جمهوری اسلامی ایران را در دو سال منتهی به سال ۱۳۸۵ مورد بررسی قرار می دهیم. در ابتدا جدول اطلاعات برخی از اقلام حساب سود و زیان بانکهای خصوصی ارائه شده و سپس به طرح توضیحات لازم می پردازیم.

### جدول ۸-۳ برخی از اقلام حساب سود و زیان بانکهای خصوصی

(ارقام به میلیون ریال)

پاسارگاد	سرمایه	اقتصاد نوین		کارآفرین		پارسیان		شرح بانک عنوان حساب
		۱۳۸۴	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۳	
۱۳۲۲۴۹	۱۰۶۳۸۶	۱۵۰۴۴۱۴	۹۰۱۸۶۵	۱۴۰۴۵۷۲	۷۷۲۲۷۹	۹۶۰۶۷۳۶	۳۷۸۷۳۷۵	درآمد مشاع
۶۷۹۴	۱۱	۱۱۱۵۰۶۰	۵۶۶۸۶۳	۱۰۲۸۸۳۵	۵۳۰۱۷۷	۷۲۶۵۶۵۵	۲۳۴۹۶۴۸	سهم سود سپرده گذاران
۱۲۵۴۵۵	۱۰۶۳۷۵	۳۸۹۳۵۴	۳۳۵۰۰۲	۳۷۵۷۳۷	۲۴۲۱۰۲	۲۳۴۱۰۸۱	۱۴۳۷۷۲۷	سود ناخالص عملیاتی

جدول ۳-۸ برخی از اقلام حساب سود و زیان بانک‌های خصوصی

(ارقام به میلیون ریال)

شرح بانک عنوان حساب	پارسیان		کارآفرین		اقتصاد نوین		سرمایه	پاسارگاد
	۱۳۸۴	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۴
درآمد غیرمشاع	۳۶۰۲۴۰	۷۷۰۵۹۲	۷۷۰۹۸	۱۶۶۰۵۸	۴۴۱۵۳	۱۳۱۱۲۸	۰	۱۳۶۹۲۷
درآمد عملیاتی	۱۷۹۷۹۶۷	۳۱۱۱۶۷۳	۳۱۹۲۰۰	۵۴۱۷۹۵	۳۷۹۱۵۵	۵۲۰۴۸۲	۱۰۶۳۷۵	۲۶۲۳۸۲
هزینه عملیاتی	۵۲۱۲۸۴	۱۰۳۷۶۲۶	۱۰۳۲۲۴	۱۹۱۶۰۴	۱۰۸۷۷۶	۱۹۱۶۶۴	۱۹۰۱۹	۹۸۲۰۵
سود خالص عملیاتی	۱۲۷۶۶۸۳	۲۰۷۴۰۴۷	۲۵۱۹۷۶	۳۵۰۱۸۹	۲۷۰۳۷۹	۳۲۸۸۱۸	۸۷۳۵۶	۱۶۴۱۷۸
خالص درآمدها و هزینه‌های غیرعملیاتی	۱۸۷۵	۲۱۱۱	۰	۰	۰	۰	۰	۰
سود خالص (زیان) قبل از کسر مالیات	۱۲۷۸۵۵۸	۲۰۷۶۱۵۸	۲۱۵۹۷۶	۳۵۰۱۸۹	۲۷۰۳۷۹	۳۲۸۸۱۸	۸۷۳۵۶	۱۶۴۱۷۸
مالیات	۱۴۳۸۹۰	۲۵۶۹۵۹	۸۰۷۲	۱۸۸۳۰	۱۵۶۷۸	۴۹۲۵۴	۱۱۲۹۹	۰
سود خالص (زیان) پس از کسر مالیات	۱۱۳۴۶۶۸	۱۸۱۹۱۹۹	۲۰۷۹۰۴	۳۳۱۳۵۹	۲۵۴۷۰۱	۲۷۹۵۶۴	۷۶۰۵۷	۱۶۴۱۷۸

مأخذ: نرم‌افزار صحرا و تدبیرپرداز.

نکته: تاریخ تأسیس بانک پاسارگاد ۱۳۸۴/۱۰/۲۲ و بانک سرمایه ۱۳۸۴/۱۰/۱۸ می‌باشد.

با دقت در ارقام جدول بالا درمی‌یابیم که بانک پارسیان در سال ۱۳۸۴ برابر ۹۶۰۶۷۳۶ میلیون ریال درآمد مشاع داشته که این درآمد از سهم سود سپرده‌گذاران بوده است. درآمد غیرمشاع این بانک در سال ۱۳۸۴ برابر ۷۷۰۵۹۲ میلیون ریال و مالیات پرداختی برابر با ۲۵۶۹۵۹ میلیون ریال بوده است. براساس این آمار، درآمد ناشی از منابع بانک — که مهم‌ترین آن خلق پول است — حدود سه برابر مالیات پرداختی آن می‌باشد. این اطلاعات در سال ۱۳۸۴ برای مجموع عملکرد بانک‌های خصوصی یادشده، درباره درآمدهای مشاع، غیرمشاع و مالیات پرداختی به ترتیب برابر ۱۲۷۵۴۳۵۷، ۱۴۳۶۵۳۵ و ۳۳۶۳۴۲ میلیون ریال است. براساس محاسبات انجام شده درآمدهای غیرمشاع این بانک‌ها حدود ۴/۳ برابر پرداخت مالیات‌ها و ۱۱/۳ درصد درآمدهای مشاع است. میزان

درآمد غیرمشاع با افزایش کارایی و الکترونیکی شدن بیشتر بانکها، ارتقا می‌یابد. بخش بزرگی از این نوع درآمد که با کسر هزینه کارمزد احتسابی و حق الوکاله تسهیلات اعطایی از محل درآمد خلق پول باقی می‌ماند؛ به سهام‌داران بانک تعلق نداشته و به کل جامعه مربوط می‌باشد. این نتایج، برگرفته از مبانی حاکم بر اقتصاد اسلامی و بانکداری اسلامی است. این سیره اقتصاد اسلامی، عدالت‌خواهی و بسط عدالت اجتماعی است. درآمد بادآورده یا درآمد بدون تکیه به فعالیت اقتصادی در اقتصاد اسلامی برای هیچ‌کس و با هیچ عنوانی، نباید وجود داشته باشد.

### ۵-۳ سرمایه‌گذاری مستقیم بانکهای تجاری

تفاوت بزرگ موجود میان بانکهای تجاری ایران و سایر ممالک (به‌خصوص آمریکا) این است که در ایران بانکهای تجاری، خود سرمایه‌گذاری‌های عمده را انجام می‌دهند. در حالی که کشورهایی با سوابق طولانی در بانکداری، اجازه سرمایه‌گذاری در شرکت‌های تولیدی و بازرگانی را به بانکهای خود نمی‌دهند.<sup>۱</sup> چرا که تجربه تاریخی بانکداری در این راستا، با شکست مواجه شده است. «کردیت لیوننه»،<sup>۲</sup> بزرگ‌ترین بانک فرانسوی، اقدام به خرید سهام شرکت‌ها کرد تا ترازنامه خود را با داشتن رابطه نزدیک‌تر، از دویچ بانک آلمان بزرگ‌تر کند.<sup>۳</sup> این اقدام با شکست فاحشی مواجه شد. موضوع سرمایه‌گذاری از نظر انتخاب طرح و مزیت‌دار بودن آن و نظارت بر عملیات اجرایی طرح، بانک را با مشکل مواجه می‌کند. یعنی بانک در بانکداری اسلامی، اگر خود سرمایه‌گذار مستقیم نباشد؛ حق الوکاله دریافت می‌کند؛ اما اگر سرمایه‌گذار مستقیم باشد؛ علاوه بر حق الوکاله، سود حاصله را با صاحب سپرده تقسیم می‌کند. این سود هر قدر هم کم و ناچیز باشد؛ یک عدد مثبت است و با این فرض با حق الوکاله، از مبلغ قبلی — که متوجه بانک و سهام‌داران آن می‌شود — بیشتر است. بنابراین بانک در انتخاب تأمین مالی اجرای پروژه به‌وسیله

۱. پرویز عقیلی، بازار پول و سرمایه مؤسسات اعتباری غیر بانکی، چهارمین کنفرانس سیاست‌های پولی و ارزی، ۱۳۷۳، ص ۲۷.

2. Credit Lyonnais

۳. همان.

خود یا انجام پروژه به‌وسیله دیگری با سود بیشتر و مزیت بالاتر، سرمایه‌گذاری مستقیم توسط خود، با سود کمتر و مزیت پایین‌تر را انتخاب می‌کند و این به ضرر اقتصاد کشور است.

در بانکداری اسلامی و قانون عملیات بانکی بدون ربا، بانک یک واسطه مالی سپرده‌های است. در بانکداری ربوی، بانک واسطه وجوه سپرده‌ای است. در هر دو نظام، بانک واسطه است. اولی پول را دریافت و به همان شکل آن را به‌صورت وام به متقاضی پرداخت می‌کند؛ اما دیگری وجه را دریافت و به‌صورت دارایی یا سرمایه، تسهیلات پرداخت می‌کند. باید توجه داشت که پول با انعقاد قرارداد بانک با دریافت‌کننده تسهیلات، به سرمایه تبدیل می‌شود. اگر بانک خود سرمایه‌گذاری نماید؛ خود را لحاظ می‌کند. اما بانک محل تجمع سپرده‌های آحاد مردم و اقتصاد است. از این‌رو باید شرایطی فراهم نمود که بانک فقط وظیفه وکالت را انجام دهد. چرا که وظیفه و فلسفه وجودی بانکداری اسلامی، واسطه‌گری مالی است.

ماده (۸) قانون عملیات بانکی بدون ربا، برنامه سرمایه‌گذاری بانک در امور و یا طرح‌های تولیدی و عمرانی را به تصویب مجلس شورای اسلامی در چارچوب لوایح بودجه سالیانه کل کشور منوط نموده است.<sup>۱</sup> این موضوع از چند نظر قابل تأمل و بررسی است. سؤال اصلی این است که مگر منابع بانکی به دولت تعلق دارد که می‌بایست برنامه سرمایه‌گذاری بانک را در لوایح بودجه سالیانه کل کشور لحاظ کرد و مجلس آن را به تصویب برساند. بانک، وکیل سپرده‌گذاران است و می‌بایست بدون دخالت مجلس و دولت و با توجه به منافع سپرده‌گذاران، مزیت اقتصادی، سودآوری طرح و حق‌الوکاله خود، آن‌گونه که صلاح می‌داند، عمل نماید. دولت و مجلس نیز وظیفه نظارت بر تحقق این روند را دارند.

همچنین علاوه بر مسدود نمودن ورود و دخالت غیرمؤکل به بانک‌ها، لازم است امکان عقد سرمایه‌گذاری مستقیم را از آنها سلب نمود. به‌طوری‌که مدیریت سرمایه، به عهده دریافت‌کنندگان تسهیلات باشد. در این راستا گفتنی است ایجاد شرکت‌های سرمایه‌گذاری به‌وسیله بانک‌ها اقدام صحیحی نبوده است و بانک‌ها باید سهام این شرکت‌ها را در اسرع وقت به فروش برسانند.<sup>۲</sup> این مطلب زمانی بیشتر موضوعیت می‌یابد که بانک خصوصی باشد و سود حاصل از سرمایه‌گذاری مستقیم با سود شرکت‌های سرمایه‌گذاری، متوجه سهام‌داران بانک شود.

۱. مسعود نیلی، همان، ص ۲۲۵.

۲. همان.

همان‌گونه که قبلاً گفته شد یکی از دلایل ملی شدن بانک‌ها، موضوع جمع‌آوری و تجهیز منابع آحاد مردم برای عده‌ای سرمایه‌دار بود که منافع جامعه را به خود ترجیح می‌دادند. با وجود عقد سرمایه‌گذاری مستقیم، بانک‌ها به دنبال مزیت‌دار بودن یا نبودن فعالیت موردنظر نخواهند بود. بانک‌ها به فکر تجهیز کارخانه یا بنگاه اقتصادی خود بوده و بس. این مطلب فقط از جایگاه اقتصادی بودن تخصیص منابع، یعنی موضوع رشد و کمال‌طلبی مطرح نیست؛ بلکه قطب‌بندی‌های اقتصادی، شکاف طبقاتی، تخصیص فرصت‌ها به افراد خاص و ایجاد فقر در بخش وسیعی از جامعه را نیز دربرخواهد داشت. نکته حائز اهمیت دیگر اینکه اگر اجازه فعالیت و سرمایه‌گذاری مستقیم به بانک‌ها داده شود؛ علاوه بر موارد یادشده — که ممکن است منابع مالی را در بخش واقعی غیرمزیت‌دار، سرمایه‌گذاری کنند و مضار و مفسده‌های اقتصادی و اجتماعی ایجاد کنند — موجب می‌شود که بانک‌ها به فعالیت‌های غیرمولد اقتصادی، یعنی فعالیت واسطه‌ای مالی، پولی و حتی کالایی وارد شده و عملیات سوداگریانه یا سفته‌بازی را در اقتصاد، فرهنگ نمایند. این عمل جزء افزایش تورم، محروم کردن بخش واقعی از تأمین منابع مالی مورد نیاز و ایجاد فرصت بهتر و آسان‌تر برای رقیب بخش مولد اقتصاد — که همگی باعث گرایش به فعالیت‌های غیرمولد پول‌آور و دوری از فعالیت‌های مولد و ایجاد تنگناهای بیشتر در بخش تولید می‌شود — نفعی دربرنخواهد داشت. این موضوع جامعه و اقتصاد را از فرهنگ «لیس للانسان الا ما سعی» دور خواهد نمود. به‌علاوه با انجام سرمایه‌گذاری مستقیم برای بانک‌ها، با موضوع انحصار در تأمین منابع برای بانک‌ها و عدم دسترسی عاملین اقتصادی به تأمین منابع مالی، مواجه می‌شویم. در صورتی که در بند «ه- ۲» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی چنین آمده است:

«جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات». از این رو باید موضوع سرمایه‌گذاری مستقیم، تأسیس شرکت‌های بیمه و شرکت‌های سرمایه‌گذاری بانک‌ها، به‌خصوص برای بانک‌های غیردولتی در قانون عملیات بانکی بدون ربا، حذف شود.

## فصل چهارم

---

خصوصی سازی سایر  
بخش ها؛ تجربه ای برای  
ورود بانک های غیردولتی  
به بخش پولی و بانکی





#### ۴-۱ شروع روند خصوصی‌سازی

در دهه دوم انقلاب اسلامی و با شروع برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲) سیاست‌های آزادسازی اقتصادی و به‌طور هم‌زمان، خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی، آزادسازی بخش تجارت خارجی و شناور نمودن نرخ برابری ارزها به ریال آغاز شد. آزادسازی بخش تجارت خارجی و نظام ارزی با بروز بحران ارزی در اردیبهشت ۱۳۷۴ متوقف و درخصوص واگذاری در بخش صنایع و تحت پوشش وزارت صنایع، امر واگذاری تداوم یافت.<sup>۱</sup>

به‌طوری‌که موضوع خصوصی‌سازی از سال ۱۳۶۸ در خط‌مشی‌ها و سیاست‌های برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مطرح و زمینه اجرایی آن با تصویب‌نامه مورخ ۱۳۷۰/۳/۲۵ هیئت وزیران و اعلام فهرست حدود ۴۰۰ شرکت دولتی و متعلق به دولت به‌منظور دستیابی به ارتقای کارایی و کاهش حجم تصدی دولت در فعالیت‌های اقتصادی غیرضروری و نیز ایجاد تعادل اقتصادی و استفاده بهینه از امکانات و منابع کشور فراهم گردد.

تبصره «۳۲» قانون اول برنامه توسعه، تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران در سال‌های ۱۳۷۰ و ۱۳۷۱، قانون نحوه واگذاری سهام دولتی، متعلق به ایثارگران و کارگران، قانون مصوب مرداد سال ۱۳۷۳ مجلس شورای اسلامی و تبصره مربوطه در بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور، مجموعه‌ای است که با جهت‌گیری‌های متفاوت از هم، مبانی قانونی و مقرراتی برنامه واگذاری سهام را در سال‌های قبل از اجرای برنامه سوم توسعه، پدید آورده است.<sup>۲</sup>

---

۱. سیدعلی میلانی حسینی و محمود روزبهانی، همان، ص ۵۴.

۲. سعید وکیلی، همان، ص ۷۱.

روش‌های خصوصی‌سازی در سال‌های مورد مطالعه عموماً به‌وسیله فروش سهام به‌وسیله سازمان بورس اوراق بهادار، مزایده، مذاکره مستقیم و نیز فروش سهام شرکت‌ها به کارکنان و مدیران بوده است.

در نحوه قیمت‌گذاری سهام، واگذاری و هدف از واگذاری سهام، انتقاداتی وجود داشت. اقدامات شبه خصوصی‌سازی در بخش نیرو از جمله تشکیل شرکت‌های کوچک نیروگاه‌های برق و ایجاد شرکت خصوصی درزمینه فولادسازی با تعدادی از کارکنان، سهام‌داران برگزیده و واگذاری فعالیت‌های خدماتی و جانبی، انجام شد؛ اما در بخش‌های دیگر دولتی، امر خصوصی‌سازی ناشناخته باقی ماند و باوجود تصویب تبصره «۳۵» قانون بودجه سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ و با مرتفع شدن بخشی از ابهامات و بلا تکلیفی‌های موجود درباره نحوه قیمت‌گذاری و فروش سهام شرکت‌های دولتی، به دلایل مختلفی از جمله نبود سازماندهی مناسب اجرایی، نیروی انسانی متخصص و مورد اطمینان و بازار مناسب سهام، روند خصوصی‌سازی وضعیت مطلوبی نیافت؛ اما همچنان نظام مدیریتی کشور، موضوع خصوصی‌سازی را پی می‌گرفت.

در برنامه دوم اقتصادی-اجتماعی، قسمت عمده واگذاری‌ها به‌وسیله سازمان بورس اوراق بهادار، انجام شد. در سایر کشورها بورس‌های اوراق بهادار به‌عنوان یکی از اهرم‌های خصوصی‌سازی شناخته می‌شوند؛ اما در کشور ما به‌دلیل شرایط دشوار پذیرش شرکت‌ها در بورس، استفاده گسترده‌ای از آن به‌عمل نیامده است. چرا که بیشتر شرکت‌های دولتی ساختار مالی مناسبی نداشته و اصلاح آنها برای پذیرش در بورس، مستلزم گذراندن مراحل مختلف آماده‌سازی بوده که این امر به مدت‌زمانی طولانی نیازمند است. به‌طورکلی در برنامه دوم توسعه اقتصادی، روند خصوصی‌سازی با فراز و نشیب‌های بسیاری مواجه شد. اوضاع اقتصادی کشور در پرتو نوسانات نرخ ارز و شرایط حاد تورمی سال‌های ۱۳۷۳ و ۱۳۷۴، الزامات جدیدی را برای دخالت دولت در اقتصاد به‌وجود آورد. با تثبیت نسبی اوضاع کشور در سال ۱۳۷۵، مسئله ساماندهی اقتصاد، مورد توجه بیشتری قرار گرفت. از این‌رو کاهش مداخله دولت در اقتصاد، به‌عنوان الزام اولیه برای فراهم نمودن زمینه‌های خصوصی‌سازی، مطرح شد و با صدور بخش‌نامه ساماندهی اقتصاد کشور در اوایل شهریور سال ۱۳۷۷، کاهش مداخله و کنترل اقتصادی دولت باید با ایجاد سهولت در گردش کار

بنگاه‌ها و جلب مشارکت مردمی مورد تأکید قرار گرفت.

در فصل سوم برنامه سوم توسعه، مسائل مربوط به خصوصی سازی در ۱۹ بند به طور مفصل و در مواردی از جمله تعریف، هدف، دامنه و قلمرو واگذاری، شناسایی هیئت عالی واگذاری به عنوان مقام سیاست‌گذار، تأسیس سازمان خصوصی سازی به عنوان نهاد مجری، تسهیم عواید واگذاری، شناسایی هیئت داوری و بیمه مسئولیت، تعیین تکلیف گردید. همچنین به منظور شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی، ارتقای کارایی اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی، افزایش رقابت و مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی و منطقی کردن اندازه و کاستن از بار مالی و مدیریت دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، خصوصی سازی در چارچوب قانون برنامه سوم توسعه و مقررات مربوط به آن تدوین و تصویب شد. نکته حائز اهمیت در روند واگذاری - که همواره در قوانین و مقررات این موضوع بیان شده است - اینکه واگذاری سهام نباید موجب تهدید امنیت ملی، تزلزل حاکمیت ارزش‌های اسلامی، خدشه‌دار شدن حاکمیت نظام، تضییع حقوق مردم و یا ایجاد انحصار شود.

سازمان خصوصی سازی از سال ۱۳۸۰ و پس از تصویب اساسنامه آن به وسیله هیئت دولت و شورای نگهبان، به عنوان نهاد اجرایی و مسئول تنظیم راهکارهای مناسب با هدف تسریع و تسهیل دستیابی به توسعه مشارکت عمومی در راستای ارتقای کارایی، افزایش بهره‌وری منابع مادی و انسانی، توسعه توانمندی‌های بخش خصوصی و تعاونی و ارائه آن به هیئت عالی واگذاری و همچنین عرضه و واگذاری سهام شرکت‌های قابل واگذاری طبق برنامه زمان‌بندی مصوب، اجرای سیاست‌های تعیین شده از سوی هیئت عالی واگذاری و نظارت بر اجرای دقیق مفاد قراردادهای مربوط به واگذاری، مدیریت، اجرا و انجام سایر وظایف واگذاری سهام و خصوصی سازی در چارچوب برنامه‌های پنج‌ساله توسعه. به این ترتیب سازمان خصوصی سازی در برنامه واگذاری شرکت‌های دولتی، به عنوان یک نهاد متمرکز و مستقل، عهده‌دار دریافت مدارک و اطلاعات لازم، ارزشیابی سهام، اخذ وکالت فروش از شرکت‌های مادر تخصصی، اعلام عمومی فروش در جراید کثیرالانتشار و اقدام درباره واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و متعلق به دولت، معرفی و تعیین گردید. مکانیسم واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، حسب موارد فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه به شرح ذیل است:

- شرکت‌های دولتی در قالب شرکت‌های مادر تخصصی سازماندهی می‌شوند.

- شرکت‌های مادر تخصصی، شرکت‌های دولتی را برحسب نیاز، اصلاح ساختاری می‌نماید و پیشنهاد فروش را به دبیرخانه هیئت عالی واگذاری، ارائه می‌نماید.
- هیئت عالی واگذاری، فهرست اسامی شرکت‌های قابل فروش، انحلال و ادغام و برنامه زمان‌بندی و روش فروش آنها را بررسی و تأیید می‌نماید.
- هیئت وزیران فهرست بند بالا را بررسی و تصویب می‌نماید.
- شرکت مادر تخصصی به‌منظور طی مراحل واگذاری، به سازمان خصوصی‌سازی وکالت می‌دهد و اوراق، اسناد مالی به همراه اطلاعات لازم را در اختیار قرار می‌دهد.
- سازمان خصوصی‌سازی نسبت به تعیین ارزش پایه سهام مورد واگذاری، تعیین سهام توجیهی برای واگذاری به کارکنان و سایر موارد، اتخاذ تصمیم می‌نماید. هیئت عالی واگذاری، نحوه فروش نقد یا نقد و اقساط را تعیین می‌کند.
- سازمان خصوصی‌سازی با توجه به وضعیت بازار، آگهی فروش سهام را در جراید منتشر می‌سازد.
- سازمان خصوصی‌سازی در آگهی فروش، میزان سهام ترجیحی و سایر موارد را — که در قانون تصریح شده — تعیین و در خصوص آنها اقدام می‌نماید.
- سازمان خصوصی‌سازی در قبال تعهدات خریداران و با توجه به ضوابط و آیین‌نامه‌های اجرایی، تخفیفات مناسب ارائه می‌نماید.
- درآمد حاصل از فروش سهام، به تفکیک ۵۰ درصد به شرکت مادر تخصصی و ۵۰ درصد به خزانه، تخصیص می‌یابد.
- در صورت عدم فروش سهام در دوره وکالت، سازمان خصوصی‌سازی مراتب را به هیئت واگذاری گزارش نموده و حسب رهنمود هیئت مذکور اقدام می‌نماید.
- سازمان خصوصی‌سازی برای فروش سهام براساس تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران و تعرفه مصوب هیئت عالی واگذاری، از شرکت‌های مادر تخصصی حق الوکاله دریافت می‌نماید.

## ۲-۴ اهداف خصوصی‌سازی<sup>۱</sup>

براساس تجربه کشورها در این باره، اگر اهداف خصوصی‌سازی، مشخص بوده و با یکدیگر

---

۱. محمدحسین مهدوی‌عادلی، خصوصی‌سازی، دلایل، اهداف و روش‌ها، نهمین کنفرانس سیاست‌های پولی و ارزی.

هماهنگ باشند تا باعث نقص یکدیگر نشوند؛ به موفقیت در این امر کمک می‌کند. به‌طور کلی اهداف عمده خصوصی‌سازی عبارت‌اند از:

۱. افزایش مشارکت مردم در امور اقتصادی و در نهایت امر تصمیم‌گیری در کشور و افزایش مشارکت سیاسی با گسترش مشارکت اقتصادی،
۲. کاستن از نقش دولت در اقتصاد و اعمال تصدی و تمرکز بیشتر بر اعمال حاکمیت دولت،
۳. افزایش بهره‌وری،
۴. کاهش استقراض بخش عمومی،
۵. افزایش مالکیت و سهام‌داری در بخش خصوصی،

براساس تجربه خصوصی‌سازی در جمهوری اسلامی ایران برای بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی که به شکل قانون در ماده (۱۰) قانون برنامه سوم توسعه تدوین و تصویب شده است و در قانون برنامه چهارم نیز تنفیذ گردیده، شامل موارد زیر است:

۱. واگذاری خود هدف نیست؛ بلکه تحقق اهداف برنامه، هدف است،
۲. واگذاری باید در چارچوب قانون اساسی باشد،
۳. موجب تهدید امنیت ملی و یا تزلزل حاکمیت ارزش‌های اسلامی و انقلابی نباشد،
۴. به خدشه‌دار شدن حاکمیت نظام، تضییع حقوق مردم و یا ایجاد انحصار نینجامد،
۵. به استفاده از مدیریت سالم منجر شده و اداره امور را بهبود بخشد،
۶. تا حد امکان به توسعه مشارکت عمومی منجر شود.

در این باره به‌منظور هماهنگی، نظارت و کنترل فرایند واگذاری و حسن اجرای مقررات، هیئتی با عنوان «هیئت عالی واگذاری» به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی و عضویت اعضای از جمله: رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، رئیس کل بانک مرکزی، وزیر وزارتخانه ذی‌ربط، وزیر دادگستری و نمایندگان کمیسیون‌های امور اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات (هر کدام یک نفر به‌عنوان ناظر با انتخاب مجلس) تشکیل گردید. برای اجرایی نمودن قانون خصوصی‌سازی، دولت موظف گردید سازمان خصوصی‌سازی را تأسیس نموده و این سازمان نیز وکالت فروش شرکت‌ها را به عهده گرفت.

### ۳-۴ کارنامه خصوصی‌سازی

فرایند واگذاری از آغاز خصوصی‌سازی تا سال ۱۳۸۲، عملکردی به‌صورت ذیل ارائه داده است:

جدول ۴-۱ عملکرد فرایند واگذاری از آغاز خصوصی سازی تا سال ۱۳۸۲

دوره واگذاری	روش فروش	مبلغ فروش (میلیارد ریال)	درصد از کل دوره	درصد از نوع واگذاری به کل واگذاری در دوره
از سال ۱۳۷۴ تا سال ۱۳۷۶	بورس	۱۳۷۰	۵/۶	۷۷
	مزایده	۲۹	۰/۱	۱/۶
	مذاکره	۳۸۱	۱/۶	۲۱/۴
	جمع	۱۷۸۰	(۷/۳)	۴۸
از سال ۱۳۷۷ تا سال ۱۳۷۹	بورس	۴۳۶۳	۱۷/۸	۵۲
	مزایده	۴۶۹۴	۱۹/۲	۰
	مذاکره	۰	۰	۰
	جمع	۹۰۵۷	(۳۷)	۰
از سال ۱۳۷۹ تا سال ۱۳۸۲	بورس	۹۷۰۱	۴۰	۷۴/۵
	مزایده	۳۳۰۲	۱۳/۵	۲۵/۵
	مذاکره	۰	۰	۰
	جمع	۱۳۰۰۶	۵۳/۵	۰
کل دوره	جمع دوره	۲۴۴۸۷	۱۰۰	۱۰۰

اطلاعات جدول به طور خلاصه به شرح ذیل است:

۱. در دوره اول ۷۷ درصد، در دوره دوم ۵۲ درصد و در دوره سوم ۷۴/۵ درصد از واگذاری‌ها به وسیله بورس انجام شده است.
۲. در دوره اول فقط ۲۱/۴ درصد از واگذاری به وسیله مذاکره انجام شده و در دوره‌های بعد، واگذاری به این روش، انجام نشده است.
۳. میزان واگذاری به وسیله مزایده در دوره اول ۱/۶ درصد، در دوره دوم صفر درصد و در دوره سوم ۲۵/۵ درصد بوده است. براساس این ارقام نتیجه می‌گیریم که در واگذاری به وسیله بورس نسبت به مزایده رابطه سه به یک برقرار است.
۴. با تأسیس سازمان خصوصی سازی، میزان واگذاری نسبت به دوره قبل به شدت افزایش می‌یابد و برابر ۵۳/۵ درصد واگذاری در این دوره انجام می‌شود. این موضوع را می‌توان ناشی از وجود شرایط جدید، متولی دار شدن واگذاری، تعیین نحوه قیمت گذاری و سایر موارد یادشده در قانون برنامه سوم توسعه دانست.

## فصل پنجم

---

تجربه خصوصی سازی  
بانکها در سایر کشورها





## ۱-۵ خصوصی‌سازی بانکها

بدون شک می‌توان این ادعا را به راحتی پذیرفت که مالکیت دولت بر بانک‌های تجاری از مالکیت بخش خصوصی در جهان رایج‌تر است.<sup>۱</sup> اما نباید از یاد برد که در دو دهه گذشته، مالکیت بیش از ۲۵۰ بانک تجاری دولتی در بیش از ۵۹ کشور جهان به بخش خصوصی واگذار گردیده است. این موضوع بیانگر شکست بینشی است که سال‌ها معتقد بود بانک‌های تجاری دولتی در تأمین سرمایه مورد نیاز برای توسعه اقتصاد ملی نقش اصلی داشته و بدون وجود این بانک‌ها و مدیریت دولتی بر آنها، امکان رشد اقتصادی وجود ندارد.<sup>۲</sup>

## ۲-۵ یافته‌های خصوصی‌سازی بانکها

تحقیقات درباره بانک‌های خصوصی شده نشان‌دهنده آن است که برای خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی روش خاص و استانداردی وجود ندارد. جامع‌ترین تحقیق در این باره به وسیله بوهمر،<sup>۳</sup> ناش<sup>۴</sup> و نتر<sup>۵</sup> در سال ۲۰۰۳ و با بررسی خصوصی‌سازی ۲۷۰ بانک در ۵۱ کشور جهان در سال‌های ۱۹۸۲ - ۲۰۰۰، انجام گرفت که نشان می‌دهد بیش از ۴۶/۷ درصد این خصوصی‌سازی‌ها به روش عرضه سهام در بورس و ۵۳/۲ درصد آن به روش فروش دارایی‌ها بوده است.<sup>۶</sup>

---

۱. سعید و کیلی، همان، ص ۱۰۷.

2. Williaml. Megginson, *The Economic of Bank Privatizatio*, 2003.

3. Bohmer

4. Nash

5. Netter

۶. سعید و کیلی، همان، ص ۱۱۷.

برای ارزیابی عملکرد یک بانک نسبت‌هایی به کار گرفته می‌شود؛ از جمله نسبت‌های سودآوری که میزان استفاده بهینه از دارایی‌ها را نشان می‌دهد؛ نسبت بازدهی است. این نسبت از تقسیم سود خالص به دارایی‌ها، محاسبه می‌شود و نشان‌دهنده این است که به ازای هر واحد دارایی، چه میزان سود خالص کسب شده است. حال با نگاهی به نتایج تحقیقات درمی‌یابیم که در میان بانک‌های بررسی شده بالاترین نسبت بازدهی به بانک‌های خارجی و به میزان ۲/۲۴ درصد مربوط است که این میزان بیانگر استفاده بهینه این بانک‌ها از دارایی‌هایشان است. این نسبت در بانک‌های دولتی به میزان ۰/۴۲ درصد می‌باشد. با نگاهی به عملکرد بانک‌های خصوصی شده در قیل و پس از خصوصی‌سازی مشاهده می‌گردد که این نسبت با افزایش قابل توجهی از ۰/۴۷ به ۱/۵۸ درصد (حدود چهار برابر) افزایش یافته است که این افزایش نشان‌دهنده تأثیر مثبت خصوصی‌سازی بر سوددهی بانک‌هاست.<sup>۱</sup>

نسبت هزینه بانک‌های خصوصی شده به میزان ۱۳/۰۲ درصد بوده که در مقایسه با بانک‌های دولتی با هزینه‌ای به میزان ۱۸/۶۲ درصد، رقم کمتری را نشان می‌دهد.<sup>۲</sup> نسبت وام به دارایی‌ها در بانک‌های خارجی بیشتر از ۴۸/۰۱ درصد بوده است که این بانک‌ها به علت دسترسی به منابع مالی ارزان قادر به پرداخت وام بیشتر به مشتریان خود بوده‌اند. اما در بانک‌های دولتی این میزان ۳۸/۴۵ درصد بوده است که بعد از خصوصی شدن آنها، این نسبت به ۳۵/۲۶ درصد کاهش یافته است.<sup>۳</sup> نسبت یادشده رقم مناسبی را در این باره نشان نمی‌دهد.

براساس این مطالب درمی‌یابیم که بازدهی این بانک‌ها بعد از خصوصی شدن، حدوداً چهار برابر افزایش و هزینه‌های آنها، حدود ۱۵ درصد کاهش یافته است؛ بنابراین نباید کاهش نسبت وام‌دهی به معنای کاهش فعالیت بانک‌های خصوصی شده تلقی شود. این موضوع بیانگر تخصیص منابع به سایر فعالیت‌های پولی و بانکی، با عنوان عملیات سفته‌بازی پولی بوده که یکی از معضلات حائز اهمیت در خصوصی کردن بانک‌هاست.

۱. همان، ص ۱۵۶.

۲. همان، ص ۱۵۹.

۳. همان، ص ۱۶۲.

البته در بانکداری ربوی از آنجاکه برای عملیات سفته بازی اصل نقدینگی مورد پذیرش است نتیجه این شاخص مورد ارزیابی مثبت قرار می گیرد.

نسبت سپرده ها به دارایی ها در بانک های دولتی ۷۷/۳۸ درصد بوده که این میزان بعد از خصوصی شدن به ۷۷/۵۴ درصد افزایش یافته است. این روند، افزایش قابل توجهی را نشان نمی دهند.<sup>۱</sup>

نسبت نقدینگی یا دارایی های جاری به مجموع دارایی ها در بانک های دولتی ۴۹/۳۲ درصد و در بانک های خصوصی جدیدالتأسیس در کمترین حد و به میزان ۴۳/۴۰ درصد است که این ارقام نشان دهنده تمایل بانکها به نگهداری دارایی های جاری و بی رغبتی آنها به سرمایه گذاری در پروژه های میان مدت یا بلندمدت است. این نسبت در بانک های خصوصی شده از ۴۹/۲۴ درصد به ۵۱/۸۵ درصد افزایش یافته که این نشان دهنده تمایل بانک های خصوصی شده به نقدینگی بیشتر برای انجام بیشتر عملیات سفته بازی است. این علامت برای نظام بانکداری اسلامی مثبت و قابل قبول نیست. اما در بانکداری ربوی به دلیل انجام عملیات سفته بازی، نتیجه این شاخص مورد ارزیابی مثبت قرار می گیرد.

نسبت سرمایه به مجموع دارایی ها در بالاترین حد به میزان ۱۱/۷۱ و ۱۱/۲۲ درصد است که این رقم برای بانک های دولتی قبل از خصوصی سازی، ۸/۵ درصد بوده و بعد از خصوصی سازی به ۱۱/۸۷ درصد افزایش یافت.

نسبت ذخیره مطالبات مشکوک الوصول در بانک های خارجی ۰/۸۳ درصد و در بانک های دولتی قبل از خصوصی شدن ۱/۳۵ درصد بوده که بعد از خصوصی سازی به ۱/۰۳ درصد کاهش یافته است.<sup>۲</sup> در ادامه ترتیب خصوصی سازی ایتالیا<sup>۳</sup> و سوئیتیه جنرال<sup>۴</sup> فرانسه توضیح داده می شود.

۱. همان، ص ۱۶۳.

۲. همان، ص ۱۶۶.

3. Bank Commerciale Italiana (BCI)

4. Societe Generale

جدول ۱-۵ وضعیت واگذاری و مشکلات خصوصی سازی بانکها در چند کشور مورد بررسی

ردیف	نام کشور	وضعیت مالکیت دولت قبل از خصوصی سازی	چگونگی واگذاری	مشکلات خصوصی سازی
۱	جمهوری چک	تمام بانکها در تملک دولت قرار داشتند.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تأسیس بانکی با عنوان «بانک بیمارستان» برای تعویض وامهای مشکوک الوصول با وامهای کم بهره، ثابت و اوراق مشارکت.</li> <li>- واگذاری سهام بانکها به وسیله کوبین، واگذاری بخشی از سهام به صندوق های سرمایه گذاری.</li> <li>- تجدید ساختار بانکها قبل از خصوصی سازی.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>۱- عدم تمایل دولت به از دست دادن کنترل بانکها و نگهداری اکثریت سهام.</li> <li>۲- دخالت دولت در امور بانکها و عدم تمایل اتباع خارجی در سرمایه گذاری در بانکها.</li> <li>۳- محدودیت بودجه و مقاومت مقامات سیاسی در خصوص واگذاری.</li> <li>۴- عدم شفافیت صورت های مالی بانکها و رقابت ناعادلانه میان متقاضیان خرید.</li> </ol>
۲	لهستان	بانک مرکزی به همراه بانک تجاری با مالکیت دولت به فعالیت مشغول بودند.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- با کمک دولت و کشورهای گروه ۸ و سازمان های مالی بین المللی، یک جدول زمان بندی برای خصوصی سازی تهیه نمودند.</li> <li>- با استفاده از کمک صندوق خصوصی سازی بانکی لهستان، به تجدید سرمایه ۷ بانک از ۹ بانک تجاری، حذف مطالبات مشکوک الوصول از ترازنامه بانکها با زمان بندی مجدد مطالبات، کاهش بهره وامها و تعویض بدهی شرکتها با سهام آنها اقدام نمودند.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>۱- عدم وجود بازارهای مالی توسعه یافته و عدم تقاضا در بازارهای داخلی.</li> <li>۲- عدم ارزیابی صحیح قیمت پایه سهام بانکها</li> <li>۳- دخالت مقامات سیاسی در امر واگذاری.</li> <li>۴- دخالت دولت در نحوه مدیریت بانکها (رس از خصوصی سازی) به علت ترس از سلطه اتباع خارجی بر بازارهای پول.</li> </ol>
۳	بلغارستان	سیستم بانکی بلغارستان متشکل بود از یک بانک بزرگ تجاری خارجی، یک بانک افشا برای جمع آوری سزده ها و هشت بانک صنعتی تماماً دولتی.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- خصوصی سازی به علت مشکلات اقتصادی با تأخیر و به وسیله واگذاری بانکها به بانکهای خارجی و کنسرسیومی از سرمایه گذاران بانکهای خارجی واکار گردید.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- وجود مشکلات اقتصادی در کشور، مطالبات مشکوک الوصول بانکها از شرکت های دولتی.</li> </ul>

جدول ۵-۱ وضعیت واگذاری و مشکلات خصوصی سازی بانک‌ها در چند کشور مورد بررسی

ردیف	نام کشور	وضعیت مالکیت دولت قبل از خصوصی سازی	چگونگی واگذاری	مشکلات خصوصی سازی
۴	مجارستان	اصلاح سیستم بانکی در این کشور و تفکیک بانک مرکزی از بانک‌های تجاری قبل از وقوع تحولات سیاسی و فروایش نظام کمونیستی در سال ۱۹۸۷ آغاز گردید. بانک مرکزی و پنج بانک تجاری دولتی قبل از آغاز خصوصی سازی در این کشور به فعالیت مشغول بودند.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- خصوصی سازی با یک برنامه سه ساله و افزایش سرمایه بانک‌ها آغاز گردید.</li> <li>- مقرر گردید بانک‌ها با اعتماد قراردادهای ترجیحی نسبت به حذف وام‌های مشکوک‌الوصول به وسیله تعویض با سهام شرکت‌های بدهکار اقدام و ساختار ترازنامه‌های خود را اصلاح نمایند.</li> <li>- در خصوصی سازی بانک‌های مجاری، از روش‌های مذاکره، عرضه در بورس و فروش سهام بانک‌ها به بانک‌های خارجی، شهرداری‌ها، صندوق‌های بازنشستگی و رفاه و سرمایه‌گذاران مجاری استفاده شده است.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- وجود مقاومت در خصوص انتقال سهام بانک‌ها به خارجی‌ها</li> </ul>
۵	کرواسی	برخلاف سایر کشورهای کمونیستی، بانک‌های کرواسی که یکی از جمهوری‌های یوگسلاوی محسوب می‌شده، خصوصی و دارای مدیریت مستقل بودند. با وقوع تحولات سیاسی در سال ۱۹۹۱ و فروپاشی نظام کمونیستی، بانک‌های کرواسی به‌جای مشکلات پیش آمده دولتی شدند.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تأسیس بانک بیمارستان و اعطای مسئولیت حل وام‌های مشکوک‌الوصول بانک‌ها به این بانک، اصلاح ساختار ترازنامه بانک‌ها قبل از خصوصی سازی و استفاده از روش فروش سهام بانک‌ها به بانک‌های خارجی با مذاکره و مزایده.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- مشکلات اقتصادی و تورم سررقتی در کشور، کاهش قیمت ارز و وجود وام‌های مشکوک‌الوصول در ترازنامه بانک‌ها و عدم تمایل دولت به سرمایه‌گذاری خارجی.</li> </ul>
۶	رومانی	سیستم بانکی رومانی متشکل بود از پنج بانک بزرگ دولتی که از میان آنها چهار بانک تخصصی بودند.		

منبع: همان، ص ۱۶۹

### ۵-۲-۱ بانک بی.سی.آی ایتالیا

این بانک ایتالیایی که یکی از بانک‌های بزرگ اروپاست؛ در مرحله دوم خصوصی‌سازی، تعداد ۵۷۰,۶۸۰,۰۰۰ سهم (۵۴/۴ درصد) از سهام بانک را که به دولت ایتالیا تعلق داشت در مارس ۱۹۹۴ به‌وسیله S.p.a IRI Institutes per la Ricosturzion Industirale – که صددرصد سهام آن متعلق به وزارت دارایی ایتالیا است – به‌ترتیب ذیل برای فروش سهام عرضه نمود:

جدول ۵-۲ نحوه واگذاری سهام بانک بی.سی.آی ایتالیا

ردیف	خریداران	تعداد سهم
۱	عامه مردم ایتالیایی	۲۴۰,۰۰۰,۰۰۰
۲	مؤسسات ایتالیایی	۶۰,۰۰۰,۰۰۰
۳	آمریکایی‌ها	۵۰,۰۰۰,۰۰۰
۴	مؤسسات در سطح بین‌المللی	۱۳۰,۰۰۰,۰۰۰
۵	کارکنان	۴۰,۰۰۰,۰۰۰
۶	سهام جایزه	۲۰,۰۰۰,۰۰۰
۷	درصورت فروش اضافی	۳۰,۶۸۰,۰۰۰
	جمع	۵۷۰,۶۸۰,۰۰۰

جدول ۵-۳ اطلاعات مربوط به سهام بانک بی.سی.آی

(ارقام به لیر ایتالیا)

ردیف	خریداران	تعداد سهم
۱	قیمت اسمی سهام	۱,۰۰۰
۲	آخرین سهم در بورس	۵,۹۰۴
۳	قیمت فروش سهام	۵,۴۰۰
۴	قیمت فروش سهام به کارکنان	۴,۸۶۰

مشروط به اینکه سهام خریداری شده نمی‌بایست تا ۱۸ ماه بعد از تاریخ خرید، به

فروش برسد و هیچ کارمندی نمی تواند بیش از ۵۰۰۰ سهم خریداری نماید.<sup>۱</sup> سهام جایزه به کارکنان و سرمایه گذاران ایتالیایی (به جز مؤسسات) تعلق می گیرد؛ به این ترتیب که در برابر خرید هر سهم، پس از سه سال، یک سهم جایزه دریافت خواهند نمود. مشروط به اینکه:

۱. یک فرد مجاز به دریافت بیش از ۵۰۰ سهم جایزه نباشد.
  ۲. خریدار سهام نباید سهام خود را تا مدت سه سال به فروش برساند.
- گفتنی است که در مرحله اول فروش سهام، یعنی ۴۵/۶ درصد، بیش از ۱۲ درصد سهام کارکنان فروخته شده بود که با ۸ درصد مرحله دوم، حدود ۱۰ درصد سهام به کارکنان تعلق می گرفت.

#### ۵-۲-۲ بانک سوسیته جنرال فرانسه

سوسیته جنرال، یکی از سه بانک بزرگ فرانسه است. به استثنای بانک کردیت لیونه - که به دلیل وجود اشکالات فراوان در پرتفوی اعتباری آن دولت فرانسه مجبور به تزریق حدود ۴ میلیارد دلار سرمایه جدید به این بانک شده است تا آن را به وضع مناسبی برساند و سپس خصوصی سازد - دو بانک دیگر فرانسوی یعنی سوسیته جنرال و بانک ناسیونال دوپاری، هر دو خصوصی شده اند. حدود ۱۵ درصد از سهام بانک سوسیته جنرال به صورت ترجیحی به کارکنان و مابقی به بالاترین نرخ ممکن به عامه مردم فروخته شده است.<sup>۲</sup>

#### ۵-۲-۳ روش های واگذاری بانکها در سایر کشورها

به طور کلی واگذاری بانکها به چهار روش ممکن است که در ادامه به توضیح مختصر هر کدام از این روش ها می پردازیم:

---

۱. پرویز عقیلی، وضعیت سرمایه بانک های تجاری ایران و ترتیب پیشنهادی خصوصی سازی این مؤسسات، پنجمین کنفرانس سیاست پولی و ارزی، ۱۳۷۴، ص ۱۵۹.

۲. همان.

#### ۱-۳-۲-۵ روش فروش دارایی‌ها

در این روش دولت مالکیت سهام خود را در بانک‌های دولتی به یک شرکت خصوصی و یا گروهی از سرمایه‌گذاران منتقل می‌نماید. در این حالت دولت ممکن است تمام یا بخشی از مالکیت خود را واگذار نماید. که معمولاً از روش حراج استفاده می‌شود؛ اما در برخی اوقات، دارایی‌ها به‌طور مستقیم به متقاضیان فروخته می‌شود. برای مثال می‌توان از خصوصی‌سازی سیستم بانکی در مکزیک یاد کرد که در آن بانک‌های دولتی با فروش دارایی‌ها در حراج، به متقاضیان واگذار گردید.<sup>۱</sup>

#### ۲-۳-۲-۵ عرضه سهام به صورت عام

در این روش دولت سهام بانک‌های تحت تملک خود را در بازارهای سرمایه به مؤسسات سرمایه‌گذار یا افراد عادی واگذار می‌کند.<sup>۲</sup> در این حالت دولت می‌تواند به‌جای واگذاری سهام موجود، سرمایه بانک را در چندین مرحله افزایش دهد و سهام حق تقدم را در بازار سهام به‌فروش برساند که در این صورت می‌توان در چند مرحله سهام غیردولتی را حتی به بیش از ۸۰ درصد سهام بانک، افزایش داد.<sup>۳</sup>

#### ۳-۳-۲-۵ صدور و عرضه کوپن

این روش، متداول‌ترین روش مورد استفاده در کشورهای کمونیستی سابق در اروپا، از جمله روسیه، جمهوری چک، لهستان و مجارستان بوده و کوپن‌های صادره برای خصوصی‌سازی بانک‌ها، در سطح وسیعی میان مردم توزیع شده است. به‌طور کلی این روش با روش عرضه سهام به عامه مردم شباهت داشته و تفاوت اصلی آن در رایگان بودن کوپن‌ها و یا قیمت پایین آنهاست.<sup>۴</sup> از این روش می‌توان برای توزیع سهام عدالت، بهره جست.

۱. سعید وکیلی، همان، ص ۱۱۶.

۲. همان.

۳. پرویز عقیلی، وضعیت سرمایه بانک‌های تجاری ایران و ترتیب پیشنهادی خصوصی‌سازی این مؤسسات، همان، ص ۱۵۲.

۴. سعید وکیلی، همان، ص ۱۱۷.



#### ۴-۳-۵ افزایش و کفایت سرمایه

عقیلی در سال ۱۳۷۴ با توجه به سرمایه بانکها، درباره خصوصی سازی پیشنهادی ارائه داده اند که با افزایش سرمایه می توان نسبت کفایت سرمایه و نیز به میزان دلخواه سهم بخش غیردولتی را در بانکها افزایش داد. از آنجاکه این موضوع به طور کامل با سیاست های کلی واگذاری به وسیله بورس نیز هماهنگی دارد؛ بنابراین عین پیشنهاد را در ذیل می آوریم.

مجموع سرمایه پنج بانک عمده کشور قبل از اعمال ارزیابی دارایی های ثابت، ۱۲۴ میلیارد ریال بوده است. افزایش سرمایه این بانکها به ترتیب زیر پیشنهاد می گردد:<sup>۱</sup>

الف) معادل همین مبلغ به کارکنان حق خرید سهام به قیمت اسمی داده شود. کارکنان بانکها مجاز باشند که یا با تبدیل ذخیره با خرید خدمات و سایر مزایای بازنشستگی، سهام تخصیص داده شده را خریداری یا وجه لازم را به طور نقدی برای خرید سهام پرداخت نمایند. فرمول تخصیص سهام، تابعی از حقوق، سنوات خدمت، رتبه و پست کارمند خواهد بود. پس از انجام افزایش سرمایه، طبق قانون تجارت، مجمع صاحبان سهام تشکیل و هیئت مدیره بانک انتخاب گردد. هیئت مدیره، مدیرعامل، وظایف و اختیارات او را تعیین نموده و مدیریت بانک مانند مؤسسات بخش خصوصی عمل می نماید. تا این مرحله سرمایه بانکها به ۲۴۸ میلیارد ریال افزایش می یابد.

ب) یک سال پس از افزایش سرمایه اولیه، بهبود فعالیت بانکها و انتشار مرتب حساب سود و زیان و ترازنامه بانکها، افزایش سرمایه جدید با سلب حق تقدم از سهام داران وقت و فروش سهام به قیمت برآوردی ۱۲۴ میلیارد ریال بابت صرف سهام به ذخایر بانکها، اضافه می گردد. گفتنی است که هیچ شخص حقیقی و یا حقوقی یا مؤسسات وابسته یا فامیل درجه یک نمی تواند بیش از درصد معینی - که به هیچ عنوان نباید از ۱۰ درصد سرمایه بانک بیشتر باشد - از سهام بانک خریداری نماید.

عقیلی معتقد است که بدتر از یک بانک دولتی، یک بانک خصوصی است که به وسیله یک فرد یا یک گروه صنعتی یا تجاری کنترل شود.

۱. پرویز عقیلی، وضعیت سرمایه بانکهای تجاری ایران و ترتیب پیشنهادی خصوصی سازی این مؤسسات، همان.

ج) افزایش سرمایه‌های بعدی به‌ترتیب دو، سه و چهار سال پس از افزایش سرمایه اولیه انجام می‌گردد و در هر نوبت برابر ۱۲۴ میلیارد ریال است. ولی پیش‌بینی می‌شود که سهام مربوط به آن به‌ترتیب دو، سه و چهار برابر قیمت اسمی سهام به فروش برسد. این وجوه اضافی به‌حساب صرف سهام، منظور گردیده است.

د) در پایان سال پنجم، دولت می‌تواند سهام خود را — که حدود ۲۰ درصد سرمایه بانک در آن تاریخ است — (۱۲۴ میلیارد ریال در برابر ۶۲۰ میلیارد ریال) با بورس به فروش برساند. پس از این نقل‌وانتقال، پیش‌بینی می‌شود که هر بانک با حفظ حق تقدم سهام‌داران، یک‌بار دیگر افزایش سرمایه داده و سرمایه بانک‌ها را از ۶۲۰ میلیارد ریال به ۱۶۸۰ میلیارد ریال افزایش دهد. علاوه بر این مبلغ در این ۵ سال بانک‌ها برابر ۷۴۴ میلیارد ریال بابت صرف سهام نیز جمع‌آوری و به منابع خود اضافه نموده‌اند.

ه) علاوه بر سرمایه و صرف سهام — که در مجموع به ۲۶۰۴ میلیارد ریال می‌رسد — اندوخته بانک‌ها در مدت پنج سال، حدود ۸۷۱ میلیارد ریال برآورد می‌گردد. همچنین پیش‌بینی می‌شود که به‌منظور بازسازی بانک‌ها، دولت مساعدت نموده و بانک‌ها را به مدت پنج سال از پرداخت مالیات معاف داشته و بابت صرف سهام هم مالیاتی دریافت ندارد. بنابراین جمع سرمایه درجه (۱) بانکی<sup>۱</sup> پس از پنج سال به ۴۶۶۶ میلیارد ریال می‌رسد.

## فصل ششم

تمهیدات خصوصی سازی در  
نظام بانکداری



## ۱-۶ بانک غیردولتی و خلق پول

در بحث خلق پول مطرح شد که خلق پول، درآمدزاست و درآمد حاصله نه از آن سپرده‌گذار و نه از آن سهام‌داران بانکی است. این درآمد از آن آحاد جامعه است و اگر برای آن ارائه طریق نشود و یا آن را با راه‌های ارائه شده عملی نسازیم؛ فاصله دهک‌های درآمدی به شدت افزایش یافته و از عدالت اقتصادی و اجتماعی فاصله خواهیم گرفت. اگرچه این موضوع برای سایر بانک‌ها نیز مطرح است؛ اما از آنجاکه منافع حاصل از آن متوجه گروهی از سهام‌داران بانک خصوصی خواهد شد؛ این مسئله برای این بانک از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. بنابراین اگر این منافع به آحاد مردم جامعه تعلق دارد؛ می‌بایست ترتیبی اتخاذ نمود تا همه مردم از آن منتفع شوند. به نظر می‌رسد برای این موضوع راهکارهایی می‌توان ارائه داد که در ذیل به توضیح این راهکارها می‌پردازیم.

بانک بدون حساب دیداری، بانک نیست. بنابراین باید در این قانون ترتیبی داده شود که میزان خلق پول و تسهیلات اعطایی ناشی از آن محاسبه شود و درآمدهای حاصل از آن با کسر کارمزد احتسابی و حق الوکاله‌های پرداخت تسهیلات از این محل به وسیله دولت دریافت و به نفع آحاد مردم هزینه شود. چنین وضعی برای سایر بانک‌ها نیز باید فراهم شود تا شرایط رقابتی بانک‌های غیردولتی با سایر بانک‌ها فراهم گردد.

## ۲-۶ سرمایه‌گذاری مستقیم و عملیات سفته‌بازی

سرمایه‌گذاری مستقیم عبارت است از: شرکت در فعالیت تولیدی، ورود به بازار بورس و انجام هرگونه فعالیت تجاری یا غیرتجاری به وسیله بانک. اما از آنجاکه این موضوع اقتصاد و جامعه را مورد مخاطره قرار می‌دهد؛ نه فقط برای بانک‌های غیردولتی، بلکه برای

بانکداری دولتی نیز می‌بایست تحریم و ممنوع شود. چرا که با انتخاب پروژه‌هایی کم‌بازده و رویکرد بانک‌ها به عملیات سفته‌بازی، اقتصاد را از طرف عرضه و تقاضا دچار تورم خواهد نمود و عدالت اقتصادی و اجتماعی را به شدت تحت تأثیر منفی قرار می‌دهد. علاوه بر این موضوع خصوصی‌سازی بانک‌ها از نظر شاخص‌های مختلف در سایر کشورها نتایج مثبتی ارائه داده است. اما نتایج خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی در بانکداری اسلامی در دو شاخص از علائم خوبی برخوردار نبوده‌اند. این دو شاخص عبارت‌اند از: نسبت وام به دارایی که از ۳۸/۴۵ درصد به ۳۵/۲۶ درصد تنزل نموده و دیگری نسبت نقدینگی یا دارایی‌های جاری به کل دارایی‌ها که از ۴۹/۲۴ درصد به ۵۱/۸۵ درصد افزایش یافته است. این دو نسبت نشان‌دهنده تمایل بانک‌های خصوصی شده به نقدینگی بیشتر برای عملیات سفته‌بازی بیشتر است.

این در حالی است که نسبت بازدهی ۰/۴۲ درصد به ۱/۵۸ درصد در این بانک‌ها به عدد خصوصی شدن اضافه شده است؛ یعنی سودآوری بانک حدود چهار برابر شده؛ نقدینگی بیشتر و وام‌دهی کمتر شده است. این نکات به معنای انجام عملیات بیشتر سفته‌بازی پول و کسب درآمد از فعالیت‌های غیرمولد اقتصادی است.

به این ترتیب برای منع عملیات سفته‌بازی، حذف سرمایه‌گذاری مستقیم برای بانک‌ها، به خصوص بانک‌های خصوصی، یک ضرورت است.

### ۳-۶ تحلیل سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران را پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام از وظایف و اختیارات رهبری شناخته است و همچنین در اصل ۴۴ قانون اساسی با تعیین نظام اقتصادی جمهوری اسلامی به سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی، و حدود و ثغور کلی آنها براساس ذیل این بند به صورت زیر عنوان شده است:

«مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود؛ مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط و قلمرو و

شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند».

از این رو در این باره سیاست‌های کلی به‌وسیله مقام معظم رهبری در دو نوبت ابلاغ می‌شود. معظم له در بند «۱» مرقومه خود عنوان می‌دارند:

«اجرای این سیاست‌ها مستلزم تصویب قوانین جدید و بعضاً تغییراتی در قوانین موجود است. لازم است دولت و مجلس محترم در این زمینه با یکدیگر همکاری نمایند». این موضوع بیانگر این مطلب است که قوانین موجود پولی و بانکی، با توجه به شرایط جدید و اعلام سیاست‌های کلی باید مورد بازنگری قرار گرفته و اصلاحات لازم در این باره اعمال و قوانین جدید تقنین گردد. به یقین این حرکت بزرگ می‌بایست با مبانی اقتصاد و بانکداری اسلامی اعمال گردد. به طوری که در بند «۲» می‌آید: «نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر حسن اجرای این سیاست‌ها با اتخاذ تدابیر لازم و همکاری دستگاه‌های مسئول و ارائه گزارش‌های نظارتی هر سال در وقت معین مورد تأکید است».

همچنین در بند «۳» عنوان می‌گردد: «پس از دریافت گزارش‌ها و مستندات نظرات مشورتی تفصیلی مجمع به رابطه خصوصی‌سازی با هریک از عوامل ذیل اصل ۴۴، نقش عوامل مختلف در ناکارآمدی بعضی از بنگاه‌های دولتی، آثار انتقال هریک از فعالیت‌های صدر اصل ۴۴ و بنگاه‌های مربوط به بخش‌های غیردولتی، میزان آمادگی بخش‌های غیردولتی و ضمانت‌ها و راه‌های اعمال حاکمیت دولت، اتخاذ تصمیم خواهد شد». یعنی اینکه با معیار مبانی که همان عدالت و رشد و توسعه است موارد محک زده شود و با اصلاح تعارضات احتمالی، نقاط قوت آن را تقویت نماییم.

در بخش سیاست‌های کلی واگذاری بند «الف» در خصوص شخصیت‌های حقوقی مجاز به تأسیس بانک غیردولتی چنین آمده است:

- بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی
  - شرکت‌های تعاونی سهامی عام
  - شرکت‌های سهامی عام مشروط به تعیین سقف سهام هریک از سهام‌داران
- به این ترتیب ساختار مالکیت بانک‌ها به کلی تغییر خواهد کرد و از انحصار بخش دولتی خارج شده و در اختیار سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی قرار می‌گیرد.

در بخش سیاست‌های کلی واگذاری بند «د» سیاست‌های ابلاغی، الزامات واگذاری چنین ترسیم شده است:

۱. توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی بر ایفای فعالیت‌های گسترده و اداره بنگاه‌های اقتصادی بزرگ.

۲. نظارت و پشتیبانی مراجع ذی‌ربط بعد از واگذاری برای تحقق اهداف واگذاری.

۳. استفاده از روش‌های معتبر و سالم واگذاری با تأکید بر بورس، تقویت تشکیلات واگذاری و برقراری جریان شفاف اطلاع‌رسانی، ایجاد فرصت‌های برابر برای همه، بهره‌گیری از عرضه تدریجی سهام شرکت‌های بزرگ در بورس به‌منظور دستیابی به قیمت پایه سهام.

۴. ذی‌نفع نبودن دست‌اندرکاران واگذاری و تصمیم‌گیرندگان دولتی.

اعمال صحیح و سالم‌سازی بستر فرایند ورود بانک‌های غیردولتی، از اهمیت بسیاری برخوردار است. اول اینکه، می‌بایست قوانین طراحی شده به‌طور کامل به اجرا گذاشته شود و از هیچ قصوری چشم‌پوشی نشود و دولت، مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه با جدیت موضوع را پیگیری کرده و قوانین لازم را برای اجرای آن تدوین، تصویب و اجرا نمایند تا این موضوع به سرنوشت اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا دچار نشود. اگر بستر انجام این فعالیت بزرگ، سالم‌سازی نشود و به همان‌گونه که در بند «د» سیاست‌های کلی بیان شده اعمال نشود؛ نمی‌توان نتایج حاصل از عملکرد قانون را مورد بررسی و مطالعه قرار داد و در مراحل بعدی با مشکل مواجه خواهیم شد.

**بند «ه»** با عنوان سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار در خصوص واگذاری بیان می‌دارد:

۱. تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی از طریق سیاست‌گذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت به‌ویژه در مورد اعمال موازین شرعی و قانونی در بانک‌های غیردولتی،

۲. جلوگیری از ایجاد انحصار، توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات،

در بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی عنوان می‌گردد: با توجه به



ضرورت شتاب گرفتن رشد و توسعه اقتصادی کشور مبتنی بر اجرای عدالت اجتماعی و فقرزدایی در چارچوب چشم‌انداز بیست ساله کشور:

۱. تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت،

۲. توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و حمایت از آن جهت رقابت کالاها در بازارهای بین‌المللی،

۳. آماده‌سازی بنگاه‌های داخلی جهت مواجهه هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی در یک فرایند تدریجی و هدفمند،

۴. توسعه سرمایه انسانی دانش پایه و متخصص،

۵. توسعه و ارتقای استانداردهای ملی و انطباق افزایش کارایی و رقابت‌پذیری و گسترش مالکیت سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مطابق بند «۱» اصل ۱۱۰ ابلاغ می‌گردد:

۸۰ درصد سهام بنگاه‌های دولتی می‌تواند واگذار شود که بانک‌ها به‌استثنای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات، مشمول سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در خصوص بند ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی قرار می‌گیرند. در این بندها به مبانی اقتصادی اسلام، با عنوان عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی به‌طور کامل تصریح شده است. با معیارهای یادشده ساختار مدیریتی بانک‌ها با عنوان «تغییر نقش دولت از مالکیت مستقیم» بیان شده است. بدیهی است که ساختار مالکیتی و مدیریتی می‌بایست تغییر کند؛ اما در خصوص تعامل با دنیای خارج باید به این نکته توجه داشت که هم‌پیوندی با سازمان‌های پولی و مالی بین‌المللی همانند سایر موضوع‌های اقتصادی، برای نظام اقتصادی و بانکی کشور امری بی‌معناست. ما با اقتصاد جهانی و سازمان‌های پولی، مالی و نظام بانکی جهانی به‌منظور توانمندسازی نظام پولی، مالی و اقتصاد کشور به‌وسیله مواجهه هوشمندانه با تجارت جهانی و روابط بین‌المللی - که در سیاست‌های کلی در ذیل بند «ج» به‌طور کامل تصریح شده و در سند چشم‌انداز به‌خوبی به این موضوع اشاره شده است- تعاملی سازنده خواهیم داشت.

در ذیل سیاست‌های بند «ج» با موضوع واگذاری بانک‌ها، درخصوص الزامات واگذاری آمده است:

۱. قیمت‌گذاری سهام از طریق بازار بورس انجام می‌شود.
  ۲. فراخوان عمومی با اطلاع‌رسانی مناسب جهت ترغیب و تشویق عموم به مشارکت و جلوگیری از ایجاد انحصار و رانت اطلاعاتی صورت پذیرد.
  ۳. جهت تضمین بازدهی مناسب سهام شرکت‌های مشمول واگذاری، اصلاحات لازم درخصوص بازار، قیمت‌گذاری محصولات و مدیریت مناسب براساس قانون تجارت، انجام گردد.
  ۴. واگذاری سهام شرکت‌های مشمول طرح در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های زیرمجموعه با کارشناسی همه‌جانبه صورت گیرد.
  ۵. به‌منظور اصلاح مدیریت و افزایش بهره‌وری بنگاه‌های مشمول واگذاری با استفاده از ظرفیت‌های مدیریتی کشور، اقدامات لازم جهت جلب مدیران باتجربه، متخصص و کارآمد انجام پذیرد. فروش اقساطی حداکثر ۵ درصد از سهام شرکت‌های مشمول بند «ج» به مدیران و کارکنان شرکت‌های فوق مجاز است.
  ۶. با توجه به ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و تغییر وظایف حاکمیتی، دولت موظف است نقش جدید خود را در سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت بر اقتصاد ملی تدوین و اجرا نماید.
  ۷. تخصیص درصدی از منابع واگذاری جهت حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته در راستای وظایف حاکمیتی مجاز است.
- از این رو با توجه به ارائه این موارد و بررسی و تحلیل انجام شده؛ نتایج حاصله عبارت‌اند از:

### ۱-۳-۶ مؤسسان و دریافت‌کنندگان سهام بانک‌ها

در بند «الف» تأسیس بانک و واگذاری بانک‌ها در قالب شرکت‌های سهامی تعاونی و سهامی عام آن هم با شرط تعیین سقف سهام افراد محقق می‌گردد. همان‌گونه که در بحث خلق پول بیان شد؛ سیاست‌گذار به‌طور کامل به درآمد حاصل از این ویژگی بانک، واقف است؛ از این رو شخصیت‌های حقوقی مؤسس بانک را نهادهای عمومی غیردولتی،

شرکت‌های تعاونی سهامی عام و شرکت‌های سهام عام معرفی نموده‌اند و حتی‌المقدور درصدد توزیع منافع حاصل از آن میان عامه مردم برآمده‌اند.

### ۲-۳-۶ تصویب قانون جدید و تغییرات در قوانین موجود

اجرای این سیاست‌ها بدون تعیین تکلیف در قوانین موجود، عدم جامع‌گرایی در تدوین قوانین پولی و بانکی جدید، ناهمگونی مبانی حاکم بر آنها از جمله قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ با قانون عملیات بانکی بدون ربا، بدون تغییر رویکرد در قانون تأسیس بانکداری خصوصی و قانون عملیات بانکی بدون ربا — که درباره آنها در این تحقیق به‌طور جداگانه بحث خواهد شد — با مشکلات قانونی و ساختاری روبه‌رو خواهد شد. البته این تغییرات باید با مبانی بانکداری اسلامی و حضور سه بخش اقتصادی در عرصه بانکداری صورت گیرد و بخشی از طرح بزرگ بانکداری اسلامی باشد و الا این موضوع نیز بر مشکلات قانونی و ساختاری بانکی کشور افزوده می‌شود. در این راستا در بند «۱» سیاست‌های کلی به این موضوع تصریح شده است که اجرای سیاست‌ها، مستلزم تصویب قوانین جدید و بعضاً تغییراتی در قوانین موجود است.

### ۳-۳-۶ تهیه آیین‌نامه تأسیس و واگذاری بانکها

بخش پایانی سیاست‌های کلی ابلاغی اصل ۴۴ — که می‌بایست مورد دقت نظر قرار گیرد — به نحوه تأسیس، واگذاری، نوع عملکرد، رویکرد و هدف از تأسیس و واگذاری بانکها در بخش تعاونی و خصوصی می‌پردازد که لازم است در حین اجرا، ملاحظات لازم رعایت گردد و اجرای این موارد با آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها به‌طور پیگیر و مؤثر نظارت شود. به‌طوری‌که عملکرد آنها با قوانین، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها منطبق باشد، تا امکان بررسی و احیاناً تغییر در آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و در صورت لزوم در مراحل بعد، تغییر در قوانین میسر گردد.

خوشبختانه در این باره از تجربه خصوصی سازی در کشور برخورداریم و می‌بایست از این تجربه بهره‌مند شویم. از این رو لازم است شورای عالی واگذاری و سازمان خصوصی سازی در این بخش، برای اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ در خصوص بانکداری، مشارکت فعال داشته

باشند تا آیین‌نامه‌های مربوط تهیه شود و بانک مرکزی، دستورالعمل‌های لازم را با توجه به رویکرد بانکداری اسلامی صادر نماید. به یقین در این باره همان‌گونه که در متن سیاست‌ها نیز بیان شده لازم است سازمان خصوصی‌سازی تقویت شود و این مهم با جدا کردن بخش بانک‌ها از معاونت امور شرکت‌ها، بیمه و وزارت امور اقتصادی و دارایی امکان‌پذیر است. این موضوع با توجه به لزوم وجود نظارت قوی و مؤثر در نظام بانکداری اسلامی، از ضروریات است.

#### ۴-۳-۶ تغییر ساختار مالکیتی بانک‌ها

نظام بانکی کشور با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، دارای سه نوع بانک<sup>۱</sup> خواهد بود:

۱. بانک دولتی

۲. بانک تعاونی (سهامی عام)

۳. بانک خصوصی (سهامی عام)

در حقیقت این تحقیق می‌بایست جزئی از یک تحقیق وسیع‌تر، با عنوان «نظام بانکی جامع» باشد؛ چرا که درباره هر کدام از این موارد، بحث‌های زیادی مطرح است. ویژگی‌های بانک‌های تعاونی و خصوصی در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تقریباً مشخص شده است؛ اما بانک دولتی باید دارای چه ویژگی‌هایی باشد و با بانک‌های تعاونی و خصوصی چه تفاوت‌هایی خواهد داشت؟ در این باره نکات زیادی قابل طرح است که در این مقوله نمی‌گنجد. اما همین بس که بگوییم شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی، سازمان بازنشستگی کشوری و سازمان‌های بازنشستگی مستقل می‌توانند برای بانکداری غیردولتی بستر بسیار مناسبی باشند.

#### ۴-۳-۵ ساختار مدیریتی

به یقین با ورود بخش تعاونی و خصوصی در عرصه بانکداری، می‌بایست نحوه مدیریت

---

۱. بند «۲-۳ الف» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.

بانک‌ها تغییر کند و برای آن ساختاری جدید طراحی شود. بخشی از سیاست‌های اعلام شده، به ضرورت تغییر ساختار نظام بانکی برمی‌گردد. به طوری که در بند «د» آمده است: «تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت». این موضوع به معنای آن است که مجمع عمومی و شورای عالی بانک‌ها در ساختار جدید، برای بانک‌های غیردولتی نقش مالکیتی و مدیریتی مستقیم نخواهند داشت و رابطه بانک‌های غیردولتی با این دو نهاد اجرایی و مدیریتی بانک‌ها منقطع می‌گردد و ساختار جدید می‌بایست به گونه‌ای طراحی شود که بانک مرکزی اعمال سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت بر بانک‌ها را برعهده گیرد.

### ۶-۳-۶ روش واگذاری

با توجه به تجربه جهانی، تجربه خصوصی‌سازی در کشور و سیاست‌های ابلاغی، بهترین روش واگذاری استفاده از شیوه عرضه در بورس و مزایده است، که در سیاست‌های کلی قیمت‌گذاری براساس قانون تجارت و به خصوص عرضه در بورس مورد تأکید قرار گرفته است.

میزان واگذاری سهام ۸۰ درصد بوده و بهترین شیوه افزایش سرمایه و فروش حق تقدم آن در بازار بورس است. این امر از یک سو بانک‌ها را از نظر کفایت سرمایه تقویت می‌کند و در نتیجه بانک‌ها دستخوش تغییرات سریع و نگران‌کننده نخواهند شد و از سوی دیگر مدیریت بانک قابل واگذاری، متناسب با ورود بخش غیردولتی شکل خواهد گرفت. همچنین بانک‌های غیردولتی می‌بایست هویت خود را تغییر دهند و لازم است سقف سهام اشخاص حقیقی و حقوقی حداکثر در ۵ درصد، تثبیت گردد.

### ۶-۳-۷ نتیجه‌گیری و پیشنهادها

۱. ساختار و نظام مدیریتی بانک‌های غیردولتی، به صورت مجمع عمومی و هیئت‌مدیره یا هیئت عامل خود بانک و با نظارت مستقیم بانک مرکزی است نه مجمع عمومی بانک‌ها. در این راستا با توجه به تجربه بعضی از کشورها و وجود تنگناهای حقوقی، فقهی و اقتصادی در فرایند عملیات بانکداری کشور، تأسیس شورای عالی فقها و کارشناسان پولی و بانکی در بانک مرکزی برای نظارت کیفی، فقهی و علمی متناسب با

قانون بانکداری جامع اسلامی کشور - که تهیه خواهد شد - امری ضروری است.  
۲. قوانین پولی و بانکی کشور می‌بایست مورد بازنگری قرار گیرند. در این باره قانون پولی و بانکی کشور، مصوب سال ۱۳۵۱ از نظر تدوین این قانون با رویکرد بانکداری ربوی، موضوعیت بررسی و اصلاح نداشته و در اهداف و ابزار سیاست‌گذاری، وظایف نظام بانکی، وظایف بانک مرکزی، ساختار اجرایی و عملیاتی بانک‌ها و بسیاری از موارد دیگر دارای اشکالات اساسی است و امکان اصلاح آن وجود ندارد و باید به کلی حذف گردد. از این رو ضرورت دارد نسبت به تهیه قانون جامع بانکداری با رویکرد بانکداری اسلامی و هماهنگی در قوانین پولی و بانکی و حذف تعارضات مسلم، اقدام نمود. حال تا زمان تدوین قانون جامع بانکداری، لازم است قانون عملیات بانکی بدون ربا و قانون تأسیس بانک خصوصی، مورد بررسی قرار گیرد و موارد لازم در آنها اصلاح یا اضافه شود که در ادامه به بررسی این مهم خواهیم پرداخت.

۳. لازم است مسئول انجام واگذاری شورای عالی واگذاری و در طول آن سازمان خصوصی‌سازی با حضور پررنگ بانک مرکزی باشد همچنین بانک مرکزی متولی تأسیس بانک غیردولتی باشد.

۴. شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی، سازمان بازنشستگی کشوری و سازمان‌های بازنشستگی مستقل، می‌توانند مؤسس بانکداری غیردولتی بوده و یا بانک‌های موجود، به آنها واگذار شود که این مراکز در صورت تأسیس بانک، لازم است از انجام سرمایه‌گذاری مستقیم، تشکیل شرکت سرمایه‌گذاری، شرکت بیمه و مثل آن محروم شوند.

۵. واگذاری و قیمت‌گذاری به شیوه مزایده و بورس انجام می‌گیرد که واگذاری و فروش سهام، به منظور افزایش سرمایه و فروش سهام حق تقدم برای افزایش سهام بخش غیردولتی، مورد تأکید است.

#### ۴-۶ ضرورت تغییر قوانین فعلی برای ورود بانک‌های غیردولتی به نظام

##### بانکی

قبل از انقلاب اسلامی و از زمان تأسیس اولین بانک در سال ۱۲۶۷ تا سال ۱۳۳۴ - که اولین قانون جامع بانکداری در ایران تهیه شد - تمامی قوانین وضع شده به صورت ماده

واحد و مثل آن تهیه می‌شد. این موضوع باعث می‌شد تا کشور برای تهیه نظام بانکی هیچ اقدامی انجام ندهد. بعد از قانون جامع ۱۳۳۴ و اجرای آن، تنگناها و مشکلات بانکداری تا حدودی مشخص شد؛ به طوری که در سال ۱۳۳۹، دومین قانون جامع بانکداری تهیه و به موجب آن بانک مرکزی تأسیس گردید. سومین قانون پولی و بانکی جامع نیز در ۸ شهریور ۱۳۵۱ تهیه شد و به تصویب رسید.

در دوران بعد از انقلاب اسلامی نیز اگرچه نمی‌توان آن را با اوضاع قبل از انقلاب مقایسه کرد؛ اما هرگز به فکر تهیه قانون جامع پولی و بانکی و مهم‌تر از آن تهیه قانون جامع نظام مالی نبوده‌ایم. بانک‌ها در تاریخ ۱۳۵۸/۳/۱۷ در شورای انقلاب ملی شده و پس از تصویب لایحه قانونی اداری امور بانک‌ها در تاریخ ۱۳۵۸/۷/۲۵، طرح ادغام بانک‌ها به تصویب می‌رسد. موضوع سیستم سود تضمین شده و کارمزد، جایگزین بهره بانکی شده و در تاریخ ۱۳۶۲/۶/۸ قانون عملیات بانکی بدون ربا به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. در مرحله بعد شورای پول و اعتبار به استناد مفاد قانون پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۱، مجوز تأسیس مؤسسات اعتباری غیربانکی را به دو صورت عام و خاص صادر کرده و در نهایت در سال ۱۳۷۹ در قانون برنامه سوم توسعه، اجازه تأسیس بانک‌های خصوصی به تصویب می‌رسد و در برنامه چهارم این قانون تنفیذ می‌گردد. قانون پولی و بانکی و مهم‌تر از آن قانون نظام مالی، می‌بایست یک قانون جامع و منسجم بوده و تمام اجزای آن نسبت به هم هماهنگ و از روح واحدی برخوردار باشند و با یک فلسفه و هدف بانکی و مالی تهیه شده باشند. متأسفانه قوانین پولی و بانکی دارای چنین وضعیتی نیستند. در تهیه و تصویب هر قانونی، عنوان داشته‌ایم که قوانین و مقررات مغایر با این قانون، از تاریخ تصویب این قانون، بی‌اعتبار خواهند بود. از این رو تدوین و تصویب بخشی از قانون، از روند مناسب قانون‌گذاری برخوردار نخواهد شد. جامع دیدن، یک ضرورت قانونی و مدیریتی است؛ اما از آنجاکه این مقوله فقط به موضوع بانک غیردولتی می‌پردازد؛ موضوع را از این بُعد، اما با روح، اهداف و مبانی بانکداری اسلامی دنبال می‌کند. قانون جامع نظام بانکی را به بحث‌های آینده موقوف می‌کنیم و اما در این فصل موضوع را در دو بخش ساختار مدیریتی و قانون بانکداری خصوصی و قانون عملیات بانکی بدون ربا پی می‌گیریم.

### ۵-۶ ساختار نظام مدیریتی بانکی

از جمله ویژگی‌های ساختار مدیریتی بانک‌های نظام بانکی بدون ربا عبارت‌اند از: شفافیت، وجود بستری برای رقابت‌پذیری، مسئولیت‌پذیری، ایجاد انگیزه برای مجریان با سمت‌وسویی متناسب با مبانی اقتصادی اسلامی و تصمیم‌گیری با توجه به منافع سپرده‌گذاران می‌باشد. اما واقعیت این است که ساختار لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها به شکلی طراحی شده که گویا بانک‌ها به‌طور کامل دولتی بوده و می‌بایست به‌طور کامل نیز به‌وسیله دولت اداره شوند و این در حالی است که مؤسسات اعتباری غیربانکی و بانک‌های خصوصی به‌ترتیب براساس مصوبه شورای پول و اعتبار و قانون تأسیس بانک خصوصی در برنامه سوم توسعه در عرصه بانکداری کشور فعال هستند، از این‌رو با بررسی لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها در این باره به ارائه راهکارهایی می‌پردازیم:

براساس ماده (۱) لایحه قانون اداره امور بانک‌ها، تمام بانک‌ها طبق مقررات، اداره خواهند شد. این ماده دارای شفافیت کافی نبوده، چرا که منظور از مقررات مشخص نیست. بدیهی است هر مؤسسه‌ای می‌بایست براساس مقررات اداره شود. ارکان بانک‌ها براساس این لایحه قانونی عبارت‌اند از: مجمع عمومی بانک‌ها، شورای عالی بانک‌ها، هیئت‌مدیره، مدیرعامل و بازرسان قانونی هر بانک.

اعضای مجمع عمومی عبارت‌اند از: وزیر امور اقتصاد و دارایی (به‌عنوان ریاست مجمع) و چهار وزیر دیگر به همراه رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی. اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعامل هر بانک به پیشنهاد شورای عالی بانک‌ها (یعنی نمایندگان اعضای مجمع عمومی) و با پیشنهاد وزیر بازرگانی و احکام وزیر اقتصاد و دارایی تعیین می‌شوند. تصویب صورت‌های مالی بانک‌ها، تصویب اساسنامه و تغییر در آن، کاهش یا افزایش سرمایه، رسیدگی به بودجه، تهیه آیین‌نامه استخدامی مالی، اداری و معاملاتی و تأسیس یا انحلال هر بانک به‌وسیله مجمع عمومی بانک‌ها انجام می‌گیرد.

قانون لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها با الگوبرداری از قانون تأسیس بانک ملی و کشاورزی قبل از انقلاب اسلامی — که دارای یک مجمع عمومی و یک شورای عالی بود — برای همه بانک‌ها به این گونه وضع شد؛ اما برخلاف آنچه در الگو وجود داشت به‌جای هیئت عامل آن بانک‌ها، هیئت‌مدیره در بانکداری بعد از انقلاب اسلامی قرار گرفت.



شورای عالی بانک ملی دارای اختیارات و نقش هیئت‌مدیره بود؛ اما شورای عالی در قانون فعلی به هیچ‌وجه آن نقش و اثر را در بانک‌ها ندارد. هیئت‌مدیره نمی‌تواند با قانون اداره امور بانک‌ها بر عملکرد مدیریت نظارت داشته باشد؛ چرا که خود را در اجرا شریک می‌داند و شورای عالی بانک‌ها نیز چنین وظیفه‌ای را بر عهده ندارد.<sup>۱</sup>

در شرایط فعلی که بانک‌ها دارای اساسنامه، ساختار سازمانی و مدیریتی، آیین‌نامه استخدامی و انضباطی همسان و بودجه سالیانه هماهنگ هستند و در واقع همگی، شعبه یک سیستم بزرگ می‌باشند؛ چگونه باید رقابتی عمل کنند؟<sup>۲</sup>

گفتنی است که مجمع عمومی بانک‌ها به‌وسیله تعدادی از اعضای هیئت دولت اداره می‌شود که در صورت وکالت بانک از سپرده‌گذاران و مسئولیت آن در برابر مردم، این موضوع برای بانک‌ها مشکلات عدیده‌ای ایجاد می‌کند که از جمله این مشکلات عبارت‌اند از:

الف) مسئول، متولی و پاسخ‌گوی بانک‌ها، عملاً اعضای هیئت دولت‌اند که عضو مجمع عمومی بانک‌ها بوده و نمایندگان آنها در شورای عالی بانک‌ها عضو هستند. از این‌رو هیچ‌گاه نمی‌توان بانک‌ها یا یک بانک را مورد سؤال و مسئول فعالیت بانک تلقی نمود.

ب) مجمع عمومی بانک‌ها با یک مکانیسم و به یک نحو برای همه بانک‌ها تصمیم‌گیری می‌کند. این نوع مدیریت با مورد اول بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در تعارض کامل است.

ج) شرایط رقابت بین بانکی به کلی از میان می‌رود و این موضوع سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را درباره سیاست افزایش رقابتی تأمین نمی‌کند.

د) بانک‌ها در سیاست‌گذاری و تعیین سود انتظاری، مستقل نیستند؛ بنابراین امکان جذب سپرده بیشتر را از دست می‌دهند.

ه) بانک ملی ایران اگرچه دارای سابقه تاریخی بیشتری است، ولی حضور این بانک در شورای عالی بانک‌ها بدون حضور بانک‌های دیگر معنی‌دار نیست.

و) نمایندگان وزارتخانه‌های اقتصادی نمی‌توانند برای بانک‌ها سیاست‌گذاری کنند.

۱. اسدالله امیراصلانی، *بانکداری اسلامی و سودآوری*، یازدهمین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۷۹، صص ۴۰-۴۱.

۲. همان، ص ۴۱.

ز) وجود وزیران اقتصادی در مجمع عمومی بانک‌ها و نمایندگان آنها در شورای عالی بانک‌ها موجب اختلال در نحوه تخصیص منابع بانک‌ها می‌شود. این موضوع با تغییر سیاست‌های حاکمیتی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، همخوانی ندارد.

ح) در شرایط فعلی با حضور بانک‌های غیردولتی در عرضه سیستم بانکی و وجود مجمع عمومی و شورای عالی بانک‌ها که در برابر سپرده‌های مردم متعهد هستند و همچنین سهام‌دار نبودن دولت در برابر بانک، اینکه مجمع عمومی یک بانک غیردولتی، از وزیران اقتصادی هیئت دولت تشکیل شده باشد؛ با منطق اقتصادی سازگاری ندارد و اگر مجمع عمومی بانک‌های غیردولتی از مجمع عمومی و شورای عالی بانک‌های دولتی مستقل باشد؛ قدرت رقابتی بانک‌های دولتی در برابر بانک‌های غیردولتی کاهش می‌یابد. از این رو پیشنهاد می‌شود برای رهایی از این گونه مشکلات هر بانک مجمع عمومی مستقلی داشته باشد تا سیاست‌گذاری، مدیریت، برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و نظارت بانک با مسئولیت مجمع عمومی انجام گیرد. در این صورت است که بانک‌ها قدرت تصمیم‌گیری و از همه مهم‌تر فرصت پاسخ‌گویی به دولت و مردم را می‌یابند و می‌بایست در برابر هر تخطی، به قانون، مردم، دولت و قوه قضائیه پاسخ‌گو باشند. همچنین بانک‌ها در شرایط فعلی باید در برابر عدم اجرای قانون عملیات بانکی دولت پاسخ‌گو باشند و این امکان‌پذیر نیست. دولت به وسیله بانک مرکزی می‌بایست سیاست‌های کلی نظام بانکی و مالی و نظارت بر اجرای قوانین و مقررات را پیگیری کند؛ نه اینکه مدیریت و سیاست‌گذاری هر بانک را انجام دهد.

نکته مهم دیگر اینکه در رأس مجمع عمومی بانک‌ها، از نظر سازمانی در بانک مرکزی، هیئت یا شورای فقها، درباره مسائل پولی و بانکی تشکیل شود. این شورا می‌بایست مسائل پولی و بانکی و تصمیم‌گیری‌های هیئت‌مدیره‌ها و عملیات اجرایی آنها را پیگیری کند و با شرع مقدس اسلام و قانون بانکداری اسلامی مطابقت دهد و از تخطی جلوگیری کرده و برای غلبه بر مشکلات راهکار ارائه دهد. از این رو مجمع عمومی و شورای عالی بانک‌ها مگر در خصوص بانکداری دولتی — که بحث درباره آن در این مقوله نمی‌گنجد — باید منحل شوند. این بانک‌ها بخشی از نظام بانکی است؛ اما نه بانک‌های موجود.

در بند «د» آمده است: «تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به

سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت». این موضوع به معنای آن است که مجمع عمومی و شورای عالی بانک‌ها در ساختار جدید، برای بانک‌های غیردولتی نقش مالکیتی و مدیریتی مستقیم نخواهند داشت و اصولاً رابطه این بانک‌ها با این دو نهاد اجرایی و مدیریتی منقطع می‌گردد و می‌بایست ساختار جدید به صورتی طراحی شود که بانک مرکزی با اعمال سیاست‌گذاری بر این بانک‌ها، نقش هدایتی و نظارتی داشته باشد.

### ۶-۶ قوانین و مقررات عملیاتی بانکی و بانک غیردولتی

به نظر می‌رسد در این بخش، می‌بایست بررسی را از قانون پولی و بانکی کشور، مصوب سال ۱۳۵۱ آغاز کنیم؛ اما از آنجا که از یک سو این قانون در فضایی تهیه شده است که بانکداری خصوصی نیز در نظام بانکی وجود داشته و از سوی دیگر با قانون عملیات بانکی بدون ربا تعارضات زیادی دارد و مبانی حاکم بر آن و روح اقتصاد سرمایه‌داری و بانکداری، ربوی است؛ موضوعیت بررسی ندارد. بنابراین ابتدا از قانون تأسیس بانک خصوصی و سپس با قانون عملیات بانکی بدون ربا، موضوع را پی می‌گیریم.

#### ۶-۶-۱ قانون تأسیس بانک خصوصی و بانکداری غیردولتی

از آنجا که قانون عملیات بانکی بدون ربا، هیچ‌گاه به طور کامل به اجرا گذاشته نشد؛ موضوع تعیین چالش‌های قانونی آن و همچنین بازنگری در آن، هرگز در دستور کار دولت مردان، به خصوص مسئولین پولی و بانکی قرار نگرفت. توان کارشناسی فقهی و بانکی بسیار غنی بوده و هست؛ اما اراده بهره‌مندی از آن وجود نداشته است. روند تدوین و تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا دلیل بسیار روشن و آشکار برای این موضوع است. مجلس شورای اسلامی در تبصره «۵۴» قانون بودجه سال ۱۳۶۰، دولت را به ارائه لایحه‌ای برای حذف واقعی ربا از نظام بانکی کشور موظف نمود. انجام مطالعات و روند تهیه لایحه و بحث و بررسی درباره این موضوع در مجلس شورای اسلامی، بیش از دو سال و نیم به طول انجامید. این اراده در آن مقطع تاریخی، به لحاظ وجود نیروهای مؤمن و معتقد در بدنه مدیریت نظام اقتصادی و بانکی کشور هرچند به طور ضعیف، اما وجود داشت؛ ولی بعد از آن در صدد اصلاح قانون عملیات بانکی بدون ربا برنیامدند و گرایش نظام بانکی، بدون

اعلام آن بیشتر به سمت اجرای قانون پولی و بانکی سال ۱۳۵۱ متمایل بوده است. در چنین فضایی، قانون بانک خصوصی در دستور کار قرار می‌گیرد. در بند «الف» این قانون آمده است: «سیاست‌گذاری پولی، اعتباری، ارزی، چاپ اسکناس، ضرب سکه، حفظ ذخایر ارزی، نظارت بر بانک‌ها و صدور مجوز فعالیت بانکی در قلمرو وظایف دولت بوده و جهت اعمال حاکمیت همچنان در اختیار دولت می‌ماند».

ذکر این بند هیچ ضرورت قانونی ندارد. موارد مطروحه در تمام قوانین پولی و بانکی در وظایف نظام بانکی یا بانک مرکزی بیان شده است و طراحان آن درصدد تأیید سیاست‌گذاری پولی بدون قید و شرط، یعنی متناسب با قانون پولی و بانکی سال ۱۳۵۱ برآمده‌اند. در بند «ب» این قانون آمده است: «ضوابط مربوط به نحوه فعالیت بانک‌ها از قبیل رعایت نسبت‌های مالی تعیین شده جهت داشتن ساختار مالی سالم و نوع قراردادهای و عقود و فعالیت بانکی طبق قوانین پولی و مالی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ و قانون عملیات بانکی بدون ربا خواهد بود».

در این بند به‌خوبی تقدم قانون مصوب سال ۱۳۵۱ بر قانون عملیات بانکی بدون ربا مشهود است. به‌علاوه مبانی در این قانون مسکوت مانده است و در این باره هیچ‌گونه ملاحظه خاصی در قانون مشاهده نمی‌شود. این موضوع چرخش نظام بانکی را به سمت قانون مصوب سال ۱۳۵۱، آسان و تسریع می‌کند. البته با نگاهی خوشبینانه می‌توان این‌گونه بیان داشت که این قانون زمانی تدوین و تصویب شده که سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغ نگردیده بود. از این رو ملاحظات مربوط به این سیاست‌ها هم در آن لحاظ نشده است. اما موضوع قانون عملیات بانکی بدون ربا همچنان پابرجاست. بنابراین می‌بایست قانون تأسیس بانک خصوصی به‌کلی تغییر کند.

## ۲-۶-۶ قانون عملیات بانکی بدون ربا و بانکداری غیردولتی

واقعیت این است که در دوره زمانی روند تهیه و تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا، بانک غیردولتی در نظام بانکی وجود نداشته؛ از این رو نظام بانکی، به‌صورت دولتی تهیه، تدوین و تصویب شده است. برای تبیین و بررسی آن لازم است ابتدا موارد قابل بحث، با توجه به سیاست کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مورد دقت نظر مجدد قرار گیرد. از این رو

ابتدا این موارد قانونی را مورد بحث و تحلیل قرار می‌دهیم.

براساس ماده (۲۰) قانون عملیات بانکی بدون ربا: «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در حسن اجرای نظام پولی و اعتباری کشور می‌تواند با استفاده از ابزار ذیل آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد براساس ماده (۱۹) در امور پولی و بانکی دخالت و نظارت کند».

این ماده قانونی، عملاً دخالت و نظارت بانک مرکزی نیست؛ بلکه دخالت و نظارت هیئت وزیران بوده و این برخلاف اصل وکالت سیستم بانکی برای سپرده‌گذاران است. سیستم بانکی باید در به‌کار گرفتن منابع سپرده‌گذاران، مستقل باشد و از نظر جدا نبودن بخش پولی در نظام بانکداری اسلامی و قانون عملیات بانکی بدون ربا، از یک سو ضرورت هماهنگی سیاست‌های پولی و مالی و از سوی دیگر استقلال بانک مرکزی موضوعیت نخواهند داشت. به‌علاوه این موضوع با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با عنوان «رقابت‌پذیری و تغییر حاکمیتی دولت و جلوگیری از کارفرمای بزرگ مطلق دولتی» در تعارض است.

از این رو ورود هیئت وزیران در این امر، نظام بانکی را به سمت در خدمت دولت بودن سوق می‌دهد نه اقتصاد کشور. این موضوع علاوه بر بزرگ نمودن دولت و کوچک نمودن بخش تعاونی و خصوصی، دور از عدالت بوده و فرایند رشد و توسعه را نیز مختل می‌کند. از این رو باید این بخش از ماده «که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد» حذف گردد. این موضوع برای تحقق سیاست ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون عملیات بانکی بدون ربا، لازم است.

در بخش اهداف بند «۲» از ماده (۱) آمده است: «فعالیت در جهت تحقق اهداف و سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی دولت جمهوری اسلامی با ابزارهای پولی و اعتباری».<sup>۱</sup> در قانون عملیات بانکی بدون ربا، باید تمام سیستم بانکی در اختیار برنامه‌های اقتصادی دولت باشد و تتمه وجوه مانده در بانک‌ها نیز به‌وسیله دولت و سیاست‌های آن

۱. بند «۲» ماده (۱) قانون عملیات بانکی بدون ربا.

به سمت اجرای بند «۲» و «۹» اصل ۴۳ قانون اساسی — که وظیفه دولت است — سوق داده شود. اگرچه در نگاه بانکداری دولتی، این وضع از آنجا که سپرده‌ها از آن مردم است؛ قابل قبول نیست و بانک براساس امانت‌داری و وکالت می‌بایست درصدد به‌کارگیری آن در بهترین فعالیت اقتصادی مزیت‌دار باشد؛ اما در بانکداری غیردولتی از نظر اینکه هم صاحبان سپرده، مردم هستند و هم سهام‌دار، بخش غیردولتی است به طریق اولی نمی‌توان برای بانک، موارد غیر توجیه اقتصادی و غیر مزیت‌دار تعیین نمود. چرا که «الناس مسلطون علی اموالهم» پیامبر اکرم (ص) در حجة‌الوداع خود می‌فرماید: «المسلم دمه و ماله حرام» مال و خون هر مسلمان برای دیگران حرام است و فقط متعلق به خود اوست و هرگونه تصرف و استفاده از حاصل کسب‌وکار و مال دیگری به رضایت و اذن اوست.<sup>۱</sup> از این رو این بند از ماده (۱) می‌بایست این‌گونه تغییر کند:

«فعالیت در جهت تحقق اهداف و سیاست‌های کلان اقتصادی کشور از طریق به‌کارگیری منابع در فعالیتهای مزیت‌دار».

بند «۳» ماده (۱) از فصل اول بیان می‌دارد: «ایجاد تسهیلات لازم جهت گسترش تعاون عمومی و قرض‌الحسنه از طریق جذب و جلب وجوه آزاد و اندوخته‌ها و پس‌اندازها و سپرده‌ها و بسیج و تجهیز آنها در جهت تأمین شرایط و امکانات کار و سرمایه‌گذاری به‌منظور اجرای بند «۲» و «۹» اصل ۴۳ قانون اساسی».<sup>۲</sup>

این بند از قانون عملیات بانکی بدون ربا می‌بایست مورد تجدیدنظر قرار گیرد. بندهای «۲» و «۹» اصل ۴۳ قانون اساسی، نکات بسیار جالب و مورد نیاز جامعه و اقتصاد را بیان می‌کند که به‌طور کامل با روح اقتصاد اسلامی هماهنگی دارد و نظام برنامه‌ریزی، سیاسی و اقتصادی می‌بایست به‌گونه‌ای طراحی شود که اجرای این قانون محقق گردد. مسلم است که طراحی این نظام نباید با مبانی اقتصادی اسلام، با عنوان «معنویت»، «رشد و توسعه» و «عدالت» در تعارض باشد. از موضوعات مطرح در این بحث این است که آیا

۱. محمد کهن‌دل، سیری در اندیشه‌های اقتصادی امام خمینی (ره)، نشر مشاوران، ۱۳۸۴، ص ۷۵.

۲. بند «۳» ماده (۱) قانون عملیات بانکی بدون ربا.

دولت نمی‌تواند سپرده‌ها و منابع مردم، وظایف تعیین شده خود را در قانون اساسی محقق نماید. شاید در مرحله اول مطرح شود که با آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و پرداخت یارانه سود بانکی می‌توان اختلاف موجود را میان نرخ سود بانکی با نرخ سود تعیین شده خود حل نمود. اما گفتنی است که چون حجم این تسهیلات بالا و سطح سودآوری بانک‌ها بسیار وسیع است؛ این موضوع بخش هزینه‌ای بودجه دولت را به شدت تحت تأثیر قرار داده و به مرور زمان این مشکل برای دولت بزرگ‌تر خواهد شد. به علاوه چرا باید قانون را به شکلی طراحی کنیم که بخواهیم آن را با آیین‌نامه جهت دهیم. دیگر اینکه یارانه‌های سود بانکی در مراحل بعدی، برای نظام اقتصادی و اجتماعی مشکل ایجاد کرده و با تحت تأثیر قرار دادن نسبت قیمت‌ها و مزیت‌های نسبی، موجب استقراض دولت از سیستم بانکی می‌شود و منابع مالی برای بخش تعاونی و خصوصی به اتمام خواهد رسید؛ بنابراین زمینه تورم را به مرور زمان فراهم نموده‌ایم که این امر در راستای تقویت بخش خصوصی و تعاونی و گسترش عدالت اجتماعی نیست. از این رو این بند می‌بایست حذف گردد.

در بند «۷» ماده (۲) قانون عملیات بانکی بدون ربا آمده است: «عملیات بانکی مربوط به آن قسمت از برنامه‌های اقتصادی مصوب است که از طریق سیستم پولی و اعتباری باید انجام گیرد»<sup>۱</sup>.

این بند باید به کلی حذف شود؛ چرا که برای سیستم بانکی، تکلیف ایجاد می‌کند. منطبق این موضوع همان منطبق یادشده در مورد قبلی است. در اینجا تصریح شده که اعتبارات لازم برنامه‌های اقتصادی مصوب باید تأمین گردد. این امتیازی است که برای بخش دولتی در برابر بخش تعاونی و خصوصی قائل شده‌ایم. اگر فعالیت اقتصادی دولت، توجیه اقتصادی داشته و مزیت‌دار باشد؛ بانک‌ها تسهیلات اعطا می‌کنند و گرنه نباید تسهیلات اعطا گردد. این موضوع با تخصیص مناسب منابع، از بزرگ شدن بی‌مورد دولت، اتمام منابع و کوچک شدن بخش تعاونی و خصوصی جلوگیری می‌کند.

از این رو می‌بایست بند «۷» ماده (۲) قانون عملیات بانکی بدون ربا حذف گردد.

بند «۹» از ماده (۲) با عنوان اعطای وام و اعتبار بدون ربا (بهره) طبق قانون و

۱. بند «۷» ماده (۲)، قانون عملیات بانکی بدون ربا.

مقررات، مبهم و بی‌معناست. در قانون بانکداری بدون ربا، اعلام پرداخت وام، واژه غلطی است. به علاوه واژه «بدون ربا» (بهره) نیز معنایی ندارد و بخش دولتی و غیردولتی بانکی را نمی‌توانیم به اجرای چنین بندی ملزم کنیم. این موضوع به ماهیت سپرده‌ها مربوط است. از این رو باید بند «۹» ماده (۲) حذف شود.

بند «۱۰» ماده (۲) قانون عملیات بانکی بدون ربا بیان می‌دارد: «اعطای وام و اعتبار و ارائه سایر خدمات بانکی به تعاونی‌های قانونی جهت تحقق بند «۲» اصل ۴۳ قانون اساسی».<sup>۱</sup> این موضوع نیز از وظایف دولت بوده و دولت نمی‌تواند آن را به بانک‌ها تحمیل کند. از این رو باید بند «۲» ماده (۱۰) از قانون عملیات بانکی بدون ربا حذف شود.

در تبصره ماده (۸)<sup>۲</sup> برای فرهنگ اقتصادی اشیای تجملی و مصرفی غیرضروری، تعریف واحدی وجود ندارد. این کالاها در شرایط اقتصادی متفاوت، با درآمدهای متفاوت، برای گروه‌ها و دهک‌های درآمدی مختلف، متفاوت هستند. برای چنین موضوعی نمی‌توان قانون وضع نمود و برای آن نیز قابلیت اجرایی وجود ندارد. از این رو برای بانک‌های دولتی و غیردولتی یک محدودیت اعلام نشده محسوب می‌شود و فقط امنیت حقوقی و اقتصادی را برای بانک‌ها مخدوش می‌کند. به طوری که نمی‌دانند فلان تسهیلات اعطایی، شامل این قانون می‌شود یا خیر؟ بنابراین باید این تبصره حذف شود و به جای آن فعالیت‌های فرهنگی و اخلاق معنوی در امور بانکی گسترش یابد تا در عمل به این موارد دست یابیم. این موضوع می‌تواند در مجموعه کلان اقتصاد برای کالاهای مشخص در دوره‌های معین قوانین مقطعی تدوین و اعمال قانون نمود.

در ماده (۹) قانون عملیات بانکی بدون ربا آمده است:

«بانک‌ها می‌توانند به منظور ایجاد تسهیلات لازم جهت گسترش امور بازرگانی، در چارچوب سیاست‌های بازرگانی دولت منابع مالی لازم را براساس قرارداد مضاربه در اختیار مشتریان با اولویت دادن به تعاونی‌های قانونی قرار دهند».

در این ماده عنوان سیاست‌های بازرگانی دولت مورد سؤال بوده و ممکن است

۱. بند «۱۰» ماده (۲)، قانون عملیات بانکی بدون ربا.

۲. بانک‌ها به هیچ‌وجه حق ندارند در تولید اشیاء تجملی و مصرفی غیرضروری سرمایه‌گذاری نمایند.



دولت در برابر بخش خصوصی و حتی بخش تعاونی، سیاست‌های بازرگانی را به نفع بخش دولتی سامان دهد. کما اینکه در ذیل همین ماده در تبصره ماده (۹) این قانون، شاهد این موضوع نیز هستیم که؛ «بانک‌ها در امر واردات مجاز به مضاربه با بخش خصوصی نمی‌باشند».<sup>۱</sup>

این عبارت با توجه به سه بخش شناخته شده اقتصادی در قانون اساسی باید به سیاست‌های بازرگانی کلان کشور تغییر کند که در غیر این صورت روند رشد و توسعه برخلاف عدالت اقتصادی و در راستای ایجاد انحصار و اخلال در روند اقتصاد کشور خواهد بود. به نظر می‌رسد بیان تبصره ماده (۹) با موضوع ممنوعیت مضاربه بانک‌ها با بخش خصوصی برای واردات، به دلیل مقارن بودن شور اول این قانون با تصویب لایحه قانون تجارت خارجی بوده و جای سؤال است که به چه مناسبت یک حکم موردی در تبصره یکی از مواد قانون عملیات بانکی بدون ربا، بیان شده است؟<sup>۲</sup>

تبصره ماده (۹) به چند دلیل مورد اشکال قرار می‌گیرد: اول اینکه، چرا برای دولت، چنین مزیتی در نظر گرفته شده است. اگر واردات نباید انجام شود؛ دولت هم نباید واردات داشته باشد. بنابراین باید واردات را به شیوه‌ای اقتصادی، ساماندهی کنیم و دولت با سیاست‌های اقتصادی و تعرفه‌ای بر واردات مدیریت کند. اگر واردات با چنین شرایطی انجام شود؛ برای کشور و اقتصاد مفید خواهد بود. از این رو چنین شرایطی برای بانک‌ها و بانک‌های بخش غیردولتی و بخش خصوصی اقتصاد، یک محدودیت و برای دولت یک انحصار محسوب می‌شود. پس همان‌گونه که مطرح شد اگر ملاحظاتی لازم است؛ باید در قوانین مربوط به تجارت خارجی ملحوظ گردد. البته آنچه مسلم است اینکه انجام فعالیت تجاری از جمله تجارت خارجی به خصوص واردات بانک‌ها می‌بایست ممنوع شود. برای مثال می‌توان از سرمایه‌گذاری مستقیم نام برد که به نظر محقق می‌بایست برای بانک‌ها ممنوع شود. اما انجام قرارداد مضاربه با دیگران در همه امور، اگر

۱. تبصره ماده (۹)، قانون عملیات بانکی بدون ربا.

۲. سیدعلی اصغر هدایتی، نگرشی بر ابعاد مسائل اساسی نظام بانکداری بدون ربا در تجربه جمهوری اسلامی ایران، همان، ص ۱۸۲.

قانون و مقررات مربوط به امور تجاری کشور، برای آن محدودیتی قائل نشده باشد؛ از نظر بانکی مورد اشکال قرار نمی‌گیرد. بنابراین تبصره ماده (۹) باید حذف شود.

در تبصره ماده (۱۰) تملک زمین به وسیله بانک‌ها برای احداث واحدهای مسکونی ارزان قیمت، بلامانع است. این موضوع برای بانک‌ها انحصار ایجاد می‌کند. چنین شرایطی یا باید برای همه عاملین اقتصادی وجود داشته باشد؛ یا برای هیچ عامل اقتصادی وجود نداشته باشد. باید شرایط برای همگان برابر باشد. بنابراین وجود این تبصره برای بانک‌های غیردولتی فرصتی طلایی بوده که زمینه را برای ایجاد درآمدهای بادآورده فراهم می‌کند. این موضوع باید در وزارتخانه مربوط به آن مورد دقت نظر قرار گیرد. بنابراین باید تبصره ماده (۱۰) حذف شود.

در ماده (۱۴) قانون عملیات بانکی بدون ربا، برای تحقق اهداف بندهای «۲» و «۹» اصل ۴۳ قانون اساسی، اختصاص بخشی از منابع به وسیله اعطای تسهیلات به صورت قرض الحسنه به متقاضیان تکلیف شده است. این در صورتی است که از یک سو قرض الحسنه با محسوب نمودن آن به عنوان منابع بانک، تکلیف‌بردار نیست و از سوی دیگر نظارت بر این موضوع مشکل است و همچنین برای بخش غیردولتی بانکی دوباره تکلیف تعیین کرده و آن را در مدیریت منابع محدود کرده‌ایم. بنابراین باید شرایطی طراحی نمود که قرض الحسنه از سوی مردم به صورت اختیاری و از سوی دولت به صورت سیستمی پرداخت شود.

به این ترتیب منابع قرض الحسنه باید به دلیل واسطه مالی بودن بانک در بانکداری اسلامی با عقد وکالت (نه قرض) دریافت شود. در این صورت به این بند نیازی نیست و باید عنوان شود که بانک‌ها وکیل سپرده‌گذاران هستند. اگر سپرده‌گذاران وجوه را به صورت قرض الحسنه به ودیعه می‌گذارند؛ بانک‌ها به اعطای تسهیلات آن منابع به وسیله قرض الحسنه موظف هستند.

#### ۶-۷ پیشنهادها راهبردی

دولت در اقتصاد اسلامی علاوه بر اینکه مانند سایر بنگاه‌های اقتصادی می‌تواند در انجام عملیات اقتصادی مشارکت نماید؛ وظیفه سالم‌سازی، شفاف‌سازی، افزایش کارایی و بهره‌وری، جلوگیری از درآمدهایی که منشأ کار و خدمات ندارند و گسترش عدالت

اجتماعی را به‌طور جد و قاطع بر عهده دارد. به بیان دیگر دولت نقش ایجاد و گسترش معنویت، عدالت و رشد هماهنگ و متعادل را در اقتصاد برعهده دارد.

از این‌رو اصل ۴۴ قانون اساسی، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران را در سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تعریف می‌کند که ترکیب این سه بخش با موقعیت‌های مختلف زمانی و رشد و توسعه تغییر خواهد کرد. براساس ذیل اصل ۴۴، ترکیب بهینه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی، به موقعیت‌های مختلف اقتصادی و افزایش کارآمدی و بهره‌وری اقتصاد بستگی دارد. تجربه نشان می‌دهد دولت حتی در نظریه‌هایی که حضور آن را به کلی منع می‌کنند؛ به اشکال مختلف در اقتصاد حضور داشته است. در اقتصاد اسلامی حضور فعال دولت عبارت است از در اختیار گذاشتن منابع اقتصادی از جمله انفال، موضوع مالکیت در اسلام و اصل اصالت فرد و جامعه. اما این حضور به معنای دولتی شدن اقتصاد نیست؛ بلکه همه می‌توانند در فعالیت‌های اقتصادی به‌طور مستقل فعال باشند و دولت هم یکی از عوامل اقتصادی است که نباید هیچ‌کدام برای دیگری مزاحمت ایجاد نمایند. از این‌رو سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ گردید تا قوانین موجود در خصوص ترکیب مناسب سه بخش اقتصادی جمهوری اسلامی ایران اصلاح یا قوانین جدیدی تدوین گردد. بنابراین این موضوع در بخش پولی و بانکی برای ورود بانک‌های غیردولتی در دستور کار قرار گرفت. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با استفاده از تجارب سایر کشورها درباره خصوصی کردن بانک‌ها و خصوصی‌سازی در کشور و با رعایت کامل اصول اقتصاد اسلامی مبتنی بر معنویت، عدالت اجتماعی و رشد و کمال‌طلبی، موضوع ورود بانک‌های غیردولتی را به‌طور کارشناسی مورد مطالعه قرار داد. براساس نتایج حاصل از این مجموعه، رعایت موارد ذیل در ارائه الگو یا تدوین قانون ضروری است:

۱. ملاحظه میانی اقتصاد اسلامی و بانکداری اسلامی مبتنی بر معنویت، عدالت و رشد و کمال‌طلبی.

۲. بانک غیردولتی مؤسسه واسطه مالی-سپرده‌ای است که منابع مالی را از بخش‌هایی که مازاد منابع مالی دارند یا امکان به‌کارگیری آن را ندارند؛ با عقد وکالت جمع‌آوری و با تبدیل آن به دارایی یا سرمایه به بخش‌هایی که به منابع مالی نیاز داشته یا برای به‌کارگیری

آن استعداد لازم را دارند تزریق می‌کند.

۳. ملاحظه ساختار مالکیتی بانک‌ها مبنی بر دولتی، تعاونی و خصوصی بودن و با رعایت سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۴. ممنوعیت تأسیس بانک خارجی در کشور به هر نحوی و تأسیس بانک منطقه‌ای به‌خصوص میان کشورهای اسلامی که منابع آنها به‌وسیله سهمیه دولت‌ها تأمین می‌گردد.
۵. ممنوعیت خرید سهم یا مشارکت در سهام بانک‌های کشورهای دیگر برای بانک‌های داخلی به‌جزء بانک‌های اسلامی سایر کشورها با موافقت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۶. اداره و مدیریت بانک‌های غیردولتی به‌وسیله مجمع عمومی هر بانک.
۷. ایجاد شورای فقها و کارشناسان بانکی مسائل پولی و بانکی در هر بانک با هماهنگی شورای فقها و کارشناسان بانک مرکزی.
۸. ممنوعیت سرمایه‌گذاری مستقیم از جمله انجام فعالیت تولیدی، خرید سهام و فعالیت‌های تجاری مانند تجارت خارجی، به‌خصوص واردات و همچنین تأسیس شرکت سرمایه‌گذاری و شرکت‌های بیمه و مثل آن برای بانک‌ها.
۹. توزیع درآمد ناشی از خلق پول و سپرده‌های دیداری، به‌گونه‌ای که منافع و حقوق بانک و سایرین براساس مبانی عدالت، معنویت و رشد و توسعه باشد.
۱۰. تدوین آیین‌نامه واگذاری بانک‌های دولتی؛ با توجه به سیاست‌های کلی ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی به‌وسیله بانک مرکزی، هیئت عالی واگذاری و سازمان خصوصی‌سازی.

## منابع و مأخذ

قرآن کریم.

الترکمانی، عرفان خالد. *السیاسه النقدیه و المصرفیه فی الاسلام*، مؤسسه الرساله، عمان، ۱۹۸۸.  
القری بن عید، محمدعلی. «مشکلات بانک‌های اسلامی و راه‌حل آنها»، ترجمه غلام‌رضا مصباحی‌مقدم،  
فصلنامه تخصصی اقتصاد اسلامی، شماره ۲۰۰.

امیراصلانی، اسدالله. *بانکداری اسلامی و سودآوری*، یازدهمین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۷۹.  
بهمنی، محمود. عملکرد ابزارهای سیاست پولی در نظام بانکداری بدون ربا در دهه گذشته،  
هشتمین سمینار بانکداری اسلامی.

بختیاری، صادق. اهداف توسعه اقتصادی در قانون عملیات بانکی بدون ربا و بررسی برخی مشکلات  
نظری و اجرایی آن، پنجمین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۷۳.

بهکیش، محمدمهدی. برنامه سوم توسعه و روند خصوصی‌سازی بانک‌ها و تأثیر آن بر فعالیت‌های  
اقتصادی، دهمین کنفرانس سالیانه سیاست‌های پولی و ارزی، ۱۳۷۹.

تسخیری، محمدعلی. *مبانی فقهی بانکداری اسلامی*، یازدهمین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۷۶.  
توتونچیان، ایرج. بحثی پیرامون حجم پول و انبار سرمایه در اقتصاد اسلامی، مجموعه سخنرانی‌ها  
و مقالات دومین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۷۰.

\_\_\_\_\_. هماهنگی بین سیاست تأمین مالی و سیاست مالی در اقتصاد اسلامی تجربه ایران، چهارمین  
کنفرانس سیاست‌های پولی و ارزی، ۱۳۷۳.

\_\_\_\_\_. ارزیابی پایه‌های نظری عملکرد بانکداری بدون ربا در ایران، ششمین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۷۳.

\_\_\_\_\_. نقش بانکداری اسلامی در توزیع درآمد.

داوودی، پرویز، حسن نظری و سیدحسین میرجلیلی. پول در اقتصاد اسلامی، دفتر همکاری حوزه و دانشگاه. رسول اف، جلال. مقررات زدایی و تجدید ساختار نظام بانکی کشور با هدف افزایش کارایی آن و کمک به سرمایه‌گذاری، اشتغال و توسعه، دهمین کنفرانس سیاست‌های پولی و ارزی، ۱۳۷۲.

سبحانی، حسن. دغدغه‌ها و چشم‌انداز اقتصاد اسلام، تهران، سمت، ۱۳۸۰.

— . بررسی ادله عدم حضور مؤثر نظام بانکی در بازار مالی، هشتمین سمینار سیاست‌های پولی و ارزی، ۱۳۷۷.

صدر، کاظم. بررسی مشکلات ناشی از اجرای عقود اسلامی در عملکرد بانکداری بدون ربا، دومین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۷۰.

صدیق، نجات‌الله. بانکداری بدون ربا.

صورت‌جلسات شورای پول و اعتبار در سال ۱۳۷۹.

عرب‌مازار، عباس و حسنعلی قنبری. مباحث نظری مدیریت نقدینگی در بانک‌ها، هشتمین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۶۷.

عقیلی، پرویز. بازار پول و سرمایه مؤسسات اعتباری غیربانکی، چهارمین کنفرانس سیاست‌های پولی و ارزی، ۱۳۷۳.

— . وضعیت سرمایه بانک‌های تجاری ایران و ترتیب پیشنهادی خصوصی‌سازی این مؤسسات، پنجمین کنفرانس سیاست پولی و ارزی، ۱۳۷۴.

عمادزاده، مرتضی. تحلیل نظری بر نظام بانکداری اسلامی و ارزیابی کوتاهی از میزان موفقیت آن، پنجمین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۷۳.

عمرچیرا، محمد. نحوه نظام نقدی عادل، المهد العالمی للفکر الاسلامی، الطبقة الثالثة، ۱۴۱۲ ق.

فراهانی‌فرد، سعید. سیاست‌های اقتصادی در اسلام، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۸۱.

فردمنش، محسن. نظام بهره و بی‌ثباتی مالی، سومین سمینار سیاست‌های پولی و ارزی، ۱۳۷۲.

فرزین‌وش، اسدالله و سعید فراهانی‌فرد. «ذخیره قانونی بر سپرده‌های بانکی»، فصلنامه اقتصاد اسلامی، شماره ۷.

— . «ذخیره قانونی بر سپرده‌های بانکی (ماهیت حقوقی و کارکرد اقتصادی)»، فصلنامه اقتصاد اسلامی، شماره ۷.

- فوری، وسیام. ریسک‌های بانکی، سیزدهمین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۸۱.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون بخش تعاونی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳ مجلس شورای اسلامی، سازمان گسترش تعاونی کشور.
- قانون برنامه سوم توسعه جمهوری اسلامی ایران.
- قانون برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران.
- قانون ملی شدن بانک‌ها.
- قانون عملیات بانکی بدون ربا.
- کهندل، محمد. عدالت در بانکداری اسلامی، همایش اسلام و توسعه اقتصادی، ۱۳۸۴.
- . سیری در اندیشه‌های اقتصادی امام خمینی (ره)، نشر مشاوران، ۱۳۸۴.
- کیانمهر، محمودلی. مشارکت بخش تعاونی در ارائه خدمات پولی و بانکی، هشتمین سمینار پولی و ارزی، ۱۳۷۷.
- معصومی‌نیا. طراحی نظام مالی براساس آموزه‌های اسلام با نگرش به نظام مالی ایران، همایش اسلام و توسعه اقتصادی مبانی و مؤلفه‌ها، نشر مشاوران، ۱۳۸۴.
- محسن‌خان، میرآخور. مطالعات نظری در بانکداری و مالیه اسلام، ترجمه محمد ضیایی بیگدلی، مؤسسه بانکداری ایران، تهران، ۱۳۷۰.
- مجتهد، احمد. بررسی عوامل مؤثر بر تفاوت نرخ سود (*spread*) در ایران، یازدهمین کنفرانس سالیانه سیاست‌های پولی و ارزی.
- منذر، قحف. مقدمه‌ای بر اقتصاد اسلامی، ترجمه عباس عرب مازار، انتشارات برنامه‌وبودجه، ۱۳۷۶.
- موسویان، سیدعباس. انواع بانک‌های بدون ربا، چهاردهمین همایش بانکداری اسلامی، ۱۳۸۲.
- . بررسی فقهی - اقتصادی دولتی بودن بانکداری بدون ربا، یازدهمین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۷۹.
- . «انواع بانک‌های بدون ربا»، فصلنامه تخصصی اقتصاد اسلامی، شماره ۱۱، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، سال ۱۳۸۲.
- . ارزیابی عملکرد سپرده‌های بانکی در بانکداری بدون ربا، پانزدهمین همایش بانکداری

اسلامی، ۱۳۸۳.

— مشارکت مجدد جایگزین تنزیل مجدد، دوازدهمین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۸۰.

مهدوی، سیدمعین. *پایه‌های اساسی و خصوصیات ویژه بانکداری اسلامی ایران*، ۱۳۸۰.  
مهدوی عادل، محمدحسین. *خصوصی‌سازی، دلایل، اهداف و روش‌ها، نهمین کنفرانس سیاست‌های پولی و ارزی*.

میرجلیلی، سیدحسن. *ارزیابی بانکداری بدون ربا، معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی*، ۱۳۷۴.

میلاتی حسینی، سیدعلی و محمود روزبهانی. *آزادسازی و خصوصی‌سازی و نقش ساختار سازمانی بهینه در بانکداری غیردولتی*، دوازدهمین همایش بانکداری اسلامی، ۱۳۸۰.

نیلی، مسعود. *مقایسه تطبیقی قانون و عملیات بانکی بدون ربا با کارکردهای اقتصاد مدرن*، پانزدهمین همایش بانکداری اسلامی، ۱۳۸۳.

والی‌نژاد، مرتضی. *مجموعه قوانین و مقررات بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران*، ۱۳۶۸.  
وکیلی، سعید. *ضرورت خصوصی‌سازی بانک‌های تجاری در ایران و ارائه مدل مناسب با استفاده از تجربیات سایر کشورها، مؤسسه عالی بانکداری ایران*، پایان‌نامه، ۱۳۸۵.

هادوی تهرانی، مهدی. *مبانی فقهی و حقوقی بانکداری اسلامی*، یازدهمین سمینار بانکداری اسلامی.

هدایتی، سیدعلی‌اصغر. *نگرشی بر ابعاد مسائل اساسی نظام بانکداری بدون ربا در تجربه جمهوری اسلامی ایران*، چهارمین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۷۲.

— *ملی شدن بانک‌ها و بررسی آثار و پیامدهای اجرایی مترتب بر آن در تجربه نظام جمهوری اسلامی ایران*، نهمین سمینار سیاست‌های پولی و ارزی، ۱۳۷۸.

یاسری، علی. *بانکداری اسلامی در مقایسه با بانکداری سنتی*، سیزدهمین سمینار بانکداری اسلامی، ۱۳۸۱.

William Megginson, *the Economic of Bank Privatization*, 2003.

Khan and Mirakhar, 1993.

ka hf. Monzer, "Contemporary Challeye to Islamic Economists," *Paper Presented at the First National Conferance of the Association of Muslim Social Scientists*.