

بررسی ظرفیت‌ها و محدودیت‌های قانون عملیات بانکی بدون ربا در پشتیبانی از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

۳۱

دوفصلنامه مطالعات
حقوق اقتصادی

وهاب قلیچ
بررسی ظرفیت‌ها و محدودیت‌های قانون عملیات بانکی بدون ربا در پشتیبانی از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

وهاب قلیچ*

۱. دانشجوی دکتری دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی و کارشناس پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی ایران.

چکیده

از آنجاکه نظام بانکی کشور یکی از مهم‌ترین و اثرگذارترین بخش‌های اقتصادی کشور است و قانون عملیات بانکی بدون ربا مهم‌ترین قانون این نظام به‌شمار می‌آید، این تحقیق که به روش کتابخانه‌ای تهیه شده است به بررسی ظرفیت‌ها و محدودیت‌های این قانون در پشتیبانی از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی پرداخته است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که گرچه این قانون از جهت پشتیبانی از این نوع سیاست‌ها دارای ظرفیت‌هایی است، اما عمده موارد اشاره شده در آن به‌طور غیر جامع، کلی و در برخی موارد مبهم است. از جمله محدودیت‌های شناسایی شده در این قانون می‌توان به عدم اشاره به همبستگی و هماهنگی نهادهای پولی و مالی با یکدیگر، فقدان برنامه جهت تحقق کامل بانکداری اسلامی، عدم جامعیت قانون نسبت به تأمین اهداف بانکداران، سپرده‌گذاران و متقاضیان تسهیلات، عدم تبیین ابعاد عدالت اقتصادی، عدم توجه کافی به مقوله فرهنگ‌سازی، نگاه دولتی به نظام بانکداری، عدم الزام قانونی به حفظ استقلال بانک مرکزی، فقدان حمایت از بخش صادرات غیرنفتی، کم‌توجهی به تقویت پایه‌های شفافیت و سلامت بانکی و... اشاره داشت.

واژگان کلیدی: اقتصاد مقاومتی، بانکداری، قانون عملیات بانکی بدون ربا، ایران.

ابلاغ سیاست‌های کلی «اقتصاد مقاومتی» بر اساس بند یکم اصل ۱۱۰ قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری نویدگر حرکتی جدید و تدبیری اثربخش در تقویت و مقاوم‌سازی بنیان‌های اقتصاد ملی و بارورسازی آن در سال‌های پیش رو است. گرچه طرح اقتصاد مقاومتی پیش از این نیز از سوی رهبر انقلاب صورت گرفته بود اما ابلاغ سیاست‌های کلی، انگیزه‌ای مضاعف برای بخش‌های مختلف اقتصادی کشور فراهم ساخت تا به فراخور حوزه فعالیتی خود اقدامات مقتضی را به انجام رسانند.

با عنایت به آن‌که نظام بانکی کشور یکی از مهم‌ترین و اثرگذارترین بخش‌های اقتصادی کشور است و قانون عملیات بانکی بدون ربا مهم‌ترین قانون این نظام به شمار می‌آید، این تحقیق که به روش کتابخانه‌ای تهیه شده است قصد دارد تا با تحلیل مسائل نظام بانکی به بررسی ظرفیت‌ها و محدودیت‌های این قانون در پشتیبانی از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بپردازد. لازم به اشاره است که منبع اصلی مطالب مرتبط با قانون عملیات بانکی بدون ربا مستقیماً خود متن قانون مذکور بوده و منبع اصلی مفاهیم اقتصاد مقاومتی این پژوهش، برآمده از سخنان و تبیینات مقام معظم رهبری بوده است. با توجه به نوین بودن موضوع، مشابهی برای آن در سوابق تحقیق یافت نشده است.

۱. قانون عملیات بانکی بدون ربا

با استقرار نظام جمهوری اسلامی تلاش‌هایی جهت تطبیق نظام بانکی کشور با موازین و اصول اسلامی آغاز شد. یکی از مهم‌ترین اقدامات انجام‌شده در این دوران، مصوبه شورای پول و اعتبار در سوم دی‌ماه ۱۳۵۸ جهت حذف بهره از نظام بانکی است. در این مصوبه برای جذب پس‌انداز و اعطای اعتبار در نظام بانکی، سود تضمین‌شده و کارمزد پیش‌بینی‌شده بود. ضمناً مقرر شده بود که در پایان سال و در صورت وجود سود بیشتر، مازاد بر حداقل تضمین‌شده نیز بین سپرده‌گذاران توزیع گردد. در رابطه با اعتبارات و تسهیلات بانک به اشخاص حقیقی و حقوقی نیز مقرر شده بود تا بانک کارمزدی که میزان آن نسبت به موارد مختلف تفاوت داشت، اخذ نماید؛ اما این مصوبه خالی از اشکال نبود. از این‌رو در تبصره ۵۴ قانون بودجه سال ۱۳۶۰ دولت موظف گردید که از تاریخ تصویب این قانون، برای حذف ربا از سیستم بانکی و اصلاح سیستم بانکی، در اسرع وقت مطالعات لازم را انجام داده و لایحه مربوطه را به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید و به‌رحال این مطالعات و بررسی‌ها و تقدیم لایحه نباید از شش ماه تجاوز نماید (ضیائی،

۱۳۷۲). بدین منظور پس از مطالعات مفصل توسط عده‌ای از صاحب‌نظران فقه و اقتصاد، نهایتاً، لایحه «حذف بهره و انطباق عملیات بانکی با موازین اسلامی» به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد که تحت عنوان «قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره)» تصویب و پس از تأیید شورای نگهبان مبنی بر موافقت آن با احکام شرع اسلام از اول سال ۱۳۶۳ به مورد اجرا گذارده شد (بختیاری، ۱۳۸۴).

محور اصلی این قانون، حذف بهره و معاملات ربوی از سیستم بانکی است و ساختار کلی آن را پنج فصل تحت عناوین «اهداف و وظایف بانکی در جمهوری اسلامی ایران»، «تجهیز منابع پولی»، «تسهیلات اعطایی بانکی» و «بانک مرکزی ایران و سیاست پولی»، «متفرقه» تشکیل می‌دهد.

۲. اقتصاد مقاومتی

عنوان «اقتصاد مقاومتی» در ادبیات متعارف علم اقتصاد معادل دقیقی ندارد. از این رو می‌توان بیان داشت که این واژه اصطلاحی نوین در ادبیات اقتصادی و برخاسته از فرهنگ اسلامی ایرانی کشور است. برای فهم بیشتر ماهیت و ویژگی‌های اقتصاد مقاومتی بایستی به بیانات رهبر معظم انقلاب به‌عنوان واضع این اصطلاح مراجعه نماییم. از مجموع این بیانات معظم‌له برمی‌آید که اقتصاد مقاومتی، یک مفهوم گسترده با ریشه‌های اسلامی و بومی است که با مفاهیم بنیادی اقتصاد اسلامی گره‌خورده است.

اقتصاد مقاومتی یک الگوی اقتصادی برآمده از فرهنگ انقلابی و اسلامی است که ضمن داشتن روند رو به رشد، در مقابل ترندهای دشمنان از کمترین آسیب‌پذیری برخوردار است. اقتصاد مقاومتی، تاکتیکی موقت و زودگذر برای شرایط فعلی اقتصاد نیست، بلکه یک راهبرد بلندمدت و دائمی است که باعث می‌شود اقتصاد، در مقابل تکان‌های اقتصادی و غیراقتصادی مقاوم شود. لازم به اشاره است که توجه به کلیدواژه‌هایی همچون رویکرد جهادی، انعطاف‌پذیر، فرصت‌ساز، مولد، درون‌زا، پیشرو، برون‌گرا، کارآفرین، نوآوری و دانش‌بنیانی، رقابت‌پذیری، اصلاح الگوی مصرف و... می‌تواند مختصات و مشخصه‌های این نوع اقتصاد را بیش‌ازپیش برای ما روشن سازد.

۳. اقدامات لازم در نظام بانکی جهت تحقق اقتصاد مقاومتی

با توجه به سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی مقام معظم رهبری می‌توان برخی از مهم‌ترین اقدامات لازم در نظام بانکی جهت اجرای هرچه بهتر این سیاست‌ها را بدین شرح بیان نمود:

۱-۳. برنامه‌ریزی و تدوین نقشه راه عملیاتی نظام بانکی در اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی

هر حرکت ملی و بزرگ، نیازمند برنامه‌ریزی و تدوین نقشه راه عملیاتی با در نظر گرفتن همه ظرفیت‌ها، فرصت‌ها، تهدیدها و نقاط ضعف و قوت آن حوزه است. مقام معظم رهبری در مقدمه متن ابلاغیه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (۲۹ بهمن ۱۳۹۲) اشاره می‌نمایند که: «لازم است قوای کشور بی‌درنگ و با زمان‌بندی مشخص، اقدام به اجرای آن (سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) کنند و با تهیه قوانین و مقررات لازم و تدوین نقشه راه برای عرصه‌های مختلف، زمینه و فرصت مناسب برای نقش‌آفرینی مردم و همه فعالان اقتصادی را در این جهاد مقدس فراهم آورند».

از این رو لازم است که بانک مرکزی به‌عنوان مقام ناظر بازار پول، با اشرافی که به نظام بانکی دارد تدوین نقشه راه عملیاتی نظام بانکی در پیشبرد سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را در دستور کار خود قرار دهد.

۲-۳. افزایش اتحاد و همگرایی نظام بانکی

حرکت روبه‌جلوی یک مجموعه و دستیابی به هدف از پیش تعیین‌شده نیازمند اتحاد و انسجام اجزای درونی آن مجموعه است. از این رو لازم است بانک‌ها در عین رقابت سازنده با یکدیگر، خود را وفادار به تلاش برای تحقق هرچه بهتر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در نظام بانکی بدانند و مسیر اجرای سیاست‌ها را با هماهنگی یکدیگر هموارتر سازند. این موضوعی است که همکاری و اتحاد بیشتر در همه سطوح شبکه بانکی را طلب می‌نماید.

۳-۳. هماهنگی بازار پول و سرمایه در اجرای اقتصاد مقاومتی

بازار پول و سرمایه در عین رقابت می‌توانند مکمل یکدیگر باشند و با همکاری و هماهنگی همدیگر اقتصاد را در رسیدن به اهداف مدنظر خود یاری کنند (نظریور و همکاران، ۱۳۹۲: ۴۵-۴۸). روشن است که نظام بانکی به‌تنهایی نمی‌تواند سیاست‌های اقتصاد مقاومتی را در کشور اجرایی کند. مسلماً همگرایی و هماهنگی بین بخش‌های

مختلف اقتصادی لازم است و هر بخش باید به نوبه خود پازل خود را به خوبی در مکان مناسب قرار دهد تا نقشه اقتصاد مقاومتی به خوبی در اقتصاد کشور تکمیل شود. بازار پول و بازار سرمایه باید در نقش مکمل یکدیگر، ضعف‌ها و خلأهای یکدیگر را پوشش دهند. شایان ذکر است که این تعامل حتی می‌تواند به شکل رقابت سازنده بین این دو بخش باشد مشروط بر این‌که به تعارض و تضاد مخرب بدل نشود. بند بیست و دوم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز با ذکر جمله «هماهنگ‌سازی و بسیج پویای همه امکانات کشور» به این امر مهم اشاره دارد.

۳-۴. حرکت به سمت بانکداری اسلامی

حذف ربا از معاملات بانکی تنها بخشی از مطالبات بانکداری اسلامی است؛ به عبارتی بانکداری بدون ربا جزئی از بانکداری اسلامی است و نیاز است که افزون بر این شاخصه، به ابعاد بیشتری همچون اخلاق و عدالت‌مداری در این نظام توجه شود. با عنایت به پیوند اقتصاد مقاومتی با فرهنگ اسلامی ایرانی و ظرفیت بالای موجود در احکام و قوانین اسلام نیاز است که نظام بانکی کشور گام‌های جدی‌تری در مسیر تحقق کامل بانکداری اسلامی بردارد. بانکداری اسلامی از یک سو بر تقسیم ریسک، درگیری مستقیم با تجارت و کار با استفاده از عقود شرعی استوار است و از سوی دیگر با مدیریت دارایی‌ها به دنبال افزایش درآمد عمومی است. از این رو بانکداری اسلامی بستر مناسبی برای تحقق اقتصاد مقاومتی خواهد بود.

۳-۵. جامعیت در پاسخ به نیازهای بانکداران، سپرده‌گذاران و متقاضیان تسهیلات

زمانی یک مجموعه، مقاوم و منسجم خواهد بود که به نیازهای تمامی ارکان آن مجموعه توأمان با یکدیگر توجه شود. اگر نظام بانکی تنها برآورده‌کننده خواسته بانکداران باشد و سلیق و نیازهای مشتریان را فراموش سازد و یا آن‌که وضع قوانین دستوری بانک مرکزی همچون تعیین نرخ سود بانکی تنها در راستای تأمین خواسته‌های مشتریان بانکی باشد و توجهی به سطح نیازهای بانکداران نداشته باشد، نمی‌توان انتظار یک مجموعه مقاوم را داشته باشیم. جامعیت در نگاه به تمامی ارکان نظام بانکی می‌تواند این نهاد را بهتر در مسیر تحقق اقتصاد مقاومتی قرار دهد.

۳-۶. توزیع عادلانه منابع بانکی

آن‌گونه که در بند چهارم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی اشاره شده است، عدالت یکی از محورهای مهم اقتصاد مقاومتی است. توزیع عادلانه منابع و تسهیلات بانکی در

سرتاسر کشور و عدم تمرکز آن تنها در برخی از استان‌ها و شهرهای پرجمعیت و با نفوذ در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی، از جمله دیگر پیشنهادهایی است که به منظور اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به نظام بانکی کشور توصیه می‌شود. بدیهی است تقویت قوای تمامی بخش‌ها و استان‌های کشور و استفاده از ظرفیت‌های بالقوه بی‌شمار در گوشه و کنار کشور پهناور ایران از جمله چشم‌اندازهای مؤثر و مفید در دستیابی هرچه بهتر به اقتصادی مقاوم و پیشرو است.

۳-۷. فرهنگ‌سازی و ترویج گفتمان اقتصاد مقاومتی در جامعه درباره مسائل بانکی

یکی از عناصر اصلی در تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، عنصر فرهنگ و عزم عمومی جدی در جامعه برای دستیابی به این هدف است. بند بیستم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با ذکر سیاست «تقویت فرهنگ جهادی در ایجاد ارزش افزوده، تولید ثروت، بهره‌وری، کارآفرینی، سرمایه‌گذاری و اشتغال مولد و اعطای نشان اقتصاد مقاومتی به اشخاص دارای خدمات برجسته در این زمینه» به این مورد اشاره دارد.

پنداشت مردم نسبت به ربوی بودن نظام بانکی، عنصر اعتماد را که مهم‌ترین سرمایه نظام بانکی است، خدشه‌دار می‌کند. از این رو لازم است تا در کنار اصلاح وضعیت بانکداری کشور، با فرهنگ‌سازی عمومی و ترویج گفتمان اقتصاد مقاومتی در جامعه، ضمن ایجاد اعتماد در عموم مردم زمینه مطالبه عمومی برای تحقق اقتصاد مقاومتی در نظام بانکی فراهم شود.

۳-۸. پرهیز از ترویج فرهنگ مصرف‌گرایی و تجمل‌گرایی

فرهنگ مصرف‌گرایی در تضاد شدید با مفاهیم اولیه اقتصاد مقاومتی است. بند هشتم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با ذکر سیاست «مدیریت مصرف با تأکید بر اجرای سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف و ترویج مصرف کالاهای داخلی همراه با برنامه‌ریزی برای ارتقاء کیفیت و رقابت‌پذیری در تولید» به این نکته اشاره دارد.

البته گرچه عمده بار اصلاح و جهت‌دهی فرهنگ مصرفی مردم به عهده سایر نهادهای و متولیان امر فرهنگ است، ولی بانک مرکزی بایستی با نظارت بر تبلیغات بانک‌ها، محل سرمایه‌گذاری مستقیم بانک‌ها و حوزه فعالیت تولیدکنندگان متقاضی تسهیلات بانکی، مانع ترویج فرهنگ تجمل‌گرایی و مصرف‌گرایی در بین آحاد جامعه شود.

۳-۹. خصوصی سازی بانک‌های دولتی

در مقدمه متن ابلاغی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی آمده است که این سیاست‌ها در ادامه و تکمیل سیاست‌های گذشته، خصوصاً سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بوده و با چنین نگاهی تدوین شده است. بدیهی است خصوصی سازی واقعی در نظام بانکی و بهسازی ساختار نظام بانکداری دولتی، می‌تواند به اثربخشی و کاهش هزینه‌های غیرضروری در این صنعت کمک کند. از آنجاکه یکی از شاخص‌های مورد توجه مقام معظم رهبری در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (بند شانزدهم)، بحث منطقی سازی اندازه دولت و کاهش هزینه‌های غیرضروری دولت است، توجه به بانکداری خصوصی و مدیریت منابع انسانی و منابع مالی بانک‌های دولتی می‌تواند کمک کند تا حجم دولت متناسب با نیاز اقتصاد کشور باشد و فضا و فرصت بیشتری به بخش‌های خصوصی و تعاونی داده شود. بدیهی است رقابت سالم بانک‌های خصوصی افزون بر ارتقای کارایی و رضایتمندی مشتریان، موجب کاهش زمینه‌های ایجاد رانت‌ها و فسادهایی می‌شود که از ساختار دولتی بودن نظام بانکی تغذیه می‌گردد.

۳-۱۰. مدیریت صحیح رژیم ارزی

نوسانات شدید ارزی یکی از دلایل بی‌اعتمادی فعالان اقتصادی به برنامه‌ریزی سیاست‌گذاران اقتصادی کشور است و منجر به خروج سرمایه‌ها از کشور می‌شود. از آنجاکه برای محقق شدن اقتصاد مقاومتی به سرمایه‌های کلان نیاز شایانی وجود دارد، بایستی با بسترسازی هدفمند رژیم ارزی در کشور، عدم اطمینان این بازار را حتی الامکان کنترل نموده و ثبات بیشتر را به‌عنوان عاملی مهم در تصمیم‌سازی فعالین و سرمایه‌گذاران اقتصادی فراهم نمود.

۳-۱۱. کاهش و کنترل تورم در کشور

در یک اقتصاد مقاومتی برای این‌که اقتصاد مبتنی بر نیروهای درونی (درون‌زا) و پیشرو باشد، بسیار به ثبات اقتصادی و کنترل نرخ تورم، نیاز دارد. اگر بانک مرکزی، کنترلی بر تورم نقدینگی کشور نداشته باشد، یک اقتصاد بی‌ثبات، ناآرام و پرتلاطم به وجود آمده که مسلماً این اقتصاد نمی‌تواند یک اقتصاد مقاوم و با آسیب‌پذیری پائین باشد؛ بنابراین، یکی از اهداف کلان نظام بانکی باید ثبات بخشی به نظام پولی و بانکی کشور همراه با کنترل تورم قرار گیرد. همگرایی و هدف‌گذاری بلندمدت در سیاست‌های پولی، کاهش سلطه مالی دولت بر سیاست‌گذاری‌های پولی، استقلال بیشتر بانک مرکزی، تأمین کسری بودجه

دولت از طریق بازار سرمایه و ابزارهای مالی اسلامی همچون کوک از جمله راهکارهای پیشنهادی برای کنترل نقدینگی و تورم و در نتیجه کمک به ثبات پولی در کشور به شمار می‌رود (شعبانی و قلیچ، ۱۳۹۰).

۳-۱۲. توجه به تأمین مالی بخش تولید و فراهم‌سازی شرایط و امکانات سرمایه‌گذاری
 یکی از پایه‌های تحقق اقتصاد مقاومتی که در کلیه بندهای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی قابل مشاهده است، تقویت تولید ملی و تسهیل در امر سرمایه‌گذاری است. از آنجاکه بازار سرمایه در ایران چندان توسعه‌یافته نیست، عمده بار تأمین مالی صنایع و بنگاه‌های تولیدی بر دوش نظام بانکی کشور افتاده است. بدیهی است تا زمانی که بازار سرمایه به توسعه‌یافتگی مدنظر نرسیده و این وظیفه بر دوش بازار پول قرار دارد، برنامه‌ریزی نظام بانکی در نحوه تأمین مالی بخش تولید و اولویت‌دهی به بخش‌های پیشرو از اهمیت بالایی برخوردار است.

۳-۱۳. تسهیل مقررات بانکی جهت تشویق صادرات

از آنجاکه عمده صادرات کشور متعلق به صنایع نفت و گاز است و درآمد ارزی دولت به صادرات این صنایع وابستگی زیادی پیدا کرده است، لازم است برای تمرکززدایی و مقاوم‌سازی بیشتر اقتصاد، صادرات غیرنفتی به شکل جدی‌تر مورد توجه قرار گیرد. اقتصاد نفتی یک اقتصاد غیر مقاوم است و این به‌وضوح در ادبیات اقتصادی جهان مورد تأیید و تأکید قرار گرفته است. اتکای بیش‌ازحد به صادرات نفتی، ضمن کاهش سریع سرمایه‌های ملی و ثروت میان‌نسلی، موجب وابستگی شدید به واردات و شکنندگی اقتصاد خواهد شد. تشویق و حمایت از صادرات کشور مقوله‌ای است که در بندهای دوم، دهم، یازدهم، سیزدهم، پانزدهم و هجدهم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مورد اشاره و تأکید قرار گرفته است.

از این جهت، حمایت نظام بانکی از بخش صادرات غیرنفتی با اعطای تسهیلات هدفمند، می‌تواند سهم این نوع صادرات را در تولید ناخالص داخلی کشور افزایش دهد. البته نیاز است در کنار این امر، سایر سازوکارهای تأمین مالی همچون مسیر بازار سرمایه هم به‌طور جدی دنبال گردد و تنها به نظام بانکی اکتفا نشود. چراکه اتکای کامل بخش صادرات غیرنفتی به تأمین مالی نظام بانکی، خود از جمله موانع تحقق اقتصاد مقاومتی در کشور به حساب می‌آید.

۳-۱۴. نظارت بیشتر در اعطای تسهیلات بانکی به منظور هدایت مشتریان به خرید کالاهای ایرانی

آنچه از ذات اقتصاد مقاومتی برمی آید، توجه به اقتصاد ملی و کالاهای داخلی است (ر.ک: بند هشتم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی). مهم‌ترین نقشی که نظام بانکی می‌تواند در این زمینه ایفا کند، این است که در بخش تخصیص منابع برای خرید کالاهای خرد، به گونه‌ای سیاست‌گذاری نماید که مشتریان و متقاضیان تسهیلات بانکی، به سمت خرید کالاهای مصرفی داخلی بروند تا از این طریق تولید داخلی کشور تقویت شود. افزون بر این، سیاست‌گذاری‌ها بیشتر به سمت حمایت از فعالیت‌های تولیدی باشد تا واسطه‌گری و بنگاه‌های تولیدی و کارآفرین که به رونق تولید داخلی و اشتغال‌زایی در کشور کمک می‌کنند، در اولویت بالاتری برای استفاده از منابع و خدمات تسهیلاتی بانکی قرار گیرند. بدیهی است اعتبارسنجی، اخذ وثایق مورد نیاز و نظارت بر حسن استفاده از منابع اعطاشده بر کارآمدی این سیاست می‌افزاید.

۳-۱۵. کاهش معوقات و مطالبات غیر جاری در نظام بانکی

بالا بودن میزان معوقات، منابع بانکی را از چرخه اعطای تسهیلات خارج می‌کند و علاوه بر تحمیل خسارت به نظام بانکی، متقاضیان واقعی را از دریافت تسهیلات محروم می‌سازد. ضمن این‌که با تخصیص نامناسب منابع بانکی و بالا رفتن معوقات، اعتماد سپرده‌گذاران نیز برای سپردن وجوه خود به بانک‌ها کاهش می‌یابد. لازمه حمایت مستمر از بنگاه‌های تولیدی و کارآفرین داخلی، پایین بودن سطح مطالبات غیر جاری است. متأسفانه در حال حاضر مطالبات معوق، یکی از بزرگ‌ترین مشکلات نظام بانکی کشور است و نظام بانکی از این جهت بسیار آسیب‌پذیر شده است. به نظر اتخاذ تدابیر هوشمندانه در زمینه برگرداندن مطالبات معوق به نظام بانکی باعث می‌شود که بانک‌ها بیشتر بتوانند از اقتصاد داخلی حمایت کرده و آن را به نحو شایسته‌تری تأمین مالی کنند. راه‌اندازی شرکت‌های دانش‌بنیان به صورت تخصصی برای فعالیت در زمینه پیشگیری و پیگیری وصول مطالبات معوق نقش مهمی در کاهش مطالبات معوق خواهد داشت.

۳-۱۶. استقرار نظام اعتبارسنجی مشتریان

از آنجاکه همواره پیشگیری بهتر از درمان است، به منظور جلوگیری از افزایش مطالبات معوق و هدر رفتن منابع بانکی لازم است که مشتریان و متقاضیان تسهیلات بانکی بر اساس یک نظام اعتبارسنجی دقیق و عادلانه مورد بررسی و مذاقه قرار گیرند. استقرار نظام

رتبه‌بندی نقش مهمی در تجهیز و حفظ منابع بانکی در حمایت از بخش تولید و صادرات کشور ایفا می‌نماید. اعتبارسنجی مشتریان به‌طور صحیح موجب می‌شود تا منابع بانکی به سمت مجاری مطمئن‌تر هدایت شود و افزون بر آن، می‌توان اوراق بهادار و ابزارهای مالی را با توجه به مختصات ریسک و بازده آن‌ها و بر اساس سلیقه‌های گوناگون مشتریان عرضه نمود. رتبه‌بندی اعتباری یک دانش تخصصی است که از پیچیدگی زیادی نیز برخوردار است. راه‌اندازی شرکت‌های دانش‌بنیان در این عرصه می‌تواند راهکار مطلوبی در این زمینه باشد.

۳-۱۷. ارتقای سطح شفافیت و سلامت بانکی

از جمله موارد مورد تأکید سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، مبحث سلامت و شفاف‌سازی امور اقتصادی است (بندهای نوزدهم و بیست و سوم). یکی از موارد مهمی که نظام بانکی به‌طور کلی و بانک مرکزی به‌طور ویژه باید به آن توجه داشته باشد، افزایش شفافیت و سلامت نظام بانکی است. به‌طور قطع آنچه به اعتماد و اطمینان سپرده‌گذاران و فعالان اقتصادی ضربه مهلکی وارد می‌سازد، امر فساد و تخلف مالی و بانکی است که در بستر عدم شفافیت و نظارت کافی قوای نظارتی به وجود می‌آید. بدیهی است در هر کشوری که فساد، رشوه، اختلاس و... دامن‌گیر نظام اقتصادی باشد و عزم و همت جدی برای مبارزه با آن وجود نداشته باشد، زمینه سرمایه‌گذاری و تولید فعال به‌ویژه با رویکرد جهادی کاهش می‌یابد. از این‌رو ارتقای سطح شفافیت و سلامت نظام بانکی، دقت بیشتر بر کنترل و حسابرسی داخلی، توجه بهتر به مقوله حاکمیت شرکتی در نظام بانکی و جلوگیری از اختلاس، رانت‌خواری و فساد بانکی برای عملیاتی سیاست‌های اقتصاد مقاومتی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

۳-۱۸. رصد برنامه تحریم بانکی و پیش‌بینی تهدیدها

بند بیست و دوم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به رصد تحریم‌های اقتصادی جهت آماده‌سازی و مقابله هرچه بهتر با آنان اشاره دارد. از این‌رو لازم است شبکه بانکی و به‌ویژه بانک مرکزی با رصد برنامه‌های تحریم بانکی از جمله تحریم بانک مرکزی و عملیات سوئیفت بانکی، راه‌های مقابله با اثرات مخرب این‌گونه تحریم‌ها را شناسایی و با استفاده از ظرفیت‌های علمی و عملیاتی موجود در نظام بانکی کشور، راه‌های مقاوم‌سازی را پیش‌بینی و طراحی نماید.

۳-۱۹. مقاوم‌سازی بخش بین‌الملل بانکی

بندهای دهم و دوازدهم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به مسئله گسترش همکاری و مشارکت با کشورهای منطقه و جهان به‌ویژه همسایگان اشاره دارد. عده‌ای از اقتصاد مقاومتی چنین تعبیر می‌کنند که ما باید ارتباط خود را با دنیای بیرون قطع کنیم و فقط متکی به داخل باشیم. چنین برداشتی اشتباه است، چراکه باید توجه داشته باشیم که این امر نه از لحاظ منطق اقتصادی پذیرفته است و نه چنین چیزی در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی وجود دارد. به همین دلیل، مقام معظم رهبری، صفت برون‌گرایی را در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مطرح کرده‌اند تا عده‌ای چنین برداشت نکنند که درون‌زا بودن به معنی قطع ارتباط با کشورهای دیگر است. ارتباط با بخش بانکداری بین‌الملل ضمن حفظ استقلال و عزت اقتصادی کشور، نه تنها مشکلی ندارد، بلکه از جمله اقدامات و شاخص‌هایی که برای مقاوم‌سازی نظام بانکی باید مدنظر قرار گیرد، ارتباط با کشورهای اسلامی و بانک‌های اسلامی در کشورهای دیگر است. نظام بانکی کشور باید با مؤسسات مالی اسلامی بین‌المللی همانند بانک توسعه اسلامی (IDB)، سازمان حسابداری و حسابرسی مؤسسات مالی اسلامی (AAOIFI) و... ارتباطات علمی و همکاری‌های اجرایی سازنده‌ای داشته باشد تا برون‌گرایی مدنظر در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در حیطه نظام بانکی محقق شود و فشارهای ناشی از تحریم‌های ظالمانه بر اقتصاد کشور کمتر شود.

۳-۲۰. مقاوم‌سازی و بومی‌سازی بانکداری الکترونیک

همگام با پیشرفت‌های فناوری در دنیا، نظام بانکی نیز با تحولات شگرفی به‌ویژه در سالیان اخیر روبه‌رو بوده است. تقویت زیرساخت‌های مختلف از جمله در زمینه فناوری اطلاعات و بانکداری الکترونیک، یکی از الزامات اقتصاد مقاومتی در نظام بانکی است. چنانچه زیرساخت‌های نظام بانکی در حوزه فناوری اطلاعات اتکای بیش از حدی بر محصولات و خدمات خارجی داشته باشد، آسیب‌پذیری بیشتری در مقابل اعمال تحریم‌های مالی و نیز حملات سایبری و الکترونیک خواهد داشت. از آنجاکه یکی از شاخصه‌های اقتصاد مقاومتی، مقاوم‌سازی بخش‌های درونی در مقابل اثرات مخرب نیروهای بیگانه و مهاجم است؛ بومی‌سازی دانش فناوری اطلاعات و بانکداری الکترونیک باعث می‌شود که اقتصاد ما در بخش بانکی، بیشتر مقاوم باشد.

۳-۲۱. مدیریت مؤثرتر ریسک و نرخ کفایت سرمایه

ذات فعالیت‌های مالی و بانکداری با ریسک همراه است. اگر این ریسک‌ها به درستی مدیریت شود باعث ارتقا، رشد و توسعه بانکداری و اگر به شکل نادرستی مدیریت شود باعث ضعف، اخلال، بحران و درنهایت ورشکستگی بانکی می‌شود. همچنین رعایت حدود کفایت سرمایه برای شرایط بحرانی و پیش‌بینی نشده می‌تواند نظام بانکی را در مقابله با ریسک نقدینگی و ریسک اعتباری مصون دارد. از این رو لازم است که مقاوم‌سازی نظام بانکی از کانال مدیریت بهینه ریسک و رعایت حدود کفایت سرمایه پیگیری شود.

۳-۲۲. افزایش سطح کیفی نیروی انسانی

امروزه سرمایه انسانی، مهم‌ترین سرمایه هر سازمانی بوده و توجه به آن در هر فعالیت اقتصادی لازمه پیشرفت به‌شمار می‌آید. تقویت اقتصاد دانش‌بنیان نیازمند وجود نخبگان و افراد خلاق است. نیروی انسانی زبده و ماهر که با امر آموزش و پرورش خلاقیت‌ها در نظام بانکی رشد می‌یابند، منجر به افزایش کارایی و بهره‌وری نظام بانکی، کاهش هزینه‌های غیرضروری و ریسک‌های عملیاتی شده و امکان فساد ورزی و تخلفات مالی در این بخش را به حداقل می‌رساند. در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز توجه به سرمایه انسانی یکی از نکات کلیدی به‌شمار می‌رود به طوری که در بند پنجم آن با ذکر سیاست «افزایش سهم سرمایه انسانی از طریق ارتقاء آموزش، مهارت، خلاقیت، کارآفرینی و تجربه» به تقویت سطح کیفی نیروی انسانی اشاره شده است.

۳-۲۳. مدیریت سطح کمی نیروی انسانی

مدیریت سطح کمی سرمایه انسانی بانک‌های دولتی به‌منظور منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف فعالیت‌های موازی و غیرضروری و صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور از دیگر الزامات اقتصاد مقاومتی در نظام بانکداری کشور به‌حساب می‌آید. در بند شانزدهم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با ذکر سیاست «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضروری و هزینه‌های زائد» به این نکته توجه شده است.

موارد فوق در بخش ذیل به نمایش درآمده است:



الف. بررسی قانون عملیات بانکی بدون ربا در پشتیبانی از اقتصاد مقاومتی

آن‌طور که بیان شد قانون عملیات بانکی بدون ربا در پنج فصل شامل بیست‌وهفت ماده و چهار تبصره، مهم‌ترین قانون نظام بانکداری کشور است. جدول ذیل نتایج بررسی مهم‌ترین شاخص‌های نظام بانکی جهت تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در این قانون را نمایش می‌دهد.

جدول ۱- بررسی قانون عملیات بانکی بدون ربا در پشتیبانی از اقتصاد مقاومتی

شماره	شاخص	شمول قانون	ماده مربوطه	توضیحات
۱	برنامه‌ریزی و تدوین نقشه راه عملیاتی نظام بانکی در اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی	-	-	-
۲	افزایش اتحاد و همگرایی نظام بانکی	-	-	-
۳	هماهنگی بازار پول و سرمایه در اجرای اقتصاد مقاومتی	-	-	-
۴	حرکت به سمت بانکداری اسلامی	*	ماده ۱	استقرار نظام پولی و اعتباری بر مبنای حق و عدل (با ضوابط اسلامی)
			ماده ۲۱	منع از انجام عملیات بانکی ربوی
۵	جامعیت در پاسخ به نیازهای بانکداران، سپرده‌گذاران و متقاضیان تسهیلات	-	-	-
۶	توزیع عادلانه منابع بانکی	*	ماده ۱	استقرار نظام پولی و اعتباری بر مبنای حق و عدل (با ضوابط اسلامی)
۷	فرهنگ‌سازی و ترویج گفت‌وگو در اقتصاد مقاومتی در جامعه درباره مسائل بانکی	-	-	-
۸	پرهیز از ترویج فرهنگ مصرف‌گرایی و تجمل‌گرایی	*	ماده ۸	بانک‌ها به هیچ وجه حق ندارند در تولید اشیاء تجملی و مصرفی غیرضروری سرمایه‌گذاری نمایند.
۹	خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی	-	-	-

شماره	شاخص	شمول قانون	ماده مربوطه	توضیحات
۱۰	مدیریت صحیح رژیم ارزی	*	ماده ۲	انجام کلیه عملیات بانکی ارزی و تعهد یا تضمین پرداخت‌های ارزی دولت، نظارت بر معاملات ارز و ورود و صدور ارز و تنظیم مقررات مربوط به آنها، اداره ذخایر ارزی کشور و صدور و تأیید و قبول ضمانت‌نامه ارزی جهت مشتریان طبق قانون و مقررات
۱۱	کاهش و کنترل تورم در کشور	*	ماده ۱	تنظیم گردش صحیح پول و اعتبار در جهت سلامت و رشد و اقتصاد کشور - حفظ ارزش پول و ایجاد تعادل در موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی
۱۲	توجه به تأمین مالی بخش تولید و فراهم‌سازی شرایط و امکانات سرمایه‌گذاری	*	ماده ۱ و مواد ۷ الی ۱۷	ایجاد تسهیلات لازم جهت گسترش تعاون عمومی و امور تولیدی، عمرانی، صنعتی، معدنی، مسکن، بازرگانی، کشاورزی و خدماتی با استفاده از قرض الحسنه، مضاربه، مشارکت، سرمایه‌گذاری مستقیم، معاملات اقساطی، نسیه، سلف، جعاله، اجاره به شرط تملیک، مزارعه، مساقات
۱۳	تسهیل مقررات بانکی جهت تشویق صادرات	-	-	-
۱۴	نظارت بیشتر در اعطای تسهیلات بانکی به منظور هدایت مشتریان به خرید کالاهای ایرانی	-	-	-
۱۵	کاهش معوقات و مطالبات غیر جاری در نظام بانکی	-	-	-
۱۶	استقرار نظام اعتبارسنجی مشتریان	-	-	-

شماره	شاخص	شامل قانون	ماده مربوطه	توضیحات
۱۷	ارتقای سطح شفافیت و سلامت بانکی	*	ماده ۲	الزام به تبعیت از قانون و مقررات در انجام وظایف بانکی
			ماده ۱۰	الزام به تبعیت از قانون اراضی شهری در تملک زمین جهت احداث واحدهای مسکونی توسط بانکها
			ماده ۲۵	الزام به تبعیت از قانون تجارت در سرمایه‌گذاری و مشارکت بانکها
۱۸	رصد برنامه تحریم بانکی و پیش‌بینی تهدیدها	-	-	-
۱۹	مقاوم‌سازی بخش بین‌الملل بانکی	*	ماده ۱	ایجاد تعادل در موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی
			ماده ۲	انعقاد موافقت‌نامه پرداخت در اجرای قراردادهای پولی و بازرگانی و ترانزیتی بین دولت و سایر کشورها طبق قانون و مقررات - نگاهداری وجوه ریالی مؤسسات پولی و مالی بین‌المللی و یا مؤسسات مشابه و یا وابسته به این مؤسسات طبق قانون و مقررات
۲۰	مقاوم‌سازی و بومی‌سازی بانکداری الکترونیک	-	-	-
۲۱	مدیریت مؤثرتر ریسک و نرخ کفایت سرمایه	-	-	-
۲۲	افزایش سطح کیفی نیروی انسانی	-	-	-
۲۳	مدیریت سطح کمی نیروی انسانی	-	-	-

ب. ظرفیت‌های قانون عملیات بانکی بدون ربا در پشتیبانی از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

با توجه به نتایج جدول شماره (۱) درمی‌یابیم که قانون عملیات بانکی بدون ربا از ظرفیت‌هایی جهت پشتیبانی از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی برخوردار است. عمده این ظرفیت‌ها به توجه به حرکت به سمت بانکداری اسلامی، پرهیز از ترویج فرهنگ مصرف‌گرایی و تجمل‌گرایی، کاهش و کنترل تورم در کشور، مدیریت صحیح رژیم ارزی، تأمین مالی بخش تولید و فراهم‌سازی شرایط و امکانات سرمایه‌گذاری، ارتقای سطح شفافیت و سلامت بانکی و مقاوم‌سازی بخش بین‌الملل بانکی برمی‌گردد.

آن‌طور که ملاحظه می‌شود این پشتیبانی‌ها نیز به‌طور کلی و در برخی موارد مبهم است. به‌عنوان نمونه در پرهیز از ترویج فرهنگ مصرف‌گرایی و تجمل‌گرایی تنها به این نکته که «بانک‌ها به‌هیچ‌وجه حق ندارند در تولید اشیاء تجملی و مصرفی غیرضروری سرمایه‌گذاری نمایند (ماده ۸)» اشاره داشته و سخنی از نحوه تبلیغات و یا سایر سیاست‌گذاری‌های بانک در این راستا به میان نیاورده است. یا آن‌که در خصوص شاخصه «کاهش و کنترل تورم در کشور» تنها در ماده ۱ به تنظیم گردش صحیح پول و اعتبار در جهت سلامت و رشد و اقتصاد کشور و نیز حفظ ارزش پول و ایجاد تعادل در موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی اشاره شده است و اشاره مستقیمی به مقوله کنترل تورم نداشته است. سایر موارد نیز همچون ارتقای سطح شفافیت و سلامت بانکی و مقاوم‌سازی بخش بین‌الملل بانکی به‌صورت بسیار کلی و غیرراهبردی اشاره شده است.

از این‌رو در مجموع می‌توان چنین برداشت نمود که قانون عملیات بانکی بدون ربا از ظرفیت‌های کمی در پشتیبانی از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی برخوردار است.

ج. محدودیت‌های قانون عملیات بانکی بدون ربا در پشتیبانی از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

یک. عدم ارائه تعریفی روشن و کاربردی از اقتصاد مقاومتی: با توجه به آن‌که مفهوم اقتصاد مقاومتی مفهوم جدید در ادبیات اقتصادی کشور است، نیابستی انتظار داشت که قانون عملیات بانکی بدون ربا تعریف روش و دقیقی از کاربرد این مفهوم در نظام بانکی کشور ارائه دهد. البته می‌توان این مطالبه را به‌حق دانست که در اصلاحات بعدی قانون، بخشی به تدوین اصول کلی نقشه راه عملیاتی جهت روشن ساختن مسیر نظام بانکی در اجرا سازی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی اختصاص یابد.

دو. عدم اشاره به الزام به همبستگی و هماهنگی نهادهای پولی و مالی با یکدیگر: آن‌گونه

که بیان شد انسجام، همبستگی، اتحاد، هم‌راستایی و در هم تنیدگی نظام‌مند نهادهای پولی و مالی از ویژگی‌های یک اقتصاد مقاوم است. این اتحاد و هماهنگی در اهداف نه‌تنها باید درون نظام بانکی موجود باشد بلکه باید مابین بازار پول و سرمایه نیز جریان داشته باشد. قانون عملیات بانکی بدون ربا اشاره‌ای به این امر خطیر نداشته است.

سه. فقدان برنامه جهت تحقق کامل بانکداری اسلامی: مهم‌ترین مواد قانون عملیات بانکی بدون ربا در حمایت از بانکداری اسلامی، مواد ۱ و ۲۱ است. ماده ۱ استقرار نظام پولی و اعتباری بر مبنای حق و عدل (با ضوابط اسلامی) به‌منظور تنظیم گردش صحیح پول و اعتبار در جهت سلامت و رشد و اقتصاد کشور را از اهداف نظام بانکی برمی‌شمارد. ماده ۲۱ نیز بایان این‌که «بانک مرکزی با هر یک از بانک‌ها و نیز بانک‌ها با یکدیگر مجاز به انجام عملیات بانکی ربوی نمی‌باشند» عملاً بر حذف ربا از معاملات بانکی اشاره داشته است. اما این قانون هیچ چشم‌انداز مثبتی برای حرکت روبه‌جلو و استقرار کامل بانکداری اسلامی در کشور ارائه نمی‌نماید. افزون بر این هیچ نهادی را متولی پیگیری و نظارت بر تحقق این هدف نمی‌سازد.

چهار. عدم جامعیت قانون نسبت به تأمین اهداف بانکداران، سپرده‌گذاران و متقاضیان تسهیلات: قانون عملیات بانکی بدون ربا باید چنان جامع و کامل طراحی شود که هر مؤسسه اعتباری بانکی یا غیر بانکی بتواند متناسب با اهداف و ماهیت خودش از ابزارها و راهکارهای آن قانون‌گزینش کرده به فعالیت اعتباری بپردازد. برای مثال اگر بانک یا مؤسسه‌ای بخواهد تنها با استفاده از عقود انتفاعی با سود معین فعالیت کند، قانون باید ظرفیت آن را داشته باشد، اگر بانک یا مؤسسه‌ای بخواهد تنها با استفاده از عقود انتفاعی مشارکتی با سود انتظاری و متغیر فعالیت کند، قانون باید ظرفیت آن را داشته باشد، اگر مؤسسه‌ای بخواهد تنها با عقود غیرانتفاعی مثل قرض‌الحسنه فعالیت کند همین‌طور و یا اگر بانک یا مؤسسه‌ای بخواهد ترکیبی از همه یا بخشی از آن‌ها را داشته باشد. قانون باید ظرفیت لازم را داشته باشد.

افزون براین یک نظام بانکی کامل باید با طراحی انواع سپرده‌ها و تسهیلات توان جذب وجوه مازاد همه سپرده‌گذاران را داشته باشد. این افراد هر یک ممکن است انگیزه خاصی از مراجعه به بانک را داشته باشند. برخی به‌منظور استفاده از خدمات حساب جاری به سپرده‌گذاری اقدام می‌کنند؛ کسانی برای مشارکت در ثواب اعطای قرض‌الحسنه به سپرده‌گذاری اقدام می‌کنند؛ عده‌ای به‌قصد کسب امتیاز تسهیلات، سپرده‌گذاری می‌کنند؛ افرادی برای کسب سود معین سپرده‌گذاری می‌کنند و حاضر به پذیرش ریسک نیستند و

یا کسانی برای رسیدن به سود انتظاری بالاتر سپرده‌گذاری می‌کنند و آماده پذیرش ریسک هستند. قانون فعلی بانکداری بدون ربا افزون بر این که برخی از این نیازها را به‌طور کامل جواب نمی‌دهد با برخی نارسائی‌های فنی و شرعی نیز مواجه است (موسویان، ۱۳۸۶: ۱۴-۱۵).

در ناحیه اعطای تسهیلات نیز قانون فعلی با مشکلات و نارسایی‌هایی مواجه است، در برخی موارد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی راهکار مناسب برای اعطای تسهیلات را ندارند و یا در برخی موارد امکان اجرای صحیح آن در بانک‌ها وجود ندارد و یا نیازمند هزینه عملیاتی بالایی است. این در حالی است که غنای فقه اسلامی و تجربه بعضی از بانک‌های بدون ربا نشان می‌دهد که با وارد کردن عقود مناسب‌تر می‌توان خلأ موجود را پر کرد (موسویان، ۱۳۸۶: ۱۸).

بدیهی است عدم پاسخ به نیازها و سلايق بانکداران، سپرده‌گذاران و متقاضیان تسهیلات موجب رواج صوری سازی در قراردادها، افزایش سطح تخلفات و سرپیچی از مقررات، کاهش کارایی و اثربخشی نظام بانکی و... می‌شود و راه را برای همیاری جهت تحقق اقتصاد مقاومتی دشوار می‌سازد.

پنج. عدم تبیین ابعاد عدالت اقتصادی: عدالت یکی از محورهای مهم سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است. با نگاهی به قانون عملیات بانکی بدون ربا ملاحظه می‌شود که در ماده ۱ این قانون، به «استقرار نظام پولی و اعتباری بر مبنای حق و عدل (با ضوابط اسلامی)، به‌منظور تنظیم گردش صحیح پول و اعتبار، در جهت سلامت و رشد اقتصاد کشور» اشاره شده است؛ اما ابعاد مقوله عدالت اقتصادی در نظام بانکی کشور بسیار فراتر از آن است که با اکتفا به ذکر کلمه «عدل» در این ماده، بتوان زمینه قانونی ایجاد آن را فراهم‌شده پنداشت. اشاره به مباحثی همچون عدالت در توزیع منابع بانکی و خدمت‌رسانی به آحاد افراد جامعه در سراسر کشور جهت رشد و توسعه اقتصادهای محلی و منطقه‌ای، حذف فرصت‌های رانت جویی و تبعیض‌آمیز و... از جمله مواردی است که جای خالی آن در قانون عملیات بانکی بدون ربا احساس می‌شود.

شش. عدم توجه کافی به مقوله فرهنگ‌سازی: از آنجاکه تصمیمات و رفتارهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مردم از فرهنگ آن‌ها الهام می‌پذیرد و این باورهای فرهنگی است که بر همه مسائل و عرصه‌های دیگر سایه می‌اندازد می‌توان بیان داشت که یکی از عوامل مهم در تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، عامل فرهنگ و عزم عمومی جدی در جامعه برای دستیابی به این هدف است. اشاره شعار سال ۱۳۹۳ با عنوان «اقتصاد و فرهنگ با عزم ملی

و مدیریت جهادی» نیز بر همین نکته اشاره دارد. پیوست مسائل فرهنگی و اقتصادی با یکدیگر به حدی است که می‌توان این ضعف را برای قانون عملیات بانکی بدون ربا لحاظ نمود که در عرصه فرهنگ‌سازی بانکداری اسلامی و زمینه‌های ایجاد اقتصاد مقاومتی فاقد دستور و یا برنامه روشنی است.

هفت. عدم اشاره کافی به پرهیز از ترویج فرهنگ مصرف‌گرایی و تجمل‌گرایی: ماده ۸ قانون عملیات بانکی بدون ربا به این نکته اشاره دارد که «بانک‌ها به هیچ وجه حق ندارند در تولید اشیاء تجملی و مصرفی غیرضروری سرمایه‌گذاری نمایند». این اشاره در قانون بسیار مثبت و مؤثر است اما ترویج فرهنگ مصرف‌گرایی و تجمل‌گرایی در سرمایه‌گذاری بانک‌ها خلاصه نمی‌شود. نحوه تبلیغات و بازاریابی و یا سیاست‌گذاری بانک‌ها نیز می‌تواند به این رویه دامن بزند. مناسب آن بود که سایر ابعاد این مقوله نیز مورد لحاظ قانون‌گذاران قرار می‌گرفت.

هشت. نگاه دولتی به نظام بانکداری: در تاریخ خرداد سال ۱۳۵۸ شورای انقلاب اسلامی (نهاد قانون‌گذاری کشور در آن زمان) لایحه‌ای را به تصویب رساند که نظام بانکی کشور را ملی اعلام کرد. بر اساس این لایحه، ۲۸ بانک، ۱۶ شرکت پس‌انداز و وام و ۲ شرکت سرمایه‌گذاری، ملی اعلام شدند و مالکیت آن‌ها از بخش خصوصی سلب و به دولت واگذار شد (ماجدی و گلریز، ۱۳۶۷: ۱۸۴). سپس اصل ۴۴، بانکداری در کنار صنایع مادر و معادن بزرگ به بخش دولتی واگذار شد. نتیجه طبیعی این نگرش به صنعت بانکداری این شد که قانون عملیات بانکی بدون ربا در جاهای گوناگون، رنگ دولتی به خود گیرد.

به‌عنوان نمونه، در بند دوم از اهداف نظام بانکی، فعالیت در جهت تحقق هدف‌ها و سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی دولت جمهوری اسلامی با ابزارهای پولی و اعتباری، به‌صورت یکی از اهداف پنج‌گانه نظام بانکی مطرح شده است. مطابق ماده ۸، بانک‌ها مأموریت یافته‌اند در طرح‌های تولیدی و عمرانی به‌طور مستقیم به سرمایه‌گذاری مبادرت ورزند. برنامه این‌گونه سرمایه‌گذاری‌ها باید در ضمن لایحه بودجه سالانه کل کشور به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. مطابق ماده ۹، بانک‌ها به‌منظور پدیدآوردن تسهیلات لازم جهت گسترش امور بازرگانی، در چارچوب سیاست‌های بازرگانی دولت، منابع مالی لازم را بر اساس قرارداد مضاربه در اختیار مشتریان با اولویت دادن به تعاونی‌های قانونی قرار می‌دهند. مطابق ماده ۱۰، بانک‌ها به‌منظور پدیدآوردن تسهیلات لازم در گسترش امر مسکن با هماهنگی وزارت مسکن و شهرسازی، واحدهای مسکونی ارزان‌قیمت به‌منظور فروش اقساطی و یا اجاره به‌شرط تملیک احداث می‌کنند (موسویان، ۱۳۸۶: ۱۴-۱۵).

از آنجاکه یکی از شاخص‌های مورد توجه مقام معظم رهبری در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، بحث منطقی سازی اندازه دولت و کاهش هزینه‌های غیرضروری دولت است و با توجه به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی؛ می‌توان اذعان نمود که این غلبه نگاه دولتی به نظام بانکداری کشور یک محدودیت و ضعف برای قانون عملیات بانکی بدون ربا به شمار می‌آید.

نه. عدم الزام قانونی به حفظ استقلال بانک مرکزی: مواد ۱ و ۲ قانون عملیات بانکی بدون ربا در خصوص مدیریت صحیح رژیم ارزی، تنظیم گردش صحیح پول و اعتبار، حفظ ارزش پول و ایجاد تعادل در موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی اشاراتی نموده است؛ اما سرچشمه انجام این امور به استقلال بانک مرکزی از دولت وابسته است؛ چراکه سلطه مالی دولت بر سیاست‌های بازار پول یکی از مجاری بی‌ثباتی و شکنندگی اقتصاد کشور است. از این رو می‌توان بیان داشت که استقلال بانک مرکزی یکی از پایه‌های ثبات‌آفرینی در سیاست‌های کلان اقتصادی است و مدیریت صحیح رژیم ارزی و کاهش و کنترل تورم در کشور در سایه چنین استقلالی فراهم می‌آید. قانون عملیات بانکی بدون ربا هیچ اشاره‌ای به این مقوله مهم ندارد.

ده. فقدان حمایت از بخش صادرات غیرنفتی: ماده ۱ و مواد ۷ الی ۱۷ اشاراتی خوبی به تأمین مالی بخش تولید و فراهم‌سازی شرایط و امکانات سرمایه‌گذاری داشته‌اند؛ اما حمایت از تأمین مالی بخش صادرات یکی از موارد مغفول در قانون است. از آنجاکه اقتصاد نفتی یک اقتصاد غیر مقاوم و شکننده است، لازم است برای تمرکززدایی و مقاوم‌سازی بیشتر اقتصاد، صادرات غیرنفتی به شکل جدی‌تر مورد توجه قرار گیرد. با توجه به آن‌که تأمین مالی اقتصاد کشور وابستگی شدیدی به نظام بانکی دارد، حمایت قانون از تأمین مالی صادرات غیرنفتی لازم و ضروری به نظر می‌رسد.

یازده. عدم برنامه راهبردی در هدایت متقاضیان تسهیلات مصرفی به خرید کالاهای ایرانی: اگر تسهیلات اعطایی نظام بانکی در بخش مصرفی متمایل به تهیه کالاهای ایرانی شود، زمینه‌های تقویت اقتصاد ملی و دستیابی به خودکفایی اقتصادی فراهم می‌شود. قانون عملیات بانکی بدون ربا هیچ اشاره‌ای به این برنامه سیاستی ندارد.

دوازده. فقدان راهکار مناسب قانونی برای مواجهه با مطالبات معوق: یکی از مواردی که از سطح مقاومت و قدرت نظام بانکی می‌کاهد، افزایش حجم مطالبات معوق است. گرچه قوانین بانکداری متعارف ابزارهای تشویقی و تنبیهی مؤثری برای بدهکاران نظام بانکی در نظر می‌گیرند، اما قانون فعلی بانکداری بدون ربا ایران خالی از این ابزارها است.

سیزده. فقدان نظام اعتبارسنجی مشتریان: گرچه یکی از مهم‌ترین دلایل افزایش حجم مطالبات معوق بانکی، ضعف نظام اعتبارسنجی مشتریان است، اما قانون عملیات بانکی بدون ربا فاقد سیاست راهبردی در این زمینه است.

چهارده. کم‌توجهی به تقویت پایه‌های شفافیت و سلامت بانکی: در ماده‌های ۲، ۱۰ و ۲۵ قانون عملیات بانکی بدون ربا اشاره‌ای به تبعیت از قوانین شده است که می‌تواند به تقویت شفافیت و سلامت نظام بانکی کمک برساند، اما این موارد اشاره شده اندک و تا حدی غیر جامع است. از این رو می‌توان گفت که به‌طور کلی قانون عملیات بانکی بدون ربا در زمینه الزام به شفاف‌سازی و ارتقای نظام سلامت بانکی دارای ضعف است. الزام به ارائه گزارش‌های دوره‌ای، تبعیت کامل از دستورالعمل‌های بانک مرکزی و عدم تأخیر در اجرای آن، تقویت مستمر نهادهای نظارتی و حساسی درون هر بانک و... از جمله مسائلی است که این قانون نسبت به آن بی‌تفاوت بوده است.

افزون براین در قانون فعلی بانکداری بدون ربا روش و یا نهاد خاصی برای نظارت و کنترل معاملات بانکی از جهت انطباق با موازین شریعت (ناظر شرعی) دیده نشده است. درحالی‌که در عمده کشورهای اسلامی وجود مقام ناظر شرعی در ساختار بانک‌ها به لحاظ قانونی امری لازم‌الاجرا است (میسمی و قلیچ، ۱۳۸۹).

پانزده. فقدان برنامه‌های تدافعی در برابر تهدیدها و تحریم‌های بانکی: قانون عملیات بانکی بدون ربا هیچ طرح و برنامه‌ای را برای تقویت نظام بانکی در برابر تهدیدها و تحریم‌های بانکی احتمالی از جانب بیگانگان ارائه نداده است. با توجه به موقعیت استراتژیک کشور ایران در معادلات سیاسی و اقتصادی منطقه و حساسیت نظام بانکی در مواجهه با این‌گونه تهاجمات اقتصادی ضروری است قانون بانکداری کشور حاوی برنامه‌های تدافعی و مقاومتی در این‌گونه مسائل باشد.

شانزده. فقدان تدابیر مناسب جهت گسترش ارتباطات مؤثر نظام بانکی با بانک‌های اسلامی جهان: مواد ۲ و ۱۰ قانون عملیات بانکی بدون ربا اشاراتی را در خصوص ایجاد تعادل در موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی، انعقاد موافقت‌نامه پرداخت در اجرای قراردادهای پولی و بازرگانی و ترانزیتی بین دولت و سایر کشورها و همچنین نگاهداری وجوه ریالی مؤسسات پولی و مالی بین‌المللی و یا مؤسسات مشابه و یا وابسته به این مؤسسات طبق قانون و مقررات داشته است؛ اما این قانون سخنی از نحوه و موازین ارتباط مؤثر و گسترده نظام بانکی با بانک‌های اسلامی جهان به میان نیاورده و از ظرفیت اتحاد و همبستگی با جهان اسلام در راستای تقویت و مقاوم‌سازی نظام پولی و بانکی

کشور استفاده‌ای ننموده است. با توجه به پیشرفت‌های نظام مالی اسلامی در جهان طی دو دهه اخیر و امکان بهره‌مندی از ثمرات این پیشرفت‌ها جا دارد قانون بانکداری کشور موضعی فعالانه و روشن در این خصوص داشته باشد.

هفده. فقدان تدابیر مناسب جهت مقاوم‌سازی و بومی‌سازی بانکداری الکترونیک: در سال ۱۳۶۲ که قانون عملیات بانکی بدون ربا تدوین می‌شد، بانکداری الکترونیک به ابعاد گسترده امروزی موجود نبوده است. در حالی که امروزه پس از گذشت بیش از سی سال از آن تاریخ، بانکداری الکترونیک به یکی از حیاتی‌ترین و درعین حال حساس‌ترین بخش‌های هر نظام بانکی بدل شده است. فقدان تدابیر مناسب جهت مقاوم‌سازی و بومی‌سازی بانکداری الکترونیک در قانون عملیات بانکی بدون ربا می‌تواند احتمال شکنندگی و اختلال نظام بانکی و به تبع آن اقتصاد ملی را بالا برده و از این حیث تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را با مشکل مواجه سازد.

هجده. عدم پرداخت به مقوله مدیریت ریسک و کفایت سرمایه: از جمله محدودیت‌های قانون عملیات بانکی بدون ربا عدم پرداخت به مقوله مدیریت ریسک و کفایت سرمایه است؛ به نحوی که در هیچ جای این قانون سخنی از مدیریت ریسک و کفایت سرمایه به میان نیامده است. الزام بانک‌ها به ایجاد سازوکارهای مناسب در این حوزه‌ها به منظور جلوگیری از ایجاد بحران‌های بانکی از جمله مواردی است که می‌تواند مورد اشاره قانون بانکداری کشور قرار گیرد.

نوزده. عدم توجه کافی به بهبود وضعیت کیفی و کمی نیروی انسانی: یکی دیگر از محدودیت‌های قانون عملیات بانکی بدون ربا عدم توجه کافی به بهبود وضعیت کیفی و کمی نیروی انسانی به عنوان یکی از محوری‌ترین پیش‌زمینه‌های تحقق اقتصاد مقاومتی است. با نگاهی به این قانون درمی‌یابیم که هیچ اشاره‌ای مربوط به افزایش سطح کیفی نیروی انسانی نظام بانکی و یا نیز مدیریت سطح کمی این نیرو وجود ندارد. از این حیث جا دارد این قانون اشاراتی نیز به این مقوله مهم داشته باشد.

نتیجه‌گیری

از آنجاکه نظام بانکی کشور یکی از مهم‌ترین و اثرگذارترین بخش‌های اقتصادی کشور است و قانون عملیات بانکی بدون ربا مهم‌ترین قانون این نظام به شمار می‌آید، این تحقیق به بررسی ظرفیت‌ها و محدودیت‌های این قانون در پشتیبانی از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی پرداخته است. این تحقیق پس از معرفی قانون عملیات بانکی بدون ربا به اقدامات لازم در نظام بانکی جهت تحقق اقتصاد مقاومتی اشاره داشته است. برنامه‌ریزی و تدوین نقشه راه عملیاتی نظام بانکی در اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، افزایش اتحاد و همگرایی نظام بانکی، هماهنگی بازار پول و سرمایه در اجرای اقتصاد مقاومتی، حرکت به سمت بانکداری اسلامی، جامعیت در پاسخ به نیازهای بانکداران، سپرده‌گذاران و متقاضیان تسهیلات، توزیع عادلانه منابع بانکی، فرهنگ‌سازی و ترویج گفتمان اقتصاد مقاومتی در جامعه درباره مسائل بانکی، پرهیز از ترویج فرهنگ مصرف‌گرایی و تجمل‌گرایی، خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی، مدیریت صحیح رژیم ارزی، کاهش و کنترل تورم در کشور، توجه به تأمین مالی بخش تولید و فراهم‌سازی شرایط و امکانات سرمایه‌گذاری، تسهیل مقررات بانکی جهت تشویق صادرات، نظارت بیشتر در اعطای تسهیلات بانکی به منظور هدایت مشتریان به خرید کالاهای ایرانی، کاهش معوقات و مطالبات غیر جاری در نظام بانکی، استقرار نظام اعتبارسنجی مشتریان، ارتقای سطح شفافیت و سلامت بانکی، مقاوم‌سازی بخش بین‌الملل بانکی، رصد برنامه تحریم بانکی و پیش‌بینی تهدیدها، مقاوم‌سازی و بومی‌سازی بانکداری الکترونیک، مدیریت مؤثرتر ریسک و نرخ کفایت سرمایه، افزایش سطح کیفی نیروی انسانی، مدیریت سطح کمی نیروی انسانی از جمله اقدامات لازم نظام بانکی در این زمینه به‌شمار می‌آید.

با توجه بررسی موارد فوق در قانون عملیات بانکی بدون ربا به این نتیجه می‌رسیم که گرچه این قانون از جهت پشتیبانی از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی از ظرفیت‌هایی برخوردار است، اما عمده موارد اشاره‌شده در آن به‌طور غیر جامع، کلی و در برخی موارد مبهم است. نتیجه تحقیق نشان می‌دهد که از جمله محدودیت‌های شناسایی‌شده در قانون عملیات بانکی بدون ربا جهت پشتیبانی از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی می‌توان به عدم ارائه تعریفی روشن و کاربردی از اقتصاد مقاومتی، عدم اشاره به الزام به همبستگی و هماهنگی نهادهای پولی و مالی با یکدیگر، فقدان برنامه جهت تحقق کامل بانکداری اسلامی، عدم جامعیت قانون نسبت به تأمین اهداف بانکداران، سپرده‌گذاران و متقاضیان تسهیلات، عدم تبیین ابعاد عدالت اقتصادی، عدم توجه کافی به مقوله فرهنگ‌سازی،

عدم اشاره کافی به پرهیز از ترویج فرهنگ مصرف‌گرایی و تجمل‌گرایی، نگاه دولتی به نظام بانکداری، عدم الزام قانونی به حفظ استقلال بانک مرکزی، فقدان حمایت از بخش صادرات غیرنفتی، عدم برنامه راهبردی در هدایت متقاضیان تسهیلات مصرفی به خرید کالاهای ایرانی، فقدان راه‌کار مناسب قانونی برای مواجهه با مطالبات معوق، فقدان نظام اعتبارسنجی مشتریان، کم‌توجهی به تقویت پایه‌های شفافیت و سلامت بانکی، فقدان برنامه‌های تدافعی در برابر تهدیدها و تحریم‌های بانکی، فقدان تدابیر مناسب جهت گسترش ارتباطات مؤثر نظام بانکی با بانک‌های اسلامی جهان، فقدان تدابیر مناسب جهت مقاوم‌سازی و بومی‌سازی بانکداری الکترونیک، عدم پرداخت به مقوله مدیریت ریسک و کفایت سرمایه و عدم توجه کافی به بهبود وضعیت کیفی و کمی نیروی انسانی اشاره نمود.

۵۵

دوفصلنامه مطالعات
حقوق اقتصادی

وهاب قلیچ
بررسی ظرفیت‌ها و محدودیت‌های قانون عملیات بانکی بدون ربا در پشتیبانی از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

منابع

بختیاری، صادق (۱۳۸۴)، «قانون عملیات بانکداری بدون ربا و چالش مفاهیم»، اندیشه حوزه، شماره ۵۳.

خمینی، روح‌الله (۱۳۷۶)، استفتائات جدید، قم: انتشارات جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.

شعبانی، احمد و قلیچ، وهاب (۱۳۹۰)، «قابلیت اوراق بهادار اسلامی در مهار تورم به‌عنوان ابزار سیاستی (مطالعه موردی: اوراق مشارکت، اجاره، مباحه و استصناع)»، فصلنامه اقتصاد اسلامی، سال ۱۱، شماره ۴۳.

ضیائی، منوچهر (۱۳۷۲)، مجموعه قوانین پولی و بانکی، تهران: مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی (پژوهشکده پولی و بانکی).

قلیچ، وهاب (۱۳۹۲)، کانال‌های مقاوم‌سازی نظام بانکی در اقتصاد مقاومتی، پورتال بانکداری اسلامی، کد خبر ۱۰۰۶۷۰.

ماجدی، علی و گلریز، حسن (۱۳۶۷)، پول و بانک از نظریه تا سیاست‌گذاری، تهران: بانک مرکزی ج.ا. ایران، مرکز آموزش بانکداری (مؤسسه عالی بانکداری ایران).

مجتهد، احمد (۱۳۸۰)، پول و بانکداری، تهران: پژوهشکده پولی و بانکی.

موسویان، سیدعباس (۱۳۸۰)، بانکداری اسلامی، تهران: مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی.

موسویان، سیدعباس (۱۳۸۳)، «تیین فقهی بانکداری بدون ربا»، فصلنامه تخصصی فقه و حقوق، شماره ۲.

موسویان، سیدعباس (۱۳۸۶)، «نقد و بررسی قانون عملیات بانکی بدون ربا و پیشنهاد قانون جایگزین»، فصلنامه اقتصاد اسلامی، سال هفتم، شماره ۲۵.

میسمی، حسین و قلیچ، وهاب (۱۳۸۹)، «نظارت شرعی و ریسک شریعت در بانکداری اسلامی: دلالت‌هایی برای طرح تحول نظام بانکی»، فصلنامه تازه‌های اقتصاد، سال هشتم، شماره ۱۳۰.

نظریور، محمدنقی؛ سیدضیالدین، کیاءالحسینی و حقیقی، میثم (۱۳۹۲)، «چگونگی ارتباط بانک‌ها با بازار سرمایه در چارچوب نظام بانکداری بدون ربا»، دوفصلنامه جستارهای اقتصادی ایران، سال دهم، شماره ۱۹.

هادوی‌نیا، علی‌اصغر (۱۳۷۸)، *قرض الحسنه و آثار اقتصادی آن*، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.

هدایتی و همکاران (۱۳۸۱)، *عملیات بانکی داخلی ۲*، تهران: مؤسسه عالی بانکداری ایران.

