

□ بله، باید راهکارهایی را پیدا کرد. باید قبل از اینکه دولت سیاستی و برنامه‌ای را به سیستم بانکی تحمیل کند، دلایل مقاومت سیستم را مورد بررسی قرار دهد. ولی به هر حال، تا زمانی که بانکداری ما بانکداری دولتی است، بانک‌ها جزئی از دولت خواهند بود. یکی از نکات مثبت این طرح هم این است که حجم این گونه سیاست‌های تحمیلی به سیستم بانکی را کاهش می‌دهد.

● و در پایان؟

□ ما بحث خودمان را پیرامون طرحی انجام دادیم که فعلاً خام است و نمی‌تواند بدون بررسی و نظریه‌پردازی و نظرخواهی کارشناسان پخته شود. رویهم‌رفته، این طرح اگرچه خام است، اما مفید است. این طرح از این جهت خام است که ترکیب مجمع عمومی و ارتباط آنها با یکدیگر و سایر موارد آن روشن نیست، اما نکته مثبت طرح این است که تهیه کنندگان طرح در جلسات مشترک در باره آنچه پیشنهاد شده است، پافشاری شدید ندارند و اگر نظر صائب‌تری را دریافت کنند، به آن عنایت می‌کنند.

● ضمن تشکر از شما، امیدواریم همین نکته مثبتی که الان اشاره کردید، موجب بررسی جامع طرح اداره بانک‌های دولتی و دستیابی به ترکیبی کارآمد و شایسته شود.

را مانند مهار تورم، حفظ ارزش پول، سلامت سیستم بانکی و غیره به خوبی انجام دهد.

● آیا معتقدید که برای اصلاح سیستم بانکی، استقلال

بانک‌های دولتی مقدم بر استقلال بانک مرکزی است؟

□ خیر، استقلال بانک‌های دولتی مقدم بر استقلال بانک مرکزی نیست، کما اینکه خروج بانک مرکزی از ارکان اجرایی بانک‌ها، مثل شورای عالی بانک‌ها، موجب استقلال بیشتر بانک مرکزی در اجرای وظایف مهم‌ترش، یعنی نظارت و کنترل بانک‌ها خواهد شد.

● پس این دو لازم و ملزوم هستند؟

□ شکی نیست. ما الان شرایطی را داریم که با امنیت بانک‌های خصوصی به بازار پول، نظارت بانک مرکزی باید دقیق‌تر شود. در بخش دولتی یکسری محدودیت‌هایی برای مدیران و کارکنان وجود دارد، ولی در بخش خصوصی که اینطور نیست. بنابراین، امکانات نظارتی بانک مرکزی باید تقویت شود.

● اما در حال حاضر، دولت یکسری از سیاست‌های اعتباری را به بانک مرکزی تحمیل می‌کند و بانک مرکزی هم دارای استقلال نیست.



## نقد و بررسی «طرح اداره بانک‌های دولتی»

غلامحسین بزرگمنش



مقدمه

هنگامی که در ۱۴ اردیبهشت ۱۳۰۶، دو سال پس از تأسیس نخستین بانک ایرانی با نام بانک پهلوی قشون که بعدها به بانک سپه تغییر نام یافت، «قانون اجازه تأسیس بانک ملی ایران برای پیشرفت امر تجارت و فلاح و زراعت و صنعت» به تصویب مجلس شورای ملی رسید، قانونگذار در هیچیک از مواد آن اشاره‌ای به شکل حقوقی بانک نکرده بود. در ۳۰ تیر ۱۳۰۷ کمیسیون عدلیه مجلس شورای ملی ماده واحده‌ای را با عنوان «قانون اجازه عدم رعایت ماده ۲۷ و قسمتی از ماده ۴۴ قانون تجارت نسبت به تشکیلات و اساسنامه شرکت سهامی بانک ملی ایران و شرکت سهامی بانک پهلوی» به تصویب رساند که شاید اولین باری بود که در قوانین به شکل حقوقی این دو بانک اشاره می‌شد. در ماده ۱ از «قانون اساسنامه بانک ملی ایران» مصوب ۱۳۱۷/۵/۲۲ مجلس شورای ملی چنین می‌خوانیم: «بانک ملی ایران که به موجب قانون ۱۴ اردیبهشت ماه ۱۳۰۶ تشکیل شده،

بنگاهی است به صورت شرکت سهامی که... با وجود این، تا سال ۱۳۳۴ قانونی که به نحوه تشکیل و اداره بانک‌ها و وظایف آنها بپردازد و به طور کلی، مقررات خاصی که ناظر و کنترل‌کننده عملیات اعتباری باشد، در ایران وجود نداشت. اولین قانون بانکداری هم با عنوان «لایحه قانونی بانکداری» در پنجم تیر ماه ۱۳۳۴ به تصویب کمیسیون‌های مشترک مجلسین رسید. فصل اول این قانون به تأسیس بانک اختصاص داشت و در اولین ماده این قانون آمده بود: «بانک، مؤسسه‌ای است که به صورت شرکت سهامی مطابق قانون تجارت تشکیل شده و بر اساس مواد این قانون به عملیات بانکی اشتغال ورزد.»

دومین قانون ناظر بر فعالیت‌های بنگاه‌های اعتباری با نام «قانون بانکی و پولی کشور» در ۱۳۳۹/۳/۷ توسط کمیسیون‌های مشترک دارایی و دادگستری مجلسین به تصویب رسید که در فصل چهارم آن، با عنوان بانکداری، به شکل حقوقی مجاز برای تأسیس بانک، میزان سرمایه و نوع سهام، انواع فعالیت‌های ممنوع برای

○ یکی از ایرادات لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها، یکسان بودن اعضای مجمع عمومی همه بانک‌ها بود که با طرح جدید برطرف شده است.



## بررسی و نقد طرح

طرح پیشنهادی مشتمل بر ۲۱ ماده و ۵ تبصره می‌باشد. در این طرح، با نام بردن از بانک‌هایی که مشمول این مقررات می‌شوند، به شکل حقوقی، مالکیت سرمایه، ارکان بانک و ترکیب و شرایط و نحوه انتخاب اعضا و وظایف هر یک پرداخته شده است. □ در ماده ۱، از نه بانک به ترتیب بانک‌های ملی ایران، صادرات ایران، تجارت، ملت، سپه، صنعت و معدن، کشاورزی، مسکن، و توسعه صادرات ایران نام برده شده و در ادامه، به نحوه اداره آنها به صورت شرکت سهامی و مجاز بودن آنها به انجام کلیه عملیات بانکی اشاره شده است. نام بانک رفاه کارگران که سابقاً بانکی دولتی بود، در فهرست بانک‌های مندرج در این ماده قید نشده و در عوض، از بانک توسعه صادرات ایران نام برده شده است. اما این ماده وضعیت چند بانک را با ابهام مواجه می‌سازد:

اول، بانک‌های استان. با تصویب لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها مقرر شده که بانک‌های استان با یک شبکه گسترده و منظم به منظور حصول به اهدافی همچون جلب پس اندازهای مردم و هدایت آنها به سمت سرمایه‌گذاری‌های مولد در صنایع کوچک و متوسط، کمک به سیاست عدم تمرکز، جلوگیری از مراجعه مکرر سرمایه‌گذاران و بازرگانان به تهران و کمک به سرمایه‌گذاران محلی، تشکیل شوند.<sup>۵</sup> به این منظور، بانک صادرات ایران که دارای شعب کافی در سراسر کشور بود، انتخاب شد. علیرغم اینکه تلاش‌هایی به جهت یکپارچگی مجدد بانک صادرات ایران (با ادغام دوباره بانک‌های استان در این بانک) انجام گردیده، این امر تاکنون تحقق نیافته و به همین دلیل، می‌تواند که این قانون جدید به صراحت تکلیف این بانک‌ها را نیز روشن نماید.<sup>۶</sup>

دوم، پست بانک. مجوز تأسیس این بانک در سال ۱۳۷۴ و با تصویب ماده واحده «قانون تأسیس پست بانک» صادر شد و پست بانک از سال بعد از آن شروع به فعالیت کرد. در قانون مذکور، نقش بانک مرکزی به عنوان متولی صدور مجوز برای فعالیت این بانک (مانند هر بانک یا مؤسسه اعتباری دیگر) نادیده گرفته شد و علیرغم اینکه در اساسنامه آن انجام تمامی عملیات یک بانک تجاری پیش‌بینی شده بود، به دلیل مخالفت بانک مرکزی با پاره‌ای از آنها، پست بانک تاکنون قادر به فعالیت در تمام زمینه‌های پیش‌بینی شده برای آن نبوده است.<sup>۷</sup>

مورد دیگر در خصوص این ماده، عدم اشاره به تخصصی بودن بانک‌های صنعت و معدن، کشاورزی، مسکن، و توسعه صادرات است. روشن نیست که آیا در نظر است که این بانک‌ها نیز از حالت تخصصی بودن خارج شوند و به صورت بانک تجاری درآیند (عبارت انتهایی این ماده، یعنی «... و مجاز به انجام کلیه عملیات بانکی می‌باشند» این ظن را تقویت می‌نماید)، و یا اینکه طراحان این پیش‌نویس با توجه به اینکه موضوع آن نحوه اداره بانک‌های دولتی بوده، نیازی به ذکر تخصصی و یا تجاری بودن بانک‌ها ندیده‌اند. در هنگام بحث در خصوص ماده ۴ خواهیم گفت که چگونه می‌توان این ابهام را برطرف کرد یا از ابهام آن کاست. □ در ماده ۲ گفته شده است که کلیه سرمایه و سهام بانک‌های موضوع ماده ۱ به دولت تعلق دارد. می‌دانیم که سرمایه و سهام دو مقوله جدی از یکدیگر نیستند. سرمایه به طور عام به آورده مالک

بانک‌ها و ... اشاره شده بود. بر اساس ماده ۵۸-۱ که اولین ماده همین فصل است، «بانک مؤسسه‌ای است که به صورت شرکت سهامی مطابق قانون بازرگانی تشکیل شده و بر اساس مواد این فصل به عملیات بانکی اشتغال ورزد.»

آخرین قانون از این دست «قانون پولی و بانکی کشور» مصوب ۱۸ تیر ماه ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی و ۷ تیر ماه ۱۳۵۱ مجلس سناست. فصل اول از قسمت سوم این قانون به شرایط تأسیس بانک پرداخته و در ماده ۳۱-الف آمده است: «تشکیل بانک فقط به صورت شرکت سهامی عام یا سهام با نام ممکن خواهد بود.»<sup>۱</sup>

تا کیدی که قوانین مختلف ناظر بر بانک و بانکداری در کشور طی ۵۰ سال (تا سال ۱۳۵۸ که لوایح قانونی ملی شدن، ادغام و اداره امور بانک‌ها به تصویب رسید) بر شکل حقوقی بانک در قالب شرکت سهامی و تبعیت این نهاد مالی از قانون تجارت داشتند، ریشه در این واقعیت دارد که در بین انواع اشکال قانونی برای تشکیل یک بانک، شرکت سهامی به دلیل ویژگی‌های خاص خود مانند نا وابستگی عمر آن به عمر و طول زندگی مالک آن، عدم وابستگی اعتبار و شخصیت مؤسسه به اعتبار مالک یا مالکان آن، سهولت بیشتر در امکان جذب سرمایه لازم برای شروع کار و افزایش آن در طول دوره فعالیت و ... بهترین گزینه است.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، ابتدا در تاریخ ۱۳۵۸/۳/۱۷ با تصویب شورای انقلاب، بر اساس لایحه دو ماده‌ای «لایحه قانونی ملی شدن بانک‌ها» تمامی بانک‌های کشور ملی اعلام شدند و مدیران انتصابی دولت اداره امور بانک‌ها را در دست گرفتند. سپس، در هفتم تیر ماه همان سال به موجب ماده واحده «لایحه قانونی اصلاح قانون ملی شدن بانک‌ها» بانک‌های ملی شده از شمول ماده ۱۱۶ قانون تجارت<sup>۲</sup> مستثنا شدند، و سرانجام، با تصویب «لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها» در تاریخ ۱۳۵۸/۷/۳ توسط شورای انقلاب، نحوه اداره بانک‌ها به کلی دگرگون شد.

نه در این لوایح و نه در قوانین متأخر ناظر بر سیستم بانکی کشور (مانند قانون عملیات بانکی بدون ربا) به شکل حقوقی بانک اشاره‌ای نشده بود. به علاوه، تغییر در ارکان بانک‌ها با ایجاد نهادی به نام شورای عالی بانک‌ها و نحوه انتخاب مدیر عامل و اعضای هیأت مدیره بانک‌ها و قرار دادن مدیر عامل بانک در رأس آن و در سطحی بالاتر از اعضای هیأت مدیره، شکل اداره بانک‌ها را از نحوه اداره شرکت‌های سهامی دورتر ساخت. وجود ابهام در مورد نوع قالب حقوقی بانک‌های ملی شده هم باعث شد که با استفاده از تفاسیر گوناگون، عده‌ای بانک‌ها را کاملاً شرکت سهامی بدانند و گروهی دیگر با دستیازی به ادله دیگری، اعتقاد به تغییر هویت و شخصیت حقوقی بانک‌ها پس از ملی شدن داشته باشند.<sup>۳</sup>

در هر حال، نقایص و ایراداتی که به سبب این نحوه و شکل اداره بانک‌ها آشکار شد<sup>۴</sup> (شاید ایجاد و تشکیل بانک‌های خصوصی نیز مزید بر علت شده باشد) باعث گردید تا تغییر در نحوه اداره امور بانک‌ها در دستور کار قوای مقننه و مجریه قرار گیرد. و از جمله تلاش‌های به عمل آمده در این راه، ارایه طرحی با عنوان «طرح اداره بانک‌های دولتی» توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی است که در این مقاله بررسی و به نقد کشیده خواهد شد.

○ عدم تعیین تکلیف  
بانک‌های استان و  
پست بانک و عدم اشاره  
به تخصصی بودن  
بانک‌های صنعت و  
معدن، کشاورزی،  
مسکن و توسعه صادرات  
از جمله ابهامات موجود  
در طرح اداره بانک‌های  
دولتی است.



یا مالکان یک بنگاه اقتصادی اطلاق می‌شود و هرگاه این بنگاه در قالب شرکت سهامی باشد، سرمایه به شکل سهم درآمده و سرمایه گذاران هر یک با خرید بخشی از سهام شرکت، سرمایه آن را تأمین می‌کنند. بنابراین، ذکر هر دو واژه در کنار هم در ماده ۲ لزومی نداشته و اصلاح آن به صورت «کلیه سرمایه بانک‌های موضوع ماده ۱ این قانون متعلق به دولت می‌باشد» وافی به مقصود است. □ از نقاط قوت طرح مورد بحث حذف رکن شورای عالی بانک‌ها از ارکان بانک‌ها است. در ماده ۳، ارکان بانک‌ها را شامل مجمع عمومی، هیأت مدیره، و بازرسی قانونی ذکر کرده که مطابق با مفاد قانون تجارت در خصوص ارکان شرکت‌های سهامی است. □ ماده ۴ مقرر داشته است که «هدف، موضوع فعالیت، وظایف و اختیارات، ارکان و نحوه اداره بانک به ترتیب مقرر در اساسنامه‌ای است که ... توسط مجمع عمومی تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.»

اول) با توجه به این که ارکان بانک در ماده ۳ همین طرح تعیین شده و در سایر مواد طرح و نیز در مواد ناظر به شرکت‌های سهامی در قانون تجارت، وظایف و اختیارات آن‌ها مشخص گردیده، لزومی به ذکر واژه «ارکان» احساس نمی‌شود.

دوم) وظایف یک بانک، در واقع، همان اهداف بانک، و اختیارات بانک، همان موضوع و محدوده فعالیت آن است. اگر بخواهیم مثلاً برای یک بانک تخصصی در امر مسکن اساسنامه‌ای بنویسیم، مواد مربوط به هدف و موضوع فعالیت آن چیزی مشابه متن زیر خواهد بود:

«ماده ... - هدف بانک عبارتست از تأمین مالی مسکن جهت کلیه اقشار جامعه، به خصوص طبقات محروم و کمک به ایجاد شرایط مناسب اقتصادی جهت تحقق اصول سوم (برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه مسکن)، سی و یکم (داشتن مسکن متناسب با نیاز) و چهل و سوم (تأمین مسکن به عنوان یک نیاز اساسی) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

ماده ... - در جهت تحقق اهداف موضوع ماده ... بانک می‌تواند به فعالیت‌های زیر مبادرت ورزد. جذب سپرده از طریق ... اعطای تسهیلات با استفاده از ... همانگونه که ملاحظه می‌شود، وظایف و اختیارات بانک در دو ماده فرضی بالا مستتر است و خارج از آن مطلبی در این مورد متصور نیست.

سوم) با توجه به این ماده می‌توان قسمت آخر ماده ۱ را به صورت «و مجاز به انجام کلیه عملیات بانکی در حدود اساسنامه خود می‌باشند» اصلاح نمود که به این ترتیب، شایبه یکسان بودن بانک‌های نه‌گانه (غیر تخصصی بودن چهار بانک آخر) تا حدودی از بین می‌رود.

□ ماده ۵ مجمع عمومی بانک را مرکب از پنج عضو، شامل وزیر امور اقتصادی و دارایی (رئیس مجمع)، یک نفر از بین سایر وزراء، و سه نفر از متخصصان و کارشناسان عالی‌رتبه در امور اقتصادی، بانکی و مالی، که به جز وزیر دارایی بقیه برای مدت چهار سال انتخاب می‌شوند، تعیین کرده است. براساس تبصره ۱ ذیل همین ماده، به استثنای وزیر امور اقتصادی و دارایی سایر اعضا نمی‌توانند در بیش از یک مجمع عمومی عضویت داشته باشند. این

تبصره یکی از ایرادات لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها را که یکسان بودن اعضای مجامع عمومی همه بانک‌ها بود، از پیش پا برداشته است. به علاوه، ترکیب متفاوت مجمع عمومی بانک‌ها - به استثنای وزیر دارایی که در همه آنها حضور دارد - و انتخاب سه نفر از اعضا از بین متخصصان و کارشناسان شاید بتواند تا حدودی زمینه رقابت در بین بانک‌های دولتی را فراهم نموده و تحرکی به سیستم بانکی دولتی بدهد. اما یک نکته قابل ذکر است و آن اینکه، صرف نظر از بانک‌های تخصصی (با فرض ادامه فعالیت به صورت تخصصی) کدامیک از وزراء - به جز وزیر بازرگانی، که آن‌هم می‌تواند فقط در یک مجمع عمومی عضو باشد - برای عضویت در مجامع عمومی بانک‌های تجاری مناسبتر و دارای اولویت‌اند؟ از نظر حوزه تحت مدیریت آیا تفاوتی بین وزیر مثلث‌کار با وزیر تعاون وجود دارد؟

دیگر اینکه، اگرچه نحوه نگارش تبصره ۱ گویای مقصود است، اما پیشنهاد می‌شود که با اضافه کردن واژه «همزمان» این تبصره به صورت زیر درآید: «تبصره ۱ - اعضای موضوع بند «ب» و «ج» نمی‌توانند همزمان در بیش از یک مجمع عمومی عضویت داشته باشند.»

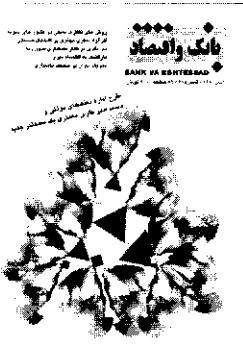
□ ماده ۶ تعداد اعضای هیأت مدیره را که منتخب مجمع هستند، حداقل ۹ و حداکثر ۱۸ نفر تعیین کرده است. علت تعیین عدد ۹ به عنوان حداقل، از ماده ۷ روشن می‌شود که در آن بر لزوم داشتن حداقل درجه لیسانس در یکی از رشته‌های نه‌گانه بانکداری، بازرگانی، مالی، اقتصاد، حسابداری، حقوق، انفورماتیک، امور اداری، و مدیریت برای اعضای هیأت مدیره؛ و اینکه در هر هیأت مدیره حداقل یکی از اعضا از میان متخصصان این رشته‌ها باشند، تصریح شده است.

اول) قانون تجارت عده اعضای هیأت مدیره شرکت‌های سهامی عام را حداقل پنج نفر تعیین نموده (ماده ۱۰۷) و بنابراین، شرکت‌های سهامی خاص (که بانک‌های دولتی نیز در عداد آنها قرار می‌گیرند) محدودیتی از نظر حداقل تعداد اعضای هیأت مدیره ندارند. بنظر می‌رسد که طراحان پیش‌نویس به جنبه مدیریتی فعالیت هیأت مدیره کم توجهی نموده و با تمرکز بر جنبه تخصصی، اعضای هیأت مدیره را تارده مدیران میانی بانک پایین کشیده‌اند. همین امر و اصرار بر وجود حداقل یک نفر از دارندگان لیسانس در هر رشته، باعث شلوغی هیأت مدیره‌های بانک‌ها خواهد شد که چندان موجه بنظر نمی‌رسد. چنین طیف وسیعی از دارندگان مدارک دانشگاهی را هیأت مدیره‌ها می‌توانند برای مدیران امور و رؤسای ادارات بانک‌های خود ترتیب دهند. مگر نه این است که تاکنون نیز گزارش‌ها و مشاوره‌های همین گروه پایه و اساس تصمیم‌سازی مدیران عامل و هیأت مدیره‌های هر یک از بانک‌ها بوده است؟

دوم) به لحاظ اینکه براساس مفهوم قسمت آخر ماده ۷ در هر هیأت مدیره بایستی حداقل یک نفر از دارندگان هر یک از این تخصص‌ها حاضر باشد و مثلاً در یک هیأت مدیره ۹ نفری، هر عضو یکی از تخصص‌های نه‌گانه یاد شده را داراست، قید واژه «یا» در بین نام دو رشته «امور اداری» و «مدیریت» اضافی است و بایستی حذف شود.

□ بر اساس ماده ۹، مدت عضویت هر یک از اعضای هیأت

○ به جز وزیر بازرگانی که می‌تواند فقط در مجمع عمومی یکی از بانک‌های تجاری عضویت داشته باشد، برای عضویت در مجامع عمومی دیگر بانک‌های تجاری، کدامیک از وزراء مناسبترند و اولویت دارند؟



مدیره و دعوت مجمع عمومی صاحبان سهام (ماده ۱۲۰) اختیار یا مسوولیت دیگری به رییس هیأت مدیره که نشانه تفوق و برجستگی او نسبت به سایر اعضا باشد، داده نشده، یا وجود این، نمی توان وزن و اعتبار ناشی از این سمت و تمایز رییس هیأت مدیره نسبت به سایر اعضا را - چه در بین خود و چه از دیدگاه خارج از سازمان - نادیده گرفت. ممکن است شرط تصویب سه چهارم آرای حاضر در جلسه مجمع عمومی برای تصدی همزمان در پست رییس هیأت مدیره و مدیر عامل توسط یک فرد را که در قسمت آخر ماده ۱۲۴ قانون تجارت آمده است، ناشی از همین موضوع دانست. شاید ایجاد چنین محدودیتی از طرف تدوین کنندگان طرح، به منظور جلوگیری از احتمال تجمع قدرت در یک شخص و اعطای آزادی عمل (در عین مسوولیت) بیشتر به هیأت مدیره در ایفای وظایف خود بوده است.

□ ماده ۱۱ به شرایط و نحوه انتخاب مدیر عامل اختصاص دارد. هیأت مدیره از بین خود یا از خارج، فرد واجد صلاحیتی را - پس از آنکه بانک مرکزی صلاحیت تخصصی او را تأیید کرد - به عنوان مدیر عامل انتخاب و اختیارات او را تعیین می نماید. مدیر عامل در برابر هیأت مدیره مسوول می باشد و حکم انتصاب یا برکناری مدیر عامل به امضای رییس هیأت مدیره خواهد بود. به جز نقضی که این ماده در مقایسه با ماده ۱۲۴ قانون تجارت دارد، دارای ابهام نیز هست. در ماده ۱۲۴، هیأت مدیره علاوه بر تعیین حدود اختیارات، مدت تصدی و حق الزحمه مدیر عامل را نیز بایستی تعیین کند که دو مورد آخر در ماده ۱۱ طرح حذف شده است، اما ابهام موجود در این ماده آن است که اگر چه به قیاس منطقی هر مقامی که فردی را به سمتی منصوب کند، خود نیز اختیار عزل او را دارد، اما اینکه در قانونی اجازه نصب به صراحت به مقامی تفویض شود، اما اختیار برکناری موقوف مانده باشد، نقص قانون محسوب می شود. این نقص از آنجاکه در قسمت آخر ماده ۱۱ آمده است که «حکم انتصاب یا برکناری مدیر عامل به امضای رییس هیأت مدیره خواهد بود» ممکن است شبهه عزل مدیر عامل توسط رییس هیأت مدیره را ایجاد کند.

□ ماده ۱۲، غیر منطقی و خلاف عرف و روال معمول نگاشته شده است. براساس این ماده، حداکثر دو نفر از اعضای هیأت مدیره می توانند یا پیشنهاد مدیر عامل و مسوولیت وی، یا تصویب هیأت مدیره، عهده دار قسمتی از اختیارات تفویض شده از طرف مدیر عامل باشند:

اول) اصولاً تفویض اختیار در سازمان ها از بالا به پایین انجام می شود؛ به همین دلیل هم هیأت مدیره (که براساس ماده ۱۱۸ قانون تجارت به جز آنچه در صلاحیت مجامع عمومی است، دارای کلیه اختیارات لازم برای امور شرکت می باشد و این موضوع در ماده ۱۶ طرح پیشنهادی هم مورد اشاره قرار گرفته است) بخشی از اختیارات خود را به مدیر عامل تفویض می کند. تفویض مجدد پاره ای از این اختیارات از مدیر عامل به دو عضو هیأت مدیره، حرکت از پایین به بالا بوده، مخدوش و محل ابهام است.

دوم) اختیار و مسوولیت در این ماده لوث شده است. با وجود اینکه مدیر عامل در قبال هیأت مدیره که اختیارات خود را از آنها گرفته، مسوولیت دارد، همزمان دو عضو از همان هیأت مدیره در

مدیره به صورت گردشی چهار سال تمام شمسی و قابل تجدید خواهد بود و در اساسنامه بانک بایستی ترتیبی مقرر شود که در پایان هر سال یک چهارم اعضا تغییر یابند.

براساس ماده ۱۰۹ قانون تجارت «مدت مدیریت مدیران در اساسنامه تعیین می شود، لیکن این مدت از دو سال تجاوز نخواهد کرد. انتخاب مجدد مدیران بلامانع است.»

اگر چه در ظاهر این دو ماده با یکدیگر مغایر هستند، اما می توان ترتیبی اتخاذ نمود که هم ماده ۹ طرح رعایت شود و هم تخطی از ماده ۱۰۹ قانون تجارت صورت نگیرد، به این ترتیب که در مجمع عمومی پایان سال اول، یک چهارم اعضای هیأت مدیره تغییر نموده و جانشینان آنها برای بقیه مدت (یک سال باقیمانده طبق قانون تجارت) انتخاب شوند. در مجمع عمومی پایان سال دوم، یک چهارم دیگر اعضای تغییر یافته هیأت مدیره همراه با سه چهارم اعضای قدیمی برای دو سال انتخاب شوند. در پایان سال سوم دوباره با تغییر یک چهارم اعضا، عضوهای جانشین برای بقیه مدت انتخاب شوند، و در سال چهارم هم مشابه سال دوم انجام شده و به همین ترتیب، برای سال های بعد این روش ادامه یابد.

شاید انتخاب مدت چهار سال برای دوره تصدی هیأت مدیره، ایجاد هماهنگی زمانی بین این دوره با دوره چهارساله عضویت چهار عضو (یک وزیر و سه نفر از متخصصان عالی رتبه) از اعضای پنج نفره مجمع عمومی باشد.

بنظر می رسد که به منظور پرهیز از این عدم تطابق دوره مدیریت در طرح پیشنهادی با قانون تجارت، می توان مدت عضویت هر یک از اعضای هیأت مدیره را دو سال با حق انتخاب مجدد تعیین کرد، به این ترتیب که به صورت گردشی در پایان هر دوره دو ساله، یک دوم اعضا تغییر یابند و در واقع، در پایان هر دوره، نیمی از اعضا برای دوره بعد مجدداً انتخاب شوند. در این صورت، همان مقصود مورد نظر تدوین کنندگان طرح حاصل می آید، با این تفاوت که تضاد بین این ماده و ماده ۱۰۹ قانون تجارت نیز مرتفع خواهد شد و بانک هم از تشریفات ثبت تغییر اعضای هیأت مدیره در پایان هر دوره مالی رهایی خواهد یافت.

نکته دیگری که باقی می ماند، تعداد اعضایی است که در هر سال می بایست تغییر یابند. اگر قرار باشد که هر سال یک چهارم اعضای هیأت مدیره عوض شوند، نهاد در صورتی که تعداد اعضا ۱۲ یا ۱۶ نفر باشد، تعداد اعضای تغییر یافته اعداد صحیح خواهد بود. مثلاً اگر تعداد اعضای هیأت مدیره ۹ نفر باشد، هر سال ۲/۲۵ نفر، و اگر ۱۸ نفر باشد، هر سال ۴/۵ نفر بایستی تغییر کنند. بدین ترتیب، باقیمانده های ۰/۲۵ و ۰/۵ نفر بایستی به نوعی تفسیر شوند که مثلاً ۴/۵ نفر، همان ۴ نفر و ۲/۲۵ نفر، همان ۲ نفر در نظر گرفته شوند.

□ براساس ماده ۱۰، هیأت مدیره از بین خود یک نفر را به عنوان رییس برای مدت یک سال تعیین می نماید و رییس هیأت مدیره نمی تواند همزمان سمت مدیر عاملی را نیز داشته باشد. در ماده ۱۱۹ قانون تجارت، علاوه بر رییس، انتخاب نایب رییس هم (برای مواقعی که رییس هیأت مدیره موقتاً نتواند وظایف خود را انجام دهد) پیش بینی شده که در ماده ۱۰ طرح از قلم افتاده است. اگر چه در قانون تجارت به جز مسوولیت دعوت و اداره جلسات هیأت

○ اگر قرار باشد که در هر سال یک چهارم اعضای هیأت مدیره بانک ها عوض شوند، تنها در صورتی که تعداد اعضا ۱۲ یا ۱۶ نفر باشند، تعداد اعضای تغییر یافته اعداد صحیح خواهد بود و در سایر موارد با اشکال مواجه خواهیم شد.





مقابل مدیر عامل مسوول و ملزم به پاسخگویی هستند. در واقع، مدیر عامل در مقابل نقایص یا خطاهای احتمالی بایستی پاسخگوی کسانی باشد که این کاستی‌ها از خود آنها سر زده، یعنی هیأت مدیره!

سوم) شاید ادعا شود که آنکه دارای اختیار کامل برای اداره بانک است، هیأت مدیره (به صورت جمع و متشکل از تعدادی عضو) است و نه تک تک اعضای هیأت مدیره. به عبارت دیگر، هیچیک از اعضا به تنهایی این اختیار را ندارد، بلکه مجموعه این اعضا که هیأت مدیره خوانده می‌شود، دارای این اختیار است. بنابراین، تفویض اختیار از مدیر عامل به یک یا دو عضو هیأت مدیره منافاتی با تفویض اختیار اولیه هیأت مدیره به مدیر عامل ندارد. اما مگر نه این است که هر فعالیت هیأت مدیره حاصل و برآیند تصمیمات و نظریات تک تک اعضا است؟ آیا منطقی است که یک عضو هیأت مدیره در مقابل مدیر عامل گاه به صورت کارگزار، عامل و مرئوس و گاه به صورت کارفرما، آمر و رئیس ایفای نقش کند؟

چهارم) اگر هیأت مدیره می‌تواند تمام یا بخشی از اختیارات قانونی خود را به فردی به عنوان مدیر عامل تفویض کند، به طریق اولی اجازه و امکان تفویض پاره‌ای از این اختیارات به یک یا چند نفر از اعضای خود (به جای تفویض آنها به مدیر عامل) را هم دارد و نیازی به پیشنهاد مدیر عامل و وزیر بار مسوولیت بردن او هم نیست. چنین اختیاراتی را می‌توان بدون واگذاری به مدیر عامل، مستقیماً به یک یا دو عضو هیأت مدیره تفویض نمود.

□ در ماده ۱۳ آمده است «نظارت و حسابرسی هیأت مدیره بانک توسط «کمیته نظارت و حسابرسی» مرکب از پنج نفر از افراد متخصص در امور نظارتی و حسابرسی و مالی به ریاست یکی از اعضای غیر اجرایی هیأت مدیره خواهد بود. عضو مذکور تمام وقت بوده و موظف است ... گزارش عملکرد مربوط را همراه با اظهار نظر و پیشنهادهای لازم به هیأت مدیره ارائه نماید.»

اول) نحوه نگارش این ماده حاکی از این معنی است که کمیته‌ای به ریاست یکی از اعضای هیأت مدیره تشکیل می‌شود تا به نظارت و حسابرسی هیأت مدیره بانک بپردازد و گزارش خود را همراه با پیشنهاد به همان هیأت مدیره (که مورد حسابرسی قرار گرفته) بدهد، در حالی که مقصود نویسندگان این طرح ایجاد کمیته یا واحد حسابرسی در بانک بوده که وظیفه بازرسی و ارزیابی نحوه اجرای وظایف محوله به واحدهای مختلف صف و ستاد بانک را دارد. اگر بخش اول ماده ۱۳ اینگونه اصلاح شود: «نظارت و حسابرسی هیأت مدیره بر واحدهای مختلف بانک از طریق «کمیته نظارت و حسابرسی» ... اعمال خواهد گردید»، آنگاه مفهوم به طرز صحیحی به خواننده منتقل می‌شود.

دوم) روشن نیست که قید پنج نفر عضو برای این کمیته، با در نظر گرفتن عضو غیر اجرایی هیأت مدیره است یا بدون آن.

سوم) در حالیکه منظور از متخصصان حسابرسی و مالی روشن و بدون ابهام است، نمی‌توان منظور طراحان از عنوان متخصصان نظارتی را درک کرد. آیا منظور کارکنان با سابقه و عالی‌رتبه ادارات بازرسی هستند، یا کارشناسانی که در ادارات اعتبارات یا تسهیلات به امر نظارت بر پروژه‌های مورد مشارکت

بانک می‌پردازند، و یا ...؟

چهارم) اگرچه هیچیک از مواد طرح تعریف یا توضیحی از اعضای اجرایی و تمام وقت یا غیر تمام وقت (احتمالاً همان موظف و غیر موظف) هیأت مدیره بدست نمی‌دهد، اما از قایل شدن شرط غیر اجرایی و تمام وقت بودن عضو هیأت مدیره که در کمیته نظارت و حسابرسی عضویت دارد (و به طور مشابه برای عضو هیأت مدیره در کمیته مدیریت ریسک موضوع ماده ۱۴) و نیز با توجه به متن ماده ۱۲ می‌توان چنین استنباط کرد که حداکثر دو نفر از اعضای هیأت مدیره اعضای اجرایی، و حداقل دو نفر اعضای غیر اجرایی هستند و این هر چهار نفر عضو تمام وقت می‌باشند. اگر یکی از اعضای هیأت مدیره سمت مدیر عامل را نیز داشته باشد، وضعیت پنج عضو معلوم می‌شود، اما تکلیف باقیمانده اعضا (حداقل چهار و حداکثر سیزده نفر) روشن نیست.

□ ماده ۱۴ به مقوله‌ای پرداخته که اگر چه جدید نیست، اما در سیستم بانکداری دولتی ما موضوعی نو محسوب می‌شود و آن مدیریت ریسک است. در این ماده ضمن برشمردن عنوان پاره‌ای از ریسک‌های بانکی، مقرر شده است که کمیته‌ای با عنوان «کمیته مدیریت ریسک» به ریاست یکی از اعضای غیر اجرایی و تمام وقت هیأت مدیره، به منظور نظارت بر اجرای سیاست‌ها و ریسک‌های بانکی تشکیل شود و گزارش‌های خود را به هیأت مدیره ارائه نماید. اول) وجود این ماده در طرح پیشنهادی در صورت مهیا بودن سایر شرایط برای ایجاد یک محیط رقابتی بین بانک‌ها و نیز با ورود بانک‌های خصوصی به نظام مالی کشور، می‌تواند نظام بانکی ما را به سیستم بانکی بین‌المللی نزدیک کند و بانک‌ها را قادر به استفاده از تجربیات موجود در بانکداری روز دنیا نماید. در عین حال، ترکیب اعضای کمیته ریسک (تعیین یک عضو غیر اجرایی هیأت مدیره به سمت رئیس کمیته) یکی از مشکلات موجود بر سر راه مدیریت ریسک در بانکداری دولتی را که همانا عدم امکان رعایت اصل تفکیک مسوولیت مدیران اجرایی (ایجادکنندگان ریسک) از مسوولیت مدیران کنترل‌کننده ریسک (مدیریت‌کنندگان ریسک) باشد، از میان برداشته است.

دوم) اگرچه ریسک را به صورت‌های گوناگون طبقه‌بندی می‌کنند و گاه پاره‌ای از انواع ریسک با دو نام خوانده می‌شوند، اما احتمالاً آنچه در متن این ماده با عنوان «ریسک نرخ تورم و بازدهی» از آن یاد شده، همان «ریسک نوسانات نرخ بهره و تورم» است که به دلیل حذف بهره از سیستم بانکداری بدون ربا، عبارت «نرخ بهره» به واژه «بازدهی» تغییر یافته است. همچنین، منظور از «ریسک کفایت سرمایه» ظاهراً همان «ریسک سرمایه» است. به نظر می‌رسد درست‌تر آن است که اگر لزومی به ذکر نام بعضی از انواع ریسک‌های بانکی در متن این ماده وجود دارد، از واژه‌های مصطلح و آنچه نزد عموم اهل فن قابل درک و بی‌نیاز از تفسیر است، استفاده شود؛ اگرچه قید «و غیره» در انتهای عبارت، مبین آن است که انواع ریسک‌های نامبرده شده جنبه تمثیلی دارد و بنابراین، تنها اشاره به ریسک‌های بانکی بدون نام بردن از انواع آن در این ماده خدشه‌ای به اصل مطلب وارد نمی‌سازد.<sup>۹</sup>

□ ماده ۱۶ به صراحت هیأت مدیره را دارای کلیه اختیارات لازم برای اداره بانک دانسته و ماده ۱۷ بانک (به عنوان یک شخص

○ ماده ۱۲ طرح اداره  
بنک‌های دولتی  
غیر منطقی و خلاف عرف  
و روال معمول نگاشته  
شده است، چون مستلزم  
تفویض مجدد پاره‌ای از  
اختیارات از مدیر عامل به  
دو عضو هیأت مدیره  
است.

زیر نویس ها



۱) برای آشنایی با قوانین بانکی نگاه کنید به: مجموعه قوانین پولی و بانکی و سایر قوانین مربوط از سال ۱۳۸۵ تا سال ۱۳۷۰ / منوچهر ضیایی / بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران / مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی / جلد های اول تا سوم / ۱۳۷۲.

۲) براساس این ماده، تصویب ترازنامه و حساب سود و زیان هر دوره مالی شرکت به منزله مفاصاحساب مدیران برای همان دوره مالی است.

۳) نگاه کنید به: حقوق بانکی / محمود خاوری / بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران / مؤسسه بانکداری ایران / چاپ سوم / ۱۳۷۵ / صفحات ۱۴۲-۱۳۸.

۴) ضعف عملکرد بانک های دولتی در ارائه خدمات نوین بانکی، فقدان انگیزه لازم در تجهیز و تخصیص منابع و عدم شفافیت مسوولیت ها، از جمله دلایل متعددی است که در مقدمه این طرح برای ارائه آن ذکر شده است.

۵) نگاه کنید به: عملیات بانکی داخلی / ۲ / علی اصغر هدایتی، علی اصغر سفیری و حسن کلهر / بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران / مؤسسه بانکداری ایران / چاپ پنجم / ۱۳۷۳ / صفحات ۲۲۴ و ۲۲۳.

۶) نگاه کنید به: برزخ بیست و دوساله بودن یا نبودن / علی اکبر صادقی بایین کولایی / بانک / فصلنامه بانک صادرات ایران / شماره ۲۰ / بهار ۱۳۸۱ / صفحات ۴۱-۳۰.

۷) نگاه کنید به: پست بانک، نهاد مالی یا پستی؟ / اکبر کرباسیان / روزنامه ایران / چهارشنبه ۱۰ مهر ۱۳۸۱.

۸) مثل ریسک اعتباری (Credit Risk) و ریسک عدم پرداخت (Default Risk) و ریسک بازار (Market Risk) و ریسک نرخ بهره (Interest-rate Risk).

۹) در خصوص انواع ریسک در بانکداری و بحثی در مورد کمیته مدیریت ریسک و موانع آن در بانکداری دولتی، مقاله ای با عنوان مدیریت ریسک و بانکداری اسلامی غیردولتی توسط آقای مهندس شاهین شایان ازانلی به صورت سخنرانی در دوازدهمین همایش بانکداری اسلامی، شهریور ماه ۱۳۸۰، در مؤسسه عالی بانکداری - تهران ارائه شده است.

حقوقی)، اعضای هیأت مدیره و کارکنان بانک را از شمول قوانین و مقررات حاکم بر دولت و مؤسسات و شرکت های دولتی و کارکنان آنها از جمله «قانون نظام هماهنگ پرداخت» و «قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت» مستثنا دانسته و آنها را تابع این قانون (طرح پیشنهادی)، اساسنامه خود و حسب مورد قانون تجارت شناخته است. تغییرات ایجاد شده بر اساس این دو ماده می تواند زمینه ای را برای کمک به ایجاد فضای رقابتی بین بانک های دولتی همراه با ریسک پذیری بیشتر مدیران بانک ها بوجود آورد.

تنها نکته ای که به نظر می رسد، عدم قید عنوان مدیر عامل به عنوان یکی از اشخاص خارج از شمول این قوانین است، زیرا طبق ماده ۱۱ همین طرح، مدیر عامل لزوماً از بین اعضای هیأت مدیره انتخاب نمی شود تا بتوان گفت که نام بردن از هیأت مدیره در این ماده شامل مدیر عامل نیز می شود.

□ ماده ۱۸ طرح منطبق با ماده ۱۱۶ قانون تجارت بوده و دقیقاً ابطال ماده واحده لایحه قانونی اصلاح قانون ملی شدن بانک ها، مصوب ۱۳۵۸/۳/۱۷ است که بانک ها را از شمول ماده ۱۱۶ قانون تجارت مستثنا کرده و یکی از موارد عدم انطباق نحوه اداره بانک ها با مقررات شرکت های سهامی در قانون تجارت بود.

مؤخره

نکته بایانی آنکه، این طرح به وضوح تمام قدرت و اختیارات را به دست وزیر امور اقتصادی و دارایی سپرده و بانک مرکزی را به محاق فراموشی برده است. توجه کنیم که براساس ماده ۵، از جمع پنج نفره مجمع عمومی، به جز وزیر دارایی که خود به خود عضو رئیس مجمع است، سه وزیر دیگر با پیشنهاد او (و البته تصویب هیأت وزیران) منصوب می شوند. به علاوه، طبق ماده ۸، همین مجمع اعضای هیأت مدیره را انتخاب می کند که پس از تأیید صلاحیت آنها توسط بانک مرکزی (که شاید شرایط احراز صلاحیت هم با نظر وزارت امور اقتصادی و دارایی تعیین شود) حکم انتصاب آنها به امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی می رسد. این تذکار کوتاه با هدف طلب سهم بیشتر برای بانک مرکزی (بخوانید دکتر نوربخش) و کم رنگ کردن نقش وزارت امور اقتصادی و دارایی (بخوانید مهندس مظاهری) نگاشته نشده است، که این مقال جایگاه پرداختن به شخص ها و شخصیت ها نیست، نگارنده هم بضاعت دآوری بین این دو بزرگوار را ندارد.

می گویند قانون را به قامت افراد نمی دوزند. افراد رفتنی هستند و قانون ماندنی. کاری نکنیم که همچون امروز که اختلاف عقیده بین مسوولان این دو نهاد که به اعتقاد نگارنده، به دلیل عدم استقلال بانک مرکزی و تفوق مجری سیاست های مالی بر مجری سیاست های پولی رفته رفته اثرات مخرب خود را بر سیستم مالی کشور نشان می دهد، اجرای این طرح نیز مظاهری ها و نوربخش های آینده را باز هم در تقابل با یکدیگر قرار دهد.

○ مدیر عامل در مقابل نقایص یا خطاهای احتمالی سیاستی پاسخگوی کسانی باشد که این کاستی ها از خود آنها سر زده، یعنی هیأت مدیره

○ این طرح، به وضوح تمام قدرت و اختیارات را به دست وزیر امور اقتصادی و دارایی سپرده و بانک مرکزی را به محاق فراموشی برده است.