

■ شاید بتوان با شنیدن حرف‌های منتقدان طرح بانکداری جمهوری اسلامی در زمان اندک باقیمانده تا پایان مجلس دهم، برخی ایرادات و اشکالات اساسی این طرح را بر طرف و پیش‌زمینه‌های لازم را برای اصلاح نظام بانکی فراهم کرد

گزارش «وطن امروز» از ایرادات «طرح بانکداری جمهوری اسلامی»

که اخیراً کلیات آن در مجلس شورای اسلامی تصویب شد

ایرادات مبنایی طرح بانکداری چیست؟

گروه اقتصادی: بتازگی و پس از ۷ سال، کلیات طرح بانکداری جمهوری اسلامی در مجلس به تصویب رسیده‌است، با منتشر شدن جزئیات، انتقادات فراوانی از سوی نتخبگان و صاحب‌نظران به این طرح وارد شد، به طور کلی انتقادات بر ۲ نوع بود؛ برخی به جزئیات پرداخته و نپرداختن به مسائل مبتلا به نظام بانکی را مشکل اصلی این طرح دانسته و برخی به کلیات و نحوه قانونگذاری ایراد گرفته بودند اما همگی در این‌باره متفق‌القول هستند که اعمال اصلاحات در شرایط کنونی نیازمند پیش‌نیازهایی است که باید ابتدا حل شود، اگر نه این طرح نیز سرنوشتی شبیه طرح‌های پیشین خواهد داشت. شاید بتوان با شنیدن حرف‌های منتقدان طرح بانکداری جمهوری اسلامی در زمان اندک باقیمانده تا پایان مجلس دهم، برخی ایرادات و اشکالات اساسی این طرح را بر طرف و پیش‌زمینه‌های لازم برای اصلاح نظام بانکی را فراهم کرد.

به گزارش «وطن امروز»، لایح قانون بانکداری و قانون بانک مرکزی در ماه‌های پایانی دولت دهم نهایی شد اما برای بررسی به مجلس نرفت. با تغییر دولت، علی طیب‌نیا، وزیر اقتصاد دولت یازدهم در نامه‌ای به معاون اول رئیس‌جمهور، خواستار بازگشت این ۲ لایحه به وزارت اقتصاد شد. طیب‌نیا معتقد بود چون این لایح با امضای وزیر اقتصاد به مجلس ارسال می‌شود، باید در دولت جدید مورد بررسی مجدد قرار گیرد. همین بازگشت موجب تأخیر طولانی در ارسال آن ۲ لایحه مهم به مجلس شد. در مجلس نهم، کارگروه اصلاح قانون عملیات بانکداری بدون ربا تشکیل و پس

از بررسی و مطالعات کارشناسی و استفاده از نظرات کارشناسان خارج از مجلس، طرح اصلاح قانون بانکداری بدون ربا تدوین شد.

■ **خلف وعده‌های بی در بی دولت برای ارسال لایح بانکی**

در ایسن میان و پس از اطلاع دولت‌ست از تدوین چنین طرحی در مجلس، نمایندگان دولت از اعضای کارگروه می‌خواهند اجازه دهند دولت لایحه خود را به مجلس تقدیم کند. محمدحسین حسین‌زاده‌بحرینی در همایش بانکداری اسلامی سال ۹۴ که در اوایل شهریورماه برگزار شد، با اشاره به تدوین طرح اصلاح قانون بانکداری بدون ربا در این کارگروه و ارسال آن به کمیسیون اقتصادی مجلس، جزئیات ماجرا را اینگونه تشریح کرد: در همین گیرودار بود که دوستان در بانک مرکزی به تکاپو افتادند و اعلام کردند لایحه‌ای را برای اصلاح نظام بانکی به مجلس ارسال خواهند کرد. لایحه به هیات دولت ارسال شد اما آقای طیب‌نیا به آقای جهانگیری- معاون اول رئیس‌جمهور- گفت چون باید لایحه به امضای وزیر اقتصاد برسد، بنده نظراتی دارم که باید مجدداً لایحه را بر اساس آن بررسی کنیم.

■ **تلفیق طرح مجلس با لایح دولت**

حسین‌زاده‌بحرینی تصریح کرد: وقتی لایحه به صورت غیررسمی به ما ارائه شد، دیدیم مزیت‌های زیادی نسبت به طرح مجلس دارد و طرح دولت جامع‌تر است، زیرا مجلس تنها قانون عملیات بانکداری بدون ربا را مورد بررسی و اصلاح قرار داده بود اما دولت قوانین پولی و بانکی، قانون بانک مرکزی و قانون اصلاح عملیات بانکداری بدون ربا را بررسی و اصلاح جدی کرده بود. طرح مجلس در فصل

پنجم لایحه دولت دیده شده بود اما جامع‌تر و گسترده‌تر به بحث بانکداری اسلامی پرداخته بود، به همین دلیل طرح مجلس را در لایحه دولت تلفیق کردیم. در صورتی که دولت لایحه را در موعد مقرر به مجلس ارسال نکند، مجلس طرح خود را که با لایحه دولت تلفیق شد است نهایی کرده و به صحن مجلس ارائه خواهد کرد. به گزارش «وطن امروز»، از آن خط و نشان، چند ماه گذشت و مجلس در آستانه ارسال طرح تلفیق شده خود با لایح دولت به صحن علنی بود که نمایندگان دولت با حضور در کمیسیون اقتصادی مجلس اعلام کردند لایح دولت در حال نهایی شدن است و بزودی لایح را ارسال می‌کنند و در نهایت در تاریخ ۲۶ آذرماه کلیات طرح بانکداری جمهوری اسلامی به تصویب مجلس رسید.

■ **سیل انتقادات به طرح اصلاح نظام بانکی**

اما بسیاری از کارشناسان بانکداری اسلامی و اقتصاددانان پولی نقد‌های جدی و اساسی به این طرح دارند و در قالب مصاحبه و یادداشت موضع‌گیری‌های زیادی نسبت به آن داشته‌اند. عادل پیغامی، اقتصاددان و کارشناس اقتصاد اسلامی با بیان اینکه به لحاظ فلسفی و ماهیت، پول یک کالای چندوجهی و هم‌زمان کالای خصوصی، عمومی، باشگاهی و مشترک است، معتقد است: نهاد خلق پول هم در عین خصوصی بودن، عمومی است. این موضوع بی‌نبریه، هر چند قانون بانکداری بدون ربا را اصلاح کنیم، وضع بدتر هم می‌شود. اگر طرحی که دولت به عنوان قانون بانکداری و قانون بانک مرکزی نوشته است با طرح مجلس برای

دکتر حسین درودیان، اقتصاددان در گفت‌وگو با «وطن امروز»:

طرح اصلاح نظام بانکی برای شرایط فعلی مناسب نیست

کار را انجام دادند؟ از شورای اقتصادی سرا فوا چند تایید گرفته، از حمایت مقامات برخوردار شدند و بازار ارز را مدیریت کردند؛ بدون اینکه قوانین جامعی در این زمینه وجود داشته باشد. من می‌دانم که در حوزه بانکی هم چنین ضمانت‌هایی از چند سال پیش به بانک مرکزی داده شده اما هیچ کاری نکردند. ضمن اینکه من نمی‌خواهم بگویم که قوانین موجود بی‌عیب و نقص است و لازم نیست چیزی از آن جمع تا این که ما به آن اضافه کرد، بلکه بحث اصلی نگارش قانونی با این جاخوب‌هاست.

اکنون وضعیت نظام بانکی و پولی نامتعادل و ناتراز است و با یکسری چالش‌های اساسی روبه‌رو هستیم که ما را دچار انحراف کرده است. این نوع قوانین جامع برای چنین وضعیتی نیست، برای تاریخ ۱/۱/۱۱ مناسب است که قرار است نظام بانکی و پولی، از ابتدا ایجاد شود. نظام بانکی ما بیمار است اما طرح اصلاح نظام بانکی برای درمان بیماری نیست. در بهترین حالت و بر فرض کنار گذاشتن همه موارد فوق، صرفاً به کار پیشگیری می‌آید. نظام بانکی ما نیازمند دوره‌گذار برای رسیدن به یک وضعیت عادی و نرمال است. اما در این قانون فرض گرفته شده که ما در وضعیت نرمال هستیم. برای پر کردن فخر‌های نظام بانکی به قوانینی از جنس دیگری نیاز داریم.

مثلاً قوانین مربوط به ورشکستگی بانک‌ها و رتبه‌بندی آنها با تشبیه بدهکاران بانکی با توجه به وضعیت ناترازی بانک‌ها و اعسار عمومی کشور و مطالبات معوق، قابل‌اجرا نیست. اجرای آن یعنی فروپاشی اقتصاد. اگر هم اجرا نشود، خب! اصلاً برای چه این قانون نوشته شده؟ این است که عرض می‌کنم طرح مجلس مربوط به دوره تثبیت است نه برای دوره گذار. ما نیازمند پیوستن یک دوره گذار هستیم که در قالب آن اقتصاد با احیای مطالبات معوق و همین‌طور احیای ترازنامه‌های بانک‌ها به یک وضعیت عادی برگردد. بدون این کار، اجرای این قانون یعنی تعطیل کردن بانک‌ها و بسیاری از بنگاه‌های اصلی خود وام می‌دهند. ظاهر واقعا اراده‌ای برای اصلاح وجود داشته باشد، ساختار قانونی فعلی ما اجازه این را می‌دهد تا افراد صاحب اراده بتوانند اصلاحات را اعمال کنند. اگر این اراده وجود نداشته باشد، طرح اصلاح نظام بانکی هم تصویب شود مانند قوانین قبلی دور زده می‌شود. مگر قواعد بانکی زیادی در کشورمان نداری؟ مثل محدودیت روی وام‌دهی به ذی‌نفع واحد که یک قانون برای جلوگیری از تعارض منافع است. آیا به این قانون عمل می‌شود؟

بانک‌ها اکنون به شکل‌های مختلف به مجموعه‌های پوششی و سهامداران اصلی خود وام می‌دهند. ظاهر کارشان را هم موجه می‌کنند یا حتی مجوزهای قانونی هم می‌گیرند؛ مثل کاری که بانک آینده در شورای پول و اعتبار انجام داد. لذا همین الان قوانینی داریم که اجرا نمی‌شوند، پس چه تضمینی وجود دارد که قوانین جدید اجرائی شوند؟ اگر کسی هم قانون نوشته و پیشنهاد می‌دهد، باید همان مرد تغییر شود. یا یک آسیب‌شناسی معطوف به تغییری که

می‌خواهد ایجاد کند به این موضوع ورود می‌کند.

درباره استقلال بانک مرکزی هم چالش‌های جدی وجود دارد. استقلال سیاسی و عملیاتی بانک مرکزی را باید از هم تفکیک کنیم. بانک مرکزی مثل هر نهاد دیگری ذیل دولت باید استقلال عملیاتی داشته باشد و بتواند بر اساس صلاحدید کارشناسی و با توجه به جوانب فنی کارها را مدیریت کند. نباید دخالت سیاستم‌ون وجود داشته باشد اما از حیث پاسخگویی باید ذیل دولت باشد. دولت رئیس آن را انتخاب و عزل کند. اینکه بانک مرکزی را از ذیل دولت خارج کنیم و بگوییم اینجا دولت براحتی نمی‌تواند نصب یا عزل کند، خلاف مردم‌سالاری است. این منطقی را می‌توان درباره همه نهادهای ذیل دولت به کار برد و در آن صورت دیگر اصلاً دولت باقی نمی‌ماند. همه حوزه‌های که ذیل چتر دولت است مثل بودجه، آموزش، محیط‌زیست و فرهنگ؛ همه اینها تخصصی است. این موضوع را در ۳ دهه اخیر به عنوان استقلال بانک مرکزی در دنیا اجرا کردند که کارنامه‌اش هم قابل بررسی است و قابل دفاع هم نیست. دلیلی نداره که بخواهیم این الگو از استقلال بانک مرکزی را در ایران اعمال کنیم اما آن وجه استقلال عملیاتی مورد تأیید است و اینکه من می‌گویم باید دنبال این باشیم که یک تبصره‌ها و الحاقی به قانون موجود اضافه کنیم از جنس این مسائل است. باید ببینیم تگرانی و مسأله ما از ناحیه مداخله دولت چیست و مشخصاً برویم آن مسأله را رفع و رجوع کنیم. نه اینکه نهادی به نام بانک مرکزی را از حکومت منفک کنیم و بصورت ممتاز از سایر نهادهای، به آن خودمختاری تبعیضی بدهیم.

■ **بسیار اندک سهمی به نوع رویکرد قانونگذار است. یعنی به جای اینکه با مشکلات به‌صورت مسأله‌محور برخورد و راه‌حل ارائه شود، بیشتر یک رویکرد کلی و فاقد راهبردی به نظام بانکی وجود داشته است.**

نظام بانکی هواییمایی در حال پرواز است. مشکلات خیلی

حادی دارد. طرح اصلاح نظام بانکی، آسیب‌شناسانه نیست. در هیچ جای این طرح بیان نشده با توجه به وضع موجود در سال ۹۸ در شرایط تحریم و ناترازی نظام بانکی و مطالبات معوق و همه مشکلاتی که دچار آن هستیم و بر اساس این آسیب‌شناسی به این نتیجه می‌رسیم که می‌خواهیم این تغییرات را در قوانین اعمال کنیم.

■ **برخی تدوین‌کنندگان طرح مدعی‌اند نمی‌توان به امید اینکه صاحب‌نظران به اجماع برسند، طرح اصلاح نظام بانکی را به تعویق انداخت.**

موضوع محل نقد این نیست که صاحب‌نظران به اجماع برسند؛ چنین چیزی شوخی است. بحث اول این است که آیا در بین راه‌هایی که در پیش داریم و می‌توانیم آنها را طی کنیم، آیا بهترین راه ممکن گزینش شده و دوم اینکه آیا ما با توجه به آسیب‌شناسی‌ای که از وضعیت نظام بانکی داریم، به نیاز به طراحی‌های قانونی صفر تا صد مجدد داریم؟ مسأله اصلی این است. ما الان چند قانون تسهیل‌کننده برای مرد تغییر و عمل در حوزه بانکی نیاز داریم که کافی است به قوانین موجود افزوده شود. یعنی نیکی نیست کل نظام بانکی کشور را آن هم در این شرایط اضطرار و عدم تعادل، زیر و رو کنیم.



اصلاح قانون بانکداری بدون ربا اجرا شود، وضع از این هم بدتر می‌شود، چون تدوین‌کنندگان لایح و طرح‌ها هنوز ماهیت بانک و پول را متوجه نشده‌اند.

■ **هشدار ۲۱ اقتصاددان نسبت به طرح مجلس**

همچنین ۲۱ اقتصاددان و کارشناس بانکداری اسلامی در نامه‌ای به نمایندگان مجلس نسبت به آثار و تبعات تصویب طرح بانکداری جمهوری اسلامی به مجلس هشدار دادند. عدم بهره‌گیری از ظرفیت جامعه‌نخبگانی در تدوین طرح، تقابل و اختلاف در میان تدوین‌کنندگان طرح، بی‌توجهی به مشکلات ساختاری نظام بانکی ایران، حل نشدن مشکلات صوری‌سازی عقود، قانونی کردن اخذ جریمه دیرکرد تسهیلات اعطایی، عدم ارائه راهکار قابل قبول برای حل معضل خلق پول، بی‌توجهی به مشکل بنگاهداری بانک‌ها و دست‌اندازی‌شان به بازار سرمایه، جایگاه نامناسب شورای فقهی در طرح، ساختار نامناسب بانک مرکزی در طرح و اقتدار فوق‌العاده رئیس کل بانک مرکزی از محورهای انتقادات مطرح شده در این نامه است.

■ **حمایت مرکز پژوهش‌های مجلس**

مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی ضمن تشریح برخی ابعاد طرح بانکداری جمهوری اسلامی تأکید کرده است: این مرکز با کلیات این طرح و چارچوب‌های اصلاحی در پیش گرفته شده و در این طرح موافق و معتقد است تصویب آن می‌تواند کشور را در حوزه قوانین نظام پولی و بانکی چندین گام به جلو ببرد.

یکشنبه اول دی ۱۳۹۸
وطن امروز | شماره ۲۸۲۲

اقتصادی

■ **مخالفت رئیس کل**

چند روز پیش عبدالناصر همتی، رئیس کل بانک مرکزی در صحن علنی مجلس درباره طرح اصلاح نظام بانکی گفت: «هن منکر نکات مثبت این طرح نیستم اما در این طرح ساختار بانک مرکزی را تغییر داده‌اند. در شرایط تحریم هستیم و بانک مرکزی نیز عمود این خیمه است؛ نباید اجازه دهیم این شوک به ساختار بانک مرکزی وارد شود». وی تصریح کرد: «مگر می‌شود ۲۰۵ ماده درباره سیستم بانکی آماده باشد و یکبار، همه این تغییرات ایجاد شود بدون اینکه کارشناسان و بانک مرکزی در این زمینه افتاع شده باشند. اجازه بدهید لایحه دولت در این زمینه به مجلس ارائه شود». اظهارات همتی اولین تلاش وی برای توقف و منفی شدن طرح بانکداری نیست. وی پیش‌تر با ارسال نامه‌ای به مقام معظم رهبری از ایشان درخواست کرد بررسی طرح بانکداری جمهوری اسلامی در مجلس متوقف شود.

همتی هم در یک سال و ۵ ماهی که از ریاستش بر بانک مرکزی می‌گذرد، هیچ اقدام و حرکتی برای تدوین یا ترغیب دولت به ارسال لایح دوگانه بانکی به مجلس انجام نداده است. بنابراین اینکه رئیس کل بانک مرکزی در صحبت‌های خود بگوید اجازه بدهید لایحه دولت به مجلس ارسال شود، درخواستی است که اگر جدی گرفته شود اصلاح قوانین بانکی باز هم برای یک دوره طولانی معطل می‌ماند و قطعاً تا پایان دولت دوازدهم هیچ لایحه‌ای مانند طرح بانکداری جمهوری اسلامی که شامل فصول بانکداری، بانک مرکزی و بانک توسعه‌ای باشد ارائه نخواهد شد.

نظام بانکی ۳۱ سال در انتظار ارائه لایحه جدید از سوی دولت‌های مختلف بوده است. دولت‌ها یکی پس از دیگری آمده و رفته‌اند اما هیچ لایحه‌ای به مجلس نداده‌اند، بنابراین اگر مجلس دوم تا پایان دوره خود این طرح را به نتیجه برساند، به عنوان گام اول قفل ۳۱ ساله نظام بانک ملی را خواهد شکست و به عنوان اقدامی در خور توجه در کارنامه این مجلس به ثبت خواهد رسید اما اگر این طرح به نتیجه نرسد، معلوم نیست چند سال دیگر باید برای اصلاح نظام بانکی منتظر ماند.

■ **چه باید کرد؟**

با وجود ضرورت بسیار جدی اصلاح ساختار نظام بانکی، تدوین قوانین جدید و اصلاح قوانین موجود اما هیچ‌گاه تاکنون یک همگرایی میان کارشناسان حوزه بانکداری اسلامی و همچنین متولیان حوزه بانکی و تقنینی نسبت به کلیات و جزئیات طرح‌ها و لویح به وجود نیامده و شاهد مثال آن طرحی است که براساس مطالعات چندین ساله تدوین شده اما مورد انتقاد جدی بسیاری از کارشناسان قرار گرفته است. با توجه به اساسی‌نماندن گام نامه انتقادی و نظرات جسته و گریخته سایر اقتصاددانان و کارشناسان بانکداری اسلامی نسبت به این طرح، بازنگری اساسی در متن این طرح باید انجام شود. متأسفانه نهادهای مختلف با مطالعات جزیرهای و نه جمعی طرح‌های متفاوت و متعدد برای اصلاح نظام بانکی پیشنهاد می‌کنند. به نظر می‌رسد در شرایط فعلی بهترین کار تشکیل کارگروهی متشکل از اقتصاددانان پولی، اقتصاددانان اسلامی، کارشناسان بانکی و بانکداری اسلامی و برخی مدیران باسابقه سیستم بانکی و تدوین طرحی جامع برای اصلاح نظام بانکی و نزدیک کردن نهاد بانک به چارچوب بانکداری اسلامی بر اساس آسیب‌شناسی عملکرد قانون بانکداری بدون ربا و قانون پولی و بانکی و استفاده از آخرین نظرات کارشناسان در حوزه بانکداری اسلامی است و تا زمانی که چنین جمعی شکل نگیرد، نمی‌توان به تدوین طرحی جامع و گام‌آز امید داشت.

دکتر وحیدشقایق شهری، عضو هیأت علمی دانشگاه خوارزمی در گفت‌وگو با «وطن امروز»:

طرح بانکداری برای مسائل بنیادین راه حلی ندارد



هر طرحی که می‌خواهد باید شود باید به یکسری سؤالات پاسخ دهد. باید بداند چه کسانی چه چیزی مطرح را آماده می‌کنند، اگر قرار است به سمت بانکداری اسلامی حرکت کنیم باید درباره مسأله نرخ سود علی‌الحساب که شهیه‌ر را ایجاد می‌کند، پاسخ‌دهی داشته باشد. باید در طرح بانکداری اسلامی درباره‌صوری‌سازی‌های نظام بانکی حرف بزنیم و راحل ارائه دهیم. مسأله خلق پول هم یکی از مسائل مهم است.

خلق پول در همه جا باید دست حاکمیت باشد. این اتفاق در نظام بانکی ما افتاده است؛ به عده‌ای اجازه تأسیس بانک خصوصی می‌دهند و بعد مجوز می‌دهند تا بانک خصوصی از هیچ خلق پول کند. بعد از خلق پول اتفاقی می‌افتد؟ در اقتصاد نوسانات شدیدی ایجاد می‌شود. مثلاً بازار خودرو یک جایی نوسان دارد، ماهانه ۲۰ الی ۳۰ درصد سود می‌دهد. خلق پول وقتی دست یک گروه خاص باشد آن گروه می‌تواند بدون هیچ زحمتی ۲۰ تا ۳۰ درصد در ماه سود دهد. خوب! بانک‌ها در این حالت خلق نقدینگی کرده‌اند و بانک مرکزی نتوانسته نظارت کند. خلق پول در سیستم بانکداری اسلامی مفهوم دارد؛ اگر قرار است خلق پولی اتفاق بیفتد این خلق پول باید شرعی باشد. باید در راستای اهداف اقتصاد اسلامی هزینه شود.

■ **آیا شما این اشکالات را با طراحان و تدوین‌کنندگان طرح**

مطرح کرده‌اید؟ بله بنده با آقای بحرینی طراح اصلی این طرح بارها صحبت و مناظره کرده‌ام. به ایشان گفته‌ام خلق پول یا خلق اعتباری است که سیستم بانکی انجام می‌دهد و این خلق اعتبار را می‌برد به سمت بازارهای سوداگرانه، اقتصاد ما را به هم می‌زند.

چون اگر خلق پول دست یک گروه خاص باشد و نتوان آن را کنترل کرد، اثربروتمندانی ظهور می‌کنند. از آقای بحرینی پرسیدم نسخه شماری خلق پول چیست؟ پاسخی نداشتند! طرحی که آماده شده به هیچ‌کدام از این سؤالات یعنی رفع صوری‌سازی‌ها، رفع ربای سپرده‌گذاران، تعریف ربای بانکداری اسلامی، جایگاه شورای فقه که بتواند اثر گذار باشد، بحث خلق پول و مباحث اسلامی خلق پول، استقلال بانک مرکزی از اقتضای‌های مالی دولت... پاسخی نداده است.

■ **آقای بحرینی در پاسخ به این نقدها چه گفتند؟**

آقای بحرینی همه این نقدها را پذیرفته است. به بنده می‌گوید شما بیاید با هم بنشینیم و راهکار بدهید. می‌گویم شما ۷ سال روی این طرح کار کردید و دقیقه ۹۰ به ما می‌گویید راهکار ارائه کنید. باید ۷ سال پیش مسائل را جلوی‌تان می‌گذاشتید و به صورت مسأله‌محور برای حل آن متمرکز می‌شدید. الان دقیقه ۹۰، کلیات طرح هم در مجلس تصویب شده است. اگر این طرح تبدیل به قانون شود تا سال‌ها بعد نمی‌توان آن را تغییر داد. چراکه می‌گویند این تازه تصویب شده است، بگذارید همین فعلاً اجرا شود.

حل‌وفصل این مسائلی

که مطرح می‌کنید نیازمند

قانونی جامع نیست. برای

مثال عملکرد بانک مرکزی

در حوزه ارز و مدیریت آن

بازار را ببینید. چگونه این