

عنوان نشست: چالش‌های طرح اصلاح نظام بانکداری کشور

واحد برگزار کننده نشست:	پژوهشکده اقتصاد
مسئول نشست:	دکتر فتح اله تاری (عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)
تاریخ برگزاری نشست:	۱۴۰۱/۰۳/۱۷
اعضای هیأت علمی:	دکتر فتح اله تاری (عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)
نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مرتبط:	دکتر حسین باز محمدی (کارشناس ارشد بانک مرکزی)
مسأله محوری نشست:	نظام بانکداری کشور
سازمان‌های هدف توصیه سیاستی:	بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

چکیده مباحث طرح شده (مقدمه، چالش‌ها و مشکلات پیش رو):

نرخ‌های رشد بلندمدت پنجاه ساله (درصد)، متوسط سالانه (۱۳۵۰-۱۴۰۰)	
پایه پولی	۲۴/۹
نقدینگی	۲۷/۴
ضریب فزاینده نقدینگی	۲/۶
نرخ رشد سرعت گردش نقدینگی	-۲/۱
تولید ناخالص داخلی حقیقی	۲/۴
تورم (شاخص قیمت مصرف کننده)	۱۸/۷

پایه پولی به‌طور متوسط در این ۵۰ سال ۲۴/۹ درصد رشد کرده است؛ یعنی هر سال پایه پولی به‌طور متوسط نزدیک ۲۵ درصد رشد کرده است. نقدینگی ۲۷/۴ درصد رشد کرده است. ضریب فزاینده ۲/۶ درصد، سرعت گردش پول ۲/۱- درصد (زیرا که تولید اسمی ما به اندازه نقدینگی رشد نکرده)، تولید ناخالص داخلی حقیقی ۲/۴ و شاخص تورم ۱۸/۷ رشد کرده است.

در این دوره ۵۰ ساله کل‌های پولی (پایه پولی و نقدینگی) نرخ‌های رشدی را داشته‌اند که نامتناسب با رشد تولید است. یک همبستگی بالایی بین رشد کل‌های پولی و تورم وجود دارد. نرخ‌های تورم و کل‌های پولی ما بالاست و هیچ تناسبی هم با رشد ناخالص داخلی ما ندارد.

سهم منابع پایه پولی از رشد آن (واحد درصد)، متوسط سالانه (۱۳۵۰ - ۱۴۰۰)	
۲۴/۹	پایه پولی
۱۹/۹	خالص دارایی‌های خارجی
۸/۸	خالص بدهی دولت
۶/۲	بدهی بانک‌ها
-۱۰/۰	خالص سایر

در بلندمدت پایه پولی ۲۴/۹ درصد رشد کرده. ببینیم در این افزایش، بیشترین مشارکت را کدام مورد داشته است. در این دوره ۵۰ ساله، ۱۹/۹ درصد مربوط به افزایش خالص دارایی‌های بانک مرکزی است یعنی درآمدهای نفتی که دولت مرتباً می‌خواهد استفاده کند؛ این دلارهای نفتی به بانک مرکزی تحویل داده شده و بانک مرکزی به دولت، ریال پرداخته است. خالص بدهی دولت به بانک مرکزی ۸/۸ واحد درصد را نشان می‌دهد. بدهی بانک‌ها ۶/۲ واحد درصد و خالص سایر هم ۱۰- واحد درصد هست. جمع این ۴ آیت می‌شود ۲۴/۹ درصد؛ یعنی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی بیشترین سهم را در رشد پایه پولی دارد و چون یک متغیر برون‌زا هم هست که بانک مرکزی خیلی کنترلی بر آن نداشته، اینجا این تردید به وجود می‌آید که پس بانک مرکزی چه کار می‌کرده؟ سیاست‌گذاری پولی کجا بوده؟ آیا اهدافی را داشت که دنبال کند؟

بانک مرکزی باید ثبات مالی را هم به وجود بیاورد و نگه دارد. این در حالی است که بانکدار دولت هم بوده است. در حالی که بانک این حکم قانونی را داشته است و از آن طرف قانون‌گذار یک استقلال برای بانک مرکزی فراهم نکرده، نه در قانون و نه در عمل که باعث سلطه مالی دولت و سلطه مالی بانک‌ها بر بانک مرکزی شده است و لذا این وضعیت به وجود آمده که ترازنامه بانک مرکزی خارج از اراده و کنترل مقام پولی و سیاست‌گذار پولی رشد کرده است.

در مورد قانون پولی و مالی کشور خودمان که در تیرماه ۱۳۵۱ به تصویب رسید، در طی زمان، اصلاحات زیادی داشته است. اصلاحات از سال ۱۳۵۳ شروع می‌شود، ۱۳۵۴ یک بار

فصل دوم : توصیه‌های سیاستی نشست‌ها به تفکیک ... ۳۶۸

دیگر اصلاح می‌شود، سپس لایحه قانون اصلاح قانون پولی و بانکی ۱۳۵۸ را داریم، لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها سال ۱۳۵۸ و ... به همین ترتیب نزدیک به ۱۲ یا ۱۳ مورد اصلاحات داشتیم. اصلاحاتی که آن زمان شروع شده و هنوز به نتیجه نرسیده چون ذینفعان زیادی وجود دارند و مانع می‌شوند.

وقتی به بانک مرکزی استقلال داده می‌شود باید با بقیه ساختارهای حاکمیتی ما سازگار باشد. سطح توسعه اقتصادی و توسعه نهادی کشور در نظر گرفته شده باشد تا کارایی داشته باشد. بالاترین رکن بانک مرکزی هیئت عالی بانک مرکزی است. این هیئت عالی در قانون پولی و بانکی فعلی ما همان شورای پول و اعتبار است که به خاطر آنکه اعضای آن شورا از وزرا، رئیس سازمان برنامه، ... و یا نمایندگان رئیس‌جمهور هستند، از استقلال خوبی برخوردار نیست و نمی‌تواند تصمیمات مستقل معطوف به یک هدف مشخص مثل ثبات قیمت‌ها یا کنترل تورم را بگیرد و خیلی ملاحظات دیگر در تصمیم‌های آن دخالت دارد.

دولت از بانک مرکزی به عنوان ابزار استفاده می‌کند و عملاً مستقل نیست. وقتی چند هدف برای بانک مرکزی تعریف می‌شود، عملاً امکان‌پذیر نیست.

سپس دستورالعمل‌هایی که بانک‌ها برای اجرای آیین‌نامه می‌نویسند، فضای بهتری برای دور زدن قانون پیدا می‌کنند. مکانیزم قانون یا قوانین نویسی به گونه‌ای است که در سال‌های بعد چالش‌های متعدد خواهیم داشت. همان قانون بانکداری بدون ربا به ازای هر فصلش، آیین‌نامه‌های جداگانه نوشته شد. پس یک بخش قانون‌گذاری همیشه معطل آیین‌نامه‌هاست. بعد دستورالعمل داریم که باید بانک مرکزی بدهد.

متأسفانه در سیستم قانون‌گذاری چالش‌هایی است؛ اما مهم‌ترین چالش این است که در قوانین جزئیات ذکر نمی‌شود زیرا که نوعاً تخصص ندارند. بعد موکول می‌شود به آیین‌نامه و دستورالعمل. بسیاری از این قوانین که تصویب می‌شود عملاً آخرش با چالش دست‌کاری آیین‌نامه‌ها مواجه می‌شود. قانون بانکداری بدون ربا در سال ۱۳۶۲ به تصویب رسید و از ابتدای ۱۳۶۳ به اجرا درآمد، برای فصول مختلف آن آیین‌نامه‌های اجرایی نوشته شد. در آیین‌نامه‌ها نیز بخشی از دستورات اجرایی کلی ذکر شد و موکول به دستورالعمل گردید.

همین کار موجب می‌شود که ابتدا آیین‌نامه بعضاً به شکلی نوشته شوند که از روح قانون دور شوند. نمونه بارز آن نرخ کارمزد قرض‌الحسنه است نحوه دریافت کارمزد در قانون ذکر نشده است.

مثلاً یکی از مواردی که من در هیچ جای دنیا ندیدم در بانک مرکزی کشور ما وجود دارد: ضرب سکه طلا و فروش آن است کشورهای دیگر ضرب سکه به صورت مناسبی دارند ولی آنچه که الان در کشور ما است، یک قدرتی به بانک مرکزی داده‌اند که ضرب سکه طلا در انحصار بانک مرکزی باشد. طبعاً درآمذزایی خوبی دارد. آیا زیورآلات طلا را هم در اختیار بانک مرکزی بگذاریم؟ اگر نه، چه دلیلی دارد که سکه طلا در بازار توسط بانک مرکزی ضرب شود. در مورد سکه‌های پارسیان هم با اعتراض بانک مرکزی مجبور شدند که شکل آن را از حالت گرد خارج کنند تا بتوانند در بازار رایج کنند. در حال حاضر آن قدر که چالش در مورد سکه طلای بانک مرکزی در بازار هست، در مورد سکه طلا و زیورآلات طلا نیست. یا در نظام بانکی در اقتصاد ایران، حداقل ۵۰ درصد قدرت در دست بانک ملی است. در حقیقت کل اقتصاد را در اختیار خودش دارد. لذا انگیزه رقابت از بین می‌رود و بانک‌های خصوصی عملاً امکان رشد پیدا نمی‌کنند.

توصیه‌های سیاستی:

بانک مرکزی باید از سایر ارکان حکومت (قوای سه‌گانه) جدا باشد مخصوصاً قوه مجریه زیرا یکی از ذینفعان اصلی، دولت است که از سیاست‌های پولی می‌تواند به نفع خودش استفاده کند. نباید دولت به راحتی به منابع و اختیارات بانک مرکزی برسد و امکان کنترل مقام پولی یا تغییرات ناخواسته در ترازنامه بانک مرکزی را داشته باشد. پس استقلال بانک مرکزی از قوه مجریه به طور ویژه اهمیت دارد.

تأکید بر این است که اهداف بانک مرکزی باید به صورت سریع در قانون تأسیس آن آورده شود و پاسخگویی پولی و شفافیت در مورد چگونگی دستیابی به دلایل ناتوانی در رسیدن به اهداف وجود داشته باشد. در قوانین اکثر بانک‌های مرکزی، اهداف این نهاد مهم و حاکمیتی

فصل دوم: توصیه‌های سیاستی نشست‌ها به تفکیک ... ۳۷۰

در حفظ ثبات قیمت‌ها، کمک به رشد تولید ملی، کمک به ایجاد اشتغال و کمک به ایجاد حفظ ثبات مالی محدود می‌شود. در همه این‌ها ذکر می‌شود که ثبات قیمت‌ها هدف اصلی و اولویت‌دار بانک مرکزی است؛ یعنی تعریف عملیاتی ثبات قیمت‌ها: نرخ تورم پایین و باثبات

بنابراین اگر بخواهیم قانون پولی و بانکی را اصلاح کنیم، اهم کارهایی که باید انجام دهیم به قرار زیر است:

۱- موادی که منسوخ شده‌اند باید کنار بگذاریم و ناقض استقلال یا شخصیت حقوقی مستقل برای بانک مرکزی هم هستند، حذف کنیم و بجایش موادی را وارد کنیم که استقلال را به بانک مرکزی (در سطح اجماع مجموعه حاکمیت) بدهد.

۲- احکام جدید برای تقویت استقلال، شفافیت و پاسخگویی باید به قانون اضافه شود.

۳- احکام جدیدی برای تقویت جایگاه تنظیمی (شبه تقنینی) و جایگاه نظارتی وارد قانون شود.

۴- شخصیت حقوقی مستقل بانک مرکزی را باید به درستی تعریف کنیم و جایگاه قانونی-اش باید مشخص باشد.

۵- تعیین صریح هدف قانونی بانک مرکزی باید اتفاق بیفتد (ثبات قیمت‌ها).

۶- ارتباط با دولت مشخص باشد. اگر قرار است به دولت تنخواه داده بشود چه ضوابطی دارد.

۷- ارتباط با بانک‌ها معلوم شود.

۸- ارتباط با جامعه معلوم شود.

بعد از آسیب‌شناسی، از بین الگوهای کشورهای مدنظر، یک الگو را باید برای خودمان انتخاب کنیم نه ترکیبی و دلخواهی.

بنابراین باید بازنگری به گونه‌ای باشد که در مرحله تدوین، قوانین به گونه‌ای دقیق نوشته شود که اجازه دست زدن داده نشود و محول به آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها نشود و یک قانونی مدون شود که حداقل برای چند سال دچار چالش نشود.

- لازم است که در هنگام تدوین طرح یا لایحه - اشکال‌های موجود در قانون فعلی احصا شود و سپس درون طرح مشخص گردد که در کدام موارد و به چه شکل در جهت اصلاح گام برداشته شده است تا قابل ارزیابی باشد.
- نکات مهم مختلفی در این زمینه وجود دارد که می‌تواند در قالب جلسات دیگری مورد ارزیابی قرار گیرد. بستگی به نیاز دستگاه‌های ذی‌ربط از جمله مجلس شورای اسلامی دارد که در صورت اعلام نیاز، با مشارکت بیشتر دست‌اندرکاران برگزار خواهد شد.