**بسم الله الرحمن الرحیم**

امام حسین علیه السلام: اللهم إنک تعلم أنه لم یکن ما کان منا تنافسا فی سلطان و لا التماسا من فضول الحطام و لکن لنری المعالم من دینک و نظهر الإصلاح فی بلادک و یأمن المظلومون من عبادک و یعمل بفرائضک و سننک و أحکامک

هشدار اساتید حوزه و دانشگاه در مورد طرح بانک مرکزی کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی

نمایندگان محترم مجلس یازدهم

 هم اکنون «طرح قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» در در دستور کار صحن علنی مجلس شورای اسلامی است. با توجه به اهمیت و تأثیرات تصویب این طرح بر نظام بانکداری و بازار پولی کشور، لازم دیدیم به اختصار، بعضی نکات را به نمایندگان محترمی که در این دوره توفیق نمایندگی یافته اند و آشنایی کم تری با مواد این طرح و سیر تدوین آن دارند، برادرانه یادآوری کنیم که خدای تعالی فرمود «وَ ذَكِّرْ فَإِنَّ الذِّكْرى‏ تَنْفَعُ الْمُؤْمِنِينَ». ما به مجلس جدید امیدواریم که مسیر اشتباه گذشته در تدوین این طرح را اصلاح کند.

 نمایندگان عزیر! توجه داشته باشید طرحی را که با افکار، اهداف و مواضع شما نسبتی ندارد، بدون اصلاحات ریشه ای تصویب نکنید. مبادا تحت تأثیر القائات چهره های سیاسی و نشریاتی که مجلس یازدهم را هنوز مستقر نشده به کم کاری متهم می کردند، برای اثبات ارادۀ جدی و کاردانی جمع خود، در تصویب طرح های به جا مانده از مجالس گذشته به ویژه طرح قانون بانک مرکزی، شتاب کنید که این کار محتاج مطالعه دقیق و تأمل کافی است. طرح قانون بانک مرکزی نقائص زیادی دارد که رفع آن ها زمان می طلبد. اگر شما نمایندگان محترم با خوش گمانی و اعتماد به سخنان چند چهره شاخص مجلس که در تدوین این طرح سابقه ای دارند، در باره متن و حواشی آن به اندازه کافی مطالعه نکنید و آن را بدون انجام اصلاحات جدی تصویب کنید، در آینده پشیمان خواهید شد.

 انتظار ما این بود «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران»(شماره ثبت 165) که حاصل از تجمیع چند طرح و لایحه است و کلیات آن در 26 آذر 98 به تصویب نمایندگان رسیده، اکنون در دستور کار مجلس قرار داشته باشد، اما در اسفند 99 یکی از اعضای محترم کمیسیون اقتصادی خبر داد که «طرح قانون بانک مرکزی» به صحن علنی مجلس ارسال شده است».[[1]](#footnote-1) متعاقب اظهارات وی، نسخه ای تحت عنوان «گزارش کمیسیون اقتصادی درمورد طرح قانون بانکداری» با 80 ماده به دست ما رسید.

 این نشان می دهد که سیاست کمیسیون اقتصادی مجلس عوض شده و از این که نسخۀ حاصل از تجمیع طرح ها را به تصویب رسانند منصرف شده اند و قسمت های طرح را از هم تفکیک نموده و مواد مربوط به بانک مرکزی را تحت عنوان «طرح قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» در اولویت کاری خود قرار داده اند و در تصویب آن هم بسیار عجله دارند.

 جای سؤال دارد که چرا هزینه و وقت زیادی در مجلس برای تجمیع طرح ها و لایحه دولت صرف شد و اینک به سادگی نسخه تجمیع شده کنار گذاشته می شود؟ اگر تجمیع صحیح بود چرا کار دوباره به تفکیک کشیده شد؟ از سوی دیگر جای تعجب است، اکنون که مسأله تجمیع مطرح نیست، تکلیف لایحه دولت چه می شود. چرا دولت در شرایط کنونی اقدامی نمی کند و چرا رئیس کل بانک مرکزی که در جلسه تصویب کلیات طرح(26/9/98) فریاد اعتراضش بلند شده بود اکنون سخنی نمی گوید؟

 مطلب دیگر این که پس از گذشت چهار دهه از انقلاب اسلامی، انتظار این بود که تدوین قوانین پولی و بانکی کشور به طور اصولی تری انجام می گرفت. نقطه ضعف مهمی که در «طرح قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» مشاهده می شود این است که نظام بانکداری اسلامی جزئی از نظام پولی و مالی اسلام است و مادامی که نظام پولی و مالی بر اساس مبانی و ارزش های اسلامی طراحی نشده است، چگونه می توان نظام بانکداری و ساختار بانک مرکزی را به درستی مشخص نمود؟ با وجود این کمبود چاره ای جز تقلید و اقتباس از نظام های اقتصادی بیگانه باقی نمی ماند، همان طور که تقلید طراحان این طرح از نظام اقتصاد سرمایه داری کاملاً واضح است. نتیجه گرایش به اقتصاد سرمایه داری از یاد بردن منافع عامه مردم مسلمان و قراردادن بانک مرکزی در خدمت سرمایه داران و بانکداران عمده است.

 با صرف نظر از این مسأله برای کمک به اصلاح طرح، برخی از کاستی ها و اشکالات «طرح قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» را بیان می کنیم:

**یکم. ادامه مشکلات کنونی از جمله مشکل خلق پول**

 یکی از اشکالات مهم کارشناسان به طرح حاضر این است که تصویب این طرح، در حل مشکلات اساسی اقتصاد کشور تأثیر قابل توجهی نخواهد داشت و وضعیت کنونی در قالب دیگری ادامه خواهد یافت، برای مثال عموم صاحبنظران معترفند که یکی از مهم ترین معضلات اقتصاد ایران خلق پول از سوی بانک ها است و این امر سبب ایجاد حجم عظیم نقدینگی شده که با بخش واقعی اقتصاد تناسبی ندارد. نقدینگی ایجاد شده در هشت سال اخیر هشت برابر شده و عمده این نقدینگی در نظام بانکی ایجاد شده است. این در حالی است که بر اساس گزارش مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی در بهار 99، در این مدت تشکیل سرمایه ثابت همواره روند نزولی داشته است. با بررسی مواد این طرح می بینیم که هیچ راه حلی برای مشکل خلق پول بانکی ارائه نداده است. در حالی که در فصل یازدهم این طرح که مربوط به «پول و نظام پرداخت» است لازم بود که مسأله خلق پول به روشنی تبیین و ضابطه مند شود، ولی حتی از آوردن یک جمله که قبلاً در بند ز ماده 57 «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران»(شماره ثبت58، تاریخ چاپ21/4/99) در مورد خلق پول آورده بودند نیز دریغ کرده اند و موضوع خلق پول را کاملاً مسکوت گذاشته اند. از این بالاتر می توان گفت آنچه در فصل اول ماده یک بخش ت آمده در حقیقت مجوز قانونی خلق پول بانکی است « ث- عمليات بانکي: دريافت سپرده از اشخاص حقيقي و حقوقي بمنظور اعطاي تسهيلات يا ايجاد اعتبار.»

 به این ترتیب سازوکارموجود بانک ها در زمینه خلق پول ادامه خواهد یافت. اگر این طرح هیچ نقطه ضعف دیگری نداشت همین یک مورد کافی بود که مایه نگرانی کارشناسان دلسوز باشد.

**دوم. ساختار نامناسب برای بانک مرکزی**

 با توجه به هزینه های گوناگونی که تغییر ساختار بانک مرکزی به دنبال دارد و در شرایط فعلی به مثابه وارد کردن شوک به اقتصاد کشور است، در صورتی می توان ساختار فعلی را تغییر داد که ساختار جدید واقعاً بر ساختار فعلی برتری داشته باشد و قابل اعتماد، قابل پیاده شدن، برخوردار از نظم درونی و با وضعیت سیاسی و اقتصادی ما متناسب باشد.

 ساختار پیشنهادی این طرح که «مجمع عمومی» و «شورای پول و اعتبار» را از ارکان بانک مرکزی حذف کرده و «هیأت عالی» را که اکثریتش اعضای غیراجرایی هستند به ارکان افزوده، ترکیبی امتحان نشده و در وضعیت فعلی موجب نگرانی است. با این حساب معلوم نیست که گرایش اعضای غیراجرایی هیأت عالی که اکثریت دو سوم را دارند، چگونه خواهد بود و اداره بانک مرکزی به چه سویی حرکت خواهد کرد. این ساختار با وضعیت اقتصادی و حکومتی ما سازگار نیست و موجب اختلاف و تشتت در بانک مرکزی می شود.

**سوم. حذف ارکان مهم بانک مرکزی**

طرح حاضر نتوانسته است جای خالی مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار را به درستی پر کند. اشکال دیگر در بعضی ارکانی است که در قانون مصوب سال 1351 وجود نداشت و در طرح حاضر اضافه شده است، مثل «هیأت عالی» و «رئیس کل» که در مواد مربوط به آن ها جای ایراد فراوان است که بعضی را بیان خواهیم کرد.

 در این طرح امر نظارت بر هیأت عالی و رئیس کل، در قالب «هیأت نظار» به نمایندگان رؤسای سه قوه سپرده شده است، درحالی که نظارت بر عملکرد ارکان بانک مرکزی و تهیه گزارش ها و بررسی حساب ها نیاز به امکانات یک سازمان دارد که هیأت نظار فاقد آن است. بانک مرکزی مانند بانک های دیگر نیاز به مجمع عمومی دارد. مجمع عمومی به منزله رأس هرم سازمانی بانک مرکزی است و با توجه به این که بانک مرکزی هیأت مدیره ندارد در صورت حذف مجمع عمومی حفظ انسجام این بانک دشوار می شود.

**چهارم. تسلط هیأت عالی بر بانک مرکزی**

 همه اختیارات مجمع عمومی و شورای پول و اعتباری که حذف شده اند به اضافه اختیارات تازه ای به 9 نفر اعضای «هیات عالی» و زیرمجموعه های این هیأت واگذار شده است، درحالی که هیأت عالی با توجه به ترکیب آن، صلاحیت و ظرفیت پذیرش همه این مسؤولیت ها و اختیارات را ندارد، زیرا:

اولاً، دو سوم اعضای هیأت، غیراجرایی هستند و طبق ماده 71 این طرح، کسی حق بازخواست از آن ها را ندارد. اگر در رأی گیری ها غیراجرایی ها با هم متحد شوند همیشه رأی آن ها غلبه خواهد داشت و هر گرایشی داشته باشند بانک مرکزی را به آن سو خواهند برد.

 طبق بند الف ماده 6، اعضای غیراجرایی به طور مستقیم با انتخاب و حکم رئیس جمهور تعیین می شوند. تجربه نشان داده که رؤسای جمهور این گونه کارها را با ملاحظات سیاسی و جناحی انجام می دهند. به نظر می رسد که اگر انتخاب این اعضا از طریق پیشنهاد مجلس شورای اسلامی به رئیس جمهور می بود، جنبه کارشناسی و تخصصی منتخبین بهتر لحاظ می شد.

ثانیاً، طبق ماده 6 «هیأت عالی، بالاترین مرجع سیاستگذاری، تصویب مقررات و نظارت بر عملکرد و حسن اجرای قوانین و مقررات در بانک مرکزی است». از نظر ما هیأت عالی با چنین ماهیتی، ایجاب می کند که اعضای اجرایی در آن حضور تأثیرگذاری نداشته باشند. اما به موجب همین ماده، و سه نفرشان اعضای اجرایی هستند. اعضای اجرایی نباید وارد امر سیاستگذاری، جعل مقررات و دستورالعمل ها و نظارت شوند. نباید کسانی که مجری دستورالعمل ها مقررات و سیاست ها هستند خود در تعیین آن ها مؤثر باشند. این خلط نهاد سیاستگذار و قانونگذار و ناظر، با نهاد اجرا است.

ثالثاً، وقتی متن ماده 11 را بررسی می کنیم می بینیم وظایف و اختیارات زیادی را برای هیأت عالی طی 30 بند شمرده و مسؤولیت انحصاری اجرای آن ها را بر عهده این هیأت نهاده است که در قوانین پولی و بانکی فعلی دیده نمی شود، حتی در بند 15 آورده است: «سیاست­گذاری و اتخاذ تصمیم در خصوص انعقاد پیمان­های پولی دو یا چند جانبه با کشورهای دیگر»؛ با این که تصمیم گیری درباره انعقاد پیمان های پولی با کشورهای دیگر نیازمند تصویب مجلس شوری اسلامی است.

 در بند 5 ماده 11 «تصویب مقررات عملیات بازار باز» و در بند 6 همین ماده «تصویب مقررات ناظر بر بازار بین بانکی» را مسؤولیت انحصاری هیأت عالی شمرده است؛ در صورتی که این ها موضوعات مهمی است و می تواند در تغییر ماهیت بانکداری بدون ربا و رسمیت بخشیدن به دریافت ربا در نظام بانکداری ایران و بازار بین بانکی تأثیر قوی داشته باشد. لذا تصویب این گونه مقررات نیازمند تحقیق و تأمل کافی و گاه استفتا از فقهای بزرگ است و نباید اختیار تصویب آن ها به طور کامل به هیأت عالی واگذار شود.[[2]](#footnote-2)

**پنجم. مشکل عزل اعضای غیراجرایی**

 در نسخه های قبلی طرح، موضوع عزل اکثریت اعضای هیأت عالی را که اعضای غیراجرایی اند مبهم گذاشتند. این نقطه ضعفی بود که باید برطرف می شد .اخیراً و پس از مواجه با اشکال منتقدان سعی کرده اند که راهی برای عزل آن ها مشخص کنند و در تبصره 3 ماده 17 آورده اند: «در صورتی که هریک از اعضای غیراجرائی هیأت عالی در انجام وظایف قانونی خود تقصیر کند و این موضوع مورد تأیید حداقل دو عضو از اعضای هیأت نظار باشد، هیأت نظار موظف است موارد تقصیر عضو موردنظر را به­صورت مستدل و مستند به استحضار رؤسای قوای سه­گانه برساند. در صورت موافقت تمامی رؤسای قوای سه گانه با مفاد گزارش مزبور، عضو موردنظر با حکم رئیس جمهور عزل می­شود».

 اولاً، چرا مسأله عزل اعضای غیراجرایی را چنین مشکل کرده اند که نیازمند اجماع رؤسای قوای سه گانه باشد در حالی که معمولاً رؤسای قوای سه گانه در چنین مسائلی کم تر با هم موافقت می کنند.

 ثانیاً، اگر اجماع رؤسای قوای سه گانه حاصل شد باید عضو غیراجرایی منعزل باشد و چه نیازی است که دوباره مقید به حکم رئیس جمهور شود.

 به نظر می رسد که این ها برای ایجاد مانع در راه عزل اعضای غیراجرایی در متن تبصره 3 آمده است و با این سازوکار مشکل، تغییر اعضای غیراجرایی حتی برای رئیس جمهوری که آن ها را انتخاب کرده است آسان نیست.

 حال با توجه به این که دوره ریاست جمهوری 4 ساله و دوره خدمت اعضای غیراجرایی 6 ساله است؛ کار بر رؤسای جمهور جدید سخت می شود و از انجام تغییرات در کادر بانک مرکزی که برای پیشرفت برنامه های اقتصادی خود لازم می دانند، بازمی مانند و چه بسا رئیس کل جدیدی که انتخاب کنند، با کارشکنی اعضای غیراجرایی که دو سوم هیأت عالی هستند مواجه گردد و وجود اختلاف در بانک مرکزی موجب شود که رئیس جمهور جدید از پذیرش مسؤولیت آن چه در بازار پول کشور اتفاق می افتد، سر باز زند.

 **ششم. تغییر ماهیت هیأت نظار**

هیأت نظار مسؤول رسیدگی به حساب ها، تعهدات، ترازنامه پایان سال و عملیات بانک مرکزی است. در ماده 5 هیأت نظار را از ارکان شمرده اند، لیکن در ماده 17، ماهیت و جایگاه آن را تغییر داده اند که چند نقطه ضعف در آن مشاهده می شود:

یک. تعداد اعضای هیأت نظار از 5 نفر به 3 نفر کاهش یافته که این به ضرر امر رسیدگی و نظارت است.

دو. در بند ج ماده 22 قانون پولی و بانکی کشور آمده است که هیأت نظار از میان «حسابرسان خبره یا افراد مطلع در امور حسابداری یا بانکی با حداقل ده سال سابقه کار» انتخاب می شوند که نشان می دهد تأکید قانونگذار بر روی «تخصص حسابداری» و تجربه مربوط به آن بوده است تا بتوانند امر رسیدگی به حساب های بانک مرکزی را به دقت انجام دهند، ولی در طرح حاضر این تأکید وجود ندارد.

سه. طبق بند الف ماده 22 قانون پولی و بانکی کشور، هیأت نظار به طور مستقیم عملیات و حساب های بانک مرکزی را رسیدگی می کنند.

 اما در طرح حاضر در بند ب ماده 17، عمده وظایف هیأت نظار را نظارت بر عملکرد هیأت عالی، رئیس کل و هیأت عامل بانک مرکزی از حیث انطباق با قانون و مصوبات هیأت عالی و نیز تأیید صورت های مالی بانک مرکزی شمرده و در تبصره 2 بیان کرده که رئیس هیأت نظار موظف است صورت­های مالی حسابرسی­شده بانک مرکزی و گزارش­های مربوط را پس از تایید هیأت نظار برای رؤسای سه قوه و سایرین ارسال کند و به این معنا است که رسیدگی و حسابرسی ها مستقیماً از سوی اعضای هیأت نظار صورت نمی گیرد و از تبصره یک ماده 17 بر می آید که حسابرسی ها را سازمان حسابرسی دائمی که در بانک مرکزی تعیین می شود انجام خواهد داد. البته به کیفیت تشکیل و شرح وظایف و شرایط اعضای سازمان حسابرسی دائمی اشاره ای نشده و این یکی از نقاط سؤال انگیز و مبهم این طرح است .

 روشن است که ماده 17 در طرح حاضر، ماهیت هیأت نظار را از «هیأت حسابرس و ناظر حساب ها و عملیات بانک مرکزی» به «شورایی برای نظارت بر عملکرد ارکان بانک مرکزی» تغییر داده و وظیفه اصلی آن را به سازمانی وابسته به بانک مرکزی سپرده است. هرچند در ظاهر جایگاه هیأت نظار بالا رفته و به نمایندگی از سران قوا بر بانک مرکزی اشراف یافته است، ولی ابزار نظارت و استقلال در امر حسابرسی از آن گرفته شده است.

 چهار. اگر قرار باشد رسیدگی به عملیات و حسابرسی های حساب های بانک مرکزی را سازمان دیگری غیر از هیأت نظار انجام دهد، نباید این کار از سوی سازمانی تحت امر و وابسته به بانک مرکزی انجام گیرد و امر حسابرسی به صورت صوری و فرمایشی درآید.

**هفتم. شعار استقلال بانک مرکزی**

در بند 2 ماده 2 طرح حاضر تحت عنوان اهداف قانون آورده اند: «ارتقاي استقلال، اقتدار، کارآمدی و پاسخگويي بانک مرکزی». این که استقلال بانک مرکزی در ذهن طراحان طرح دقیقاً به چه معنا بوده روشن نیست. ظاهر متن طرح نشان می دهد که استقلال بانک مرکزی از نظر طراحان صرفاً به معنای افزایش استقلال آن از قوه مجریه و خارج شدن از زیر سایه هیأت وزیران و به ویژه وزارت امور اقتصادی و دارایی بوده است. آنان این امر را حلّال مشکلات دانسته اند و برای همین در نسخه اولیۀ طرح بانک مرکزی (23/7/96)، سه رکنی را که دولت و بعضی وزرا بیش ترین نقش در تعیین اعضای آن ها داشتند، حذف و به جای آن ها «هیأت عالی» را - که اکثریت دو سوم آن اعضای غیراجرایی هستند- به ارکان بانک مرکزی افزوده اند. گمان کرده اند که غیراجرایی بودن اکثر اعضای هیأت عالی به معنای خلاص شدن از دست دولت و تحکمات آن درمورد سیاست های پولی و درنتیجه اصلاح امور است.

 ولی در عمل تغییر زیاد و مثبتی که ادعا می کنند با این طرح ایجاد نمی شود؛ زیرا طبق بند الفِ ماده 6 اعضای غیراجرایی مستقیماً از سوی رئیس جمهور انتخاب و حکم داده می شوند و طبق بند ب همین ماده، رئیس‌‌کل توسط رئیس‌جمهور و پس از مشورت با اعضای غیراجرائی هیأت عالی تعیین و منصوب می­شود. معاونان رئیس کل نیز طبق بند 2 ماده 16 از سوی رئیس کل نصب می شوند و کل هیأت عالی هم عبارت است از 6 عضو غیراجرایی به اضافه رئیس کل و دو معاون او. با این حساب غالب اعضای هیأت عالی منتخب مستقیم خود رئیس جمهور هستند در این صورت چه گونه شعار استقلال بانک مرکزی از قوه مجریه قابل تحقق است؟ از نظر ما فایده این شعار تنها این بوده که طراحان طرح را درمورد مدیریت بانک مرکزی به اشتباه انداخته و ترکیبی ناآزموده و نامتجانس برای مدیریت بانک مرکزی فراهم آورده اند که مایه نگرانی است.

 غیراجرایی بودن اکثر اعضای هیأت عالی تصمیم گیری درست و کارآمدی در مدیریت بانک مرکزی را تضمین نمی کند؛ اتفاقاً به سبب این که این افراد مسؤولیت اجرایی ندارند و به موجب ماده 71 طرح به کسی هم پاسخگو نیستند ممکن است در گرفتن تصمیمات مهم به راحتی تحت تأثیر توصیه های بانکداران بزرگ و گروه های ذی نفوذ قرار گیرند. صرف دولتی نبودن عناصر به کار گرفته شده تضمین کننده رفتار صحیح آنان و عدم وابستگی شان به سایر کانون های قدرت و ثروت نیست.

 از سوی دیگر افزایش استقلال بانک مرکزی درحالی که دانش کافی و قواعد و مقررات روشنی برای سیاست پولی و ابزارهای سیاست پولی وجود ندارد چندان مؤثر نخواهد بود. راه حل، اصلاح مقررات بانک مرکزی و بالابردن نظارت بر این بانک و پاسخگو کردن آن در مقابل نمایندگان مجلس است، نه سپردن مقدرات آن به دست اعضای غیراجرایی غیرمسؤول.

 از این گذشته تازمانی که مشکلات ساختاری در بخش مالی اقتصاد حل نشود مشکلات بخش پولی همچنان ادامه خواهد یافت. تازمانی که دولت برای تأمین منابع مالی بودجه به شدت به بانک مرکزی وابسته است، استقلال بانک مرکزی از دولت دست یافتنی نیست و باید ساختار مالی دولت اصلاح شود.

**هشتم. شعار اقتدار بانک مرکزی**

 بالابردن «اقتداربانک مرکزی» در صورتی مفید است که مدیریتی لایق و برخوردار از اراده اصلاح امور بر بانک مرکزی حاکم باشد که این طرح وجود این مدیریت را تضمین نمی کند. هرچند در گرد آوردن مواد مربوط به کنترل و جهت دهی به مؤسسات اعتباری موفق عمل کرده است.

سؤال مهم این است: وقتی طراحان محترم طرح نتوانسته اند بانک مرکزی را در برابر نمایندگان مجلس پاسخگو کنند، چرا باید اموری را که جزو وظایف سازمانی مسؤول، مانند وزارت اقتصاد و دارایی است -که قانوناً در مقابل نمایندگان پاسخگو است- از عهده آن خارج کنند و جزو اختیارات بانک مرکزی قراردهند و به اقتدار آن بیفزایند و سپس راهی برای کنترل و وظیفه خواهی از این نهاد مقتدر نداشته باشند.

 این که مدام تبلیغ می شود اگر بانک مرکزی اقتدار داشت، مشکلات کنونی وجود نداشت صحیح نیست. این گونه نیست که همه این مشکلات را عدم اقتدار این بانک باعث شده باشد. هم اکنون اختیارات زیادی از سوی رهبری نظام به مسؤولان بانک مرکزی داده شده ولی تأثیر اندکی در اصلاح وضعیت داشته است. بانک مرکزی خود مسبب بسیاری از مشکلات کنونی است.

**نهم. عدم شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی**

 به همان میزان که بر استقلال و اقتدار بانک مرکزی و مقامات آن افزوده می شود باید برای پاسخگویی آن ها در مقابل مردم و نمایندگان مجلس چاره ای اندیشیده شود و نظارت بر بانک مرکزی و مدیران آن تقویت گردد. آن چه در طرح حاضر تحت عنوان «شفافیت و پاسخگویی هیأت عالی» در بندهای ماده 14 آورده شده، سه امر است:

* در بند الف ذکر شده که اصل در مذاکرات و مصوبات هیأت عالی، غیرمحرمانه بودن و انتشار عمومی آن­ها است و بانک مرکزی موظف است این ها را منتشر کند. در تبصره 2 آمده که دستورالعمل نحوه انتشار مذاکرات و مصوبات هیأت عالی به پیشنهاد رئیس­کل به تصویب هیأت نظار می رسد و تشخیص موارد غیرقابل انتشار در چارچوب دستورالعمل مذکور با رئیس کل است.

 می گوییم: اگر مقصود «شفافیت واقعی» بوده، نباید دستور العمل را رئیس کل پیشنهاد بدهد و حق تعیین موارد قابل انتشار از موارد غیرقابل انتشار را هم داشته باشد. رئیس کل طبق این بند می تواند اجازه ندهد مواردی که به ضرر او و همکاران او است منتشر شود. ما لزوم محرمانه ماندن برخی اطلاعات را انکار نمی کنیم ولی تشخیص این امر باید در دست سازمانی بالاتر و ناظر بر بانک مرکزی باشد.

* در بند ب ماده 14 ذکر شده است:

رئیس کل موظف است در اولین جلسه علنی اردیبهشت‌ماه و آبان‌ماه مجلس شورای اسلامی حضور یابد و گزارش عملکرد و برنامه‌های بانک مرکزی را به نمایندگان مجلس شورای اسلامی ارائه ‌دهد.

 از نظر ما این کار هرچند لازم و مفید است، ولی انتشار بخش گزینش شده ای از مذاکرات و مصوبات هیأت عالی و نیز گزارش رئیس کل به مجلس دوبار در سال «شفافیتِ» عملکرد هیأت عالی را تضمین نمی کند. شفافیت در صورتی عملی می شود که پنهان کاری در مورد آمار، ارقام، اهداف، عملکرد و سلامت نظام بانکی و بیان مطالب خلاف واقع در گزارش ارائه شده به مجلس، «جرم» محسوب و در متن قانون برای آن مجازات درخور تعیین شود، چنان که برای پنهانکاری در موارد مشابهی که از سوی اشخاص تحت نظارت انجام می شود در این طرح مجازات تعیین شده است.[[3]](#footnote-3)

* در بند ب ماده 14 ذکر شده است: «رئیس کل و معاونان وی، موظفند حسب درخواست نمایندگان و برای پاسخگویی به سؤالات آنان، در کمیسیون­های مجلس شورای اسلامی حضور یابند».

این عبارات مسأله مهم پاسخگویی مقامات بانک مرکزی را در حد «جلسه پرسش و پاسخ» معمولی با نمایندگان پایین آورده است.

 این ها نهایت تدبیر این طرح برای شفافیت و پاسخگو کردن بانک مرکزی در مقابل مردم و نمایندگان است که به هیچ وجه راضی کننده نیست، بنابراین، عنوان «شفافیت و پاسخگویی هیأت عالی» که در متن طرح حاضر آمده غیر واقعی و غلط انداز است.

**دهم. عدم رعایت اصول حاکمیت شرکتی**

 در «طرح جامع بانکداری»(199 ماده ای) در ماده 10 آورده بودند:

 «هيأت عالي موظف است برای استقرار حاکمیت شرکتی در بانک مرکزی، كميته هاي تطبيق، حسابرسي و کنترل داخلي، مدیریت ریسک و ساير كميته هاي مورد نياز را ايجاد نمايد».

 این ماده به صراحت بیان می کرد که بانک مرکزی همچون هر بانک دیگر باید تحت حاکمیت شرکتی عمل کند، ولی می بینیم که در طرح، اصول حاکمیت شرکتی در بانک مرکزی به صورت کم رنگ مطرح شده است.

 یکی از اصول مهم حاکمیت شرکتی شفافیت و پاسخگویی است ولی این مسأله حتی در برابر نمایندگان ملت وجود ندارد و کار دست هیأت عالی و رئیس کل است که تنها آن چه را به مصلحت بدانند انتشار و گزارش خواهند داد.

 یکی دیگر از اصول حاکمیت شرکتی این است که هیأت مدیره ای که از سوی مجمع عمومی انتخاب می شود بر هیأت عامل نظارت داشته باشد. در بانک مرکز ی هیأت مدیره وجود ندارد اما طبق قوانین فعلی مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار و هیأت نظار وجود دارند که هر کدام از جهتی بر هیأت عامل نظارت دارند. در طرح حاضر مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار را حذف و هیأت نظار را هم کار دیگری به آن واگذار کرده اند. این مسأله به ضرر حاکمیت شرکتی تمام شده است. حداقل باید مجمع عمومی باقی می ماند. بدون مجمع عمومی، هیأت عالی نمی تواند درست بر هیأت عامل نظارت کند چون بخشی از هیأت عالی، یعنی رئیس کل و دو معاون وی، همان اعضای هیأت عامل هستند که باید خودشان تحت نظارت باشند.

 برای کارکرد صحیح حاکمیت شرکتی باید بخش های سیاستگذاری، اجرا و نظارت از هم تفکیک شده باشند. هیأت عامل باید در محدوده اجرایی عمل کنند و به امر سیاستگذاری و نظارت بر بانک مرکزی ورود پیدا نکنند، ولی در همه این بخش ها حضور پررنگی دارند.

 می توان گفت که امر نظارت بر بانک مرکزی پس از تصویب این طرح نسبت به وضعیت فعلی ضعیف تر خواهد شد. طبق قانون پولی و بانکی کشور، از طریق «مجمع عمومی»، «شورای پول و اعتبار» و «هیأت نظار» می توان بر عملکرد بانک مرکزی و مقامات آن نظارت داشت اما در طرح حاضر راه همه این نظارت ها، یا مسدود و یا محدود شده است.

**یازدهم. اشکالات شورای فقهی**

یک. رئیس کل بانک مرکزی فقهای شورا را به شورای نگهبان پیشنهاد می کند و پس از تأیید شورای نگهبان به آنان حکم می دهد. درحالی که باید اعضای فقیه شورای فقهی در نصب شدن به این مقام کاملاً از مدیریت بانک مرکزی مستقل باشند.

دو. طبق مادۀ 5 این طرح، شورای فقهی جزو ارکان بانک مرکزی نیست؛ شورای فقهی وقتی می تواند وظیفه نظارتی خود را به خوبی انجام دهد که رکن مستقل باشد.

سه. وجود چهار نفر غیرفقیه در شورای فقهی به عنوان اعضای صاحب رأی، وجاهت ندارد.

چهار. روش رأی گیری در شورای فقهی که در تبصرۀ 4 مادۀ 21 آمده مخدوش است.

پنج. شورای فقهی ابزاری برای «نظارت فقهی» ندارد.

شش. مشخص نشده است که فقهای شورای فقهی برای انجام وظیفه چگونه باید عمل کنند. از نظر شرعی نظر فقیه متجزی تنها برای خود او حجت است. حال آیا ملاک در تصمیمات فقهای شورای فقهی، نظر مشهور فقهای معاصر است، یا نظر امام خمینی (قدس سره)، یا نظر فقهی ولی فقیه زمان، یا نظر خود فقهای شورا، کدام یک؟

هفت. در «طرح قانون بانک مرکزی» و نیز در «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران»، حوزه ورود شورای فقهی به مسائل بانکی به طور روشن تبیین نشده، بلکه بسیار گسترده فرض شده و در مواردی، «تأیید شورای فقهی» برای اثبات مشروعیت مصوبات و عملیات بانک مرکزی کافی دانسته شده است که بعضی از آن ها امور مهمی هستند و به ماهیت بانکداری بدون ربا ارتباط می یابند یا نیاز به تفسیر جدیدی از قانون دارند که کار مجلس شورای اسلامی است، یا مسائل پیچیده ای هستند که بررسی آن ها خارج از توان شورای فقهی است و علاوه بر نظام اقتصادی، نظام های دیگری چون فرهنگ، امنیت و ... را تحت الشعاع قرار می دهد و نیاز به جامع نگری بیشتر از توان شورای فقهی دارد. در مواردی زیادی هم نیاز به مراجعه به رهبر معظم انقلاب و مراجع عظام تقلید است.

هشت. در متن کنونی طرح، نسبت به نسخه های قبلی چند تغییر صورت گرفته که به ضررِ «نظارت فقهی» تمام شده است:

 اولاً، عبارت «از جهت انطباق با موازین فقه اسلامی» از ماده 21 حذف شده و به جای آن از عبارت «صرفاً از جهت عدم مغایرت با موازین فقه اسلامی» استفاده شده است.

 ثانیاً، در متن حاضر، عبارتِ «اشخاص تحت نظارت» از آخر ماده 21 حذف شده که به معنای این است که شورای فقهی نظارت مستقیم بر کار «اشخاص تحت نظارت» نخواهد داشت و این موجب تضعیف امر نظارت شرعی است.

 ثالثاً، تبصرۀ 5 مادۀ 21 که نشان دهندۀ مسؤولیت اعضای شورای فقهی در قبال نظارت فقهی بر بانک ها و مؤسسات اعتباری کشور بود نیز از متن حاضر حذف شده است.

 هرچند اصل وجود شورای فقهی در بانک مرکزی امر بسیار خوبی است ولی با وجود اشکالات بیان شده، شورای فقهی درعمل به ابزاری در دست بانک مرکزی برای مشروع نشان دادن عملکردش تبدیل می شود و مأموریت اعضای فقهی شورا، در توجیه مصوبات و عملیات بانک مرکزی خلاصه می گردد.

بنابراین، با این دلایل مطرح شده قطعا قانون پولی و بانکی کشور بسیار قوی تر از قانون پیشنهادی است و تصویب آن برگشت به عقب است.

**در انتها مجددا تاکید می شود فرصت اصلاح نظام مالی را نباید با تصویب این طرح از دست داد. اگر نظام مالی اعم از بانک، بورس و بیمه با یک طرح اسلامی مطلوب به نحو درست اصلاح شود مهمترین شرط لازم شکوفایی اقتصاد و حل مشکلات موجود فراهم شده است، اما در صورت تصویب این طرح و طرح بانکداری که نسخه های مختلف آن در سالهای اخیر ارائه شد و دقیقا در همین راستاست تغییری ایجاد نخواهد شد و وضعیت اقتصادی کنونی ادامه خواهد یافت.**

1. **حجۀ الاسلام و المسلمین محسن امیدوار عضو کارگروه علمی مرکز راهبری اقتصاد مقاومتی حوزه‌ علمیه**
2. **دکتر رسول بخشی دستجردی عضو هیئت علمی دانشگاه اصفهان**
3. **دکتر ایرج توتونچیان استاد دانشگاه الزهراء(سلام الله علیها)**
4. **حجۀ الاسلام والمسلمین دکتر محمد اسماعیل توسلی عضو هیأت علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی و عضو انجمن اقتصاد اسلامی حوزه علمیه قم**
5. **دکتر محمد جواد توکلی عضو هیئت علمی موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی(ره)، عضو انجمن اقتصاد اسلامی حوزه علمیه**
6. **حجۀ الاسلام والمسلمین دکتر سید عبدالحمید ثابت مدیر گروه اقتصاد دانشگاه عدالت، قائم مقام مدیر اقتصاد جامعۀالمصطفی العالمیه و عضو انجمن اقتصاد اسلامی حوزه علمیه قم**
7. **دکتر سید حمید جوشقانی دبیر آموزشی گروه اقتصاد مجمع علوم انسانی امین وابسته به جامعه المصطفی**
8. **حجۀ الاسلام و المسلمین دکتر سید رضا حسینی عضو هیات علمی پژوهشگاه حوزه و دانشگاه عضو انجمن اقتصاد مقاومتی حوزه علمیه قم عضو انجمن اقتصاد اسلامی حوزه علمیه**
9. **دکتر مسعود درخشان استاد دانشگاه علامه طباطبایی**
10. **حجت الاسلام و المسلمین دکتر سید کاظم رجایی عضو هیئت علمی موسسه امام خمینی (ره)**
11. **حجت الاسلام و المسلمین دکتر مهدی رجایی نیا رئیس مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی**
12. **علی رهجو عضو هیئت علمی اندیشکده یقین**
13. **دکتر سید مهدی زریباف رئیس مرکز مطالعات و مبانی مدل‌های اقتصادی**
14. **دکتر وحید شقاقی رئیس دانشکده اقتصاد دانشگاه خوارزمی**
15. **حجۀ الاسلام و المسلمین دکتر احمدرضا صفا پژوهشگر اقتصاد اسلامی و عضو انجمن اقتصاد اسلامی حوزه علمیه قم**
16. **دکتر حسین صمصامی عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی و مدیر گروه اقتصاد**
17. **دکتر علی طوسی عضو هیات علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه خوارزمی**
18. **حجت‌الاسلام والمسلمین جواد عبادی پژوهشگر اقتصاد اسلامی، رئیس مؤسسه طیبات و عضو انجمن اقتصاد اسلامی حوزه علمیه قم**
19. **دکتر رضاغلامی اقتصاددان و مدیر مسئول بازارنیوز**
20. **حجت الاسلام والمسلمین دکتر محمود عیسوی عضو هیأت علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی و عضو انجمن اقتصاد اسلامی حوزه علمیه قم**
21. **دکتر حسین عیوضلو عضو هیئت علمی دانشگاه امام صادق علیه السلام**
22. **دکتر توحید فیروزان عضو هیات علمی دانشکده مدیریت دانشگاه خوارزمی و مدیر سابق گروه بانکداری**
23. **حجت‌الاسلام و المسلمین قنبرزاده پژوهشگر اقتصاد اسلامی و عضو انجمن اقتصاد اسلامی حوزه علمیه قم**
24. **رسول قهرمانی قاضی جرایم ویژۀ دادگاههای مبارزه با مفاسد اقتصادی**
25. **دکتر محمد حسین کرمی عضو هیات علمی گروه اقتصاد پژوهشگاه حوزه و دانشگاه**
26. **یحیی لطفی نیا کارشناس اقتصاد اسلامی، مدرس موسسه غیرانتفاعی حکمت قم**
27. **حجۀ الاسلام و المسلمین مادرشاهی دبیر گروه فقه اقتصاد پژوهشگاه فقه نظام**
28. **حجۀ الاسلام و المسلمین محمد رضا مالک پژوهشگر اقتصاد اسلامی، عضو شورای راهبری اقتصاد مقاومتی حوزه علمیه قم و عضو انجمن اقتصاد اسلامی حوزه علمیه**
29. **دکتر محمدمهدی مجاهدی عضو هیئت علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی**
30. **حجۀ الاسلام و المسلمین محسنی قائم مقام ستاد راهبری اقتصاد مقاومتی حوزه علمیه قم**
31. **دکتر حمید رضا مقصودی عضو هیات علمی دانشکده اقتصاد و مدیریت دانشگاه قم مدیر عامل موسسه قصد**
32. **حجۀ ‌الاسلام والمسلمین دکتر علی معصومی نیا عضو هیات علمی و مدیر گروه اقتصاد بانکداری اسلامی دانشکده اقتصاد دانشگاه خوارزمی، عضو شورای راهبری اقتصاد مقاومتی حوزه علمیه قم و عضو انجمن اقتصاد اسلامی حوزه علمیه قم**
33. **دکتر محمد نصر اصفهانی عضو هیات علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه خوارمی**
34. **حجۀ الاسلام و المسلمین دکتر احمدعلی یوسفی رئیس مرکز راهبری اقتصاد مقاومتی حوزه علمیه قم و مدیر گروه اقتصاد پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه**
35. **بسیج حوزه علمیه مشکات**
36. **بسیج دانشگاه امام صادق علیه السلام**
37. **بسیج دانشکده اقتصاد علامه طباطبایی**
38. **بسیج دانشکده اقتصاد شهید بهشتی**
39. **مرکز مطالعات اقتصادی بسیج علم و صنعت**
1. کد خبر:۱۰۳۶۴۵۲، تاریخ انتشار:۰۵ اسفند ۱۳۹۹ - ۱۳:۰۳ [↑](#footnote-ref-1)
2. البته اختیارات سؤال انگیز هیأت عالی در طرح حاضر بیش از موارد ذکر شده در ماده 11 است، برای مثال در بند پ ماده 73، تأسیس و مالکیت شرکت با اجازۀ هیأت عالی برای بانک مرکزی مجاز شناخته شده است و در بند 24 ماده 11 تحت عنوان «وظایف و اختیارات هیأت عالی» آورده است: تصمیم گیری در مورد «سقف نرخ سود تسهیلات مبتنی بر عقود با بازدهی معین»؛ همچنین در ماده 25 ذکر کرده است: در صورت ضرورت، تصمیم گیری در مورد «سقف نرخ سود تسهیلات مبتنی بر عقود با بازدهی معین» صرفاً در نشست های سیاست گذاری توسط هیأت عالی انجام می شود. هیأت عالی سقف مزبور را با توجه به اوضاع اقتصادی کشور و متناسب با اهداف و سیاست های پولی بانک مرکزی، تعیین می کند.

 این بدین معنا است که هیأت عالی حق دارد سقف نرخ سود تسهیلات در عقود با سود معین را با توجه به اوضاع اقتصادی کشور و متناسب با اهداف و سیاست های پولی بانک مرکزی، تعیین نماید و رویه بانک ها هم این است که هر نرخی از سوی بانک مرکزی تعیین شود آن را در قراردادها لحاظ می کنند و کاری به شرایط بازار واقعی ندارند. این کار به معنای تعیین نرخ سود دستوری و غیرواقعی برای تسهیلات بانکی است و با مفروضات بانکداری بدون ربا سازگار نیست؛ زیرا در بانکداری بدون ربا، نرخ سود حتی در عقود با سود معین، با ورود بانک به بازار واقعی مشخص می شود، نه این که نتیجۀ تصمیم گیری در جلسات هیأت عالی متناسب با اهداف و سیاست های پولی بانک مرکزی باشد. [↑](#footnote-ref-2)
3. برای نمونه به آن چه در بند پ ماده 14 آمده توجه شود. [↑](#footnote-ref-3)