

مخصوص صحن علنی

نیت: ۵۸

شهریور ۱۴۰۱

مسلسل: ۴-۱۸۳۰۷

دوره یازدهم - سال سوم

اظهار نظر کارشناسی در خصوص گزارش شور دوم  
طرح «بانکداری جمهوری اسلامی ایران»  
(مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی)  
۴. پاسخ اجمالی به سؤالات متداول



دفتر مطالعات اقتصادی



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۴-۱۸۳۰۷

کد موضوعی: ۲۲۰

شناسنامه گزارش

**عنوان گزارش:** اظهار نظر کارشناسی در خصوص گزارش شور دوم طرح «بانکداری جمهوری اسلامی ایران» (مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی) ۴. پاسخ اجمالی به سؤالات متداول

**نام دفتر:** مطالعات اقتصادی (گروه پولی و بانکی)

**تهیه و تدوین:** محمد جمور

**مدیر مطالعه:** میثم خسروی ویشکائی

**ناظران علمی:** موسی شهبازی غیائی، سید علی روحانی

**اظهار نظر کنندگان:** امین‌اله پاک‌نژاد، علی فرنام

**واژه‌های کلیدی:**

۱. طرح بانک مرکزی

۲. خلق پول

۳. اصلاح نظام بانکی

۴. اقتدار نظارتی



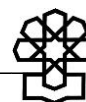
تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۶/۵

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱. چکیده..... ۱
۲. آیا موضوع بانک مرکزی و قوانین مرتبط با آن بهتر نیست از طریق پیشنهاد دولت در قالب لایحه مسیر قانونی را طی کند؟..... ۲
۳. پس از تصویب این طرح ساختار کلی بانک مرکزی چگونه خواهد شد؟..... ۳
۴. ترکیب اعضای هیئت عالی و نحوه انتخاب آنها چگونه است؟..... ۴
۵. دوره مسئولیت اعضای غیراجرایی پنج سال است اما برای دور اول یک نفر اقتصاددان و یک نفر متخصص بانکداری برای دوره ۲/۵ ساله انتخاب می‌شود. این پیشنهاد به چه دلیل است؟..... ۴
۶. ترکیب اعضای هیئت نظار و نحوه انتخاب آنها چگونه است و این هیئت چه تفاوتی با هیئت انتظامی دارد؟..... ۵
۷. ملاحظات شرعی و اسلامی در این طرح چگونه دیده شده است؟..... ۵
۸. آیا طرح وابستگی دولت به بانک مرکزی را کاهش داده است؟..... ۷
۹. چه تمهیداتی برای شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی در نظر گرفته شده است؟..... ۸
۱۰. در طرح چه تمهیداتی برای نظارت بر بانک‌ها و خاتمه دادن به بی‌انضباطی آنها اندیشیده شده است؟..... ۸
۱۱. آیا تصویب این طرح مسئله ناترازی شبکه بانکی را حل می‌کند؟ آیا معضل ناترازی شبکه بانکی مانعی برای به ثمر نشستن این طرح نیست؟..... ۹
۱۲. آیا طرح به مسئله مدیریت خلق پول توجه کرده است؟ چگونه؟..... ۹
۱۳. چه تمهیداتی برای کنترل تعارض منافع در بانک مرکزی اندیشیده شده است؟..... ۱۰
۱۴. هیئت انتظامی و نحوه رفع ابهامات ناظر به آن در طرح چگونه دیده شده است؟..... ۱۱
۱۵. آیا با تصویب این طرح مشکل تورم در کشور حل می‌شود؟..... ۱۲
۱۶. تاریخچه اجمالی شکل‌گیری طرح و پیشرفت مراحل آن چگونه بوده و چه مدت طول کشیده است؟..... ۱۳
۱۷. اصلی‌ترین تفاوت‌های متن نهایی شور دوم که در حال حاضر به صحن علنی ارسال شده است با متن نهایی شور اول چیست؟..... ۱۴
۱۸. جمع‌بندی..... ۱۵





اظهار نظر کارشناسی در خصوص گزارش شور دوم طرح  
«بانکداری جمهوری اسلامی ایران» (مسئولیت، اهداف، ساختار و  
وظایف بانک مرکزی) ۴. پاسخ اجمالی به سؤالات متداول

چکیده

پس از تصویب کلیات طرح «مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» در صحن علنی مجلس شورای اسلامی، انتقادات و پیشنهادهای صاحب نظران در مورد طرح به کمیسیون اقتصادی مجلس و مرکز پژوهش‌ها ارسال شد. در خلال بررسی انتقادات و پیشنهادهای واصله، برخی ابهام‌ها و سؤال‌ها با تناوب بالا در نظرات کارشناسان وجود داشت که بررسی و پاسخ به آنها می‌تواند به شناخت دقیق‌تر ابعاد طرح مزبور کمک کند. بنابراین در متن پیش‌رو سؤال‌های متداول ذیل ناظر به طرح بانک مرکزی (که در حال حاضر برای بررسی به صحن علنی ارسال شده)، پاسخ داده شده است:

۱. آیا موضوع بانک مرکزی و قوانین مرتبط با آن بهتر نیست از طریق پیشنهاد دولت در قالب لایحه مسیر قانونی را طی کند؟
۲. پس از تصویب این طرح ساختار کلی بانک مرکزی چگونه خواهد شد؟
۳. ترکیب اعضای هیئت عالی و نحوه انتخاب آنها چگونه است؟
۴. دوره مسئولیت اعضای غیراجرایی پنج سال است اما برای دور اول یک نفر اقتصاددان و یک نفر متخصص بانکداری برای دوره ۲/۵ ساله انتخاب می‌شود. این پیشنهاد به چه دلیل است؟
۵. ترکیب اعضای هیئت نظار و نحوه انتخاب آنها چگونه است و این هیئت چه تفاوتی با هیئت انتظامی دارد؟
۶. ملاحظات شرعی و اسلامی در این طرح چگونه دیده شده است؟
۷. آیا طرح وابستگی دولت به بانک مرکزی را کاهش داده است؟
۸. چه تمهیداتی برای شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی در نظر گرفته شده است؟
۹. در طرح چه تمهیداتی برای نظارت بر بانک‌ها و خاتمه دادن به بی‌انضباطی آنها اندیشیده شده است؟
۱۰. آیا تصویب این طرح مسئله ناترازی شبکه بانکی را حل می‌کند؟ آیا معضل ناترازی شبکه بانکی مانعی برای به ثمر نشستن این طرح نیست؟
۱۱. آیا طرح به مسئله مدیریت خلق پول توجه کرده است؟ چگونه؟
۱۲. چه تمهیداتی برای کنترل تعارض منافع در بانک مرکزی اندیشیده شده است؟
۱۳. هیئت انتظامی و نحوه رفع ابهامات ناظر به آن در طرح چگونه دیده شده است؟
۱۴. آیا با تصویب این طرح مشکل تورم در کشور حل می‌شود؟

۱۵. تاریخچه اجمالی شکل‌گیری طرح و پیشرفت مراحل آن چگونه بوده و چه مدت طول کشیده است؟  
 ۱۶. اصلی‌ترین تفاوت‌های متن نهایی شور دوم که در حال حاضر به صحن علنی ارسال شده است با متن نهایی شور اول چیست؟

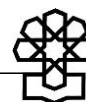
شایان ذکر است که متن نهایی شور اول و دوم طرح یادشده تفاوت‌هایی با یکدیگر دارند که در متن حاضر پاسخ سؤال‌ها براساس نسخه نهایی شور دوم که به صحن علنی ارسال شده، تنظیم شده است. البته تفاوت‌های اصلی شور دوم نسبت به شور اول نیز در سؤال پایانی توضیح داده شده است.

### ۱. آیا موضوع بانک مرکزی و قوانین مرتبط با آن بهتر نیست از طریق پیشنهاد دولت در قالب لایحه مسیر قانونی را طی کند؟

با توجه به اینکه بعد از تصویب قانون، دولت باید نسبت به اجرای آن اقدام کند، در حالت معمول بهتر است دولت و بدنه کارشناسی آن نسبت به پیشنهاد لایحه اقدام نمایند. به عبارت دیگر یک قاعده کلی در قانونگذاری این است که اصلاحات قانونی به‌ویژه اصلاحات اساسی در حوزه‌هایی چون نظام پولی و بانکی بهتر است با پیشنهاد قوه مجریه و در قالب ارائه لایحه صورت پذیرد که مرکز پژوهش‌ها نیز در طول سالیان گذشته در ارزیابی و اظهارنظر پیرامون طرح‌های مرتبط با قوانین بانکداری و بانک مرکزی این اصل را به‌طور کلی مطرح کرده است<sup>۱</sup> اما با وجود قاعده کلی ارائه لایحه از طرف قوه مجریه، شرایطی پیش می‌آید که باید قوه مقننه نسبت به ارائه پیشنهاد و طرح اقدام کند. یکی از این شرایط که در مورد اصلاح قوانین بانک مرکزی وجود دارد، تعارض منافع دولت و دستگاه‌های دولتی برای ارائه لایحه در این زمینه است. به‌طور دقیق‌تر پیشنهاد لایحه با مضامین استقلال بانک مرکزی از دولت، شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی، مقررات مربوط به بانک‌های دولتی و نظارت مقتدرانه بر آنها، به‌علت تعارض منافع از جانب دولت پیشنهاد نمی‌شود<sup>۲</sup>.

تجربه دولت‌های گذشته در مورد وعده‌های مکرر ارسال لایحه با موضوع‌های اصلاح قوانین پولی و بانکی و عدم انجام اقدام عملی نیز حاکی از این مشکل است. به‌طور خاص در مورد اصلاح قوانین بانک مرکزی، از ابتدای دهه ۸۰ لویج دوگانه بانکداری و بانک مرکزی در بانک مرکزی کلید خورد اما این اقدام در دولت‌های نهم و دهم به سرانجام نرسید. در دولت یازدهم نیز سرعت رسیدگی به این موضوع کندتر شد اما در نهایت لایحه‌ای با عنوان «اصلاح قانون پولی و بانکی کشور» به مجلس ارسال شد که تنها به موضوعات تقویت قدرت نظارتی بانک مرکزی توجه داشت. همچنین قانون بانکداری بدون ربا سال ۱۳۶۲ به‌صورت آزمایشی برای مدت پنج سال تصویب شد اما تاکنون این قانون تغییر پیدا نکرده و صرفاً برخی مواد آن در قوانین مختلف اصلاح شده است. موضوع و مشکل عدم تمایل دولت به اصلاحات پولی و بانکی به‌قدری شایع است که حتی در دولت دوازدهم نیز که اصلاح قانون پولی و بانکی از طریق

۱. ر.ک به گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس درخصوص طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران به شماره مسلسل ۱۸۳۰۷-۳.  
 ۲. این موارد و سایر موضوعات مشابه در گزارش مرکز پژوهش‌ها با عنوان «اصلاح قوانین نظام بانکی؛ بررسی ابعاد و نحوه مواجهه با طرح‌ها و لویج پولی و بانکی» به شماره مسلسل ۱۶۷۴۵ بررسی شده است.

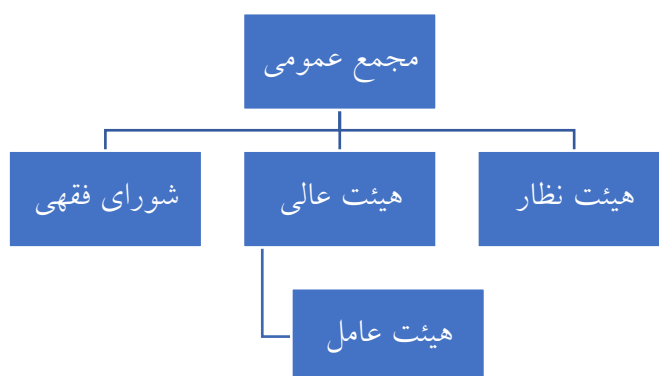


مجلس شورای اسلامی در حال تکمیل بود، عده‌ای از صاحب‌نظران تصویب طرح بانک مرکزی در مجلس را محدود کردن دولت جدید (دولت سیزدهم) در اصلاحات اقتصادی قلمداد کرده و با آن مخالف بودند. در مجموع از لحاظ قانون اساسی، مجلس نیز در کنار دولت می‌تواند طرح‌هایی را برای تصویب پیشنهاد داده و حتی امکان تغییر هر نوع لایحه ارسالی دولت در مجلس وجود دارد. بنابراین به‌علت وجود تعارض منافع در ارکان دولت نسبت به ارسال لایحه با مضامینی نظیر استقلال بانک مرکزی از دولت، تقویت شفافیت، پاسخگویی و نظارت بانک مرکزی بر بانک‌های دولتی و همچنین تجربه ناموفق اصلاح قوانین پولی و بانکی و عدم ارسال لایحه از طرف دولت و ضرورت اصلاح قوانین نظام بانکی در کشور، ضروری است مجلس شورای اسلامی اصلاحات لازم را در قالب طرح به انجام رساند.

## ۲. پس از تصویب این طرح ساختار کلی بانک مرکزی چگونه خواهد شد؟

ارکان بانک مرکزی در نمودار ۱ نمایش داده شده است. همان‌طور که مشخص است در شور دوم طرح، ارکان بانک مرکزی عبارتند از: مجمع عمومی، هیئت عالی، هیئت نظار، هیئت عامل و شورای فقهی. مجمع عمومی به‌عنوان اولین رکن بانک مرکزی متشکل از رئیس‌جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه و دو نفر اقتصاددان، یک نفر به انتخاب رئیس قوه مقننه و یک نفر به انتخاب رئیس قوه قضائیه است. از جمله وظایف مجمع عمومی، انتخاب اعضای هیئت نظار، بررسی و تصویب صورت‌های مالی بانک مرکزی و اتخاذ تصمیم نسبت به گزارش‌های هیئت نظار است.

### نمودار ۱. ارکان بانک مرکزی در متن نهایی شور دوم



هیئت عامل نیز متشکل از رئیس کل بانک مرکزی، قائم مقام و معاونین رئیس کل است. رئیس کل بالاترین مقام اجرایی بانک مرکزی است و مسئولیت اداره بانک مرکزی و اجرای قوانین و مقررات مرتبط با وظایف و اختیارات بانک مرکزی را برعهده دارد. همچنین رئیس کل در قبال اقدامات بانک مرکزی پاسخگو است. در مورد ارکان دیگر بانک مرکزی در سؤال‌های بعدی توضیح داده شده است.

### ۳. ترکیب اعضای هیئت عالی و نحوه انتخاب آنها چگونه است؟

هیئت عالی متشکل از هفت نفر شامل وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، رئیس کل بانک مرکزی و چهار نفر اعضای غیراجرایی (حقیقی) است (ماده ۷). این هیئت وظایفی از جمله تعیین سیاست‌های پولی، نظارت بر عملکرد هیئت عامل، اتخاذ تصمیمات مربوط به وظیفه نظارتی بانک مرکزی بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی را برعهده داشته و در واقع جایگزین شورای پول و اعتبار می‌شود.

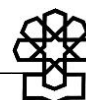
رئیس کل بانک مرکزی براساس مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام مورخ ۱۳۹۳/۰۸/۲۴ نصب و عزل می‌شود. بر این اساس شور دوم طرح بانک مرکزی از منظر نصب و عزل رئیس کل بانک مرکزی تفاوتی با قوانین فعلی پیدا نمی‌کند<sup>۱</sup>. به‌طور دقیق‌تر، بر مبنای مصوبه مذکور رئیس کل به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و بعد از تصویب هیئت دولت، با تأیید و حکم رئیس‌جمهور انتخاب می‌شود. همچنین عزل رئیس کل به پیشنهاد رئیس‌جمهور و بعد از تصویب دوسوم اعضای هیئت دولت با حکم رئیس‌جمهور انجام می‌گیرد.

سایر اعضای غیراجرایی (حقیقی) هیئت عالی که متشکل از دو نفر اقتصاددان و دو نفر متخصص بانکداری است به پیشنهاد رئیس کل و تأیید و حکم رئیس‌جمهور انتخاب و از سوی رئیس‌جمهور عزل می‌شوند.

### ۴. دوره مسئولیت اعضای غیراجرایی پنج سال است اما برای دور اول یک نفر اقتصاددان و یک نفر متخصص بانکداری برای دوره ۲/۵ ساله انتخاب می‌شود. این پیشنهاد به چه دلیل است؟

در ادبیات اقتصاد، اثرگذاری سیاست پولی در کوتاه‌مدت و بلندمدت متفاوت از یکدیگر است. بدین صورت که در هنگام اجرای سیاست انبساطی توسط بانک مرکزی در کوتاه‌مدت تأثیرات مثبتی بر رشد و رونق اقتصادی ایجاد شده اما این تأثیرات مثبت در بلندمدت در صورتی که تصمیمات درست اتخاذ نشده باشد، تبدیل به آثار منفی از جمله تورم خواهد شد. با توجه به اینکه سیاست پولی می‌تواند در کوتاه‌مدت به رشد و رونق اقتصادی منجر شود، سیاستگذاران تمایل پیدا می‌کنند با اتخاذ تصمیمات کوتاه‌مدت برای خود مقبولیت کسب کنند. اما آثار مثبت سیاست‌های کوتاه‌مدت می‌تواند با آثار منفی و مخرب بلندمدت که همان تورم است خنثی شود. بنابراین اگر شروع و پایان دوره مسئولیت اعضای هیئت عالی به صورت هم‌زمان باشد، این انگیزه برای آنها وجود دارد که در جهت اهداف سیاسی و ایجاد مقبولیت، در اواخر دوره مسئولیت سیاست‌های انبساطی دنبال کنند. در این شرایط آثار مثبت سیاست پولی که در کوتاه‌مدت اتفاق می‌افتد، در دوره مسئولیت اعضای فعلی هیئت عالی رخ داده و آثار تورمی آن در زمان مسئولیت اعضای دور آینده نمایان می‌شود. بنابراین برای جلوگیری از وقوع چنین اتفاقی، ساختار هم‌پوشان دوره مسئولیت اعضای غیراجرایی هیئت عالی در نظر گرفته شده است. همچنین افرادی که برای مدتی در هیئت عالی عضویت داشته‌اند مزیت دارا بودن تجربه و انباشت دانش را دارند. سازوکار طراحی شده به نحوی است که می‌تواند به انتقال دانش و تجربه اعضای قدیمی‌تر به اعضای جدید کمک کند.

۱. دلیل عدم تغییر این است که ورود مجلس به مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام که توسط مقام معظم رهبری ابلاغ می‌شود مغایر با اصل (۱۱۰) قانون اساسی است و شورای نگهبان از جهت مغایرت با این اصل ایراد خواهد گرفت.



درعین اینکه سازوکار طراحی شده مزایای استفاده مناسب از سیاست پولی و انتقال دانش و تجربه را در پی دارد اما مکانیسم نصب و عزل اعضای هیئت عالی ازسوی رئیس جمهور می تواند این مزیت را تحت تأثیر قرار داده و از بین ببرد. به عبارت دیگر رئیس جمهور می تواند در زمان های مختلف به عزل اعضای هیئت عالی و نصب اعضای جدید مبادرت ورزد که ساختار هم پوشان فوق را از بین خواهد برد.

#### ۵. ترکیب اعضای هیئت نظار و نحوه انتخاب آنها چگونه است و این هیئت چه تفاوتی با هیئت انتظامی دارد؟

برخی اظهارنظرها و مطالب صاحب نظران مختلف در مورد طرح بانک مرکزی به نحوی بود که به نظر می رسید کارکردها و وظایف هیئت نظار با هیئت انتظامی خلط شده است. هیئت نظار وظیفه ای کاملاً متفاوت از هیئت انتظامی دارد. هیئت نظار از طرف مجمع عمومی بانک مرکزی، وظیفه حسابرسی مالی و بازرسی قانونی بانک مرکزی را از طریق حسابرسی صورت های مالی بانک مرکزی، تهیه گزارش های ادواری در خصوص عملکرد بانک مرکزی، تفریغ بودجه بانک مرکزی و ارسال آنها به مجمع عمومی، برعهده دارد. در حالی که هیئت انتظامی وظیفه نظارت بر بانک ها و برخورد با تخلفات آنها را عهده دار خواهد بود. در این چارچوب و متناسب با این وظایف، این هیئت متشکل از پنج نفر حسابرس خبره در امور بانکی با داشتن حداقل ۱۰ سال سابقه مرتبط است که به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی برای مدت دو سال انتخاب می شوند (ماده ۱۷).

به طور خلاصه در طرح جدید، هیئت نظار به عنوان بازوی نظارتی مجمع عمومی بر سایر ارکان بانک مرکزی در نظر گرفته شده است و کارکردی کاملاً متفاوت از هیئت انتظامی بانک مرکزی دارد.

#### ۶. ملاحظات شرعی و اسلامی در این طرح چگونه دیده شده است؟

نظارت های شرعی و فقهی در دو سطح بانک مرکزی و عملیات بانکی (در خصوص عقود شرعی ناظر بر اعطای تسهیلات، دریافت سپرده، جریمه تأخیر و...) قابل پیگیری است، بدیهی است ابعاد فقهی ناظر بر عملیات بانکی در طرح حاضر - که مربوط به اصلاح قانون بانک مرکزی است - نمی گنجد. در مقابل نظارت شرعی و فقهی بر تصمیمات بانک مرکزی لازم است در همین طرح مورد توجه قرار گیرد که این مهم با تمسک به تحکیم و تقویت نهاد شورای فقهی صورت گرفته است. در خصوص شورای فقهی و جایگاه تعریف شده برای آن در طرح بانک مرکزی چند ایراد برخی اشخاص و نهادها مطرح کرده اند که این موارد در ادامه توضیح داده می شود:

#### ایراد اول - شورای فقهی باید در هیئت عالی و هیئت نظار حضور داشته باشد.

در خصوص این ایراد باید گفت از آنجایی که شورای فقهی موظف است انطباق مصوبات هیئت عالی با شرع مقدس را مورد بررسی قرار دهد، عضویت اعضای شورای فقهی (ناظر) در مرجع تصویب کننده مصوبات (تحت نظارت) با اصل استقلال مقام ناظر (که در اینجا مراد شورای فقهی است) همسو نیست.

توجه به وظایف هیئت نظار که عمدتاً حسابرسی مالی و بازرسی قانونی است خود گویای این نکته است که عضویت فقها در هیئت نظار عملاً سنخیتی با شأن فقیه و وظایف شورای فقهی ندارد. عملاً هیئت نظار عملکرد بانک مرکزی را با قانون (که به تأیید شورای نگهبان رسیده) و مقررات (که به تأیید شورای فقهی رسیده است) انطباق می‌دهد.

### ایراد دوم - ایراد حقوق اساسی مبنی بر واگذاری اختیارات شورای نگهبان به شورای فقهی

تداخل اختیارات شورای فقهی با اختیارات فقهای شورای نگهبان ایراد دیگری است که برخی مطرح کرده‌اند که طبق اصل چهار قانون اساسی وظیفه تشخیص انطباق همه قوانین و مقررات مالی با شریعت اسلام برعهده شورای نگهبان قرار داده شده است اما این طرح این وظیفه را در خصوص مقررات بانک مرکزی برعهده شورای فقهی آن بانک نهاده است. پاسخ به این ایراد این است که این شورا در عرض شورای نگهبان طراحی نشده است بلکه در طول آن است. به این معنا که اولاً فقهای این شورا را شورای نگهبان تعیین می‌کنند، ثانیاً در متن طرح تصریح شده که اختیارات شورای فقهی نافذ اختیارات شورای نگهبان نیست لذا شورای نگهبان کماکان می‌تواند بر انطباق مصوبات هیئت عالی با شریعت نظارت داشته باشد و اظهار نظر شورای فقهی محدودکننده اختیارات شورای نگهبان نخواهد بود.

### ایراد سوم - حضور کارشناسان متخصص بانکی و اقتصادی در شورای فقهی با سهمی بیشتر از فقها در

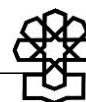
شورای فقهی به معنای تحت الشعاع قرار گرفتن فقهای شورا بوده و مغایر با هدف تأسیس شورا است.

در حال حاضر شورای فقهی متشکل از پنج فقیه متجزی در حوزه فقه معاملات و صاحب نظر در مسائل پولی و بانکی، رئیس کل، معاونان تنظیم‌گری و نظارت و حقوقی رئیس کل، یک نفر اقتصاددان متخصص در بانکداری اسلامی، یک نفر حقوقدان متخصص در بانکداری اسلامی و یک نفر از مدیران عامل بانک‌های کشور (۶ نفر غیر فقیه) است. اما با این وجود، در متن طرح تصریح شده است که مصوبات شورا با رأی موافق حداقل سه فقیه حاضر در جلسه معتبر است یعنی عملاً تصمیم با اکثریت فقهای عضو است و نظر متخصصان عضو صرفاً مشورت‌دهی به فقها قلمداد می‌شود.

سؤالی که خوب است در پایان این قسمت به آن پاسخ داده شود تفاوت‌های شورای فقهی بانک مرکزی در حال حاضر (مبتنی بر قانون برنامه ششم توسعه) و در طرح بانک مرکزی است. به‌طور کلی اهم تفاوت‌هایی که در طرح نسبت به قانون برنامه ششم توسعه به‌وجود آمده در موارد زیر خلاصه می‌شود:

- عضویت معاون تنظیم‌گری و نظارت رئیس کل در شورای فقهی،
- الزام به انتخاب رئیس و نایب‌رئیس شورا از بین فقهای عضو (تا کنون هریک از اعضا می‌توانستند رئیس باشند که در غالب موارد رئیس کل بانک مرکزی ریاست شورای فقهی را نیز برعهده داشته است)،
- انتخاب فقها به پیشنهاد مشترک مدیر حوزه‌های علمیه کشور و رئیس کل و تأیید اکثریت اعضای شورای نگهبان (به موجب قانون برنامه ششم توسعه، در حال حاضر انتخاب فقها به پیشنهاد رئیس کل و با تأیید فقهای شورای نگهبان انجام می‌شود)،
- معیار بودن فتوای ولی فقیه در مصوبات شورا.

شایان ذکر است که انتخاب فقها به پیشنهاد مشترک رئیس کل بانک مرکزی و مدیر حوزه‌های علمیه و سپس تأیید فقهای شورای نگهبان، ممکن است فرایند انتخاب را کند کند که باید برای آن تدبیری اندیشیده شود.



## ۷. آیا طرح وابستگی دولت به بانک مرکزی را کاهش داده است؟

موضوع استقلال بانک مرکزی از دولت در طرح بانک مرکزی بسیار مورد ابهام و سؤال قرار گرفته است. به نحوی که پس از انتشار متن نهایی شور اول، عده‌ای از صاحب‌نظران متن طرح را فاقد استقلال لازم دانسته و در مقابل عده‌ای دیگر آن را واجد درجات بالا و غیربهبینه استقلال قلمداد می‌کردند. این موضوع در گزارش مرکز پژوهش‌ها با عنوان «اندازه‌گیری استقلال قانونی بانک مرکزی در ایران؛ مقایسه قوانین موجود با شور اول و دوم طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»<sup>۱</sup>، به‌طور کامل بررسی شده است. در این گزارش، استقلال قانونی بانک مرکزی از دولت در قوانین فعلی و طرح بانک مرکزی از چهار جنبه نهادی، عملکردی، نیروی انسانی و مالی مورد بررسی قرار گرفته و با استفاده از شاخص‌های بین‌المللی، میزان این استقلال اندازه‌گیری شده است. نتیجه این مطالعه نشان می‌دهد استقلال در طرح بانک مرکزی به نسبت استقلال در قوانین فعلی افزایش جزئی داشته است. با این وجود، استقلال نیروی انسانی به‌عنوان مهم‌ترین جنبه استقلال بانک مرکزی از دولت (که خود را در نصب و عزل اعضای هیئت عالی نشان می‌دهد)، نسبت به وضعیت فعلی حاکم بر بانک مرکزی تغییری نکرده و نصب و عزل اعضا به‌طور کامل در اختیار دولت قرار گرفته است.

سؤال مهم دیگری که در مورد استقلال بانک مرکزی وجود دارد این است که میزان استقلال بانک مرکزی در گزارش شور دوم نسبت به گزارش شور اول چه تغییری کرده است؟

به‌طور مشخص در شور اول که کلیات آن اردیبهشت ۱۴۰۰ در صحن علنی به تصویب رسید، استقلال بانک مرکزی از دولت بیشتر از متن نهایی شور دوم بوده است. در متن نهایی شور دوم اعضای هیئت عالی هفت نفر متشکل از وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، رئیس کل و چهار نفر عضو حقیقی (دو نفر اقتصاددان و دو نفر متخصص بانکداری) است. پس به‌طور مستقیم نمایندگان دولت که همان وزیر اقتصاد و رئیس سازمان برنامه و بودجه هستند در هیئت عالی حضور دارند. مهم‌تر از آن نحوه عزل و نصب رئیس کل و چهار نفر اعضای حقیقی هیئت عالی است. در ماده (۷) گزارش شور دوم نحوه نصب و عزل رئیس کل براساس مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام مورخ ۱۳۹۳/۰۸/۲۴ که در حال حاضر در کشور اجرا می‌شود (پیشنهاد وزیر اقتصاد و تأیید هیئت دولت) پیش‌بینی شده است. سایر اعضای حقیقی نیز مستقیماً رئیس‌جمهور نصب و عزل می‌کند. بنابراین تأکید می‌شود در گزارش نهایی شور دوم طرح، نصب و عزل اعضای غیراجرایی در اختیار رئیس‌جمهور است و شخص رئیس کل نیز طبق مصوبه مجمع تشخیص نصب و عزل می‌شود که نشان می‌دهد در خصوص موضوع استقلال بانک مرکزی، متن طرح تفاوتی نسبت به شرایط فعلی ایجاد نمی‌کند.

البته تصریح می‌شود که تأکید بر استقلال بانک مرکزی از دولت به‌معنای نادیده‌انگاری نقش بانک‌ها و سایر ناترازی‌های اقتصاد در ایجاد رشد نقدینگی و در بلندمدت تورم نیست، بلکه ادعا این است که باید در کنار توجه به استقلال و اقتدار بانک مرکزی در مقابل شبکه بانکی، و همچنین مسئله تراز پرداخت‌ها و ناترازی ارزی، به تنظیم‌گری رابطه دولت و بانک مرکزی و جلوگیری از سرایت کسری بودجه به ترازنامه بانک مرکزی نیز عنایت داشت.

1. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1747351>

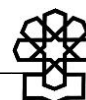
### ۸. چه تمهیداتی برای شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی در نظر گرفته شده است؟

به موجب ماده (۱۱) طرح، اصل بر انتشار عمومی و عدم محرمانگی خلاصه مذاکرات و مصوبات هیئت عالی قرار داده شده است. این سطح از انتشار اطلاعات، تحول و گام بسیار بزرگی در راستای ارتقای شفافیت در سیاستگذاری کشور محسوب می‌شود. البته با توجه به حساسیت برخی مسائل مرتبط با ثبات مالی نمی‌توان این قاعده را بدون استثنا به همه مصوبات هیئت عالی تسری داد. طبعاً سؤالی که پیش می‌آید این است که موارد استثنا چگونه در طرح تعیین شده‌اند تا بیشترین شفافیت ممکن با لحاظ موارد غیرقابل انتشار و طبقه‌بندی شده صورت گیرد. طرح حاضر قاعده‌گذاری طبقه‌بندی اطلاعات و مصوبات هیئت عالی را منوط به دستورالعملی کرده که به پیشنهاد هیئت عالی به تصویب مجمع عمومی می‌رسد. تشخیص موارد محرمانه و غیرقابل انتشار در چارچوب دستورالعمل مذکور نیز برعهده رئیس کل است. همچنین در مورد پاسخگویی در ماده (۵۳)، بانک مرکزی موظف شده است گزارش عملکرد و برنامه‌های بانک مرکزی مشتمل بر سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری، نظارت بانکی، تحولات اقتصادی، دلایل انحراف احتمالی نرخ تورم و سایر متغیرهای هدف از پیش‌بینی‌های ارائه شده، عملکرد بانک مرکزی و شبکه بانکی در حمایت از تولید، اشتغال، رشد اقتصادی و ... را به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. در مجموع به نظر می‌رسد در زمینه شفافیت و پاسخگویی طرح حاضر وضعیت فعلی را ارتقا می‌بخشد.

### ۹. در طرح چه تمهیداتی برای نظارت بر بانک‌ها و خاتمه دادن به بی‌انضباطی آنها اندیشیده شده است؟

طرح حاضر می‌تواند وضعیت نظارتی و انضباط بانکی را نسبت به وضعیت فعلی به مراتب بهبود بخشد. در فصل پنجم (مواد ۲۱ الی ۳۴) با عنوان تحکیم اقتدار بانک مرکزی و به‌طور خاص در مبحث اول آن که در مورد رسیدگی به تخلفات اشخاص تحت نظارت و اعمال مجازات‌های قانونی در مورد اشخاص تحت نظارت متخلف است، مواد مرتبط با نظارت بر بانک‌ها به‌طور مفصل تعبیه شده است. در ادامه به‌طور خلاصه به سه سطح اقدام‌های اکتشافی، پیشگیرانه و اصلاحی اشاره می‌شود.

اولین سطح اقدام‌ها در مورد نظارت بر بانک‌ها، اقدام‌های اکتشافی است که معاون نظارتی با هدف اینکه مشخص شود چه بانک‌هایی در معرض بی‌انضباطی هستند، انجام می‌دهد. این موضوع در ماده (۲۷) از طریق دستور تهیه صورت‌های مالی میان‌دوره‌ای، اعزام حسابرس ویژه و انتصاب ناظر مقیم در مؤسسه اعتباری تعبیه شده است. سطح دوم اقدام‌های پیشگیرانه است که در ماده (۲۸) لحاظ شده است. در این سطح با استفاده از اقدام‌های مختلف نظیر الزام هیئت‌مدیره و مجمع عمومی به تغییر تمام یا بخشی از اعضای هیئت عامل، افزایش حدود ذخیره مطالبات غیرجاری، کاهش یا ممنوعیت توزیع سود، الزام به کاهش نرخ سود سپرده‌ها، اصلاح ترکیب دارایی‌ها و بدهی‌ها، توقف یا تحدید عملیات‌های پرمخاطره و سایر موارد مشابه تلاش می‌شود از بروز بی‌انضباطی احتمالی جلوگیری به‌عمل آید. سطح سوم به اقدام‌های اصلاحی مربوط است که از جمله مهم‌ترین این اقدام‌ها، اختیار بانک مرکزی در مورد تعیین سرپرست موقت و گزیر مؤسسات اعتباری است. اگر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی از حدود تعیین شده توسط



بانک مرکزی عبور نمایند آنگاه معاون نظارتی بانک مرکزی می‌تواند امور مربوط به تعیین سرپرست را برای آن بانک و مؤسسه متخلف به انجام برساند. نهایتاً بعد از بررسی و تأیید هیئت عالی، بانک مرکزی سرپرست موقت برای نهاد متخلف تعیین کرده و همه اختیارات مجمع آن مؤسسه، هیئت‌مدیره و مدیران عامل به‌طور کامل سلب می‌شود. با در نظر گرفتن این شرایط بانک‌ها با احتیاط بیشتری به عملیات بانکی خواهند پرداخت که به کاهش بی‌انضباطی در شبکه بانکی منجر خواهد شد. اختیارات گزیر مؤسسات اعتباری در شرایط ناسالم نیز در مواد (۳۳) و (۳۴) به بانک مرکزی داده شده است. مشخص است که اقدام‌های اشاره شده می‌تواند نقش نظارتی بانک مرکزی را بهبود بخشد.

**۱۰. آیا تصویب این طرح مسئله ناترازی شبکه بانکی را حل می‌کند؟ آیا معضل ناترازی شبکه بانکی مانعی برای به ثمر نشستن این طرح نیست؟**

مسئله ناترازی شبکه بانکی یکی از مهم‌ترین مشکلات و موانع جدی اصلاحات پولی و بانکی کشور محسوب می‌شود. به‌طور خلاصه منظور از وجود ناترازی در شبکه بانکی، ناترازی دارایی-بدهی و یا همان زیان انباشته در ترازنامه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی است. از دو منظر می‌توان به سؤال حاضر توجه کرد.

برخی کارشناسان معتقدند برای اجرای این طرح ابتدا باید مسئله ناترازی بانک‌ها حل شده و سپس با بانک‌های سالم و تراز می‌توان این طرح را به‌درستی اجرا کرد. به بیان دیگر عده‌ای از صاحب‌نظران بر مزایای طرح فعلی واقف بوده اما بیان می‌کنند ابتدا بایستی وضعیت ناترازی حل شود و سپس می‌توان از ظرفیت قانونی طرح حاضر استفاده کرد. لذا چون مسئله ناترازی حل نشده است در حال حاضر این طرح هیچ فایده‌ای دربر ندارد.

از طرف دیگر، عده‌ای از صاحب‌نظران ضمن قبول مزایای طرح و همچنین وجود مشکل ناترازی در شبکه بانکی، متوقف کردن اصلاح نظام پولی و بانکی کشور به حل مشکل ناترازی شبکه بانکی را صحیح نمی‌دانند و معتقدند در کنار اصلاحات قانونی نظام بانکی، اقدام‌های لازم در راستای اصلاح معضل ناترازی شبکه بانکی نیز بایستی انجام گیرد. با توجه به زمان‌بر بودن فرایند اصلاحات قانونی، به‌نظر می‌رسد دیدگاه دوم در مورد انجام اصلاحات ناترازی و قوانین بانکی به صواب نزدیک‌تر باشد.

علاوه بر زمان‌بر بودن اصلاحات قانونی، مفاد طرح حاضر می‌تواند ظرفیت قانونی لازم در زمینه جلوگیری از تشدید ناترازی در شبکه بانکی و اصلاحات مورد نیاز در مورد بانک‌های ناتراز را در اختیار بانک مرکزی قرار دهد که از این طریق می‌تواند به بهبود وضعیت ناترازی در شبکه بانکی منجر شود. به‌طور خلاصه لازم است هر دو اصلاحات مربوط به ناترازی شبکه بانکی و اصلاحات قوانین ناظر به بانک مرکزی به‌طور هم‌زمان پیش برده شود که البته اصلاحات قانون بانک مرکزی اراده لازم برای جلوگیری از ناترازی بیشتر در نظام بانکی را ایجاد کرده و از این جهت می‌تواند به بهبود وضعیت ناترازی منجر شود.

**۱۱. آیا طرح به مسئله مدیریت خلق پول توجه کرده است؟ چگونه؟**

به‌طور کلی می‌توان گفت، هر آنچه در طرح بانک مرکزی در خصوص اصلاح سیاست‌های پولی و نقش نظارتی بانک مرکزی بر بانک‌ها مطرح شده است با هدف کنترل خلق پول و ضابطه‌مند کردن آن است حتی اگر نامی از خلق پول

برده نشده باشد. اما به طور خاص مفاد طرح نشان می‌دهد به مسئله کنترل خلق پایه پولی و همچنین خلق پول شبکه بانکی و قاعده‌مهندسازی آنها بانک مرکزی نیز توجه شده است. به طور مشخص در خصوص قاعده‌مهندسازی خلق پایه پولی از سوی دولت، اولاً استقرار مستقیم از بانک مرکزی در قالب تنخواه به میزان سقف ۳ درصد بودجه عمومی مصوب در همان سال محدود شده است و این سقف نیز سالیانه نیم واحد درصد کاهش خواهد یافت که به این معناست که پس از ۶ سال دولت نمی‌تواند از بانک مرکزی تنخواه دریافت کند (ماده ۵۰). ثانیاً در زمینه فروش ارز دولتی به بانک مرکزی در ماده (۴۴) تصریح شده است بانک مرکزی پس از در اختیار گرفتن ارز خریداری شده، معادل ریالی را به دولت پرداخت می‌کند که می‌تواند از افزایش پایه پولی از این محل جلوگیری کند.

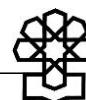
علاوه بر محدود کردن اقدام‌های منتج به خلق پایه پولی از سوی دولت، خلق پایه پولی درونزا توسط شبکه بانکی نیز از طریق وضع محدودیت‌هایی بر اضافه برداشت بانک‌ها و به طور کلی افزایش اقتدار نظارتی بانک مرکزی قاعده‌مند شده است. به طور مشخص هیئت عالی حدود مجازی برای اضافه برداشت بانک‌ها تعیین می‌کند (که مستلزم ایفای نقش آخرین قرض‌دهنده است) و در صورت تخطی بانک از آن حدود مجاز، هیئت عالی می‌تواند ضمن خلع ید سهامداران و مدیران مؤسسه، برای مؤسسه سرپرست موقت تعیین کند.

در این زمینه ابهام و انتقاد دیگری مطرح شده است که بیان می‌کند هدف اصلی طرح بانک مرکزی باید حذف قدرت خلق پول بانک‌های خصوصی باشد و اگر این هدف محقق نشود گو اینکه هیچ اصلاحی در این زمینه صورت نگرفته است. در پاسخ به این ایراد باید گفت که اولاً با توجه به آنکه خلق پول، ویژگی ذاتی بانک است، حذف قدرت خلق پول بانک‌های خصوصی به معنای انحلال بانک‌های خصوصی یا تملک آنها از سوی دولت است که نیازمند تغییر در سطح سیاست‌های کلی است. ثانیاً اصلاحات یادشده فارغ از مفید یا ممکن بودن آن، بایستی در طرح بانکداری و نه بانک مرکزی مورد توجه قرار گرفته و زمینه اصلاحات در آنجا فراهم شود.

## ۱۲. چه تمهیداتی برای کنترل تعارض منافع در بانک مرکزی اندیشیده شده است؟

تعارض منافع بین مقام ناظر و اشخاص تحت نظارت یکی از عوامل اصلی از بین برنده اراده اقدام در همه مقامات ناظر به‌ویژه بانک مرکزی است. به طور دقیق‌تر تعارض منافع ناشی از پدیده درب گردان (بین مسئولان بانک مرکزی و بانک‌ها قبل و بعد از دوران تصدی مسئولیت در بانک مرکزی)، تعارض منافع ناشی از سهامداری و ذی‌نفع بودن مسئولان بانک مرکزی در بانک‌ها، و تعارض منافع ناشی از وجود نماینده بانک‌ها در هیئت انتظامی به همراه حق رأی برای آن، از جمله مصادیق تعارض منافع است که می‌تواند اراده بانک مرکزی در راستای انجام اقدام‌های نظارتی در راستای منافع عمومی را تضعیف کند.

به‌منظور کنترل تعارض منافع قواعدی در بند «چ» ماده (۷) طرح، پیش‌بینی شده است. اعضای هیئت عالی باید در ابتدا و انتهای دوره عضویت در هیئت عالی، «کاربرگ تعارض منافع» مشتمل بر فهرست دارایی‌های خود و افراد تحت تکفل و نیز همه فعالیت‌های اقتصادی، مالی، تجاری و مشاغل تمام‌وقت یا پاره‌وقت خود طی دو سال منتهی به تصدی مسئولیت در بانک مرکزی را تکمیل و به رئیس هیئت نظار تحویل دهند. رئیس هیئت نظار موظف است «کاربرگ تعارض منافع» اعضای هیئت عالی را برای رئیس قوه قضائیه ارسال کند (ماده ۶۰).



برای حل تعارض منافع ناشی از پدیده درب گردان، نه تنها مدیران و کارکنان بانک مرکزی بلکه مدیران و کارکنان سایر دستگاه‌های نظارتی (مثلاً سازمان بازرسی یا دیوان محاسبات) که حسب تشخیص هیئت نظار بانک مرکزی در سه سال آخر قبل از بازنشستگی یا پایان خدمت مستقیماً با «اشخاص تحت نظارت» در ارتباط بوده‌اند، از اشتغال و ارائه خدمات مشاوره به اشخاص تحت نظارت به مدت سه سال پس از اتمام مسئولیت منع شده‌اند (ماده ۶۰).

همچنین به منظور کنترل تعارض منافع شخصی، اعضای هیئت عالی علاوه بر منع سهامداری خود، همسر و فرزندان در مؤسسات تحت نظارت، مکلف شده‌اند در صورتی که موضوع جلسات هیئت عالی با منافع مادی بستگانشان مرتبط باشد، موضوع را کتباً به رئیس هیئت نظار اطلاع دهند. این افراد نمی‌توانند از هیچ بخش عمومی یا خصوصی خارج از بانک مرکزی، دریافتی داشته باشند.

بنابر ماده (۶۰) طرح، ضوابط مربوط به تعارض منافع علاوه بر هیئت عالی و کمیته‌های تخصصی ذیل آن که در بالا بیان شد، شامل اعضای مجمع عمومی، هیئت عامل، هیئت نظار، شورای فقهی، هیئت انتظامی، هیئت‌های رسیدگی به اختلافات بانکی، مدیران و سایر کارکنان مؤثر بانک مرکزی - به تشخیص هیئت نظار - نیز می‌شود.

تعارض منافع ناشی از عضویت نماینده بانک‌ها در هیئت انتظامی و تصمیم‌گیری در مورد بانک‌های متخلف نیز به طور کامل حل شده و هیئت انتظامی جدید (که سؤال بعدی در مورد آن توضیح می‌دهد)، فاقد تعارض منافع یادشده است.

### ۱۳. هیئت انتظامی و نحوه رفع ابهامات ناظر به آن در طرح چگونه دیده شده است؟

در حال حاضر، هیئت انتظامی موضوع قانون پولی و بانکی کشور ظرفیت لازم برای مقابله با تخلفات اشخاص تحت نظارت را نداشته و واجد مشکلات جدی است. از جمله مشکلات و معضلات این هیئت وجود نماینده بانک‌ها و اشخاص تحت نظارت در آن به عنوان عضو صاحب رأی است که باعث شکل‌گیری تعارض منافع (حضور نماینده متهم در هیئت قضاوت) شده است. در طرح بانک مرکزی نماینده بانک‌ها از ترکیب هیئت انتظامی حذف شده تا این تعارض منافع کنترل شود.

مشکل دیگری که در وضعیت فعلی هیئت انتظامی بانک مرکزی وجود دارد به امکان نقض یا تعلیق آرای صادره این هیئت در دادگاه‌های معمولی و یا دیوان عدالت اداری مربوط است. با توجه به عدم تخصص این دادگاه‌ها در رسیدگی به امور مربوط به شبکه بانکی، این مشکل به یکی از موانع عملکرد مطلوب و مناسب هیئت انتظامی تبدیل شده است. در طرح بانک مرکزی این نقیصه از طریق واگذاری قضاوت به قاضی هیئت انتظامی در دو مرحله بدوی و تجدیدنظر و همچنین قطعی و لازم‌الاجرا کردن مصوبات هیئت انتظامی و عدم امکان توقف، تعلیق، الغاء یا ابطال احکام صادره این هیئت‌ها از سوی مراجع قضایی و غیرقضایی دیگر برطرف شده است.

شایان ذکر است در شور اول طرح بانک مرکزی، سازوکاری طراحی شده بود که در آن اعضای غیر از قاضی نیز حق انشای رأی داشتند و از این جهت مورد انتقاد صاحب‌نظران حقوقی قرار گرفته بود که در متن نهایی شور دوم طرح، این مشکل برطرف و انشاء رأی منحصرأً به تنها قاضی عضو هر هیئت واگذار شده است.

### ۱۴. آیا با تصویب این طرح مشکل تورم در کشور حل می‌شود؟

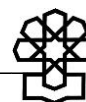
مشکل و معضل تورم در کشور دلایل متفاوتی دارد. به‌طور خلاصه در این مختصر نقش سه عامل دولت، شبکه بانکی و انتظارات تورمی بیان شده و در نهایت تأثیر طرح بانک مرکزی بر هر کدام از آنها بیان می‌شود.

دولت یکی از بازیگرانی است که بر میزان تورم کشورها اثرگذار است. با توجه به اینکه پول ملی کشورها به‌صورت عمومی در اختیار دولت و حاکمیت قرار دارد دولت می‌تواند از این امکان استفاده کرده و برای خود با خلق و ایجاد پایه پولی درآمد کسب کند.<sup>۱</sup> لذا در ادبیات گفته می‌شود که بانک مرکزی باید در جاتی از استقلال از دولت را داشته باشد تا دولت نتواند برای تأمین کسری بودجه آشکار یا پنهان، به میزان بی‌رویه از منابع پایه پولی استفاده و زمینه ایجاد تورم را به‌وجود آورد. همچنین می‌توان شرایطی را در نظر گرفت که در آن دولت علی‌الظاهر به منابع پایه پولی دست‌اندازی نمی‌کند اما انتشار بی‌رویه اوراق قرضه این برداشت و ذهنیت را برای آحاد اقتصادی ایجاد می‌کند که بازپرداخت اوراق منتشر شده توسط دولت امکان‌پذیر نبوده بلکه بدهی دولت صرفاً با انتشار اوراق جدید به دوره‌های آینده منتقل می‌شود. اگر چنین حالتی رخ دهد، اثر انتشار اوراق مشابه افزایش پایه پولی می‌شود. چراکه اوراق یا پایه پولی هر دو بدهی حاکمیت به حساب می‌آیند که در اقتصاد منتشر می‌شوند. بنابراین برای جلوگیری از زمینه‌های ایجاد تورم، انضباط مالی دولت نیز بسیار مهم است. طرح بانک مرکزی از طریق ایجاد محدودیت در پرداخت تنخواه به دولت و نیز اصلاح ضوابط فروش ارز دولتی از سوی بانک مرکزی می‌تواند به بهبود این عامل در ایجاد تورم منجر شود. هرچند ایجاد انضباط مالی و بودجه‌ای در دولت، مستلزم اصلاحات قانونی دیگری در حوزه نظام مالیاتی، صندوقهای بازنشستگی، مدیریت بدهی‌های دولت و... است که خارج از حوزه مأموریت طرح بانک مرکزی است.

شبکه بانکی دیگر بازیگری است که زمینه‌ساز ایجاد تورم در کشورهاست. در واقع در همه کشورها بانک‌ها قدرت خلق پول و اعتبار دارند اما این قدرت خلق پول و اعتبار آنها با اقدام‌های بانک مرکزی محدود شده است. به بیان دیگر بانک مرکزی به‌نحوی سیاستگذاری می‌کند که خلق پول بیش از حد برای شبکه بانکی سودآور نبوده و در عمل هزینه خلق پول برای آنها افزایش پیدا می‌کند. حال شرایطی را تصور کنید که بانک مرکزی قدرت و جسارت لازم برای کنترل و سیاستگذاری خلق پول بانک‌ها را نداشته باشد. در این شرایط بانک‌ها با خلق پول بیش از حد در اقتصاد زمینه ایجاد تورم را فراهم خواهند کرد. بر همین اساس در این طرح تدابیری اندیشیده شده است که بانک مرکزی تحت نفوذ و سلطه شبکه بانکی قرار نگیرد (که در سؤال‌های ناظر به خلق پول بانکی و کنترل بی‌انضباطی و ناترازی بانک‌ها بیان شد). بنابراین در طرح حاضر موادی تعبیه شده است که می‌تواند یکی دیگر از زمینه‌های ایجاد تورم که همان خلق پول شبکه بانکی است را مهار کند.

در کنار نقش نهادهایی از قبیل دولت و شبکه بانکی در زمینه‌سازی ایجاد تورم، می‌توان نقش انتظارات تورمی را هم در نظر گرفت. اگر وضعیت دولت و شبکه بانکی از لحاظ تورم‌زایی اصلاح شود اما کماکان این انتظار در بین آحاد اقتصادی وجود داشته باشد که تورم هنوز حل نشده است، انتظارات تورمی ایجاد شده و در عمل تورم را رقم خواهد زد. البته می‌توان گفت این سنخ از تورم همانند تورم‌های قبلی نبوده و ماهیتی کوتاه‌مدت دارد اما اهمیت موضوع به زمان اصلاح تورمی مربوط

۱. در ادبیات اقتصاد پولی تحت عنوان seignorage بحث شده است.



می‌شود. در واقع اگر بانک مرکزی بتواند از طریق اقدام‌های روشن‌گرانه و از قبل اعلام شده، انتظارات تورمی را مهار کند آنگاه اصلاح و کاهش تورم بسیار راحت‌تر خواهد بود. در طرح بانک مرکزی سیاست‌های ارتباطی و رسانه‌ای برای بانک مرکزی در نظر گرفته شده است که می‌توان آن را اقدامی مؤثر در این زمینه قلمداد کرد. از این جهت هم انتظار این است که طرح بتواند در راستای کاهش انتظارات تورمی و کاهش یکی دیگر از زمینه‌های تورم مؤثر واقع شود.

بنا بر مطالب بیان شده دولت، شبکه بانکی و انتظارات تورمی می‌توانند در تورم کشور مؤثر باشند. البته عوامل دیگری از قبیل نرخ ارز و لنگر انتظارات تورمی نیز بر تورم اثرگذارند که توضیح آنها در این مختصر نمی‌گنجد. اما بانک مرکزی باید بتواند نقش بازیگرهای مزبور را به گونه‌ای اصلاح و مدیریت کند که به کاهش خلق پول، پایه پولی و نهایتاً تورم منجر شود. این مهم از طریق استقلال بانک مرکزی از دولت، ایجاد اقتدار نظارتی بانک مرکزی بر شبکه بانکی و مدیریت صحیح انتظارات تورمی می‌تواند محقق شود که در طرح جدید کم‌وبیش مورد توجه قرار گرفته است. از این رو انتظار می‌رود از جهات بیان شده بانک مرکزی با تصویب طرح جدید بتواند به شکل مؤثرتری در کنترل تورم نقش ایفا کند.

### ۱۵. تاریخچه اجمالی شکل‌گیری طرح و پیشرفت مراحل آن چگونه بوده و چه مدت طول کشیده است؟

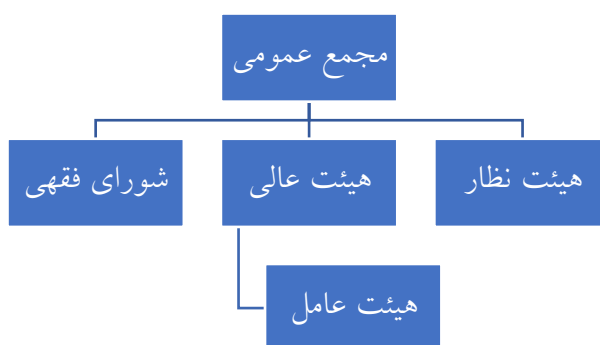
از ابتدای دهه ۸۰ اصلاح قوانین در حوزه پول و بانک با تدوین لوایح دوگانه بانکداری و بانک مرکزی در بانک مرکزی آغاز شد اما در دولت‌های نهم و دهم به سرانجام نرسید. در دولت یازدهم نیز اصلاح قوانین پولی و بانکی با سرعت کمتری جلو رفت و بارها وعده ارائه لایحه به مجلس داده شد اما لایحه‌ای ارسال نشد. با توجه به عدم ارسال لایحه از طرف دولت، در سال ۱۳۹۴ مجلس طرحی با عنوان بازنگری در قانون عملیات بانکی بدون ربا را پیش برد و یک فوریت آن را تصویب کرد اما مجدداً مسئولان بانک مرکزی و دولت بارها درخواست توقف بررسی طرح و وعده ارسال لایحه را بیان کردند که هیچ‌کدام عملی نشد. در نهایت با توجه به تعلل‌های صورت گرفته، کارگروه بازنگری در قوانین بانکی کمیسیون اقتصادی شروع به بررسی و تکمیل طرح کرد. نهایتاً پس از برگزاری جلسات فراوان نمایندگان مجلس با دولت و بانک مرکزی، طرح «بانکداری جمهوری اسلامی ایران» در ۳۰ ام فروردین ماه ۱۳۹۵ اعلام وصول شد اما در کمیسیون اقتصادی در هنگام رأی‌گیری آبستراسیون رخ داد و بررسی طرح متوقف شد.

با شروع مجلس دهم در سال ۱۳۹۵ طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران با استقبال بیشتری مواجه شد. اما با توجه به انتقادهای مطرح شده، قسمت «بانک مرکزی» طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران در اولویت قرار گرفت. همچنین در این اثنا لایحه‌ای با عنوان «اصلاح قانون پولی و بانکی کشور» از طرف دولت ارسال شد که با توافق به میان آمده بین دولت و مجلس، مطالب مندرج در آن با طرح بانک مرکزی ادغام شد. در نهایت در سال ۱۳۹۶ طرح بانک مرکزی اعلام وصول شد و به کمیسیون اقتصادی ارجاع گردید. در سال ۱۳۹۸ کلیات طرح بانک مرکزی تصویب و برای بررسی بیشتر به کمیسیون اقتصادی ارجاع شد. با توجه به روی کار آمدن مجلس جدید، در اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۰ مجدداً کلیات طرح بانک مرکزی تصویب و برای بررسی بیشتر به صورت دوشوری به کمیسیون اقتصادی ارسال شد. کمیسیون اقتصادی نیز گزارش نهایی متن شور دوم را در خردادماه ۱۴۰۱ به صحن علنی ارسال کرد. در حال حاضر گزارش نهایی شور دوم در دستور صحن علنی مجلس قرار دارد.

## ۱۶. اصلی‌ترین تفاوت‌های متن نهایی شور دوم که در حال حاضر به صحن علنی ارسال شده است با متن نهایی شور اول چیست؟

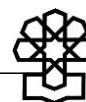
در متن شور دوم تفاوت‌هایی ایجاد شده است که اصلی‌ترین آنها مربوط به تغییر ارکان بانک مرکزی، تغییر ساختار هیئت عالی و هیئت نظار است. اهم تفاوت‌ها در گزارش مرکز پژوهش‌ها با عنوان «مقایسه شور اول و دوم طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» منتشر شده است که خلاصه‌ای از آن در این قسمت ارائه شده است.

### نمودار ۱. ارکان بانک مرکزی در متن نهایی شور دوم



همان‌طور که در نمودار ۱ نشان داده شده است، شورای فقهی و مجمع عمومی نیز در ارکان بانک مرکزی جای گرفته‌اند در حالی که در متن نهایی شور اول، مجمع عمومی به‌طور کلی وجود نداشت و شورای فقهی نیز به‌رغم وجود آن در متن، جزء ارکان بانک مرکزی نبود. مجمع عمومی که به طرح جدید اضافه شده است متشکل از رئیس‌جمهور (رئیس مجمع)؛ وزیر امور اقتصادی و دارایی؛ رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور؛ دو نفر اقتصاددان دارای حداقل پانزده (۱۵) سال تجربه مرتبط، یک نفر به انتخاب رئیس مجلس شورای اسلامی و یک نفر به انتخاب رئیس قوه قضائیه است. در شور اول، هیئت نظار متشکل از سه نفر به انتخاب سران سه قوه (هرکدام یک نفر) بود و به سران قوا پاسخگو بود. در مقابل در متن شور دوم، هیئت نظار به‌عنوان بازوی نظارتی مجمع عمومی لحاظ شده است و متشکل از پنج نفر حسابرس خبره است که بر تصمیمات و صورت‌های مالی بانک مرکزی نظارت کرده و آنها را به مجمع عمومی گزارش می‌دهد. به بیان دیگر مجمع عمومی جانشین سران سه قوه در شور اول شده و هیئت نظار نیز بازوی نظارتی برای سران سه قوه یا هیئت نظار است. البته همان‌طور که بیان شد در ترکیب هیئت نظار و وظایف آن نیز تغییراتی ایجاد شده است.

ترکیب اعضای هیئت عالی در گزارش نهایی شور اول و دوم در جدول ۱ قابل مشاهده است. در مجموع تعداد اعضای هیئت عالی از ۹ به هفت نفر کاهش یافته است. به‌طور دقیق‌تر معاونان رئیس کل (دو نفر)، یک نفر اقتصاددان متخصص و یک نفر متخصص در حوزه بانکداری از ترکیب هیئت عالی حذف شده و وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس سازمان برنامه و بودجه بدان اضافه شده است.



## جدول مقایسه ترکیب اعضای هیئت عالی در متن نهایی شور اول و دوم

اعضای هیئت عالی در گزارش شور اول	اعضای هیئت عالی در گزارش شور دوم
۱. رئیس کل؛	۱. رئیس کل؛
۲. معاون سیاستگذاری پولی؛	۲. وزیر امور اقتصادی و دارایی؛
۳. معاون نظارتی؛	۳. رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور؛
۴. سه نفر اقتصاددان متخصص در حوزه سیاستگذاری پولی و اقتصاد کلان؛	۴. دو نفر اقتصاددان متخصص در زمینه سیاستگذاری پولی و ارزی؛
۵. سه نفر متخصص در حوزه بانکداری و حقوق بانکی.	۵. دو نفر متخصص در حوزه بانکداری؛ یک نفر در زمینه حقوق بانکی و یک نفر در زمینه امور مالی.

نحوه انتخاب اعضای هیئت عالی نیز شاهد تغییرات فراوانی بوده است. به طور دقیق تر در گزارش شور دوم طرح، نصب و عزل رئیس کل مبتنی بر مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام تاریخ ۱۳۹۳/۰۸/۲۳ پیشنهاد شده و اعضای حقیقی هیئت عالی که متشکل از دو نفر اقتصاددان و دو نفر متخصص بانکداری است نیز رئیس جمهور نصب و عزل می‌کند. این در حالی است که در شور اول نصب رئیس کل از سوی رئیس جمهور و عزل وی تنها پس از وقوع شرایط عزل امکان پذیر بود. همچنین نصب اعضای حقیقی هیئت عالی در اختیار رئیس جمهور قرار داشت اما عزل آنها تنها پس از ارائه گزارش هیئت نظار مبنی بر قصور اعضا در انجام وظایف و ارائه آن به سران قوا امکان پذیر بود. تفاوت‌های دیگر در گزارش مرکز پژوهش‌ها با عنوان مقایسه شور اول و دوم طرح بانک مرکزی منتشر شده که خواننده می‌تواند بدان مراجعه کند.

## جمع‌بندی

متن نهایی شور دوم طرح بانک مرکزی چندی است برای بررسی نهایی در دستور صحن علنی مجلس شورای اسلامی قرار دارد. از زمان تصویب کلیات طرح بانک مرکزی در اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۰ تاکنون، انتقادات و پیشنهادهای زیادی از طرف صاحب‌نظران و دستگاه‌های اجرایی به کمیسیون اقتصادی و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ارسال شد. با بررسی مطالب ارسالی مشخص شد برخی سؤال‌ها و ابهام‌ها با تناوب بالا تکرار می‌شود که در گزارش حاضر سعی شد به این دسته از ابهام‌ها و سؤال‌ها پاسخ داده شود. به طور خاص در متن حاضر به سؤالاتی ناظر به ساختار جدید بانک مرکزی، اعضای هیئت عالی، دوره خدمت و نحوه انتصاب و عزل آنها، هیئت نظار و وظایف آن، ملاحظات شرعی و فقهی، استقلال بانک مرکزی از دولت، شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی، مدیریت خلق پول بانک‌ها و ناترازی شبکه بانکی، تعارض منافع، ساختار هیئت انتظامی، حل مشکل تورم و تاریخچه شکل‌گیری و مراحل تکوین طرح، پاسخ داده شده است.