



The University of Tehran Press

Money Creation in Light of the Principle of Equality

Seyedamirhosein Seyedi¹ | Hadi Tahan Nazif² | Mohammad Solimani³

1. Corresponding Author; PhD student in public law at Imam Sadiq University (AS), Tehran, Iran. Email: sa.seyedi@isu.ac.ir
2. Associate Prof., Department of Public and International Law; Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University (AS), Tehran, Iran. Email: tahan@isu.ac.ir
3. Assistant Prof., Department of Monetary and Financial Economics; Faculty of Islamic Studies and Economics, Imam Sadiq University (AS); Tehran, Iran. Email: solimani@isu.ac.ir

Article Info	Abstract
Article Type: Research Article	The creation of modern money, which is one of the tools for wealth redistribution and strengthening distributive justice, is subject to regulations such as the Banking Monetary Law and is considered a discretionary authority of the central bank. The central bank, as the main institution in creating money and as the guardian of the national currency's value, is obligated to exercise this discretionary authority within the framework of the constitution and ordinary laws while adhering to the principles of good governance; otherwise, it may impose severe economic harms on the people. One of the administrative principles that the institution with discretionary authority must pay attention to is the principle of equality, which should also be considered in the exercise of the authority to create money. In exercising its discretionary authority, the administrative institution must continuously evaluate its performance in relation to the principle of equality and answer the question, "How can the principle of equality be observed in the exercise of the discretionary authority to create money?" The method of this article is descriptive-analytical, and the authors' findings in the research process indicate that although the creation of money does not inherently lead to inequality, the regulations of the banking system in Iran regarding money creation systematically create inequality.
Pages: 1281-1307	
Received: 2022/12/16	
Received in Revised form: 2023/02/23	
Accepted: 2023/05/22	
Published online: 2025/06/22	Seyedi, Seyedamirhosein; Tahan Nazif, Hadi; Solimani, Mohammad (2025). Money Creation in Light of the Principle of Equality. <i>Public Law Studies Quarterly</i>, 55 (2), 1281-1307. DOI: https://doi.com/10.22059/jpls.q.2023.352343.3233
Keywords: <i>money creation, equality, redistribution of wealth, distributive justice, discretionary competence.</i>	
How To Cite	
DOI	
Publisher	The University of Tehran Press. 



خلق پول در پرتو اصل برابری

سیدامیرحسین سیدی^۱ | هادی طحان نظیف^۲ | محمد سلیمانی^۳

۱. نویسنده مسئول؛ دانشجوی مقطع دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران. رایانامه: sa.seyedi@isu.ac.ir

۲. دانشیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران. رایانامه: tahan@isu.ac.ir

۳. استادیار دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران. رایانامه: solimani@isu.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: پژوهشی صفحات: ۱۳۰۷-۱۲۸۱ تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۹/۲۵ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۱/۱۲/۰۴ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۳/۰۱ تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۴/۰۴/۰۱ کلیدواژه‌ها: بازتوزیع ثروت، برابری، خلق پول، صلاحیت اختیاری، عدالت توزیعی.	خلق پول مدرن که یکی از ابزارهای نوین بازتوزیع ثروت و تقویت عدالت توزیعی است، مستند به قوانینی مثل قانون پولی بانکی، از صلاحیت‌های اختیاری بانک مرکزی محسوب می‌شود. بانک مرکزی به‌عنوان نهاد اصلی در خلق پول و به‌منزله نهاد حافظ ارزش پول ملی، مکلف است از این صلاحیت اختیاری در چارچوب قانون اساسی و قوانین عادی و با رعایت اصول حاکم بر اداره خوب استفاده کند؛ در غیر این صورت ممکن است آسیب‌های اقتصادی شدیدی بر مردم تحمیل کند. یکی از اصول اداری که نهاد دارای صلاحیت اختیاری باید به آن توجه کند، اصل برابری است که باید در اعمال صلاحیت خلق پول نیز در نظر گرفته شود. نهاد اداری در مقام اعمال صلاحیت اختیاری، باید پیوسته عملکرد خود را در تناسب با اصل برابری بسنجد و به این پرسش پاسخ دهد که «رعایت اصل برابری در اعمال صلاحیت اختیاری خلق پول، چگونه ممکن است؟». روش این مقاله، توصیفی-تحلیلی است و دستورالعمل‌نگارندگان در فرایند پژوهش این است که اگرچه خلق پول ذاتاً به تولید نابرابری منجر نمی‌شود، لکن مقررات نظام بانکی ایران در خصوص خلق پول، به‌صورت نظام‌مند، نابرابری ایجاد می‌کند.
استناد	سیدی، سیدامیرحسین؛ طحان نظیف، هادی؛ سلیمانی، محمد (۱۴۰۴). خلق پول در پرتو اصل برابری. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، ۵۵ (۲)، ۱۳۰۷-۱۲۸۱. DOI: https://doi.com/10.22059/jpls.2023.352343.3233
DOI	10.22059/jpls.2023.352343.3233
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

مدیریت اقتصادی جامعه و اصول اقتصادی که حکومت‌ها دنبال می‌کنند، همیشه از چالش‌برانگیزترین مباحث در هر کشوری است. از آنجا که پول به‌مثابه هسته سخت مدیریت اقتصادی جامعه، مهم‌ترین رکن هر نظام اقتصادی است، ساختن کنگره‌های اقتصاد یک اجتماع، بدون بحث از ماهیت پول، خلق پول و نهاد صالح برای آن، ممکن نیست. پول به‌مثابه معجزه مدرنیته و یکی از مهم‌ترین اختراعات بشری، مانند خون در بدن انسان است. همان‌گونه که افزایش مقدار خون، بدن را متورم می‌کند و کاهش مقدار خون عامل ناکارآمدی اعضای بدن است، افزایش سطح نقدینگی، اغلب سبب ایجاد تورم و افزایش سطح عمومی قیمت‌ها می‌شود و کاهش سطح نقدینگی نیز اغلب بخش‌های تولیدی را دچار ناکارآمدی کرده و با کندی تأمین مالی و تبعاً کندی توسعه مواجه می‌کند. در همین زمینه بحث از الزامات حاکم بر اعمال صلاحیت خلق پول و کنترل میزان پول موجود در جامعه، همواره از مسائل عمده نظامات اقتصادی است.

«خلق پول و گذر از محدودیت پس‌انداز، شمشیری دولبه است. معادل توانش در شکوفایی، در ایجاد آثار مخرب نیز تواناست. زمانی که مستقل از چرخه حقیقی اقتصاد در حباب اعتباری بدمد نتیجه‌اش می‌شود، تورم، رکود، ترکیدگی بدهی خصوصی^۱ و نابرابری. روندی کاملاً محتمل و تجربه‌شده که در روایت شومپیتر غایب، اما امروز، پس از تعدد بحران‌های مالی، در کانون توجه مطالعات و بررسی‌های مختلف قرار گرفته است. روندهای اخیر پولی در ایران نیز، بیانگر وضعیتی مشابه است» (یزدان‌پناه، ۱۳۹۶: ۶) و هرچند در سده بیست‌ویکم، تقریباً رابطه سیاست پولی و کسری بودجه قطع‌شده، اقتصاد ایران که از دو ویژگی وابستگی به درآمد نفتی و بزرگی دولت رنج می‌برد، با نوسانات قیمت نفت دچار مشکل کسری بودجه می‌شود (مزینی و قربانی، ۱۳۹۳: ۴۸)؛ از این‌رو مشاهده می‌کنیم که کاهش ارزش پول ناشی از نفرین منابع در ایران نیز رخ داد. به‌زعم نگارندگان این سطور، رکود تورمی اوایل دهه نود ایران که تاکنون نیز امتداد یافته، حاصل بیماری هلندی رخ‌داده در دهه هشتاد است. دولت وقت، با افزایش درآمد نفتی، پیوسته هزینه‌های دولت را افزایش داد و درآمد کسب‌شده را خرج توسعه و اشتغال کرد. با وقوع تحریم و کاهش قیمت نفت در اوایل دهه نود دولتی که هزینه‌های زیادی داشت، دچار کسری درآمد شد. تحریم‌های شدید آمریکا نیز آغاز شد. کاهش درآمد دولت، استقراض از منابع بانک‌ها و بانک مرکزی را به دنبال داشت. این استقراض، به‌صورت فزاینده تورم را بازتولید کرد و در نهایت بی‌توجهی به الزامات خلق پول دولت، بحران جدی به‌وجود آمد. همان‌گونه که به خوبی قابل مشاهده است، عدم رعایت الزامات حاکم بر خلق پول توسط نهاد خالق پول (بانک مرکزی)، گردابی است که به‌صورت فزاینده خود را بازتولید می‌کند. لکن محل سؤال اینجاست که خلق پول عادلانه چیست؟

علم حقوق اصول حاکم بر اعمال صلاحیت اختیاری را در قالب اصول اداری و در بستر حکمرانی خوب مورد بحث قرار می‌دهد. در سالیان اخیر و متعاقب سوءاستفاده مقام اداری از صلاحیت‌های اختیاری طی چند قرن در اروپا، حقوق اداری نیز به مثابه شاخه‌ای از حقوق عمومی مجدداً پایه‌ریزی شد و در جست‌وجوی روش‌ها و ابزارهایی برآمد که از طرفی با اعطای صلاحیت‌های اختیاری، سرعت و کارآمدی نظام اداری را تضمین کند و از طرف دیگر، در مقابل شهروندان از سوءاستفاده‌هایی که از صلاحیت‌های اختیاری صورت می‌گیرد، محافظت کند. به بیان دیگر مسئله حقوق اداری مدیریت تعادل میان مقتضیات اداری و صیانت از حقوق شهروندان است (شرف‌الدین، ۱۳۹۸: ۳۹). با این توصیف همواره این خلأ در حقوق اداری احساس می‌شود که اگر اعطاء صلاحیت تشخیصی^۱ ناشی از ضرورت‌گریزناپذیر امر اداری است، چگونه باید این اعمال را که از دسترس اصل سنتی قانونی بودن نیز به دورند^۲، کنترل کرد؟ (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱: ۹).

هرچند می‌توان به سادگی ادعا کرد پاسخ در اصول اداری نهفته است، لکن نحوه اعمال این اصول در حقوق کامن‌لا و رومی‌ژرمنی با توجه به رویه‌ای و منصفانه بودن در برابر اصل قانونی بودن و مکتوب بودن، بسیار متفاوت است (پتفت و مرکز مالمری، ۱۳۹۷: ۱۹-۲۰). به اجمال باید اشاره کرد که هرچند دیدگاه‌های پوزیتیویستی و دیدگاه‌های حقوق طبیعی، با مبانی مختلف عرفی یا مذهبی-اخلاقی در جست‌وجوی علم حقوق هستند، به نتایج تقریباً مشابهی رسیدند که عبارت بود از «اصول اداری به مثابه اصول راهنمای قضات در کنترل صلاحیت اختیاری» (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱: ۲۳).

یکی از مهم‌ترین این اصول، اصل برابری است که دقت نظر در آن همواره تأثیرات شگرفی بر علوم

1. Discretionary power / Pouvoir discrétionnaire

۲. اصل قانونی بودن، در کنترل قضایی صلاحیت‌های تشخیصی مقامات اداری چندان راه‌گشا نیست و اصولاً فرض بر این است که معیارهای سنجش این قسم از صلاحیت‌ها در قوانین پیش‌بینی نمی‌شود و بدین‌سان همه معیارهای یک تصمیم اداری را نمی‌توان در متن قانون موضوعه یافت. به همین سبب اصول نوین حقوق اداری که از آنها بحث می‌کنیم، حلقه واسطی است که خلأ ناشی از نبود معیارها در اعمال کنترل بر صلاحیت تشخیصی را پر می‌کنند. بر این اساس همواره قاضی اداری در فرایند کنترل قضایی باید از خویش بپرسد که آیا تصمیم اتخاذشده متعادل، در حد ضرورت و در راستای هدف قانون اتخاذ شده است؟ آیا تصمیم اتخاذی معقول و منصفانه بوده و به محدودیت غیرمعقول بر حقوق و منافع اشخاص منجر شده است یا خیر؟ آیا الزامات اصل برابری و بی‌طرفی مقام اداری رعایت شده است؟ یا تصمیم تحت تأثیر معیارها و عوامل غیرمرتبط قرار گرفته است؟ آیا تصمیم اتخاذی توانسته است موازنه مناسبی را میان آثار نامطلوبی که ممکن است تصمیم بر حقوق، آزادی‌ها یا منابع اشخاص بگذارد و هدفی که به حکم قانون دنبال می‌شود، برقرار کند؟ آیا اظهارات ذی‌نفع‌ها استماع شده و آیا فرصت دفاع داده شده است؟ آیا تصمیم موردنظر مستدل و مستند اتخاذ شده است؟ آیا مقام اداری در اتخاذ تصمیم ثابت قدم بوده و انتظارات مشروع و معقول مردم را برآورده کرده است یا خیر؟

اجتماعی گذاشته است. یکی از ثمرات آن در علوم سیاسی، دموکراسی است. از ثمرات آن در حقوق می‌توان به حقوق بشر اشاره کرد. از ثمرات آن در جامعه‌شناسی، اهمیت برابری دسترسی افراد به فرصت‌هاست و از ثمرات آن در علم اقتصاد می‌توان به لزوم تأمین حداقل‌های معاش شهروندان و نظام تأمین اجتماعی اشاره کرد.

بر این اساس، رسالت این نوشتار بررسی امکان و نحوه اعمال صلاحیت اختیاری خلق پول توسط بانک مرکزی با شاخص برابری است. برای پاسخگویی به این پرسش، پس از مرور ادبیات موضوع، به توضیح پدیده خلق پول و آثار آن پرداخته و در نهایت نسبت اصل خلق پول و برابری و نحوه اعمال صلاحیت خلق پول را در دو لایه بانکداری مرکزی و شبکه بانکی، بررسی خواهیم کرد.

۲. پیشینه پژوهش

در مقام بررسی سوابق پژوهش، می‌توان ادعا کرد این پژوهش در علم حقوق، فی‌نفسه فاقد سابقه است، لکن موضوعات مشابهی چون برابری اقتصادی در علم حقوق و عدالت توزیعی در علم اقتصاد سابقاً مورد توجه قرار گرفته‌اند که پیش از آغاز سخن به بررسی آن خواهیم پرداخت:

شاید بتوان از کانیتون به عنوان نخستین کسی که در خصوص نسبت خلق پول و اصل برابری میان انسان‌ها سخن گفته است، یاد کرد. وی معتقد است تغییر در قیمت‌های نسبی به این دلیل رخ می‌دهد که تغییر در عرضه پول، دارای یک نقطه تزریق مشخص و در نتیجه یک مجرای مشخص از طریق اقتصاد است. اولین دریافت‌کنندگان عرضه جدید پول در موقعیت مناسبی قرار دارند؛ زیرا می‌توانند پیش از افزایش قیمت‌ها، به خرج کردن پول بیشتر بپردازند. اما آخرین نفراتی که به پول جدید دست یابند، از قبل با افزایش قیمت‌ها مواجه شده‌اند (رایینز، ۱۳۸۳: ۱۴۵). با توجه به این نکته، تا پیش از نظام پول اعتباری که طلا و نقره به عنوان پول محسوب می‌شدند، استخراج از معادن، کالا و خدمات در ازای طلا و ارث و هبه، طرق انحصاری کسب پول محسوب می‌شدند، اما با ایجاد نظام پول اعتباری، امتیاز خلق پول یکی از مسیرهای کسب پول محسوب می‌شود.

علوی و انس الزرقا (۱۳۷۹) در مقام بررسی عدالت توزیعی در اسلام، نهادهایی مانند انفاق واجب و مستحب، خمس، زکات، زکات فطره و... را در فقه اهل سنت بررسی می‌کنند و کاهش اختلاف میان فقیر و غنی از طریق ابزارهای ذکرشده را جزو اهداف شریعت برمی‌شمرند.

علی اکبریان (۱۳۹۸) در جست‌وجوی ضابطه عدالت توزیعی در سیاست و اقتصاد، تأمین کفاف عمومی و تعدیل ثروت را به عنوان ضوابط نتیجه‌گرایانه و رعایت اصولی چون برابری و نیازمحوری را به عنوان ضوابط تکلیف‌گرایانه بررسی کرده و یافته‌های وی حکایت از ناکارآمدی دسته دوم ضوابط دارد.

وی در نهایت آثار عدالت توزیعی را در دو عرصه توزیع اموال و توزیع فرصت‌ها بررسی کرده است. مهم‌ترین نکته در خصوص نوشتار مورد بحث، تلقی بسیار ساده از اصل برابری است، به‌نوعی که برابری به توزیع مقداری مال در میان مردم تعبیر شده است؛ حال آنکه امروزه، برابری به معنای نفی تبعیضات ناروا تلقی می‌شود.

توسلی و همکاران (۱۳۹۹) در مقام فحص از تفاوت‌های بانکداری متعارف از بانکداری بدون ربا و بانکداری اسلامی، هرچند بانکداری بدون ربای متناسب با قانون عملیات بانکداری بدون ربا مصوب ۱۳۶۲ را گامی مثبت در مسیر تحقق بانکداری اسلامی قلمداد کرده‌اند، اما معتقدند قانون مذکور با پذیرش خلق پول اعتباری با رویکرد ضریب فزاینده، تأثیراتی مشابه بانکداری متعارف به‌جای می‌گذارد و نمی‌تواند اهداف اسلامی را محقق کند.

در پی نظریات و تبیین‌های اقتصادی و فلسفی، علم حقوق که رسالت اصلی خود را هنجارگذاری برای تحقق عدالت می‌داند، از عدالت توزیعی بازمانده و با نظریه‌پردازی حول مفهوم برابری، به‌دنبال شکوفایی استعدادهاست. برای مثال باقری و همکاران (۱۳۹۸) در جست‌وجوی شاخص‌های قانونگذاری که به عدالت اجتماعی منجر شود، به بررسی نظام حقوقی ایران و فقه امامیه پرداخته‌اند. بررسی قانون اساسی نشان می‌دهد عدالت در معنای برابری (اصل ۲۰ قانون اساسی) و رفع تبعیض (بندهای ۹ و ۱۲ اصل ۳ قانون اساسی) و برقراری شرایط مساوی (اصل ۲۸ قانون اساسی) و دسترسی مناسب به امکانات و خیرات اجتماعی (اصول ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی) به‌کار رفته است. در نهایت ایشان قانون‌ذاری عادلانه را به لحاظ شکلی منوط به رعایت اصل برابری و شاخص‌هایی چون قابل فهم بودن، عام بودن و اطلاع‌رسانی دانسته‌اند. به لحاظ ماهوی نیز توجه به تفاوت‌ها، تأمین حقوق اقلیت‌ها، اخلاق و هماهنگی با قواعد بالادستی به‌عنوان شاخص معرفی شده است.

با عنایت به مطالب ذکرشده، مواردی چون «اصل برابری به‌مثابه نفی تبعیضات ناروا» و «اصل برابری به‌مثابه یکی از شاخصه‌های عدالت توزیعی»، نقاط تأکید این نوشتار تلقی می‌شوند. در ضمن علی‌رغم مروری که بر پیشینه صورت گرفت، هیچ‌یک دلالت صریحی در خصوص خلق پول ارائه نکرده‌اند و از این حیث، نوشتار حاضر بدیع محسوب می‌شود.

۳. چارچوب نظری پژوهش

معنا و ماهیت عدالت در برابر ظلم، هرچند مفهومی فطری و سهل است، اما در عمل بسیار ممتنع است (حسینی دولت‌آبادی، ۱۳۹۷: ۳۶). در نهایت برخی آن را اعطای هر حقی به صاحب آن ترجمه کرده‌اند (مطهری، ۱۳۸۰: ۲۰۵)، اما عدالت در علوم اجتماعی معنایی متفاوت می‌یابد و به تناسب بحث حقانیت

نظامات اجتماعی و کارکرد و تطابق آنها با واقع، مورد بحث قرار می‌گیرد (ح. توسلی، ۱۳۷۵: ۶). بر این اساس، خلق پول عادلانه نیز، در همین چارچوب معنا می‌یابد. به تبع تعریف مذکور، عدالت در یک تفکیک کلی، در دو حوزه فرصت‌ها و نتایج قابل تعریف است که حوزه اول، بر دسترسی برابر افراد به فرصت‌ها تأکید دارد و حوزه دوم به معنای حرکت به سمت تعدیل شکاف فقیر و غنی است (کرمی و پورمند، ۱۳۹۰: ۱۷۶). نتیجه این نگاه در سه نکته متجلی است:

تفاوت درآمد باید از طرفی ناشی از تفاوت کار باشد و از طرف دیگر ناشی از تبعیضات ناروا نباشد؛ همه مردم باید از حداقل‌های معیشتی و در حد کفاف برخوردار شوند (میرمعزی، ۱۳۹۰: ۳۶۲)؛ تفاوت بهره‌مندی افراد از امکانات و استعدادها بر مبنای استعدادهای خاص آنها و بارورسازی آن است. از این‌رو سومین شاخص، مولدیت است که تحت عنوان استعمارالارض از آن یاد شده است (میرمعزی، ۱۳۹۰: ۱۸۶).

عمده تعالیم دینی و فقهی مانند منع اسراف، منع کنز، منع تکاثر، انفاق، صدقه، زکات، خمس، ارث، حیا و... به سبب همین کارکرد هستند (کرمی و پورمند، ۱۳۹۰: ۱۷۹) و تعالیم دینی در خصوص عدم تمرکز ثروت نیز بر نامطلوبیت شکاف فقیر و غنی تأکید دارند (سبحانی و درودیان، ۱۳۹۵: ۴۴). مضافاً مطلوبیت ذاتی کار در تعالیم اسلامی برآمده از همین شاخص است.

در نوشتار فعلی، به طور صریح باید گفت باید مهم‌ترین دغدغه خلق پول، افزایش شاخص‌های عدالت باشد و همان‌گونه که ذکر شد، تصمیم عادلانه، تصمیمی است که در پرتو رعایت اصول اداره خوب اخذ شده و به مولدیت و تابع استعدادها منجر باشد، طوری که حداقل کفاف زندگی کراتمندانه یک شهروند را حفظ کند؛ از این‌رو خلق پولی که به شکاف میان فقیر و غنی منجر می‌شود و هر خلق پولی که در پرتو عدالت صورت نمی‌پذیرد، از نگاه این نوشتار مردود است، لکن پیش از بحث از الزامات و راهکارها، موضع‌گیری نگارندگان نسبت به دو مفهوم خلق پول و برابری، تعیین‌کننده خواهد بود.

۱.۳. فرایند خلق پول

یکی از تفاوت‌های جدی پول مدرن یا پول اعتباری با پول فلزی (یا حتی پول-کالا)، در ایفای نقش‌های مورد انتظار است. پول‌های فلزی در دست دارندگان خود همه نقش‌های مورد انتظار را ایفا می‌کردند، ولی پول مدرن تنها در نهاد بانک، نقش‌های مورد انتظار را ایفا می‌کند. در مقابل، بانک نیز دقیقاً طوری رفتار می‌کند که از پول توقع داریم و هر تعریفی از پول، نحوه عملکرد بانک را معین خواهد ساخت، از این‌رو بحث از پول مدرن را در بستر بانک، ادامه خواهیم داد (توتونچیان، ۱۳۸۴: ۷۶-۷۷). طبق بررسی‌ها و تحقیقات انجام‌شده درمی‌یابیم که سه دیدگاه متفاوت درباره ماهیت بانک وجود دارد که هریک حدود یک‌سوم قرن، از قرن بیستم حاکم بوده‌اند (Werner, 2014):

رویکرد اول که رویکرد غالب اواخر دهه ۱۹۶۰ است، بانک به مثابه نهاد واسطه مالی^۱ است. در این رویکرد بانک واسطه‌ای میان افراد دارای مازاد منابع و افراد با کسری منابع مواجه است. رویکرد واسطه مالی بودن بانک، دو تلقی اشتباه در خلط مباحث اقتصاد خرد و کلان و همچنین برداشت نادرست از مباحث حسابداری دوطرفه است (Jakab & Kamphof, 2015). تبصره ماده ۳ و مواد ۵ و ۲۳ قانون عملیات بانکی بدون ربا همگی اماراتی بر پذیرش این دیدگاه در نظام حقوقی ایران هستند.

رویکرد دوم رویکرد ذخیره جزئی^۲ یا ضریب فزاینده است که در بازه زمانی ۱۹۵۰ تا ۱۹۶۰ جریان غالب کتاب‌های درسی رشته اقتصاد را تشکیل می‌داد. در این رویکرد بانک یک نهاد ویژه است که به صورت تجمعی خلق پول می‌کند. در این رویکرد بانک‌ها با سپرده‌پذیری و وام‌دهی بخشی از آن، منابع را واسطه‌گری می‌کنند. در این رویکرد، وام دادن، مستلزم وجود ذخایر مازاد نزد بانک مرکزی است و آغاز فرایند وام‌دهی با تزریق منابع از سمت بانک مرکزی است.

مهم‌ترین نقد به این دیدگاه نیز مبتنی بر همین نکته است که آغاز فرایند وام‌دهی از وجود ذخایر آغاز نمی‌شود، بلکه هرچند ممکن است بانک‌ها در کوتاه‌مدت تا حدی کنترل شوند، ولی در بلندمدت و طی یک فرایند قهری و به صورت تجمعی، اعطای تسهیلات را با خلق پول صورت می‌دهند. شایان ذکر است اندیشمندانی چون توتونچیان (۱۳۷۵) و موسویان و میثمی (۱۳۹۶) این رویکرد را اتخاذ کرده‌اند. همچنین میرمعزی (۱۳۸۴) اشاره دارد که الجارحی (۱۹۸۰)، قحف (۱۹۷۹)، خان (۱۹۸۶)، صدیقی (۱۹۸۳)، عفر (۱۹۸۰) و چپرا (۱۴۰۱) رویکرد ضریب فزاینده یا ذخیره جزئی را پذیرفته‌اند و برخی نکات ناظر بر تطبیق عقود با شریعت اسلام، ارائه کرده‌اند.

مطابق رویکرد سوم، بانک هنگام وام‌دهی یا سرمایه‌گذاری خلق پول می‌کند، بدون اینکه جذب سپرده پیشینی داشته باشد. درواقع شروع فرایند خلق پول، با یک قرض‌گیرنده است که بانک برای او، یک وام و یک سپرده به صورت همزمان خلق می‌کند که پول خلق شده، در آینده به وسیله انواع روش‌ها مثل سپرده‌پذیری، محو خواهد شد. با توجه به همین نکته ابتدایی که در فرایند خلق پول مطرح شد، می‌توان دریافت که، بانک به هیچ وجه، در نقش واسطه‌گر وجوه نیست. هنگامی که این وام در حساب‌های بانک به عنوان یک دارایی جدید ثبت می‌شود، به طور همزمان، یک سپرده نیز به همان مقدار، به عنوان بدهی، در حساب‌های بانک ثبت می‌شود (کمیحانی، ابریشمی و روحانی، ۱۳۹۷: ۱۳). بانک با وام‌دهی قدرت خرید جدید یا همان پول را خلق می‌کند. به تعبیر دیگر اعطای وام (افزودن به حساب شخصی وام‌گیرنده) موجب کاهش سپرده‌های قبلی و موجودی ذخیره بانک نمی‌شود (سبحانی و درودیان، ۱۳۹۵: ۳۴).

1. Financial intermediary

2. Fractional-Reserve

۲.۳. تعریف اصل برابری

اصل برابری بر پایه اعتقاد به همانندی انسان‌ها و لزوم رفتار یکسان با آنها بنا شده است. هرچند برابری در کنار عدالت از دیرینه‌ترین آرمان‌های بشری تلقی شده، اما حقوق غرب، تا انقلاب فرانسه تبلور اجتماعی جدی نداشته است و جالب‌تر آنجاست که اعلامیه حقوق بشر و شهروندی فرانسه نیز، تا قرن بیستم در فرانسه به رسمیت شناخته نشد (ویژه، ۱۳۸۳: ۲۱۵). اهمیت اصل برابری را باید در قرابت مفهومی آن به دموکراسی جست‌وجو کرد، چراکه از همین رهگذر، برابری مبنای بسیاری از اصول دیگر حقوق اداری خواهد بود. از برابری در دو بخش سخن خواهیم گفت:

مفهوم برابری: همان‌طور که گفته شد، اصول حقوقی برای حمایت از شهروندان در مقابل قدرت عمومی و در طول زمان، پدید آمدند، اما بی‌شک مقصود از این برابری، یکسان بودن افراد به لحاظ طبیعت و خلقت نیست، چه اینکه هر شخصی به نوبه خود دارای استعدادها و توانمندی‌های منحصر به فرد است. مقصود از برابری در علم حقوق، برابری اراده سیاسی افراد با لحاظ سرشت و منزلت انسانی آنهاست (ویژه، ۱۳۸۳: ۲۲۶) و از این حیث به نظر می‌رسد برابری به عنوان قریب‌ترین مفهوم به دموکراسی ظهور می‌کند و برتری اراده سیاسی بورژواها، لردها، زمین‌داران، ثروتمندان، مردان و دیگر اقشار برترانگاشته شده را کنار می‌زند و امکان مشارکت سیاسی و اجتماعی را فراهم می‌کند. پس از نظام فلسفی و سیاسی، برابری برای تجلی در نظام حقوقی، راه به قانون اساسی و قوانین عادی پیدا می‌کند. در نظام حقوقی ایران نیز همین روند طی شده است. قانونگذار ابتدا در مواردی مثل بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی و دیگر اصول، برابری را مورد تأکید قرار داده است و در نهایت در قوانین عادی مثل قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، قائل به حق تظلم‌خواهی برای همه مردم شده است.

نحوه اعمال اصل برابری: اعمال اصل برابری، ناشی از جلوه‌های مختلف این اصل در یک نظام حقوقی است. پژوهشگران، دو جلوه مهم برای اصل برابری در نظام حقوقی شمرده‌اند: اولاً برابری افراد در برابر قانون و ثانیاً برابری افراد در بهره‌مندی از خدمات عمومی (ویژه، ۱۳۸۳: ۲۳۶-۲۴۴).

برابری افراد در برابر قانون را باید در برابری افراد در قانون جست‌وجو کرد، چراکه کارکنان دستگاه اجرایی تنها مجریان قانون هستند و در صورت تخطی از قانون، موقعیت شغلی خود را در خطر خواهند دید. از طرف دیگر شهروندان مورد حمایت قضایی حقوق مکسبه خود هستند. اما در صورتی که افراد در قانون برابر نباشند، هیچ راهی برای حمایت از برابری افراد وجود ندارد (ویژه، ۱۳۸۳: ۲۳۶-۲۳۷). این جلوه از اصل برابری، دارای دو وجه است؛ وجه ایجابی این اصل، همان برابری افراد در برابر قانون است و وجه سلبی این اصل را باید در ممنوعیت تبعیض ناروا جست‌وجو کرد (پتفت و مرکز مالگیری، ۱۳۹۷: ۱۱۱).

جلوه دوم اصل برابری که ثمره جلوه اول است، برابری افراد در پرداخت هزینه‌های عمومی و به تبع

برخورداری از خدمات عمومی است. در جلوه اول، اصل برابری به مثابه یک هنجار خودنمایی می‌کند؛ لکن در جلوه دوم اصل برابری را باید به مثابه یک هدف تلقی کرد.

در نهایت باید توجه داشت که مهم‌ترین نکته در نحوه اعمال اصل برابری، شناخت و رعایت تبعیضات مثبت و منفی است. سابقاً ذکر شد که برابری افراد به معنا نادیده گرفتن استعدادها و توانمندی‌های افراد نیست و هر حکومتی برای این تفاوت‌های فردی ارزش قائل است، به چشم فرصت بدان می‌نگرد و سعی می‌کند فرصت برابر برای شکوفایی آن استعداد ایجاد کند. با این مقدمه، تبعیض مثبت، تفاوت حقوقی موقت در رفتار قانونگذار با یک گروه و به زیان گروه دیگر است تا نابرابری سابق آنها را جبران کند.

۴. اصل برابری و خلق پول

وفق اصل برابری، افراد یک جامعه با یکدیگر برابرند و هیچ‌یک بر دیگری ذاتاً برتری ندارد، مگر اینکه دلیلی بر نابرابری افراد ارائه شود. مضافاً مطابق آنچه گفته شد، بانک نهادی است که ذاتاً پول (حواله بدهی بر ذمه ناشر) خلق می‌کند، ازین رو ارائه مجوز تأسیس بانک، به مثابه ارائه امکان خلق پول، به معنی ایجاد ظرفیت دسترسی بانکداران به منابع تقریباً نامحدود پولی است که حسب ظاهر با اصل برابری در تعارض است. از طرف دیگر سپردن اختیار خلق پول به بانک‌ها به معنای سپردن امر تخصیص بهینه منابع پولی به بانک‌هاست که باز هم در تعارض با اصل برابری است.

اصل منع تبعیض ناروا نیز روی دیگر اصل برابری و وجه سلبی آن است که پیش از اصل برابری مورد توجه قرار گرفته است. وفق بندهای ۹ و ۱۲ اصل ۳ قانون اساسی، «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» و «پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه» از وظایف حکومت اسلامی تلقی شده است.

با ذکر این دو مقدمه، باید به این پرسش پاسخ داد که اصل برابری و اصل منع تبعیض ناروا چه پیامدی در اعمال صلاحیت اختیاری خلق پول خواهند داشت؟ برای پاسخگویی به این پرسش، باید اعمال اصل برابری (رفع تبعیضات ناروا) را در دو سطح «رعایت اصل برابری در خلق پول توسط بانک مرکزی» و «اعمال اصل برابری در خلق پول توسط شبکه بانکی» بررسی کرد و نسبت به دو پرسش موضع‌گیری کرد:

آیا خلق پول در این سطح، ذاتاً به نابرابری، تبعیض و در نهایت پایمال شدن عدالت، منجر خواهد شد یا خیر؟ در صورت منفی بودن پاسخ پرسش قبل، چه عواملی سبب ایجاد تبعیضات مثبت می‌شوند و عدالت را تقویت می‌کنند؟

۱.۴. اعمال اصل برابری در خلق پول توسط بانک مرکزی

پرسش از نسبت میان برابری و خلق پول در سطح بانک مرکزی در سطح اول، در واقع پرسش از آن است که آیا خلق پول، ذاتاً به نابرابری منجر خواهد شد یا خیر؟ در سطح دوم با توجه به ماهیت ابزار خلق پول، باید به این پرسش پاسخ داد که بانک مرکزی دقیقاً برای چه اموری و در چه شرایطی می‌تواند صلاحیت خلق پول را اعمال کند؟ مؤکداً باید توجه داشت که هدف از این بحث، نظارت‌پذیر کردن این صلاحیت است، از این رو ملاک ارائه شده باید بتواند قضاات را مسیر نظارت قضایی یاری کند.

۱.۱.۴. خلق پول بانک مرکزی و مسئله نابرابری

برخی اقتصاددانان مطلق خلق پول در نظام بانکی متعارف (اعم از بانک مرکزی و تجاری) را موجب بی‌ثباتی نظام اقتصادی، فقدان عدالت اجتماعی، کاهش رشد اقتصادی و بی‌ثباتی در قیمت‌ها دانسته‌اند (صمصامی و کیانپور، ۱۳۹۴: ۱۲۳-۱۲۶) که هر کدام از این موارد عملاً به اختلال نظام -در هریک از معانی بالا- منجر خواهد شد. در واقع هریک از این آثار فاسد با تحت‌الشعاع قرار دادن خرده‌نظام اقتصادی، کم‌کم حکومت و رژیم سیاسی را از بین خواهد برد و سپس کیان مسلمین و معیشت ایشان را تحت‌الشعاع قرار خواهد داد که این امر چیزی بسیار فراتر از صرف اصل برابری است. مطابق این نگاه، هرچند ممکن است در کوتاه مدت، خلق پول شکاف‌های اقتصادی و اجتماعی را تعمیق نکند ولی در بلندمدت این پدیده رخ خواهد داد، چراکه پرداخت وام یعنی خلق پول و خلق پول یعنی افزایش عرضه پول (نقدینگی) و افزایش عرضه سبب افزایش تورم و کاهش ارزش پول و پرداخت وام بیشتر و تکرار حلقه (وام-سپرده-وام) خواهد شد. باید توجه داشت که این فرض تنها در صورتی رخ نخواهد داد که خلق پول، مبتنی بر تولید و وجود پشتوانه قابل تقویم باشد، درحالی‌که اگر چنین فرضی محقق شود دیگر پول از ماهیت خود خارج شده و عملاً به یک رسید مالی تبدیل خواهد شد.

توسلی و همکاران (۱۳۹۹) در مقام تبیین رابطه بانکداری اسلامی، بانکداری بدون ربا و بانکداری متعارف، با استدلال‌های متفاوتی به نتایج مذکور می‌رسند. ایشان وجود ربا و قدرت خلق پول را دو عنصر حیاتی بانکداری متعارف معرفی می‌کنند و معتقدند «انتشار پول اضافی، به تورم همه‌جانبه و کاهش شدید ارزش پول می‌انجامد». سپس تأکید دارند که نظام حقوقی ما نیز طی قانون عملیات بانکی بدون ربا، اگرچه ظاهراً ربا را تحریم کرده است، لکن با انعقاد قراردادهای تسهیلاتی صوری که الزاماً تابع قصد نیستند و استدلال‌های ناصحیح فقهی و مواردی مشابه، دقیقاً تأثیراتی مشابه بانکداری متعارف به وجود می‌آورند که مسلم‌ترین اثر آن، توزیع بسیار نابرابر ثروت است و نهایتاً اجرای راهکارهایی مثل زدودن کامل ربا از معاملات بانک، گردش عادلانه پول در میان مردم و حفظ ارزش پول را از ویژگی‌های بانکداری اسلامی می‌دانند.

در پاسخ به دلایل مذکور، باید توجه داشت که نتایج مذکور در استدلال صمصامی و کیانپور (۱۳۹۴) و توسلی و همکاران (۱۳۹۹) نتایج ضروری خلق پول درون‌زا نیست. با پذیرش نگاه خلق پول انفرادی باید توجه داشت که خلق پول ابزاری در دست حاکم اسلامی برای تحقق اهداف حکومت اسلامی است. از این‌رو سریع‌ترین ابزار بازتوزیع ثروت برای حاکمیت اسلامی، خلق پول درون‌زا و سیاست‌های پولی انبساطی است. به بیان دقیق‌تر مطلق خلق پول مساوی با تبعیض ناروا به نفع یک عده خاص نیست، چون دولت نماینده مردم در تمشیت امور اجتماعی آنها از جمله بازتوزیع ثروت است. اگر دولت به علت عدم نظارت صحیح در این امر، دچار اختلالات شدید شود، مانع از اصل خلق پول نیست. در واقع خلق پول هم از مهم‌ترین اموری است که در دست دولت قرار دارد و در صورت عدم نظارت موجب اختلال خواهد شد و چنین اشکالی، مانع از پذیرش اصل خلق پول در حالت اجرای صحیح نیست. از این‌رو در شرایط خاص مانند وقوع شرایط بحرانی به دلایل مختلف از جمله حوادث غیرمترقبه طبیعی و غیرطبیعی و همچنین شوک‌های بازار، خلق پول مدیریت‌شده و مقید به قیود، سریع‌تر و بهتر عمل می‌کند و خود مانع بسیاری از بحران‌های اجتماعی و اقتصادی است. از سوی دیگر، یکی از مهم‌ترین محرک‌های تولید و رشد اقتصادی، سرمایه است که خلق پول مهم‌ترین تسهیل‌کننده آن است، از این‌رو به نظر می‌رسد مطلق خلق پول در لایه بانک مرکزی، امری نیست که ذاتاً با اصل برابری تعارض داشته باشد، بلکه سوء مدیریت آن، در مقام عمل تراحم ایجاد می‌کند.

۴.۱.۲. الزامات تحقق برابری در خلق پول توسط بانک مرکزی

به تبع این بحث، پرسش دوم مبنی بر «عوامل ایجادکننده تبعیض مثبت در خلق پول بانک مرکزی» مطرح خواهد شد. در این حیطه، مسئله اصلی، آن است که به دلیل تشنگی دولت‌ها به منابع مالی، عدم توسعه بازارهای مالی و استقلال ناکافی بانک مرکزی، این بانک به خزانه دولت تبدیل می‌شود و هزینه‌های دولت را به قیمت تورم تأمین می‌کند. هرچند برای حل این مشکل و التیام اثرات منفی خلق پول می‌توان راهکارهایی مثل توسعه بازارهای مالی موازی و احیای منابع مالی مانند اخذ مالیات مضاعف از طرح‌هایی را که تأمین مالی آنها با خلق پول همراه است، پیشنهاد داد (سبحانی و درودیان، ۱۳۹۵: ۵۱)، اما درمان قطعی مسئله، هیچ‌یک از این موارد به‌تنهایی نیست. علاوه بر استقلال بانک مرکزی و توسعه بازارهای مالی، هرگونه خلق اعتبار جهت تأمین مالی پروژه‌های دولتی، باید در پرتو اصول اداری و به‌خصوص تحقق اصل برابری در مقام هنجار و در مقام ارزش، صورت پذیرد. توجه به این نکته، منشأ شناخت تبعیضات مثبتی است که قانونگذار باید برای حفاظت از آنها، هنجار وضع کند. به بیان دیگر باید اعمال صلاحیت خلق پول را به عواملی گره زد که دقیقاً تابع اصول اداری و به‌خصوص برابری هستند. اما تحلیل این عوامل مستلزم بررسی مسئله در دو سطح است:

در سطح اول، با عنایت به ماده ۵ قانون پولی بانکی کشور و آثار گسترده خلق پول بر قدرت و مدیریت پیچیده آن، مقتضای اصل برابری، دریافت پشتوانه برای خلق پول و یا استفاده از طرق دیگر تأمین مالی است، چراکه خلق پول بدون دریافت منابع پشتوانه، بانک مرکزی را در معرض ریسک شهرت قرار می‌دهد.

در سطح دوم که امکان تأمین مالی از مسیرهای دیگر، مسدود تلقی شد و لزوم تأمین مالی الزاماً به تخلف از شاخص پشتوانه منجر شد (مانند شرایط زلزله یا بحران‌های دیگر)، بازگشت به مسئله عدالت و عمومات مندرج در اصل ۴۳ قانون اساسی، سه شاقول را به‌عنوان راهنمای بانک مرکزی در اعمال صلاحیت معرفی می‌کند که عبارت‌اند از:

- مولدیت
- تأمین حداقل معاش
- بهره‌مندی ناشی از کار

در سطح دوم، با عنایت به سه ملاک بیان‌شده، می‌توان اعمال صلاحیت اختیاری را تا حد خوبی کنترل کرد. برای مثال تأمین مالی جهت احداث پروژه در مناطق کمتر توسعه‌یافته، به‌منظور رسیدگی به وضعیت‌های بحرانی مثل سیل و...، در صورت فقدان امکان تأمین مالی از طرق دیگر، دارای توجیه خواهند بود، ولی خلق پول بر قدرت جهت احداث مراکز خرید یا توسعه مراکز ورزشی در سطح شهرهای توسعه‌یافته، با توجه به امکان تأمین مالی از طرق دیگر و تأثیرات تورمی استقراض از بانک مرکزی، منتفی خواهد بود، از این‌رو در صورت تصویب مورد دوم، باید امکان اعمال نظارت قضایی فراهم شود. طبعاً نسبت این سه شاخص با اصل برابری نیز به‌خوبی ملموس است چراکه:

حسب تلقی نویسنده، موضع نظام حقوقی ایران در قبال اختیاری بودن صلاحیت خلق پول، سکوت است، به‌نحوی که هیچ ابزار کنترلی در اختیار مردم یا دستگاه قضایی جهت تظلم‌خواهی از اعمال این صلاحیت نیست. حتی تاکنون مستندی مبنی بر نظارت دیوان محاسبات بر این صلاحیت نیز یافت نشده است. به بیان دیگر، بانک مرکزی در وضعیتی نابرابر، امکان خلق پول را برای هر آنچه صلاح بداند دارد و می‌تواند به‌صورت کاملاً نابرابر نسبت به تأمین مالی پروژه‌های دولتی اقدام کند، طوری که دولت را بیش از پیش به یک کارفرمای بزرگ و کارتل رقیب تولید، تبدیل کند.

خلق پول در صورت بی‌توجهی به ملاک‌های گفته‌شده، پای تورم را به سفره‌ها باز می‌کند و با افزایش شکاف طبقاتی و ایجاد نظام نابرابر دسترسی به فرصت‌ها، مانع تحقق ارزش برابری خواهد شد. در نهایت باید توجه داشت که اگر هر سه ملاک مذکور هم در امری تجمیع شوند، ساقط‌کننده تکلیف دولت در تسویه حساب با بانک مرکزی نیست و هرگونه خلق پول در سطح بانک مرکزی باید با هدم پول همراه باشد.

۳.۴. اعمال اصل برابری در خلق پول از طریق شبکه بانکی

هرچند استدلال‌های متعددی مبنی بر ممنوعیت مطلق خلق پول در این سطح وجود دارد، بانک‌ها حق خلق پول را طی یک روند تدریجی تاریخی به دست آورده (Fisher, 1936: 11) و هیچ‌گاه تلاش‌ها برای حذف کامل این امکان، موفقیت‌آمیز نبوده است (Davis, 2002: 316). از طرف دیگر خلق پول می‌تواند زمینه تأمین نیازهای عمومی و ارائه مستمر خدمات عمومی را فراهم کند. با عنایت به این دو مقدمه، باید اولاً در خصوص وجود یا فقدان تعارض بین خلق پول و اصل برابری در این سطح، موضع‌گیری کرده و سپس شرایط تحقق تبعیض مثبت را بررسی کنیم. به تعبیر دیگر اعمال اصل برابری در خلق پول بانک‌های تجاری و نظارت‌پذیر کردن آن توسط بانک مرکزی نیازمند بحث در دو سطح است. ابتدا باید پاسخ دهیم که آیا مطلق خلق پول توسط بانک‌های تجاری به ایجاد نابرابری و تبعیض ناروا منجر خواهد شد یا خیر؟ سپس در صورت منفی بودن پاسخ پرسش قبل، باید به این پرسش پرداخت که چه شاخص‌هایی را می‌توان به عنوان ملاک اعطای قدرت خلق پول بیشتر به بانک‌ها تلقی کرد.

۳.۴.۱. خلق پول بانک‌های تجاری و مسئله نابرابری

برخی مانند اهالی مکتب اتریش معتقدند خلق پول بانک‌های تجاری، مطلقاً موجب ایجاد تبعیض ناروا و در نتیجه ممنوع است. آنها دو دلیل برای سخن خود دارند:

هر عملی در راستای اجرای هرگونه برنامه توسعه‌ای توسط دولت با استقراض از منابع بانک مرکزی سبب تقویت اعتبار بانک‌ها شده و ایشان با نفع‌جویی خصوصی، منافع حاصله را مصادره و هزینه تورمی آن را به گردن جامعه و به خصوص ضعفاي آن، خواهند گذاشت (Hülsmann, 2008: 67).

بانک‌ها به عنوان تنها نهادی که امکان خلق پول دارند، همواره این امکان را برای مالکان خود فراهم می‌آورند که برای آنها قدرت خرید خلق کرده و بدون هیچ مانعی، سرمایه تحقق اهداف شخصی آنها را فراهم کند. این در حالی است که عموم مردم چنین حقی ندارند و دریافت تسهیلات خرد از بانک‌ها نیازمند اعتبارسنجی، وثیقه‌گذاری و معرفی ضامن است (Ingham 2004: 138). به بیان دیگر، بانک مرکزی با عرضه محدود پول و صدور مجوز خلق آن به بانک‌های خصوصی، پول را به عنوان کالایی نادر و کمیاب به جامعه معرفی می‌کند که دسترسی به آن مستلزم گذاردن وثیقه (که در دست اغنیاست) و پرداختن بهره گسترده است (توتونچیان، ۱۳۸۴: ۹۳).

در کنار این دو استدلال باید به نحوه عملکرد بانک‌ها و به ویژه بانک‌های خصوصی و وامداری آنها نسبت به سهامداران عمده‌شان نیز توجه داشت، چراکه اساساً مبنای تأسیس بنگاه خصوصی، کسب منافع شخصی برای سهامدار عمده است و از آنجا که کسب منافع شخصی در بانک خصوصی، به معنای کسب

منافع شخصی با خلق پول است و پول خلق شده، ایجاد بدهی به ذمه دولت است، خلق پول بانک خصوصی اولاً به معنای ایجاد بدهی به حساب کسی است که بانک مالکیتی بر ذمه او ندارد و ثانیاً به معنای افزایش دارایی خود از محل اموال عمومی است؛ از این رو بانک می‌تواند با اضافه برداشت از منابع بانک مرکزی، از طرفی به وسیله آثار تورمی جرائمی را که بر اضافه برداشت مترتب می‌شود، جبران کند و از طرفی تأمین مالی مجانی به منظور اعطای تسهیلاتی صورت دهد که مشخص نیست در نهایت به رشد بخش واقعی اقتصاد منجر خواهد شد یا خیر؟! در خصوص بانک‌های دولتی نیز باید توجه داشت به دلیل عملکرد مشابه آنها از حیث تجاری بودن و خلق پول برای اعطای تسهیلات به افراد خصوصی، وضعیتی مشابه بانک‌های خصوصی به وجود خواهد آمد. از این رو به نظر می‌رسد با در نظر گرفتن این مقدمات، بتوان «منع دسترسی‌های شبکه بانکی به منابع بانک مرکزی» را به مثابه یک اصل تلقی کرد و آن را پذیرفت. انتقادات ذکر شده، در نظام بانکی ایران نیز صادق است. مروری بر تاریخچه بانکداری پس از انقلاب اسلامی نشان می‌دهد از ابتدای انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۷۹، با توجه به صدر اصل ۴۴ قانون اساسی، بانکداری تنها در اختیار دولت بوده و هیچ بانک خصوصی در کشور تأسیس نشده بود و خلق پول تنها توسط بانک‌های دولتی و به موجب بند ۳ ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱، تنها با واریز سپرده قانونی ممکن بود. سپس به موجب قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۲۱، اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی منوط به صدور مجوز از سوی بانک مرکزی شد. تصویب چنین قانونی، علی‌رغم تعارض ظاهری با صدر اصل ۴۴ قانون اساسی، مستنداً به ذیل اصل ۴۴ و «به منظور افزایش شرایط رقابتی در بازارهای مالی و تشویق پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و ایجاد زمینه رشد و توسعه اقتصادی کشور و جلوگیری از ضرر و زیان جامعه»^۱ صورت پذیرفت و مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفت و آنچه در خصوص بانک‌های دولتی مورد شک و شبهه واقع شده بود، به موجب این قانون به بانک‌های خصوصی واگذار شد که اساساً رسالت خود را حداکثرسازی مطلوبیت (نفع شخصی) می‌دانند. مضافاً بانک‌های دولتی هم در رقابت با بانک‌های خصوصی، اقدام به تشدید اعطای تسهیلات به افراد خصوصی کرده و از محل اموال عمومی، به نفع افراد خصوصی خلق پول کردند. نتیجه این مقدمات، صدور مجوز قانونی تفویض صلاحیت خلق پول - که یک صلاحیت حاکمیتی است و نه تصدی‌گری - به بانک‌های خصوصی بود. با توجه به اینکه چنین تفویض اختیاری، در چارچوب قانون اساسی رخ داده است، از این رو باید اهداف قانون اساسی را رعایت و خطوط قرمز آن را نقض نکند. مطابق بندهای ۹ و ۱۲ اصل ۳ قانون اساسی دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد زندگی عادلانه برای همه مردم» و همچنین «پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی»

۱. متن داخل گیومه، عیناً از صدر متن قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی اخذ شده است.

همه‌ی امکانات خود را به کار گیرد. همچنین از بند ۲ اصل ۴۳ قانون اساسی استفاده می‌شود که حاکمیت در جمهوری اسلامی باید از هر امری در اقتصاد کشور که «به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی می‌شود» جلوگیری کند. لکن بانکداری خصوصی که با اهداف مقرر در قانون اساسی، پذیرفته شده بود، در تجربه، عملکردی معکوس نشان داد، چراکه هر دو هدف مذکور، با فلسفه ذاتی بانک‌های خصوصی معارض بود. اساساً تأسیس بنگاه خصوصی به قصد کسب منفعت شخصی بوده و معمولاً طرح‌های توسعه‌ای که دولت‌ها باید در راستای خدمات عمومی بدان مبادرت ورزند، خلاف منافع شخصی است، از این رو اعطای قدرت خلق پول به بانک‌های خصوصی اگر مقید به قید ایجاد دسترسی متوازن عموم مردم به پول نشود، بلاوجه است. با توجه به این مقدمه، متن قانون و عملکرد بانک‌ها - به خصوص در نحوه تخصیص اعتبار و اعطای تسهیلات کلان - بی‌توجهی آنان به اهداف گفته شده و قید مذکور را، تأیید خواهد کرد.

البته بانک‌های دولتی هم وضعیتی متفاوت نداشتند. در خصوص بانک‌های دولتی نیز باید توجه داشت که خلق پول صورت گرفته، باید صرفاً به اهداف اقتصاد اسلامی در حد کلیات (عدالت) و اهداف مذکور منجر شود و نباید به عنوان تأمین کننده منافع گروهی خاص تلقی شود. این در حالی است که: قدرت خلق پول در بانک‌های دولتی سبب می‌شود در نوسانات اقتصادی و مالی، عمده تقاضای سفته‌بازانه از سوی بانک‌ها ارائه شود (حسینی دولت‌آبادی، ۱۳۹۷: ۳۷-۳۸)، هرچند دستورالعمل نحوه سرمایه‌گذاری [بانک‌ها] در اوراق بهادار مصوب ۱۳۹۹ و برخی دیگر از دستورالعمل‌ها، چنین اقداماتی را از سوی بانک‌ها و در مقام نظر محدود کرده، ولی در مقام عمل، همچنان بانک‌های دولتی نیز مانند بانک‌های خصوصی با اعمالی مثل سرمایه‌گذاری در امور غیربانکی، تقاضای سفته‌بازانه ایجاد می‌کنند که این اقدام، ذاتاً به تورم منجر خواهد شد، چراکه سابقاً ذکر کردیم تنها خلق پولی از گزند تورم در امان است که ناظر بر بخش واقعی اقتصاد باشد.

بانک‌های دولتی در زمینه عملیات بانکداری، عملکردی مشابه بانک‌های خصوصی نشان می‌دهند و با توجه به ریسک‌گریزی، صرفاً نسبت به اعطای تسهیلات به افراد دارای وثیقه اقدام می‌کنند، درحالی‌که اعطای تسهیلات بدون قید رعایت غبطه عمومی ولو با اخذ وثیقه، نباید به خلق پول منجر شود. این در حالی است که در اعطای تسهیلات، هیچ‌گاه غبطه عمومی لحاظ نشده و بانک‌ها و رویه قضایی به تبع قانون عملیات بانکی بدون ربا و آیین‌نامه‌های مرتبط با آن، بر وقوع یک عمل حقوقی تأکید دارند و هر قدر هم تسهیلات کلان باشد، اغلب بدون توجه به ابعاد عمومی عمل محقق می‌شوند و آن را بررسی می‌کنند.

بانک‌های دولتی، با اینکه در اختیار دولت هستند و دولت تمامی اقدامات را از حیث اعمال حاکمیت و استمرار خدمات عمومی ارائه می‌کند، همچنان خود را وامدار سهامدار اصلی می‌دانند و برای اهداف دولتی

خلق پول می‌کنند. در این خصوص نیز باید توجه داشت که دولت الزاماً رفتارهای بهینه‌ای از خود بروز نمی‌دهد که بتوان این امکان را به راحتی در اختیار او قرار داد.

خلق پول سبب اخذ مالیات تورمی از شهروندان و توزیع رانت بین ثروتمندان و دریافت‌کنندگان تسهیلات کلان خواهد شد.

دقت در صورت‌بندی استدلال‌های مذکور نشان می‌دهد اگرچه خلق پول ویژگی بانک‌هاست، اما چنانچه این موضوع به پول‌پاشی بینجامد، منابع مالی منحرف شود، تولید واقعی کاهش پیدا می‌کند، تقاضای کاذب افزایش می‌یابد و در نهایت، تورم بیشتر می‌شود. به تعبیر دیگر اصل خلق پول توسط بانک‌های دولتی و خصوصی، الزاماً به بازتولید نابرابری منجر نمی‌شود، بلکه فقدان استقلال بانک مرکزی، وامداری بانک به سهامدار عمده، نظام ناصحیح وثایق، عدم نظارت بانک مرکزی بر نحوه خلق پول بانک‌ها از طریق اعطای تسهیلات و سرمایه‌گذاری‌ها و عواملی از این دست، زمینه ایجاد نابرابری از طریق خلق پول را فراهم می‌کنند. بنابراین باید در خصوص نحوه اصابت خلق پول به بخش واقعی اقتصاد و شرایط آن - که در نظام فعلی بانکداری ما محقق نمی‌شود - سخن گفته شود. به تعبیر دیگر هرچند به‌زعم نویسندگان نظام بانکداری فعلی ایران به‌صورت نظام‌مند به نابرابری منجر می‌شود، ولی امکان خروج از این چرخه معیوب با رفع معضلات گفته‌شده ممکن است و معضلات پدیدآمده، ذاتی پدیده خلق پول در سطح شبکه بانکی نیست.

۲.۳.۴. الزامات تحقق برابری در خلق پول توسط بانک‌های تجاری

شبکه بانکی، عملیات خلق پول را با استفاده از صلاحیت بانک مرکزی و مجوز اعطایی از سوی آن، انجام می‌دهند؛ از این رو در ادامه، مجال بررسی این پرسش است که برای تحقق برابری به‌مثابه یک ارزش و برابری به‌مثابه یک روش، بانک‌های تجاری (شبکه بانکی) باید به چه الزاماتی پایبند باشند؟ به بیان دیگر با چه ضوابطی می‌توان تضمین کرد که از یک طرف، مشتریان در برابر بانک‌ها و بانک‌ها در برابر بانک مرکزی ذاتاً برابر شوند و از طرفی خلق پول، نابرابری را تشدید نکند؟ برای پاسخ به این پرسش، باید مواضعی را که بانک‌ها در آن امکان خلق پول دارند یا ذی‌نفع عملیات سفته‌بازانه هستند و یا توسط مالک واحد مورد نفوذ واقع می‌شوند، کنترل کرد. بر این اساس، شفافیت در نحوه اعمال کنترل توسط بانک مرکزی، کنترل اعطای تسهیلات توسط بانک‌ها، شفافیت ترکیب سهامداران بانک‌ها و کنترل سرمایه‌گذاری بانک‌ها از مواضعی هستند که می‌توانند از تبدیل خلق پول به یک ابزار تبهکارانه، جلوگیری کنند.

۱.۲.۳.۴. شفافیت در قوانین و مقررات و اطلاعات بانکها

یکی از مهم‌ترین ابزارهای تحقق اصل برابری در نظام بانکی، شفافیت است. شفافیت با قرار دادن اعمال مسئولان در معرض قضاوت مردم و دید عمومی، مانع خوبی در برابر تبعیضات ناروایی است که در شبکه بانکی جریان دارد (منظور و عباسی کلاش، ۱۳۹۸: ۸۸). بانکداری بین‌المللی نیز در سند بازل ۲ و به‌طور مشخص رکن سوم (Pillar III) آن، چارچوبی کلی برای الزامات افشای اطلاعاتی بانکی ارائه کرده است. این الزامات شامل دوره‌های زمانی افشای اطلاعات، اقلام اطلاعاتی لازم‌الانتشار و نحوه محاسبه برخی شاخص‌های مهم است که در نظام بانکی ایران مورد توجه کافی قرار نمی‌گیرد. بحث از شفافیت در نظام بانکی ایران را باید در دو سطح دنبال کرد:

شفافیت در قوانین و مقررات: قوانین و مقررات بانکی و تنبیهات صورت‌گرفته در خصوص بانک‌ها، معمولاً با ابهامات جدی همراه است که این ابهامات زمینه نابرابری را فراهم می‌کند. برای مثال دستورالعمل تملک سهام بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مصوب ۱۳۹۸/۰۶/۱۲، طبق بند ۶ ماده ۳، روابطی را که ماهیتاً مشابه مصادیق روابط مالی، نیابتی یا مدیریتی باشند، به تشخیص بانک مرکزی نافذ دانسته است. این در حالی است که اعمال صلاحیت اختیاری باید با ادله قانع‌کننده صورت پذیرد. مجدداً در بند ۲ ماده ۳ دستورالعمل مذکور، تنها «اقارب نسبی و سببی درجه یک از طبقه اول» به‌عنوان گروه مالک واحد پذیرفته شده‌اند، از این‌رو حتی خواهر یا برادر نیز از تعریف مذکور مستثناست. مثال دیگر، ماده ۴۴ قانون پولی بانکی است که بابت استتکاف از اعمال مندرج در آن قانون، بدون تفکیک نوع تخلف، مجازات‌های «تذکر کتبی به مدیران یا متصدیان متخلف» و «پرداخت مبلغی روزانه تا حداکثر دویست هزار ریال برای ایام تخلف» و «ممنوع ساختن بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی از انجام بعضی امور بانکی به‌طور موقت یا دائم» را مطابق آیین‌نامه‌ای که حداقل توسط راقم این سطور یافت نشد، تجویز کرده است. ابهام در نحوه تناظر بین تخلفات محقق شده و مجازات‌های در نظر گرفته‌شده، یکی دیگر از زمینه‌های ابهام در قانونگذاری است.

نتیجه عدم شفافیت و ابهام در قانونگذاری، اعمال صلاحیت اختیاری همراه با اعمال سلیقه خواهد بود که بی‌شک زمینه نابرابری در برابر قانون را به‌صورت نظام‌مند فراهم می‌سازد.

شفافیت در اطلاعات بانکی: طبق قانون پولی بانکی کشور، بانک‌های غیردولتی مکلف به فعالیت تحت عنوان شرکت سهامی عام هستند و به‌منظور شفافیت اطلاعاتی لازم است تا به‌صورت دوره‌ای اطلاعات لازم را جهت اطلاع سهامداران، به سازمان بورس عرضه کنند، اما جزئیات اطلاعات لازم توسط سازمان بورس مشخص نمی‌شود، بلکه آخرین نسخه «دستورالعمل حداقل الزامات مدیریت ریسک اعتباری در مؤسسات اعتباری» مصوب ۱۴۰۰/۰۴/۲۶ بانک مرکزی، ملاک اخذ اطلاعات لازم از بانک‌ها

و مؤسسات اعتباری و ارائه به عمومی مردم است. فارغ از انتقادات خاصی که ممکن است به این دستورالعمل وارد شود، مثل عدم انتشار همین سطح از اطلاعات توسط بانک‌های دولتی یا تأخیر و نقص در ارائه اطلاعات، به‌طور مشخص این میزان از شفافیت، به‌سبب اینکه اطلاعات مورد مناقشه را به‌درستی مطالبه نکرده است، برای جلوگیری از نابرابری و ایجاد تبعیض منفی در بانک‌ها کفایت نمی‌کند. اطلاعات مهمی که نشان از توزیع رانت توسط یک بانک دارد مثل نحوه تخصیص منابع ارزان قیمت (مانند منابع قرض‌الحسنه)، نحوه اعطای سود به حساب‌های خاص، تعهدات و تسهیلات کلان و این قبیل از موارد، هیچ‌گاه به درستی توسط بانک مرکزی و سازمان بورس مطالبه نشده است. فهرست تعهدات و تسهیلات کلان هم که به‌تازگی در قالب تبصره ۱۶ قانون بودجه ۱۴۰۱ مورد مطالبه مجلس و وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار گرفت با چالش‌هایی چون عدم انتشار اطلاعات کامل انواع تسهیلات جاری و غیرجاری توسط بانک‌ها، ناهمزمانی انتشار اطلاعات برخی بانک‌ها، عدم انتشار تسهیلات عادی و جاری شبکه بانکی، مواجه شد. باید یادآور شد که مهم‌ترین چالش انتشار این اطلاعات، تعارض منافع مدیران بانک‌ها و مشخص نبودن مرزهای حریم خصوصی است.

در نهایت اگرچه اعطای تسهیلات کلان بانکی، یک اصل پذیرفته‌شده برای حمایت از بنگاه‌های اقتصادی و صنایع تولیدی کشور به‌عنوان پیشران توسعه است، اما ارائه تسهیلات، با ضابطه، شفافیت و نظارت معنا پیدا می‌کند. این واژگان، اگر به‌درستی در کنار یکدیگر قرار نگیرند، رشد فزاینده تسهیلات بدون ضابطه، شفافیت و نظارت، به تزریق نقدینگی و رشد تورم منجر می‌شود.

۴.۲.۳. شفافیت در ترکیب سهامداران بانک‌ها

فسادزا بودن تملک عمده سهام یک بانک یا مؤسسه اعتباری توسط یک فرد، امری محرز است، چراکه سهامدار عمده یک بانک، امکان اعمال نفوذ و سوءاستفاده‌های فراوانی دارد. یک شهروند عادی که به خرید و فروش سهام یک بانک پرداخته، مکلف است تحت ضوابط حاکمیت شرکتی اعمال نظر کند، چراکه در غیر این صورت مورد اعتراض دیگر سهامداران واقع خواهد شد، اما مالک واحد یک بانک، با توجه به حقوق مبتنی بر سهامداری خود، می‌تواند مسیر یک بانک را کاملاً در راستای منافع خویش تضمین کند. همین دغدغه، در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ظهور داشت و در نهایت در ماده ۵ قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، بانک مرکزی مکلف شد بر نحوه سهامداری بانک‌ها نظارت کند و هیچ‌کس بدون اجازه بانک مرکزی حق تملک بیش از ده درصد سهام

۱. مطابق اطلاعات منتشره، بانک سپه مدعی فقدان تسهیلات غیرجاری بالای صد میلیارد در فهرست دارایی‌های خود است و به‌دلیل دولتی بودن، از انتشار عمومی حسابرسی‌های سالانه نیز امتناع می‌کند.

یک بانک یا مؤسسه اعتباری را نخواهد داشت. مضافاً امکان اعطای مجوز سهامداری تا سطح ۲۰ و ۳۳ درصد نیز به بانک مرکزی اعطا شد. در راستای این تکلیف قانونی، بانک مرکزی دستورالعمل نحوه تملک سهام بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را به شبکه بانکی ابلاغ کرد که طی آن مصادیق مالکیت واحد را شرح و تکلیف شناسایی آن را بر عهده خود مؤسسه اعتباری گذاشته است.

ناکارآمدی دستورالعمل مذکور با توجه به نقصان مصادیق مالک واحد و تعارض منافع بین نهاد ناظر (شبکه بانکی) و مالک واحد، از همان ابتدا مشخص بود، لکن تاکنون توسط بانک مرکزی اصلاح نشده است. این نقصان در عمل نیز بروز جدی دارد، طوری که برخی بانک‌ها و مؤسسات مالی-اعتباری طی بیست سال گذشته، تنها ابزار تأمین مالی خانوادگی گروهی خاص بوده و شکاف طبقاتی و نرخ تورم را با تخصیص بخش اعظمی از توان تسهیلاتی به شرکت‌های زیرمجموعه، تشدید کرده‌اند (کریمی وردجانی و همکاران، ۱۳۹۹: ۳۷۸). مؤید این ادعا، اطلاعات منتشرشده از سوی بانک مرکزی در راستای اجرای تکلیف مقرر در تبصره ۱۶ قانون بودجه ۱۴۰۱ است که نشان می‌دهد، ده بانک کشور در تیرماه ۱۴۰۱، حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان به شرکت‌های زیرمجموعه و اشخاص مرتبط با خود تسهیلات پرداخت کرده‌اند. این در حالی است که بنگاهداری بانک‌ها و تأمین مالی شرکت‌های زیرمجموعه آنها از طریق پرداخت تسهیلات، طی سال‌های گذشته تاکنون، از معضلات نظام پولی و بانکی کشور بوده، طوری که رانت شرکت‌های تابعه و وابسته مذکور، دقیقاً مغایر سیاست‌های بازتوزیع ثروت عمل کرده و منجر به محرومیت بسیاری از بنگاه‌های مولد اقتصادی از تسهیلات شده یا حداقل موانع دشواری را پیش‌روی تأمین مالی این شرکت‌ها قرار داده است.

این نحوه سهامداری که به اعمال نفوذ مالک واحد و سوءاستفاده وی منجر می‌شود، از مصادیق بارز تولید نابرابری در نظام بانکی محسوب می‌شود و مستلزم تتبع و ارائه راهکار جدی است.

۴.۳.۲. کنترل اعطای تسهیلات توسط بانک‌ها

کنترل اعطای تسهیلات در شبکه بانکی به معنای کنترل تسهیلات‌گیرندگان خرد و تسهیلات‌گیرندگان کلان و کنترل نظام وثایق است:

اعطای تسهیلات در سطح خرد: سیفی‌پور و همکاران (۱۳۹۷) طی پژوهشی نشان دادند که اعطای تسهیلات خرد یکی از روش‌های مؤثر کاهش نابرابری و بازتوزیع ثروت است. تسهیلات خرد با توجه به اینکه شمول مالی را افزایش می‌دهند، تضمین‌کننده امکان دسترسی افراد به اعتبار هستند و طبق آخرین دستورالعمل اجرایی بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۱/۰۱/۲۸، این عنوان به «تسهیلات ریالی با مقاصد غیرتجاری و به‌منظور رفع نیازهای ضروری اشخاص که در چارچوب شرایط مقرر در این دستورالعمل به

مشتری اعطا می‌شود»، اطلاق و شرایط متنوع و وثایق سهل‌الوصولی برای آن در نظر گرفته شده است. برای مثال ۱۶ مورد وثیقه برای اطمینان از بازپرداخت تسهیلات در دستورالعمل پیش‌بینی شده است. این در حالی است که عمده بانک‌ها یا از اعطای این تسهیلات به صورت کلی امتناع می‌کنند و یا در ازای مبلغ تسهیلات، صرفاً وثایق دور از دسترسی مثل گواهی کسر از حقوق را می‌پذیرند. نتیجه این مواجهه بانک‌ها با سیاست اعطای گسترده تسهیلات خرد در راستای افزایش قدرت خرید طبقات کم‌درآمد، جز استمرار وضع سابق نبود. از طرف دیگر با عنایت به فقدان ضمانت اجرایی در خصوص تخلف از مفاد دستورالعمل، بانک‌ها بر عمل نکردن به آن مصرند و حجم تسهیلات خرد اعطایی علی‌رغم پیگیری‌های متعدد بانک مرکزی، بسیار کم است.

اعطای تسهیلات در سطح کلان: در شرایط نرخ بهره منفی شبکه بانکی، همواره این انگیزه برای بانک‌ها وجود دارد و خواهد داشت که تسهیلات و تعهداتشان را به سمت فعالیت‌هایی ببرند که منافع بیشتری برایشان ایجاد کند، اما آنچه مسلم است همه بانک‌ها باید تابع ضوابط و مقررات باشند و در این چارچوب فعالیت کنند. یکی از طرق هدایت اعتبار بانکی به سمت این فعالیت‌ها، اعطای تسهیلات کلان به اشخاص مرتبط است. اعطای تسهیلات کلان بانکی، شمشیر دو لبه‌ای است که از یک طرف می‌تواند موجب افزایش سرمایه‌گذاری و رونق صنایع بزرگ شود و از طرف دیگر، رشد نقدینگی و آثار تورمی را به همراه دارد، طوری که پیوند تسهیلات کلان با نقدینگی و تورم انکارناپذیر است. به همین دلیل لازم است تا پرداخت تسهیلات کلان، با نظارت کافی همراه باشد. بر این اساس بانک مرکزی از ابتدای دهه ۸۰ آیین‌نامه‌ای تحت عنوان «آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط» در این خصوص تدوین و به شبکه بانکی کشور ابلاغ کرده است. این آیین‌نامه از سال ۸۲ همواره مورد رصد و پایش بانک مرکزی قرار گرفت و از این رو که طبق آیین‌نامه، بانک مرکزی حداکثر می‌توانست از ضمانت اجرای مندرج در ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی و هیأت انتظامی بانک‌ها، به عنوان یک ابزار پسینی و زمان‌بر، استفاده کند، اثربخشی لازم را نداشته است، از این رو پس از اصلاحات متعددی، مصادیق اشخاص مرتبط در آن قید شد. مضافاً طبق آخرین ضوابط ابلاغی در این خصوص، حداکثر تسهیلات و تعهدات اعطایی و ایجاد می‌شود به هر شخص مرتبط نباید از سه درصد سرمایه پایه یا سرمایه نظارتی بانک یا مؤسسه اعتباری تجاوز کند. در خصوص حد جمعی نیز، بانک می‌تواند حداکثر ۴۰ درصد سرمایه پایه یا سرمایه نظارتی خود، تسهیلات اعطا کند. این در حالی است که اطلاعات افشاشده توسط بانک مرکزی در راستای عمل به تکلیف مقرر در تبصره ۱۶ قانون بودجه ۱۴۰۱ نشان می‌دهد برخی بانک‌ها تخلفات گسترده‌ای از بخشنامه‌های بانک مرکزی کرده‌اند. با توجه به وضعیت بانک‌ها و عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی، به نظر می‌رسد اعطای تسهیلات کلان به عنوان یکی از پرکارترین ماشین‌های تولید نابرابری و تورم در نظام بانکی ایران مشغول به کار است.

نظام وثایق: اصلاح نظام توثیق علاوه بر ایجاد ثبات مالی در سطح اقتصاد، از مهم‌ترین مؤلفه‌های اثرگذار بر میزان دسترسی افراد به اعتبارات بانکی است. یکی از مهم‌ترین شاخص‌ها در راستای تحقق عدالت اقتصادی، شاخص دسترسی به اعتبار است. اصلاح نظام ارزش‌گذاری وثایق، شرایط وثیقه‌سپاری و به تبع آن، شرایط دریافت اعتبار و تسهیلات را تسهیل می‌کند. این در حالی است که در نظام بانکی ایران، اولاً بانک‌ها به عنوان عرضه‌کننده اعتبار مایل‌اند تضمینی برای بازپرداخت اعتبار تخصیص داده‌شده در دست داشته باشند تا در صورت استنکاف تسهیلات‌گیرنده از بازپرداخت اقساط، مطالبات خود را از محل آن وصول کنند؛ ثانیاً مشتریان تسهیلات خرد اغلب به وثایق منقول و مشتریان کلان عمدتاً به انواع وثیقه دسترسی دارند؛ ثالثاً توثیق اموال در بانک‌ها با اسناد رهنی و شرطی صورت می‌گیرد که وصول آنها صرفاً از طریق مجرای مقرر در ماده ۳۴ قانون ثبت ممکن است. گذشته از معضلات ماده قانونی مذکور و موانع مالیاتی متعدد و ورشکستگی تسهیلات‌گیرنده و... (مرادی ۱۳۹۸: ۵۰-۶۰)، باید توجه داشت که محدودیت‌های بسیار وسیع قانونی در حوزه وثایق، این محدودیت را تشدید می‌کند.

نتیجه بیان مذکور، آن است که بانک‌ها اغلب سعی می‌کنند با دریافت وثایق با نقدشوندگی بالا (مثل چک صیادی، املاک مسکونی یا گواهی کسر از حقوق دولتی) ریسک ناشی از وثایق را جبران کنند، از این رو عمده مشتریان تسهیلات خرد به دلیل دسترسی نداشتن به وثیقه مدنظر بانک‌ها، از دریافت تسهیلات باز می‌مانند. از این رو به نظر می‌رسد نظام وثایق نیز، با ناکارآمدی، عمده منابع را بین ثروتمندان جامعه توزیع می‌کند و عملاً منافع ناشی از خلق پول بانک‌ها با اعطای تسهیلات را به نفع بانک‌ها به اتمام می‌رساند.

باید توجه داشت که این ناکارآمدی، نتیجه ذاتی نظام وثایق نیست، بلکه می‌توان با طراحی دقیق نظام وثایق و افزایش دامنه شمول مالی، علاوه بر افزایش کارآمدی نظام وثیقه، اعطای تسهیلات را به عنوان یکی از بهترین روش‌های کاهش نابرابری معرفی کرد. در انتها توجه به این نکته ضروری است که هرچند طراحی نظام وثایق مناسب از موضوع این نوشتار خارج است، ولی اولاً نیازمند ارائه تعریف صحیح از مفهوم وثیقه^۱ و در مرحله بعد نیازمند شناسایی روش‌های صحیح وثیقه‌پذیری و انواع وثیقه است.^۲

۴.۲.۳.۴. کنترل سرمایه‌گذاری بانک‌ها

۱. برای مثال در نظام بانکی ایران عمدتاً وثایق بدون توجه به وضعیت اعتباری اشخاص انتخاب و اخذ می‌شوند، درحالی که اخذ وثیقه باید پس از سنجش کیفیت عملکرد فرد در نظام مالی صورت پذیرد.

۲. پورزشکی (۱۴۰۱) در پایان‌نامه خود با عنوان «بررسی چالش‌های نظام ارزش‌گذاری وثایق در عملیات بانکداری جمهوری اسلامی ایران و ارائه راهکارهایی به منظور تحقق بند ۹ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» به تفصیل چالش‌های نظام وثایق را بررسی و در مقایسه با استانداردهای بانکی دنیا، راهکار اقتصادی ارائه کرده است.

ورود بیش از حد بانک‌ها به عرصه بنگاهداری و تمرکز صرف بر درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها و کاهش کارایی آنها در انجام وظایف اصلی خود یعنی واسطه‌گری منابع و تأمین مالی بوده، به گونه‌ای که بانک‌ها رأساً وارد تملک یا سهامداری بنگاه‌های مختلف شده‌اند و با توجه به در اختیار داشتن حجم انبوهی از منابع، خود به رقیبانی بسیار بزرگ برای بنگاه‌های تولیدی به‌ویژه تولیدکنندگان خرد تبدیل شده‌اند و بخش اعظم منابع خود را به شرکت‌های زیرمجموعه اختصاص می‌دهند (کریمی وردنجانی و همکاران، ۱۳۹۹: ۳۷۸-۳۸۰). هرچند طبق دستورالعمل نحوه سرمایه‌گذاری بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، بانک‌ها تنها می‌توانند سهام گروه بانکی را خرید و فروش کنند، ولی دستورالعمل مذکور نیز واجد ایرادات جدی است. برای مثال شرکت‌های سرمایه‌گذاری و شرکت‌های تأمین سرمایه و شرکت‌های کارگزاری عادتاً در لایه‌های دوم و سوم و چهارم شرکت‌های زیرمجموعه بانک‌ها قرار می‌گیرند، درحالی‌که دستورالعمل تنها سرمایه‌گذاری تا لایه دوم را ممنوع دانسته است. مضافاً امکان تأسیس شرکت‌های کاغذی و صوری نیز به‌سادگی می‌تواند چند لایه به شرکت‌های بانک اضافه کرده و عملاً دست بانک را برای مداخله در بازار مسکن یا بازار سرمایه فراهم کند که تبیین ابعاد گسترده‌تر این نکته و قضاوت در خصوص آن از عهده این نوشتار خارج است.^۱ لکن باید توجه داشت که این کار می‌تواند بنگاه‌های تولیدی را در وضعیت نابرابر دسترسی/عدم دسترسی به منابع مالی قرار دهد.

۵. نتیجه

این مقاله درصدد پاسخگویی به این پرسش برآمد که «رعایت اصل برابری در اعمال صلاحیت اختیاری خلق پول، چگونه ممکن است؟». در بدو امر با توجه به قرابت بحث حاضر با مبحث عدالت توزیعی، مروری بر پیشینه حقوقی و اقتصادی بحث عدالت توزیعی صورت گرفت. سپس با عنایت به اینکه خلق پول یکی از صلاحیت‌های اختیاری بانک مرکزی است، سخن از شاخص‌های مطلوبیت اعمال این صلاحیت، به میان آمد و در مقام پاسخ، اصول اداری به‌عنوان شاخص مطرح شدند که یکی از مهم‌ترین آنها، اصل برابری است. سپس سخن از تعریف خلق پول و تعریف اصل برابری به میان آمد و در خصوص نسبت میان این دو، توضیحات اولیه ارائه شد. مهم‌ترین ملاحظه این قسمت از بحث، در نظر گرفتن اصل برابری به معنای نفی تبعیضات ناروا و پذیرفتن تبعیضات مثبت است. در این معنا، پرسش مقاله مشتمل بر این نکته نیز خواهد شد که چگونه می‌توان بین خلق پول برای دو امر، اولویت برقرار کرد و یکی را بر دیگری ترجیح داد؟

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس طی پژوهشی جامع در زمینه بررسی «ابعاد و پیامدهای خلق پول توسط بانک‌های تجاری در ایران» اقدام کرده است که داده‌های پژوهش مذکور، موبد ادعای نگارنده است (حسینی دولت‌آبادی، ۱۳۹۳).

در بخش دوم این نوشتار، به قابلیت و نحوه اعمال اصل برابری در خلق پول، دو سطح بانکداری مرکزی و بانکداری غیر مرکزی، به شرح ذیل پرداخته شد:

نحوه اعمال اصل برابری	امکان اعمال اصل برابری
* خلق پول با پشتوانه صورت پذیرد. * تخصیص پول با شاخص‌های مولدیت و تأمین حداقل معاش و بهره‌مندی ناشی از کار صورت پذیرد.	* خلق پول به‌عنوان ابزار سریع بازتوزیع ثروت در دست حاکم اسلامی است. * تبعات مضر خلق پول مثل تورم، ذاتی آن نبوده و ناشی از سوءمدیریت آن است؛ ازاین‌رو خلق پول، ذاتاً برابری را بازتولید نمی‌کند، بلکه ممکن است سیاستگذاری خطا، به تولید نظام‌مند نابرابری منجر شود.
* برای جلوگیری از خلق پول بی‌قید و شرط بانک‌ها، چهار زمینه اصلی که مقدمه خلق پول هستند، بررسی شد: ۱. عدم شفافیت در قوانین و مقرراتی مثل بخشنامه‌های حاکم بر هیأت انتظامی بانک‌ها یا الزامات حاکم بر بانک‌ها، از یک طرف و عدم شفافیت اطلاعات بانک‌ها از طرف دیگر زمینه تولید نظام‌مند نابرابری را از طریق شبکه بانکی فراهم می‌کند. ۲. عدم شفافیت در ترکیب سهامداران بانک‌ها با فراهم کردن امکان اعمال نفوذ سرمایه‌داران می‌تواند به شکل‌گیری مالک واحد در بانک‌ها منجر شود و قدرت خلق پول بانک‌ها را به‌صورت نهانی، در مسیر تداول ثروت میان گروهی خاص، صرف کند. ۳. الزامات حاکم بر تسهیلات خرد و تسهیلات کلان و نظام وثایق نشان می‌دهد اعطای تسهیلات بانکی به‌عنوان یکی از زمینه‌های جدی خلق پول، به‌صورت نظام‌مند نابرابری ایجاد می‌کند. ۴. الزامات حاکم بر سرمایه‌گذاری بانک‌ها، به‌هیچ‌وجه کنترل‌کننده بانک‌ها نبوده و به‌صورت نظام‌مند زمینه ایجاد نابرابری را در بازارهای دیگر مثل بازار سرمایه فراهم می‌کند.	* خلق پول ویژگی ذاتی شبکه بانکی است. * در صورت سوء مدیریت (پول‌پاشی)، انحراف منابع مالی و... به کاهش تولید واقعی، افزایش تقاضای کاذب و تورم منجر خواهد شد؛ ازاین‌رو مجدداً باید تأکید کرد که اصل خلق پول، نابرابری را بازتولید نمی‌کند، بلکه این امر تبعات سوء مدیریت آن است.

بانکداری مرکزی

بانکداری تجاری

مهم‌ترین ملاحظه در جدول بالا، آن است که علاوه بر نفی تبعیضات ناروا، سعی کرده تا شاخص‌های تبعیض مثبت در خلق پول را نیز، تبیین کند، لکن ملاک‌های ارائه‌شده، بی‌شک نمی‌توانند بدون یاری دانشمندان علم اقتصاد، نتایج مطلوب را تضمین کنند.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. پتفت، آرین و مرکز مالیری، احمد (۱۳۹۷). مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری؛ امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی‌های قضایی (نسخه دوم). تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه.
۲. توتونچیان، ایرج (۱۳۷۵). اقتصاد پول و بانکداری. تهران: مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی.
۳. توتونچیان، ایرج (۱۳۸۴). پول و بانکداری اسلامی و مقایسه آن با نظام سرمایه‌داری (نسخه دوم). تهران: توانگران.
۴. توسلی، حسین (۱۳۷۵). مبانی نظری عدالت اجتماعی. تهران: بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی.
۵. رابینز، لایوتل (۱۳۸۳). تاریخ اندیشه اقتصادی. ترجمه آزاد ارمکی، تهران: نی.
۶. کرمی، محمدمهدی و پورمند، محمد (۱۳۹۰). مبانی فقهی اقتصاد اسلامی. تهران: سمت.
۷. مطهری، مرتضی (۱۳۸۰). مجموعه آثار، ج ۲۱. تهران: صدرا.
۸. موسویان، سیدعباس و میثمی، حسین (۱۳۹۶). بانکداری اسلامی، بانکداری مرکزی اسلامی و سیاست‌گذاری پولی و ارزی. پژوهشکده پولی و بانکی.
۹. میرمعزی، سیدحسین (۱۳۹۰). نظام اقتصادی اسلام. تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
۱۰. هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۹۱). اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری). تهران: خرسندی، چاپ دوم.

ب) مقالات

۱۱. باقری، علی؛ حسنی، علیرضا و رستمی، ولی (۱۳۹۸). عدالت تقنینی از دیدگاه فقه امامیه و حقوق ایران. مجله مبانی فقهی حقوق اسلامی، ۹-۳۳.
۱۲. توسلی، محمداسماعیل؛ مجاهدی مؤخر، محمدمهدی و خرسندی، مرتضی (۱۳۹۹). تبیین ماهیت بانکداری غربی، بانکداری بدون ربا، بانکداری اسلامی. فصلنامه تحقیقات بنیادین علوم انسانی، ۸۵-۱۰۸.
۱۳. حسینی دولت‌آبادی، سیدمهدی (۱۳۹۳). ترتیبات خلق پول عادلانه. فصلنامه تحقیقات بنیادین علوم انسانی، ۳۳-۴۶.
۱۴. سبحانی، حسن و درودیان، حسین (۱۳۹۵). ارزیابی توجیه‌پذیری خلق پول به وسیله سیستم بانکی در نظام بانکداری اسلامی. فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی، ۳۱-۵۴.
۱۵. سیفی‌پور، رویا؛ امین رشتی، ناریس و نوابی زند، کامران (۱۳۹۷). بررسی آثار سیاست اعتباری خرد بر شاخص توزیعی درآمد به تفکیک استان‌های کشور. مجله اقتصاد مالی، ۱۲۷-۱۴۶.
۱۶. صمصامی، حسین و کیانپور، فرشته (۱۳۹۴). بررسی امکان خلق پول توسط نظام بانکی در نظام مالی اسلامی. فصلنامه معرفت اقتصاد اسلامی.

۱۷. عالی‌پناه، علیرضا و تاج لنگرودی، محمدحسن (۱۳۹۶). بررسی فقهی خلق پول به‌وسیله بانک‌های تجاری. دوفصلنامه علمی تخصصی پژوهشنامه میان‌رشته‌ای فقهی، ۶۵-۹۴.
۱۸. علوی، سیداسحاق و انس الزرقا، محمد (۱۳۷۹). عدالت توزیعی در اسلامی. نامه مفید، ۱۰۹-۱۳۳.
۱۹. علی اکبریان، حسن (۱۳۹۸). ضابطه عدالت توزیعی در اقتصاد و سیاست. فصلنامه علوم سیاسی، ۳۳-۵۵.
۲۰. کریمی وردنجانی، رضا؛ حسن‌زاده سروستانی، حسین؛ قوام، محمدحسین و غفاری، امیر (۱۳۹۹). شناسایی و رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر ایجاد پدیده بنگاهداری در نظام بانکی جمهوری اسلامی ایران و تبیین پیامدهای حاصل از آن. دوفصلنامه علمی تحقیقات مالی اسلامی، ۳۷۷-۴۱۰.
۲۱. کمیجانی، اکبر؛ ابریشمی، حمید و روحانی، سیدعلی (۱۳۹۷). ماهیت بانک و فرایند خلق پول بانکی؛ نقد دیدگاه‌های رایج و دلالت‌ها. فصلنامه جستارهای اقتصادی ایران، ۱-۳۰.
۲۲. مرادی، یاسر (۱۳۹۸). چالش‌های حقوقی وصول مطالبات مؤسسه‌های اعتباری. فصلنامه مطالعات مالی و بانکداری اسلامی، ۴۳-۶۸.
۲۳. مزینی، امیرحسین و قربانی، سعید (۱۳۹۳). نقشه راه مدیریت بهینه سیاست پولی در اقتصاد ایران. فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، ۴۱-۶۰.
۲۴. منظور، داود و عباسی کلاش، مصطفی (۱۳۹۸). نقش شفافیت در کاهش تعارض منافع و جلوگیری از فساد. فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، ۸۷-۱۰۳.
۲۵. میرمعزی، سیدحسین (۱۳۸۴). الگوی ذخایر سپرده‌های بانکی در بانکداری اسلامی. فصلنامه اقتصاد اسلامی، ۴۵-۷۴.
۲۶. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۳). مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین. تهران: نشریه حقوق اساسی.
۲۷. یزدان‌پناه، محسن (۱۳۹۶). خلق اعتبار، اثر هماهنگی و امکان جهش اقتصادی در نتیجه یک سیاست‌گذاری پولی توسعه‌ای؛ نقدی بر تحلیل دکتر حامد قدوسی. جستارهای مبین، ۱-۹.

ج) پایان‌نامه‌ها

۲۸. حبیب‌اله پورزرشکی، مصطفی (۱۴۰۱). بررسی چالش‌های نظام ارزش‌گذاری وثایق در عملیات بانکداری جمهوری اسلامی ایران و ارائه راهکارهایی به‌منظور تحقق بند ۹ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی. تهران: پایان‌نامه مقطع کارشناسی ارشد؛ دانشگاه امام صادق(ع).
۲۹. شرف‌الدین، سیدمحمدعلی (۱۳۹۸). پایان‌نامه کارشناسی ارشد: مبنا و کارکرد اصل عقلانیت با تحلیل رویه قضایی دیوان عدالت اداری. تهران: پایان‌نامه مقطع کارشناسی ارشد؛ دانشگاه امام صادق(ع).

د) گزارش پژوهشی

۳۰. حسینی دولت‌آبادی، سیدمهدی (۱۳۹۳). آثار و پیامدهای خلق پول بانک‌های تجاری. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲. انگلیسی

A) Books

1. Basel II. (June 2004). *Basel II: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework*. Basel, Switzerland: Basel Committee on Banking Supervision.
2. Davis, G. (2002). *A History of Money, from Ancient Times to the Present Day*. Cardiff: University of Wales Press.
3. Hülsmann, J.G. (2008). *The Ethics of Money Production*. Ludwig von Mises Institute.
4. Ingham, G. (2004). *The Nature of Money*. Cambridge: Polity Press.

B) Articles

5. Fisher, I. (1936). 100% Money and the Public Debt. *Economic Forum*, 406-420.
6. Jakab, Z., & Kamphof, M. (2014). Banks are not intermediaries of loanable funds and why this matters. *Bank of England Working Paper*, No.529
7. Werner, R. (2009). Can banks individually create money out of nothing? - The Theories and the Empirical Evidence. *International Review of Financial Analysis*.