

مشروح مذاکرات شورای فقهی

بانک مرکزی

یکصد و بیست و سومین جلسه مورخ ۱۴۰۴/۰۱/۲۷

اداره بررسی‌های بانکداری اسلامی و دبیرخانه شورای فقهی

بهار ۱۴۰۴



بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

تهران، بلوار میرداماد، شماره ۱۹۸

تلفن: ۲۹۹۵۱ (۹۸۲۱+)

پایگاه اطلاع‌رسانی: www.cbi.ir

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



شناسه گزارش: ۱۴۰۴۰۳/۹۶/۱۲۳/۱

عنوان گزارش: مشروح مذاکرات شورای فقهی بانک مرکزی*

یکصد و بیست و سومین جلسه مورخ ۱۴۰۴/۰۱/۲۷

واژگان کلیدی: شورای فقهی، بانکداری اسلامی، مشروح مذاکرات، اوراق ضمان، خزانه‌داری.

تاریخ انتشار گزارش: بهار ۱۴۰۴

* بر اساس بند «ر» ماده (۱۸) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک مرکزی موظف است مشروح مذاکرات و مصوبات شورای فقهی را بر پایگاه اطلاع‌رسانی خود قرار دهد و برای عموم منتشر نماید. بر این اساس، اداره بررسی‌های بانکداری اسلامی و دبیرخانه شورای فقهی اقدام به تهیه و تدوین این گزارش نموده است. لازم به ذکر است مصوبات



استفاده از مطالب این سند با ذکر منبع بلامانع است.

فهرست مطالب

اسامی حاضرین جلسه: (نام و نام خانوادگی، پست سازمانی یا دستگاه مرتبط)..... ۲

مشروح مذاکرات مرتبط با موضوع: بررسی نامه دریافتی از خزانه‌داری کل کشور در خصوص «صدور

اوراق ضمان (تضمین)»..... ۴

اسامی حاضرین جلسه: (نام و نام خانوادگی، پست سازمانی یا دستگاه مرتبط)^۱

۱. آیت الله غلامرضا مصباحی مقدم (ریاست شورای فقهی)
۲. آیت الله محمدسعید واعظی (عضو شورای فقهی)
۳. آیت الله علیرضا اسلامیان (عضو شورای فقهی)
۴. آیت الله حسینعلی سعدی (عضو شورای فقهی)
۵. حجت الاسلام والمسلمین مجید رضایی دوانی (نایب رئیس شورای فقهی)
۶. حجت الاسلام والمسلمین محمد باقری بنابی (نماینده مجلس شورای اسلامی و عضو شورای فقهی)
۷. آقای دکتر اصغر ابوالحسنی (قائم مقام بانک مرکزی و عضو شورای فقهی)
۸. آقای دکتر محمود ابراهیمی (عضو شورای فقهی)
۹. آقای دکتر علی خورسندیان (عضو شورای فقهی)
۱۰. آقای دکتر عباس عرب مازار (عضو شورای فقهی)
۱۱. آقای دکتر محمدرضا حسینی پور (دستیار ویژه قائم مقام رئیس کل بانک مرکزی)
۱۲. آقای دکتر میرعمادی (مدیر کل نظارت غیراحتیاطی بانک مرکزی)
۱۳. خانم معصومه رسولی (مدیر اداره عملیات بازار باز بانک مرکزی)
۱۴. خانم دکتر الهام چیت سازان (مدیر اداره تدوین رویه های حسابداری بانک مرکزی)
۱۵. آقای محمود نادری (مدیر اداره سیاست های پولی بانک مرکزی)
۱۶. آقای دکتر حسین میثمی (مدیر اداره بررسی های بانکداری اسلامی و دبیر شورای فقهی بانک مرکزی)
۱۷. آقای جواد آزاد (رئیس مرکز مدیریت بدهی های عمومی و رابط مالی دولت خزانه داری کل کشور)
۱۸. آقای سید علی خاتمی (معاون مرکز مدیریت بدهی های عمومی و رابط مالی دولت خزانه داری کل کشور)
۱۹. خانم دکتر نیلوفر دمنه (رئیس امور سیاست گذاری و هوشمندسازی نظام مالی دولت سازمان برنامه و بودجه)
۲۰. آقای دکتر امیر عزیزی (معاون امور سیاست گذاری و هوشمندسازی نظام مالی دولت سازمان برنامه و بودجه)

^۱ از اعضای محترم شورای فقهی بانک مرکزی آقایان دکتر محمدپور و دکتر افشار در این جلسه حضور نداشتند.

۲۱. حجت الاسلام والمسلمین دکتر عبدالرضا اصغری (مدیر توسعه وقف و مشارکتهای اجتماعی بنیاد بهره‌وری

موقوفات آستان قدس رضوی)

۲۲. آقای رضایی مقدم (مدیر حقوقی آستان قدس رضوی)

۲۳. آقای نادر ریاحی (مشاور سازمان موقوفات آستان قدس رضوی)

۲۴. آقای مهدی کاظمیان (معاون اداره بررسی‌های بانکداری اسلامی و دبیرخانه شورای فقهی بانک مرکزی)

۲۵. آقای علی نظری (رئیس گروه اداره بررسی‌های بانکداری اسلامی و دبیرخانه شورای فقهی بانک مرکزی)

۲۶. خانم مریم بیدخوری (کارشناس اداره بررسی‌های بانکداری اسلامی و دبیرخانه شورای فقهی بانک مرکزی)

۲۷. خانم مریم نظام‌دوست (کارشناس اداره بررسی‌های بانکداری اسلامی و دبیرخانه شورای فقهی بانک مرکزی)

۲۸. خانم فرزانه کاکه خانی (رئیس گروه اداره تدوین رویه‌های حسابداری بانک مرکزی)

۲۹. آقای محمد صادقی (محقق اداره تدوین رویه‌های حسابداری بانک مرکزی)

مشروح مذاکرات مرتبط با موضوع: بررسی نامه دریافتی از خزانه‌داری کل کشور در خصوص «صدور

اوراق ضمان (تضمین)»

تلاوت آیاتی چند از قرآن مجید

میثمی: موضوع مورد بحث، اوراق ضمان یا تضمین است که در نامه مورخ ۱۴۰۳/۱۲/۲۳ خزانه‌داری کل کشور مطرح شده است. در این زمینه، چندین سند بالادستی وجود دارد که در قانون بودجه و قانون برنامه هفتم به آن اشاره شده است و بر اهمیت طراحی اوراق برای فعالیت‌های پیش‌بینی شده، در برنامه هفتم تأکید شده است. لازم به ذکر است که این طراحی باید به تأیید شورای فقهی بانک مرکزی برسد.

یکی از انواع اوراقی که در سازمان برنامه و بودجه مورد بحث قرار گرفته، اوراق ضمان است. این اوراق دارای یک چهارچوب اولیه است که در متن قانون تعریف شده و همچنین یک ماه بعد، خزانه‌دار کل کشور نامه‌ای ارسال کرده و درخواست تسریع در نهایی‌سازی این موضوع را از شورای فقهی داشته است، زیرا قانون به مرحله اجرا درآمده و نیاز به استفاده از این ابزار احساس می‌شود. در دبیرخانه شورای فقهی این موضوع را بررسی کرده و با چندین نفر نیز گفت‌وگو کردیم. به نظر می‌رسد ماهیت این اوراق هنوز مبهم است و به لحاظ کارشناسی لازم است، روابط ذینفعان اوراق مورد بررسی قرار گیرد.

آزاد: به طور کلی، در مورد دلایل گرایش به اوراق، باید گفت با توجه به ضمانت‌های قانونی که در برنامه هفتم پیشرفت ابلاغ شد، هرگونه استفاده دولت و شرکت‌های دولتی از منابع بانکی محدود شده و منوط به واگذاری اوراق در ازای دریافت تسهیلات شده است. پیش از این، سازمان برنامه و بودجه کشور بر اساس نیازهای خود، با صدور ضمانت‌نامه‌هایی که در واقع یک برگه کاغذی بود، از بانک‌ها تسهیلاتی برای پروژه‌های فرابودجه‌ای دریافت می‌کرد. اما با ابلاغ قانون برنامه هفتم، دولت ملزم شده است که برای استفاده از منابع شبکه بانکی، حتماً اوراقی را به بانک‌ها ارائه دهد تا بتواند تسهیلات مورد نیاز را دریافت کند.

در تبصره‌ای که به شما ارائه دادم، شرط شده است که عقد این اوراق حتماً باید به تأیید شورای فقهی بانک مرکزی برسد. همچنین، در نسخه ابلاغ شده قانون بودجه، به جز بند مذکور در تبصره ۲، دو مرتبه به موضوع اوراق ضمان پرداخته شده است. به طور خلاصه، این حکم به دولت (به ویژه سازمان برنامه)، اجازه می‌دهد که از طریق خزانه‌داری کل کشور، جهت استفاده از منابع شبکه بانکی در مقابل تحویل اوراق اقدام کند.

تفاوتی که بین حکم قانون بودجه و قانون برنامه هفتم وجود دارد این است که حکم قانون بودجه مؤخر است. در انتهای این حکم ذکر شده که اگر دولت نتواند در سررسید، اوراق منتشر شده را تسویه کند، می‌تواند آنها را با اوراق قابل معامله در بازار سرمایه جایگزین نماید. بنابراین، نتیجه این حکم این است که اگر دولت بخواهد از منابع شبکه بانکی استفاده کند و تسهیلات بگیرد، باید اوراقی را تحویل دهد که در مرحله اول نیازی به قابلیت معامله در بازار سرمایه ندارند. بانکی که تسهیلاتی ارائه داده، در صورتی که به هر دلیلی نتواند اقساط خود را از مشتری دریافت کند، می‌تواند اوراق بهاداری را دریافت نماید تا آنها را در بازار به فروش برساند و منابعی که برای پرداخت تسهیلات استفاده کرده است جایگزین شوند.

در نامه‌ای که در تاریخ ۱۴۰۳/۱۱/۲۳ خدمت شما ارسال کردیم و همچنین در پیگیری‌های انجام شده در تاریخ ۱۴۰۳/۱۲/۲۳، الگویی را پیشنهاد دادیم که هم به احکام قانونی پاسخ دهد و هم تا حدی بر اساس دانش موجود (به ویژه در زمینه اوراق گام و بحث عقد ضمان)، طراحی شده است. اگر اجازه دهید، برخی نکات به صورت گام به گام تشریح شود تا روشن گردد در این مدل چه اقداماتی قرار است انجام پذیرد.

در مرحله اول، با توجه به هزینه‌های اضافی که دولت متحمل می‌شود، سازمان برنامه یک تضمین‌نامه صادر می‌کند. در این مرحله، هنوز رقم دقیقی مشخص نیست که باید به بانک بابت اوراق ضمان پرداخت شود؛ زیرا نمی‌دانیم چه مقدار باید با اوراق پرداخت گردد. دولت در مرحله اول از طریق سازمان برنامه، با ارسال یک نامه، تعهد می‌کند که هزینه‌های تسهیلات را تا سقف مشخصی پرداخت کند. پس از این تعهد، اوراق پرداخت به شما ارائه می‌شود. زمانی که بانک تسهیلات را پرداخت می‌کند، مبلغ به طور کامل مشخص می‌شود و موعد بازپرداخت نیز تعیین می‌گردد. سازمان برنامه یک سامانه دارد که بانک می‌تواند به آن مراجعه و اعلام کند که بر اساس تضمین‌نامه‌ای که دریافت کرده، تا سقف معینی تسهیلات را پرداخت کرده است. در این مرحله سازمان، اطلاعات مربوطه را به خزانه‌داری کل کشور ارائه می‌دهد و خزانه‌داری به جای تضمین‌نامه اولیه، با توجه به مبلغ مشخص شده، اوراق ضمانت را صادر می‌کند. به عنوان مثال، اگر ۱۰۰ واحد تضمین‌نامه وجود داشته باشد و بانک ۵۰ واحد آن را استفاده کرده باشد، ما ۵۰ واحد اوراق ضمانت را به بانک تحویل می‌دهیم. در ادامه، سازمان باید در لوائح بودجه، این موضوع را به دو صورت پیش‌بینی کند.

در حال حاضر، بهترین ابزاری که می‌توانیم به کار بگیریم، ارائه اسناد خزانه است؛ زیرا این بدهی دولت به بانک به طور قطعی است. یعنی اسناد خزانه به بانک داده می‌شود و بانک می‌تواند آن را در بازار به فروش برساند، تنزیل کند یا ریپو نماید.

لازم به ذکر است که این موضوع مطابق با حکم قانون بودجه است؛ اگر دولت نتواند اوراق تضمین را در زمان مقرر سررسید کند، باید با اوراق قابل معامله در بازار سرمایه جایگزین شود.

یک بند در ماده ۲۴ قانون برنامه هفتم داریم که بیان می‌کند تمامی بدهی‌های فرادستگاهی دولت باید با تأیید سازمان حسابرسی مشخص شود. به عبارت دیگر، در مرحله‌ای که اوراق جدید را جایگزین می‌کنیم، رقم مربوطه باید به طور مشخص از سوی سازمان اعلام شود. این کل فرآیندی است که پیش‌بینی کرده‌ایم. به طور کلی، ما ناشر اوراق ضمانت خواهیم بود، زیرا قانون تصریح کرده (که این اوراق باید از طریق خزانه به بانک‌ها که به عنوان موسسات اعتباری تعریف شده‌اند، ارائه شود). همچنین، تضمین‌کننده اوراق در سررسید، سازمان برنامه است که مشابه تمامی اوراقی که منتشر کرده‌ایم، همین وضعیت را دارد.

مصباحی‌مقدم: این تضمین در برابر چه چیزی است و چه چیزی در ازای آن دریافت می‌شود؟ لطفاً توضیح دهید.

رضایی: به نظر می‌رسد که دولت به دلیل نیازهای مالی مختلف، ممکن است به طور مداوم به منابع مالی مانند مالیات و دیگر درآمدها نیاز داشته باشد. این منابع برای تأمین نیازهای مردم، به ویژه در مواقعی مانند زلزله، ضروری است. در این شرایط، دولت ممکن است به تسهیلاتی نیاز داشته باشد، مثلاً مبلغی مشخص که باید از بانک‌ها دریافت کند.

لطفاً بگویید که آیا بانک‌ها خصوصی هستند یا دولتی، یا هر دو؟ این موضوع می‌تواند در طراحی اوراق تأثیرگذار باشد. وقتی به بانک‌ها مراجعه می‌کنیم، هنوز مشخص نیست که دولت می‌خواهد چه مقدار تسهیلات به کشاورزان ارائه دهد. در واقع، دولت برای تأمین مالی خود به بانک‌ها مراجعه می‌کند و به نوعی تعهد می‌دهد که اگر تسهیلاتی به او داده شود، دولت ضامن آن خواهد بود. در اینجا، دولت ممکن است اوراق تضمینی به بانک‌ها ارائه دهد، هر چند که هنوز مبلغ دقیق اوراق مشخص نیست.

در ادامه، بانک‌ها به ارائه تسهیلات می‌پردازند. سپس مشخص می‌شود که چه مقدار اوراق ضمانت به آنها داده شده است. این اوراق ضمانت به نوعی مشابه چک‌های تضمینی عمل می‌کند؛ به عنوان مثال، اگر بانک ملی ۱۰۰ میلیارد تومان تسهیلات داده باشد، این چک ۱۰۰ میلیاردی در دست شما خواهد بود تا زمانی که حساب‌ها تسویه شود. اگر هر دو طرف دولتی باشند، ممکن است این موضوع به شکل خاصی تفسیر شود. فرض کنیم که بانک دولتی است، بنابراین بانک به عنوان ضامن ۱۰۰ میلیارد تومان عمل می‌کند. دولت نیز ضمانت می‌کند که اگر شما این مبلغ را به افرادی که مشخص شده‌اند پرداخت

کنید، در صورت نیاز ما این پول را به شما خواهیم داد. اگر بعداً نتوانید به آنها پرداخت کنید، می توانید اوراق مالی را از بازار جمع آوری کنید یا حتی اوراق خزانه منتشر نمایید.

به صورت کلی دو نوع ضمانت وجود دارد: ضمانت عرفی و ضمانت شرعی. منظور از ضمانت عرفی، توافقاتی است که بین مردم رایج شده و ممکن است با اصول شرعی مغایرت داشته باشد. اما ضمانت شرعی به این معناست که دین فرد بدهکار به دولت منتقل می شود و در این صورت، دولت به عنوان بدهکار شناخته می شود. اگر دولت واقعاً بدهکار باشد، دیگر تسهیلات گیرنده موضوعیت ندارد و دولت بدهکار محسوب می شود. اما اگر دولت فقط به عنوان پشتیبان یا ضامن عمل کند و بگوید که اگر تسهیلات گیرنده نتوانست پرداخت کند، من پرداخت می کنم، در این صورت انتشار اوراق خزانه نیاز به تدابیر خاصی دارد.

دمنه: مسئله ای اضافه می کنم این است که وقتی یک تضمین نامه صادر می شود، معمولاً یک مدیون اصلی وجود دارد. این مدیون می تواند یک دستگاه اجرایی، یک شرکت دولتی یا حتی اشخاص حقیقی باشند که مسئولیت بازپرداخت اقساط را بر عهده دارند. در صورتی که این مدیون اصلی نکول کند، بانک نیز باید شرایطی را فراهم کند تا از نکول کلی جلوگیری شود. به همین دلیل، فرایند را به گونه ای طراحی کرده ایم که نقش مدیون اصلی فراموش نشود. اگر از ابتدا اوراق ضمان را به بانک بدهیم، بانک دیگر نگرانی نخواهد داشت و می گوید که چون اوراق ضمان را از دولت دریافت کرده ام، دیگر نیازی به پیگیری وصول پول ندارم. بنابراین، یکی از نکات مهم در صدور اوراق ضمان این است که ابتدا تضمین نامه را صادر می کنیم و بانک اقدام به پرداخت تسهیلات می کند. پس از پرداخت تسهیلات، موعد سررسید فرا می رسد و در صورت نکول، ما باید وارد عمل شویم.

به همین دلیل، پس از نکول، اینکه آیا دیون مشکوک الوصول خواهد شد یا در چه طبقه ای قرار می گیرد، به بحث ما و بانک ها مربوط می شود که باید آن را تعیین تکلیف کنیم. اما پس از نکول، در واقع اوراق تضمین صادر می شود و در زمان سررسید این اوراق، اگر دولت نتواند منابع را به صورت نقدی بازپرداخت کند، این اوراق به اسناد خزانه تبدیل می شوند. این دو مرحله بسیار مهم هستند و پس از نکول نیز ادامه دارند. نکته دیگری که وجود دارد این است که به دلیل اینکه اوراق تضمین به نوعی در قانون تأمین مالی تولید گنجانده شده، به نظر می رسد که چهارجوب آن تقریباً مشخص است و ابهامی ندارد. این موضوع نیز در همین راستا قرار دارد.

فقط یک نکته دیگر را می‌خواهم مطرح کنم. در متن قانون ذکر شده که هرگونه استفاده دولت و شرکت‌های دولتی از منابع شبکه بانکی باید در مقابل ارائه اوراق باشد. بنابراین، لازم است که ما این استفاده دولت و شرکت‌های دولتی را به طور واضح تفسیر کنیم. ما در چندین مورد به تفسیرهای حقوقی مراجع قانونی مختلف استفسار کرده‌ایم و جمع‌بندی که به دست آمده این است که اگر مردم به عنوان مثال در پی وقوع سیل یا زلزله، از دولت تضمین دریافت کنند، این استفاده دولت و شرکت‌های دولتی از منابع شبکه بانکی محسوب نمی‌شود. در واقع، این مردم هستند که از این منابع استفاده می‌کنند و دولت تنها به منظور حمایت از آنها در مواقع غیرمترقبه، ضمانت می‌دهد. بنابراین، جمع‌بندی سازمان برنامه این است که در مواردی که مردم از تسهیلات بانکی بهره‌برداری می‌کنند، این حکم شامل آنها نمی‌شود. اما اگر فرض کنیم یک شرکت دولتی مانند شرکت بازرگانی دولتی برای خرید تضمینی گندم به منابع بیشتری نیاز دارد و از ما ضمانت‌نامه‌ای دریافت کند تا بتواند از منابع شبکه بانکی استفاده کند، در این صورت ما با یک وضعیت متفاوت مواجه هستیم.

نادری: در زمینه شناخت موضوع، مسئله‌ای که من مطرح می‌کنم به جلسات متعددی که با سازمان برنامه داشتیم برمی‌گردد. همه این موارد به قانون برنامه پنجم و هفتم مربوط می‌شود. در اینجا ماده ۶ را دوباره می‌خوانم: «از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون، هرگونه استفاده دولت و شرکت‌های دولتی از منابع شبکه بانکی باید در قالب تحویل اوراق مالی اسلامی قابل معامله در بازار سرمایه به مؤسسات اعتباری صورت گیرد»؛ سپس تبصره‌ای اضافه می‌شود که می‌گوید: «عقود مورد استفاده برای انتشار اوراق مالی اسلامی موضوع این بند (اصل و سود) باید به تأیید شورای فقهی بانک مرکزی برسد.» این ماده نکات مهمی دارد. یکی از مهم‌ترین نکات تخصصی آن این است که قانون‌گذار به درستی خواسته است تا بدهی‌های انباشته دولت به بانک‌ها را نظام‌مند کند و این بدهی‌ها را به سمت بازار سرمایه هدایت کند. به عبارت دیگر، تأکید بر این است که اوراق مالی اسلامی باید به صورت قابل معامله (در بازار سرمایه) به مؤسسات اعتباری ارائه شود. نکته دیگر این است که در این متن به «تحویل» اشاره شده و نه «در قبال تحویل» که نشان‌دهنده یک دیدگاه خاص از سوی بانک است.

مصباحی‌مقدم: اگر تسهیلات به صورت اوراق ارائه شود، این یک موضوع قابل بحث است. اما اگر اوراق به عنوان وثیقه ارائه شود و در عوض آن مالی دریافت گردد، باید توجه داشت که این اوراق باید دارای ارزش مالی باشند. اوراقی که تاکنون

در بازار سرمایه طراحی شده‌اند، ابتدا دارای مالیت بوده‌اند. اگر به متن قانون توجه کنید، به نظر می‌رسد که این اوراق باید از قبل ارزش مالی داشته باشند. نه اینکه بخواهند از این پس ارزش مالی پیدا کنند.

بنابراین، اوراق باید قبل از استفاده توسط خزانه و دولت، دارای ارزش مالی باشند. این ارزش مالی باید بر اساس قرارداد قبلی شکل گرفته باشد، مانند اوراق مرابحه، اسناد خزانه، اوراق مشارکت و سایر اوراق. در مورد صکوک، آقای دکتر به جای کلمه صکوک، از واژه اوراق استفاده کردند که نکته خوبی است؛ اما به نظر می‌رسد نمی‌توان آن را از انواع صکوک که قبلاً در بازار سرمایه منتشر شده در نظر گرفت. اگر دولت در حال طراحی ابزار جدیدی باشد، به این معناست که اوراق ضمانت و تضمین یک طرح متفاوت هستند و باید مشخص شود که ارزش این اوراق از کجا تأمین می‌شود.

سعدی: آقای دکتر آزاد در توضیحات خود بیان کردید که اگر این اوراق تضمینی که به بانک ارائه شود، با نکول مواجه گردد، باید به اوراق مالی دیگری تبدیل شود. به عبارت دیگر، اوراق تضمینی که به بانک داده‌ایم، در صورت نکول، دیگر قابل معامله در بازار سرمایه نخواهد بود و باید به اوراق مالی تبدیل شود. این توضیحات به ما کمک می‌کند تا ماهیت اوراق تضمین را روشن کنیم. آیا این اوراق تضمین به عنوان اوراق مالی مطرح هستند یا خیر؟ چرا شما از اصطلاح «اوراق تضمین» استفاده می‌کنید؟ در این صورت، توضیحات شفاهی شما نشان می‌دهد که دولت به عنوان ضمانت، نامه‌ای به بانک می‌دهد و در واقع بحث اوراق دیگر مطرح نیست که ابهام ایجاد کند و مباحث فقهی را پیچیده کند. در این مدل دولت صرفاً یک ورقه ارائه می‌دهد که نشان‌دهنده تضمین است.

ابوالحسنی: سازمان برنامه در مواردی که در قانون آمده، موظف شد تسهیلات را تضمین کند و به همین منظور، با ارسال نامه‌هایی، این تضمین را اعلام می‌کرد. البته محتوای این نامه‌ها که شامل تضمین‌های مالی بود، همیشه به درستی اجرا نمی‌شد و در واقع معمولاً این موارد، در ترازنامه بانک‌ها، این موارد به عنوان دارایی‌های منجمد ثبت می‌شد. در این زمینه، بنده به جزئیات اجرایی نمی‌پردازم، اما به نظر می‌رسد که بعضاً دولت به طور غیرواقعی تضمین‌هایی ارائه می‌کرد که در عمل کارایی نداشت. متأسفانه، بسیاری از این تسهیلات به دلیل نکول، با مشکل مواجه شده و بانک‌ها ناچار به پذیرش این وضعیت شده‌اند و اکنون امیدوارند که دولت به آنها کمک کند.

امسال در بودجه پیشنهادی، بندی وجود داشت که اگر دولت، بدهی‌های قبلی را تأیید نکند، به این معناست که این بدهی‌ها به طور کلی مورد تأیید نیستند.

سوالی که مطرح است این است که اگر نکول اتفاق بیفتد، چه باید کرد؟ دولت پاسخ می‌دهد که می‌توان این ورقه را به یک اوراق قابل معامله تبدیل نمود. این اوراق جدید ویژگی‌های اوراق مالی را دارد و می‌توان آن را در بازار مالی معامله کرد. به عبارت دیگر، دولت می‌گوید که بعداً این برگه به یک اوراق مالی دیگر تبدیل می‌شود و شما می‌توانید آن را در بازار سرمایه معامله کنید. این اوراق شبیه به برگه تضمین است که ما آن را «اوراق تضمین» نامیده‌ایم.

به نظر بنده، این اوراق اصلاً اوراق مالی به شمار نمی‌روند و پشتوانه لازم را ندارند. همچنین، تعهدی که توسط دولت برای این اوراق داده شده، چندان قابل توجه نیست، زیرا خود این اوراق اساساً کارایی لازم را ندارد. پیش‌بینی برخی متخصصان که در اینجا نشست‌اند، این است که این اوراق در نهایت در ترازنامه بانک‌ها منجمد خواهند شد و این موضوع آثار منفی در حوزه اقتصاد کلان و سلامت بانکی به همراه خواهد داشت. حالا به جزئیات این موضوع نمی‌پردازیم، اما از نظر شرعی که شورای فقهی در حال بررسی آن است، به نظر بنده این اوراق مالیت ندارند. در واقع، فقط برگه‌ای از طرف دولت به بانک داده شده تا نشان دهد که تسهیلاتی ارائه نمی‌شود.

آزاد: اگر این موضوع جزو بند ش تبصره ۲ قانون بودجه باشد، باید بگوییم که این حکم جدید است. در مقدمه همین حکم به اجرای جزء ۶ بند ب ماده ۱۰ قانون برنامه هفتم اشاره شده است. بنابراین، این حکمی که به آن استناد شده، معتبر است. الگوی پیشنهادی ما، مدلی نیست که خودمان طراحی کرده باشیم، بلکه الگویی است که قانون‌گذار برای ما تعیین کرده است. در این اسناد، که اوراق تضمین نامیده شده، شرایط سررسید و ترتیبات عدم ایفای تعهد توسط متعهد اصلی تبیین شده است. به عبارت دیگر، اصلاحی در قانون برنامه هفتم انجام شده که بیان می‌کند اگر می‌خواهید از منابع شبکه بانکی استفاده کنید، باید حتماً در قالب تحویل اوراق قابل معامله در بازار باشد. به عبارت دیگر، در متن قانون، تأکید شده است که دولت می‌تواند اوراق تضمین ارائه دهد و در سررسید، آنها را با اوراق قابل معامله جایگزین نماید. به طور خاص، می‌توان گفت که در بازار سرمایه، این اوراق نباید قابلیت معامله داشته باشند. همچنین، در بازار پول، این اوراق بین بانک مرکزی و بانک‌ها قابل معامله نیستند. بنده با نظرات آقای دکتر ابوالحسنی کاملاً موافقم. اما باید توجه کرد که، مرکز مدیریت بدهی از ده سال پیش فعال است و الان از وضعیتی خارج شده‌ایم که در آن رقم بدهی دولت اساساً مشخص نبود و هر شخص حقیقی یا حقوقی می‌تواند ادعای طلب از دولت داشته باشد. دولت نیز نمی‌داندست به چه کسی و چه مقدار بدهکار است و احکام و سازوکارهای قانونی مشخصی در این زمینه وجود نداشت.

دولت همواره برای حل مشکلات خود، مانند بلایای طبیعی از جمله سیل و زلزله یا مسائلی مانند خرید تضمینی گندم با محدودیت منابع مواجه بوده است. موارد دیگری نیز وجود دارد که در بودجه پیش‌بینی نمی‌شود. لذا دولت عمدتاً با کسری بودجه مواجه است. این موضوع که «سلطه مالی» نامیده می‌شود، همچنان وجود دارد و نمی‌توانیم آن را نادیده بگیریم. به همین دلیل، دولت ناچار است برای تأمین هزینه‌ها، از بانک‌ها تسهیلات بگیرد و این راهکاری برای حل مشکلات مالی دولت است. اگر فرض کنیم که به همین سه یا چهار خط قانون برنامه هفتم محدود می‌شدیم، چه اتفاقی می‌افتاد؟ بنابراین، دولت نمی‌تواند بیش از این اوراق منتشر کند.

به عنوان یک کارشناس، کاملاً موافقم که نباید از منابع بانکی استفاده شود، مگر اینکه در مقابل آن اوراق بهادار ارائه شود. این رویه در بسیاری از کشورها رایج است، اما در شرایط کنونی کشور، این امکان وجود ندارد. در حال حاضر، ما نمی‌توانیم اوراق جدیدی منتشر کنیم، زیرا حجم تعهدات مالی دولت به شدت افزایش یافته است. حتی اگر هیچ یک از اوراق نکول نشده باشد، با این حال، پرداخت حقوق کارکنان دولت به سختی انجام می‌شود. اگر بخواهیم به همین شیوه ادامه دهیم و همه بدهی‌ها را به اوراق تبدیل کنیم، ممکن است در پرداخت حقوق دچار مشکل شویم. بنابراین، راه حلی که وجود دارد، این است که از شورای فقهی درخواست کنیم تا الگویی ارائه دهد که بتوانیم این فضا را به گونه‌ای مدیریت کنیم که این مشکل حل شود.

رضایی: فاصله زمانی بین تضمینی که به بانک ارائه می‌دهید و زمانی که برگه ضمانت به اوراق مالی تبدیل می‌شود، چقدر است؟ آیا این مدت ۵ سال است؟ به عنوان مثال، اگر به بانک بگویید که تسهیلاتی برای زلزله‌زدگان ارائه دهد. در این صورت بعد از ۵ سال، چه مقدار به مبلغ اصل بدهی اضافه می‌شود؟

آزاد: توجه داشته باشید که دو قید در قانون برنامه هفتم و همچنین در قوانین بودجه سنواتی وجود دارد. این قیود موارد جدیدی هستند که به منظور شفاف‌سازی تعهدات و حسابرسی ارقام بدهی دولت باید رعایت شوند. در الگویی که آقای دکتر ابوالحسنی مطرح کردند، شناسه تعهد قبل از صدور اوراق تضمین، دریافت می‌شود. این شناسه از سوی سازمان حسابرسی مشخص می‌گردد و به این ترتیب، هم اصل بدهی و هم به‌روزرسانی آن تحت نظارت دولت قرار می‌گیرد. همچنین، ترتیبات خاصی وجود دارد که رقم بدهی بر اساس آن در سازمان حسابرسی تعیین می‌گردد و این موضوع با مصوبات دولت در ارتباط با بانک‌ها نیز مرتبط است. به علاوه، بدهی‌های مربوط به قراردادهای باید طبق شرایط قرارداد مورد توجه قرار گیرد.

پس از پایان دوره قرارداد نیز، بر اساس نرخى که شورای پول و اعتبار یا هیئت عالی نظارت بانک مرکزی تعیین می‌کند، به‌روزرسانی انجام می‌شود. سازمان حسابرسی هم به اصل رقم و هم به به‌روزرسانی آن رسیدگی می‌کند و اوراق جدیدی که قرار است جایگزین شوند، بر مبنای اصل و سود محاسبه شده، ارائه می‌گردند.

رضایی: اوراق تضمینی که مثلاً در اول فروردین امسال ارائه شده، اگر در پنج سال آینده پرداخت نشود، به جای آن اوراق خزانه جایگزین می‌گردد. در این صورت نیز به هر حال بدهی‌های دولت افزایش پیدا می‌کند.

آزاد: در واقع کل این فرایند به بهادارسازی بدهی‌ها مربوط می‌شود و باید همه بدهی‌ها به اوراق بهادار تبدیل شوند.

دمنه: در واقع، مجموع تعهداتی که دولت باید هر سال در بودجه لحاظ کند، اما به آن توجه نمی‌کند، حدود هزار همت است. این موضوع مربوط به بودجه سال ۱۴۰۴ می‌شود. به عبارت دیگر، ما درباره تعهداتی صحبت می‌کنیم که دولت باید در بودجه پیش‌بینی کند، اما توانایی پیش‌بینی آن را ندارد.

ابوالحسنی: نگرانی اصلی بانک مرکزی این است که این اوراق در نهایت در ترازنامه بانک‌ها رسوب کند و آنها نیز از طریق عملیات ریپو این اوراق را به ترازنامه بانک منتقل کنند. لذا ممکن است ترازنامه بانک مرکزی منبسط گردد و از لین طریق شاخص‌های اقتصاد کلان از جمله نقدینگی و پایه پولی تحت تاثیر قرار گیرد.

سعدی: آیا ما رویکرد «فقه فردی» را مورد توجه قرار دادیم با «فقه سیستمی»؟ به علاوه، بحث دوم این است که در قالب این طراحی، پول جدیدی در حال خلق شدن است. در واقع، موضوع خلق پول یک بحث فقهی جداگانه است. حالا باید به چند سوال فقهی پاسخ دهیم. اولین سوال این است که آیا دولت می‌تواند به بانک‌ها اوراق ضمانت بدهد و آیا این کار اشکال فقهی دارد؟ اشکال فقهی این موضوع دقیقاً چیست؟ کلمه «اوراق مالی» که در اینجا آمده، به اوراقی اشاره دارد که تبیین شد و دارای مالیت بوده و قابلیت معامله نقدی هم دارد. این بحث فقهی باید روشن شود که آیا مالیت به طور خاص وجود دارد یا خیر؟

نکته دیگری که وجود دارد، این است که در این مدل اوراق تضمین به بانک ارائه می‌شود و هیچ تعلیقی در ضمانت وجود ندارد که باعث بطلان شود. تعلیق در تادیه است و اشکالی ایجاد نمی‌کند؛ زیرا آنچه به لحاظ فقهی اشکال دارد تعلیق در اصل ضمانت است که باعث بطلان می‌گردد. در اینجا باید در مورد ضمانت عرفی بحث کنیم؛ امام خمینی (ره) در تعلیق

خود بر کتاب عروه این موضوع را نپذیرفته است. در این مدل هدف این است که اگر نکول پیش آمد، شخص می‌تواند این اوراق تضمین را به اوراق مالی قابل معامله در بازار تبدیل کند. حال سوالی این است که آیا این تبدیل و التزام به آن، از نظر فقهی اشکال دارد؟ اگر در تبدیل اوراق تضمین به اوراق مالی قابل معامله نکته‌ای وجود داشته باشد، باید آن را از منظر قواعد شرعی بررسی کنیم و ابهامات مربوط را استخراج نماییم.

به عنوان مثال، می‌توانیم یک ورقه‌ای را معرفی کنیم که نام خاصی برای آن انتخاب کنیم. این ورقه می‌تواند به اوراق قابل معامله مرتبط باشد و به نظر بنده، با توجه به احکام بازار مالی، می‌توانیم برای آن بعدی فقهی در نظر بگیریم. موضوع قابل تامل دیگری نیز وجود دارد و آن بحث کلان بانکداری است که شامل مشکلات جدی مانند خلق پول و مسائل مربوط به تسویه‌های بین بانکی می‌شود.

عرب مازار: باید تدبیر کنید و ببینید که آیا صرفاً اصل اوراق را در نظر می‌گیرید یا اصل و سود آن را؟

دمنه: ورقه تضمینی که ارائه می‌شود، بستگی به مصوبه‌های بالادستی دارد و می‌تواند دو نوع باشد. برخی از نمونه‌ها فقط شامل اصل مبلغی هستند که دولت ضمانت کرده است؛ در حالی که نمونه‌های دیگری نیز وجود دارند که شامل اصل و سود می‌شوند. همچنین، در برخی موارد، تضمین شامل اصل، سود و یارانه سود نیز می‌باشد.

میرعمادی: با توجه به مباحثی که در اینجا مطرح شد و دو قانونی که دوستان به آن اشاره کردند، یعنی قانون برنامه هفتم و قانون بودجه، مقوله «اوراق ضمانت» دیگر موضوعیت خاصی ندارد. چرا که این تبصره در واقع به عقود مورد استفاده برای انتشار اوراق مالی اسلامی اشاره دارد.

ابوالحسنی: آقای دکتر سعدی نکته مهمی را مطرح کردند که به نظر من کاملاً درست است. در تبصره مورد بحث، به عقود مورد استفاده برای انتشار اوراق مالی اسلامی اشاره شده است. بحث ما در اینجا این است که آیا اوراق ضمان، اوراق مالی محسوب می‌شود یا خیر؟

رضایی: اوراق تضمین از جمله اوراق مالی اسلامی محسوب نمی‌شود و ارزش مالی خاصی ندارد. بنابراین در بازار قابل معامله نیست.

ابوالحسنی: موضوع این است که خزانه‌داری نامه‌ای دریافت کرده و قصد دارد بودجه‌اش را اجرا کند. در این نامه اشاره شده که اوراقی به نام اوراق ضمان مطرح شده در تبصره‌ای ذکر گردیده که شورای فقهی باید در مورد این اوراق مالی اسلامی نظر بدهد. بنده در جلسه مرتبط عرض کردم که مشکل شما دقیقاً چیست؟ کارشناسان مرتبط پاسخ دادند که تا زمانی که نظر شورای فقهی مشخص نباشد، نمی‌توان اوراق تضمین ارائه نمود. اگر این اوراق مالی، اوراق ضمان یا اوراق تضمین، جزو اوراق مالی اسلامی نیستند، بنابراین طبق این تبصره نیازی به نظر شورای فقهی نیست.

خو رسندیان: اگر به روح برنامه هفتم و به ویژه ماده مرتبط نگاه کنیم، به نظر می‌رسد که هدف این بوده که به بانک‌ها کمک شود. این کمک به این دلیل است که دولت و شرکت‌های دولتی تسهیلات زیادی از شبکه بانکی دریافت می‌کنند و دولت در مقابل اوراقی را به عنوان تضمین در اختیار بانک‌ها قرار می‌دهد. این اوراق می‌تواند به سرعت در بازار مورد استفاده قرار گیرد و بازگشت منابع را تسریع کند.

مصباحی مقدم: واژه «اوراق» در اینجا به درستی استفاده نشده و معنای واقعی خود را ندارد. باید به صراحت این نکته را بیان کنیم.

میثمی: احتمال دارد که این موضوع به مرحله اجرا برسد و سپس اعضای شورای فقهی پس از اجرا بر ضرورت بررسی ابعاد فقهی ابرار تاکید کنند. قبلاً نیز چنین اتفاقی افتاده که دولت اقدام به ارائه اوراقی خاص کرده و ما نامه‌ای در رابطه با ضرورت بررسی ابعاد فقهی ارسال کرده‌ایم، اما پاسخ چندانی دریافت نشد که مشخص شود چقدر اصلاح انجام شده است. فرض کنیم اساساً این ماده در برنامه هفتم وجود نداشت، اما به هر حال ماده ۱۸ قانون بانک مرکزی، حدود فعالیت شورای فقهی را مشخص کرده است. از این رو، می‌توانیم به ماده ۱۸ استناد کنیم، زیرا ترازنامه بانک‌ها و همچنین ترازنامه بانک مرکزی در آینده تحت تأثیر این اوراق قرار خواهد گرفت. یعنی به هر حال، این اوراق یک موضوع بانکی است و اگر محدودیت‌های فقهی وجود دارد، بهتر است که به طور رسمی تصویب و اعلام شود تا در صورت پیشرفت موضوع، دوباره نیاز به نظارت فقهی و پیگیری‌های مشابه وجود نداشته باشد.

مصباحی مقدم: به نظر بنده نقطه ضعفی که وجود دارد استفاده از کلمه «اوراق» است. چرا که به نظر می‌رسد به جای کلمه اوراق باید از برگه یا ورقه استفاده شود. یعنی برگه‌ای وجود دارد که نشان‌دهنده تضمین از سوی دولت است و نوعی ایجاد تعهد در آینده به حساب می‌آید.

حسینی پور: نکته‌ای که می‌خواهم به آن اشاره کنم، مربوط به قانون تأمین مالی تولید است. در بند مرتبط در ماده یک، اوراق تضمین تعریف شده است. اینجا نقطه اصلی کار مشخص می‌شود؛ اوراق تضمین، اوراق بهادار قابل انتقالی هستند که شامل جزئیات تعهد تضمین، از جمله سقف اعتبار، مشخصات ضامن و متقاضی می‌باشند. در واقع، این اوراق به گونه‌ای طراحی شده‌اند که جزئیات مربوط به تعهد تضمین، شامل سقف اعتبار و مشخصات ناشر، ضامن و متقاضی ضمانت و همچنین مشخصات قرارداد اصلی در آنها درج شده است.

دمنه: در قانون برنامه هفتم، اوراق مالی اسلامی معرفی شده است و در آیین‌نامه مربوط به این برنامه نیز به وضوح بیان شده که هرگونه استفاده دولت و شرکت‌های دولتی از منابع شبکه بانکی باید از طریق تحویل اوراق مالی اسلامی (که اوراق ضمان یکی از انواع این اوراق محسوب می‌شود) انجام گیرد. ما در آیین‌نامه به این اوراق اشاره کرده‌ایم و هیئت تطبیق نیز هیچ ایرادی به این موضوع نگرفته است.

نکته دیگری که باید به آن توجه کنیم این است که اوراق ضمان یا تضمین را می‌توان پس از نکول به بانک ارائه داد. در واقع، ما یک برگه تضمین‌نامه صادر می‌کنیم که در اختیار فرد قرار می‌گیرد. این فرد با این برگه به بانک مراجعه می‌کند و بانک مبلغی را به او اختصاص می‌دهد. در نهایت، خود فردی که برگه را به بانک ارائه داده، مسئول بازپرداخت است و بنابراین، ما نباید در این مرحله اوراق ضمان را به او بدهیم. اگر او نکول کند، ما تازه در اینجا وارد عمل می‌شویم و اوراق ضمان را ارائه می‌دهیم. قانون به وضوح بیان کرده که اوراق ضمان باید در این موارد استفاده شود و در قانون بودجه نیز به این موضوع اشاره شده است.

مصباحی‌مقدم: بنده نمی‌دانم این اوراق تضمین از کجا ارزش مالی کسب کرده و بر اساس چه معیاری به این ارزش رسیده است؟

دمنه: اگر یک دستگاه اجرایی یا شرکت دولتی قراردادی برای دریافت تسهیلات منعقد کرده و ضامن آن دولت باشد، در این مرحله دولت نباید اقدامی انجام دهد. اگر آن شرکت در پرداخت تسهیلات کوتاهی کرد، در مرحله اول خود شرکت مسئولیت خواهد داشت؛ اما در صورتی که موفق نشد، دولت موظف است اوراق تضمین را به بانک ارائه دهد.

ابوالحسنی: در این الگو که برای دریافت تسهیلات، باید یک برگه تضمین ارائه شود که این برگه تضمین به عنوان «اوراق» معرفی شده است. حال سوال این است که آیا این اوراق همان برگ تعهد است و ایشان تأیید کردند که بله، اما به شکل اوراق جدیدی درآمده است؟ سوال بعدی این است که این تغییر چه مزیتی دارد؟ پاسخی که داده شد آن است که این اوراق در دست شما باقی می ماند و نمی تواند به بازار سرمایه منتقل گردد. در نهایت، اگر نکول صورت گیرد، این اوراق به اوراق مالی اسلامی تبدیل می شوند.

سعدی: در اینجا دو قید برای اوراق تضمین و اوراق بهادار ذکر شده که باعث تفاوت آنها شده است. به نظر بنده، اگر قصد دارید این اوراق تضمین را ارائه کنید، باید توجه داشته باشید که ما تا کنون هیچ مصوبه ای از شورای فقهی در خصوص موافقت با انتشار این اوراق نداشته ایم. حالا باید بررسی کنیم که آیا با توجه به مدل عملیاتی ارائه شده، آیا می توان از نظر فقهی به مصوبه جدیدی دست یافت؟

مصباحی مقدم: برداشت بنده از تبصره مورد بحث این است که این اوراق را نمی توان اوراق مالی اسلامی در نظر گرفت و باید آن را یک ابزار جدید لحاظ کرد.

ابوالحسنی: قبلاً سازمان برنامه و بودجه یک مدرک به نام تضمین نامه صادر می کرد و در اختیار اشخاص قرار می داد. این تضمین نامه از قابلیت ارائه برخوردار بود و بانک بر اساس آن به اشخاص تسهیلات می داد. در صورتی که متقاضی نمی توانست تسهیلات را بازپرداخت کند، دولت به عنوان ضامن مسئولیت را بر عهده می گرفت. اما الگوی مورد بحث در این جلسه متفاوت از روش های قبل می باشد و نیاز به بحث مستقل دارد.

رضایی: این اوراق تضمین، اوراقی نیستند که در بازار قابل معامله باشند و تا قبل از نکول قابل تبدیل به اوراق مالی اسلامی نیستند.

مصباحی مقدم: ورقه ضمان که در واقع تعهد دولت برای بازپرداخت بدهی است و ارزش مالی ندارد، بر اساس قرارداد «ضمان عرفی» قابلیت انتشار دارد؛ مشابه مصوبه ای که قبلاً توسط شورای فقهی در رابطه با «اوراق گام» صادر گردید.

سعدی: سوال این است که اگر دولت بخواهد اوراق تضمین را با توضیحاتی که ارائه داده، منتشر کند و به بانک ها تحویل دهد، اشکال فقهی آن چیست؟

مصباحی مقدم: از نظر فقهی مشکلی وجود ندارد.

سعدی: ارائه اوراق ضمان به معنای تصریح شده در قانون از سوی دولت به بانکها، به این صورت است که دولت این اوراق را چاپ کرده در اختیار اشخاص متقاضی قرار می‌دهد. سوال بنده از فقها این است که آیا ارائه برگه‌های ضمان اشکالی دارد؟ به نظر بنده ندارد.

میثمی: می‌توان متن نهایی مصوبه را بدین صورت ارائه کرد: «صدور اوراق تضمین از سوی دولت برای ارائه به موسسات اعتباری که در بازار قابل معامله نیستند، بر اساس عقد ضمان عرفی بلامانع است».

مصباحی مقدم: به نظر می‌رسد می‌توان مصوبه نهایی را بر اساس همین متن قرائت شده توسط دبیر محترم شورا نهایی کرد. ختم جلسه با ذکر صلوات بر محمد و آل محمد.