

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران»**  
**۱. قسمت بانک مرکزی**

معاونت مطالعات اقتصادی

دوره یازدهم – سال اول

شماره ثبت: ۵۸

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

کد موضوعی: ۲۲۰

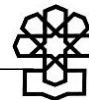
شماره مسلسل: ۱۷۴۸۰

اردیبهشت ماه ۱۴۰۰

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۱۰	۱. اصلاحات ناظر به حکمرانی بانک مرکزی
۱۰	۱-۱. استقلال، پاسخ‌گویی و شفافیت
۱۴	۱-۱-۱. وضعیت موجود
۱۵	۱-۱-۲. تغییرات طرح نسبت به وضعیت موجود
۱۷	۱-۱-۳. پیشنهادات
۱۸	۱-۲. تعارض منافع
۱۸	۱-۲-۱. وضعیت موجود
۲۰	۱-۲-۲. تغییرات طرح نسبت به وضعیت موجود
۲۱	۱-۲-۳. پیشنهادات
۲۲	۱-۳. نظام تصمیم‌گیری
۲۳	۱-۳-۱. وضعیت موجود
۲۶	۱-۳-۲. تغییرات طرح نسبت به وضعیت موجود
۲۷	۱-۳-۳. پیشنهادات
۲۷	۲. اصلاحات ناظر به وظایف بانک مرکزی
۲۷	۲-۱. سیاستگذاری پولی
۲۹	۲-۱-۱. وضعیت موجود
۳۱	۲-۱-۲. تغییرات طرح نسبت به وضعیت موجود
۳۲	۲-۲. پیشنهادات
۳۲	۲-۳. سیاستگذاری ارزی
۳۲	۲-۳-۱. وضعیت موجود
۳۴	۲-۳-۲. تغییرات طرح نسبت به وضعیت موجود
۳۵	۲-۴. نظارت و مقررات‌گذاری
۳۹	۲-۴-۱. وضعیت موجود
۴۲	۲-۴-۲. تغییرات طرح نسبت به وضعیت موجود
۴۴	۲-۴-۳. پیشنهادات
۴۵	۲-۵. ضوابط شرعی
۴۶	۲-۵-۱. وضعیت موجود
۴۷	۲-۵-۲. تغییرات طرح نسبت به وضعیت موجود
۴۷	۳. اصلاحات ناظر به تعاملات بانک مرکزی با دولت
۴۷	۳-۱. سود و ذخایر بانک مرکزی
۴۸	۳-۱-۱. وضعیت موجود
۴۹	۳-۱-۲. تغییرات طرح نسبت به وضعیت موجود
۵۰	۳-۲. رابطه با نهادهای دیگر
۵۱	۴. نکات حقوقی مربوط به طرح
۵۲	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۵۵	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران»  
۱. قسمت بانک مرکزی

چکیده

مشاهده عملکرد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در سال‌های پس از تصویب قانون ۱۳۵۱ و مقایسه آن با سایر بانک‌های مرکزی فاصله معنادار آن از عملکرد بانک‌های مرکزی دیگر کشورها را تأیید می‌کند. از سال ۱۳۵۱ تاکنون قدرت خرید ریال که بانک مرکزی بر اساس قانون، موظف به حفظ ارزش آن بوده است ۳۳۲۰ مرتبه ضعیف‌تر شده است و نرخ متوسط تورم کشور بسیار بیشتر از نرخ تورم متوسط جهانی رقم خورده است. اگرچه بانک مرکزی از تمامی ظرفیت‌های قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ استفاده نکرده است و عملکرد ضعیف بانک مرکزی تماماً ریشه در قانون نداشته اما منشأ بخشی از ناکارآمدی و عدم توفیق بانک مرکزی در رسیدن به اهداف، قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ بوده است. پس از تعلل دولت در ارسال لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی، مجلس شورای اسلامی برای برطرف کردن آسیب‌های مذکور، طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران را تهیه و تدوین نمود که در مجلس دهم پس از بررسی‌های متعدد به نتیجه نرسید و مجدداً در آغاز مجلس یازدهم اعلام وصول گردید. طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران شامل سه قسمت بانک مرکزی، بانکداری و بانک توسعه است که این گزارش صرفاً به قسمت اول یعنی احکام مربوط به بانک مرکزی می‌پردازد.

**هدف قسمت بانک مرکزی طرح مذکور، زمینه‌سازی جهت بهبود عملکرد اقتصاد کلان کشور از طریق بهبود کیفیت سیاستگذاری پولی و افزایش قدرت نظارت بانک مرکزی است.** بخشی از اصلاحات صورت گرفته در طرح، مربوط به ساختار حکمرانی بانک مرکزی بوده است و قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری سعی کرده است مبتنی بر تجربه دنیا در اداره بانک مرکزی و تنظیم روابط آن با سایر نهادهای حاکمیتی، بانک مرکزی را مستقل از اشخاص تحت نظارت و به‌طور نسبی مستقل‌تر (نسبت به وضعیت فعلی) از دولت، پاسخگو و شفاف و در امر نظارت مقتدر نماید. در کنار این موارد، کنترل تعارض منافع ارکان بانک مرکزی و همچنین اصلاح فرآیند و چارچوب تصمیم‌گیری بانک مرکزی و تقویت تخصص‌گرایی در آن را می‌توان مهم‌ترین اصلاحات ایجاد شده در ساختار حکمرانی بانک مرکزی قلمداد کرد. بخش دیگر اصلاحات در این طرح ناظر به وظایف بانک مرکزی یعنی سیاستگذاری پولی، ارزی و احتیاطی است که البته نسبت به اصلاحاتی که در ساختار حکمرانی انجام شده در درجه دوم اهمیت قرار دارد. با این حال به نظر می‌رسد اعمال برخی اصلاحات در محورهای زیر می‌تواند احکام

مربوط به بانک مرکزی را در این طرح ارتقا بخشد:

۱. **افزایش میزان استقلال بانک مرکزی از دولت:** این طرح به دلایلی از سلب حق عزل رئیس کل از رئیس جمهور خودداری کرده و همچنان رئیس جمهور حق عزل رئیس کل را دارد؛ با این حال در مقایسه با وضعیت موجود با تعبیه الزامات و فرآیندهایی، استفاده از این حق، برای رئیس جمهور پرهزینه‌تر شده است. با وجود این به واسطه اهمیت استقلال بانک مرکزی در ثبات اقتصاد کلان و سیاستگذاری اقتصاد در کشور، پیشنهاد می‌شود به منظور افزایش میزان استقلال بانک مرکزی، حق عزل از رئیس جمهور سلب شود و در صورت ایراد مغایرت با قوانین بالادستی (از حیث حقوقی) از فرآیندهای پیش‌بینی شده در قانون اساسی برای تصمیم‌گیری این موضوع مهم استفاده شود.

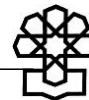
۲. **تقویت شفافیت و پاسخگویی:** موارد دیگری در راستای ارتقاء شفافیت در ارکان مختلف بانک مرکزی می‌توان به طرح افزود که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از:

- تعیین قواعد محرمانگی از سوی نهادی غیر از هیئت عالی بانک مرکزی،
- تعریف معیار و سقف زمان محرمانگی برای مصوبات هیئت عالی بانک مرکزی.

البته شفاف‌سازی آراء، مصوبات و مذاکرات هیئت عالی به تنهایی کافی نیست و باید ضوابط شفافیت به شوراها و تخصصی ذیل هیئت عالی (موضوع مواد ۱۹ و ۲۰ طرح) نیز تعمیم داده شود. این ارتقاء شفافیت، پاسخگویی هیئت عالی به عموم را افزایش می‌دهد و موجب می‌شود هیئت عالی اختیارات خود را در راستای منافع عمومی به کار گیرد.

۳. **ایجاد سازمان نظارت بر مؤسسات اعتباری:** برای ارتقای نظارت بر مؤسسات اعتباری دو رویکرد وجود دارد، رویکرد نخست ارتقای معاونت نظارتی بانک مرکزی است و رویکرد دوم ایجاد یک سازمان با استقلال نسبی از نظر سازمانی به گونه‌ای که رئیس سازمان نسبت به رئیس کل بانک مرکزی دارای استقلال کافی در نظارت بر مؤسسات اعتباری و برخورد با تخلفات آن‌ها باشد که رویکرد دوم با توجه به آسیب‌شناسی صورت گرفته از نظارت بانک مرکزی در ایران و برخی تجربه‌های بین‌المللی توصیه می‌گردد.

**درمجموع بررسی‌ها نشان می‌دهد قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری در بسیاری از محورها وضعیت موجود را (از نظر قانونی) بهبود می‌بخشد و با توجه به اصلاحات مناسب و مطلوب صورت گرفته در طرح موافقت با کلیات آن و تسریع در تصویب آن در مجلس شورای اسلامی مورد پیشنهاد است.** در عین حال در برخی محورها و مواد طرح، پیشنهادهای اصلاحی وجود دارد. شایان ذکر است برخی از پیشنهادهای اصلاحی مطرح شده در این گزارش، در جریان بررسی این طرح در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی مورد توجه قرار گرفته و توجه به سایر پیشنهادهای اصلاحی می‌تواند در تصویب یک قانون مطلوب برای بانکداری مرکزی در کشور مثمر ثمر باشد.

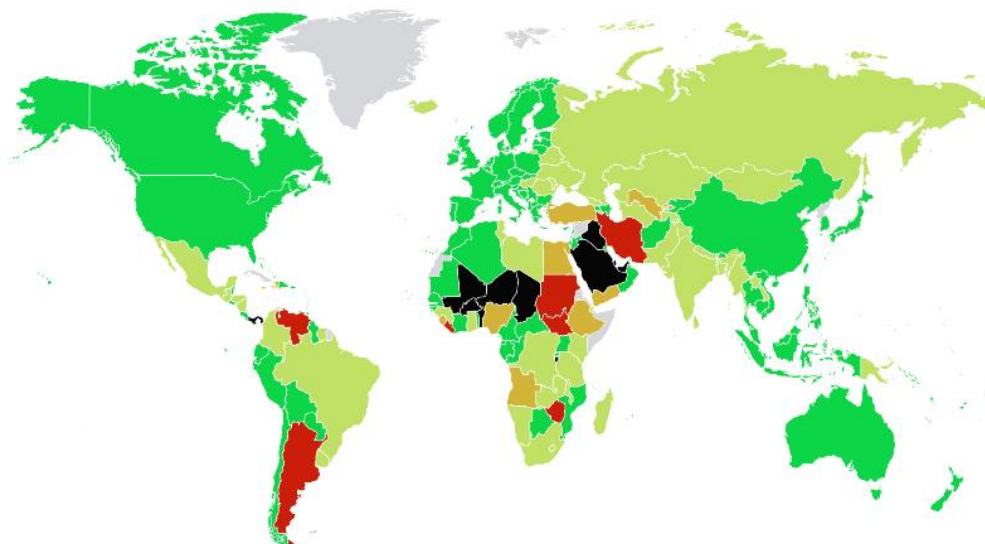


## مقدمه

بدون تردید اصلاح و ارتقاء عملکرد بانک مرکزی به‌عنوان بالاترین مقام سیاستگذاری پولی و عالی‌ترین مقام نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی یکی از مهم‌ترین اصلاحات ساختاری اقتصاد ایران تلقی می‌شود که می‌تواند ضمن فراهم کردن ثبات قیمت‌ها و سلامت بانک‌ها، رشد اقتصاد کشور را شتاب بخشد. متأسفانه بانک مرکزی در نیل به اهداف تعیین‌شده در قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ موفق نبوده است. قانون مزبور حفظ ارزش پول را به‌عنوان اولین هدف بانک مرکزی تعیین کرده است، اما ارزش پول ملی از حیث قدرت خرید در بازه ۱۳۵۱ تا ۱۳۹۸ یعنی دوره پس از تصویب قانون، ۳۳۲۰ مرتبه تضعیف شده است؛ یعنی قدرت خرید هر ۳۳۲۰ ریال پول ملی در سال ۱۳۹۸ معادل ۱ ریال در سال ۱۳۵۱ است. این در حالیست که در ایالات متحده در این بازه قدرت خرید دلار تنها یک‌پنجم شده است؛ یعنی هر ۵ دلار در سال ۱۳۹۸ قدرت خریدی معادل یک دلار در سال ۱۳۵۱ داشته است. شکل زیر تورم در کشورهای مختلف جهان را در سال ۲۰۱۹ را نشان می‌دهد که در آن ایران جزء ۶ کشوری بوده که تورم بالای ۲۵ درصد را تجربه کرده است و پس از ونزوئلا، زیمبابوه، آرژانتین، سودان جنوبی و سودان بالاترین تورم در ایران به وقوع پیوسته است. متأسفانه عملکرد کشور در بعد صیانت از ارزش پول ملی و حفظ قدرت خرید عملکرد قابل دفاعی نبوده است و برای تغییر این وضعیت نیازمند اصلاحاتی در عوامل به وجود آورنده آن هستیم.

شکل ۱. نقشه تورم در دنیا در سال ۲۰۱۹

بیشتر و 25% 10% - 25% 3% - 10% 0% - 3% کمتر از 0% فاقد داده

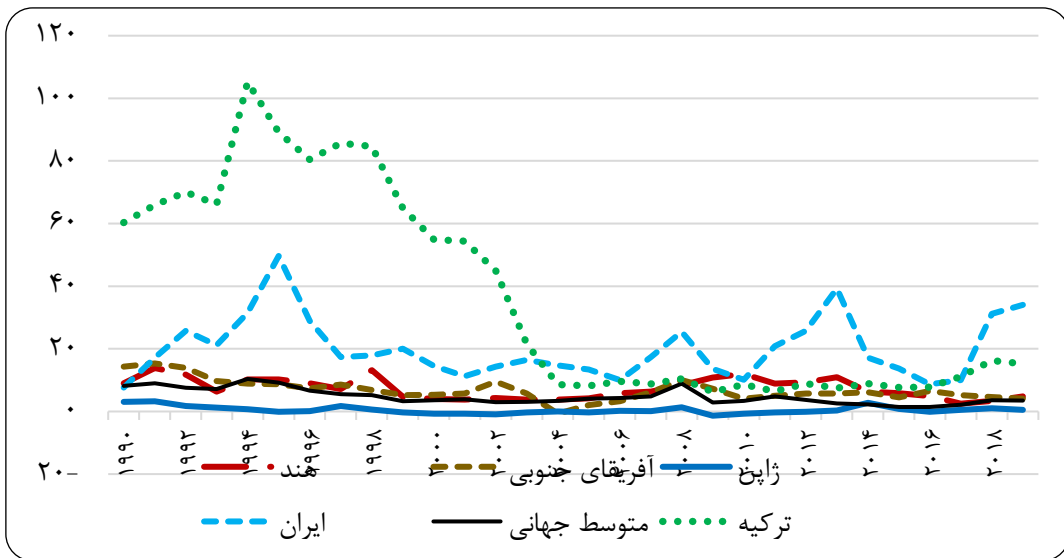


مأخذ: صندوق بین‌المللی پول.

حفظ ارزش پول ملی به معنای نسبت برابری ریال و سایر ارزها نیز که البته به مهار تورم کاملاً مرتبط بوده و موضوع مستقلی نیست نیز، گواه بر عملکرد ضعیف بانک مرکزی در این بازه زمانی است چراکه در سال‌های ۱۳۵۱-۱۳۹۸ ارزش پول ملی در مقایسه با دلار آمریکا به صورت تقریبی ۱۸۷۲ برابر تضعیف شده است.<sup>۱</sup> البته عوامل و نهادهای دیگری نیز در وقوع این کاهش ارزش پول ملی نقش داشته اند که مهمترین آنها کسری بودجه دولت و سرایت آن به نظام بانکی است که توسط دولت و مجلس ایجاد شده و پیشران رشد نقدینگی گردیده است.

پیامدهای این عملکرد ضعیف بانک مرکزی در حوزه سیاست‌گذاری پولی و ارزی در حالی بر اقتصاد کشور تحمیل شده که چگونگی مهار تورم از حیث نظری، مسئله‌ای فاقد پاسخ نبوده و راهکارهای آن در کشورهای مختلف در حال توسعه تجربه شده و نتیجه داده است. برخی از کشورهایی که در سال‌های اخیر تورم‌های پایین را تجربه کرده اند در گذشته‌ای نه چندان دور، نرخ تورم دورقمی داشته‌اند که با اصلاحاتی در بانک مرکزی و شبکه بانکی خود توانسته‌اند آن را مهار نمایند.

نمودار ۱. روند تورم در کشورهای منتخب



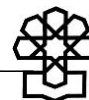
مأخذ: سایت FRED

بانک مرکزی در رابطه با نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری نیز عملکرد ضعیفی داشته است و نمونه‌های متعددی از تخلفات شبکه بانکی از مقررات بانک مرکزی را می‌توان فهرست کرد. برای مثال نسبت کفایت سرمایه<sup>۲</sup> و نسبت مطالبات غیرجاری<sup>۳</sup> بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در نمودارهای زیر نشان داده شده است. نسبت سرمایه به دارایی منفی در بانک‌های غیردولتی و در برخی از مقاطع

۱. با احتساب دلار ۸۰۰۰۰ ریالی متوسط سامانه نیما

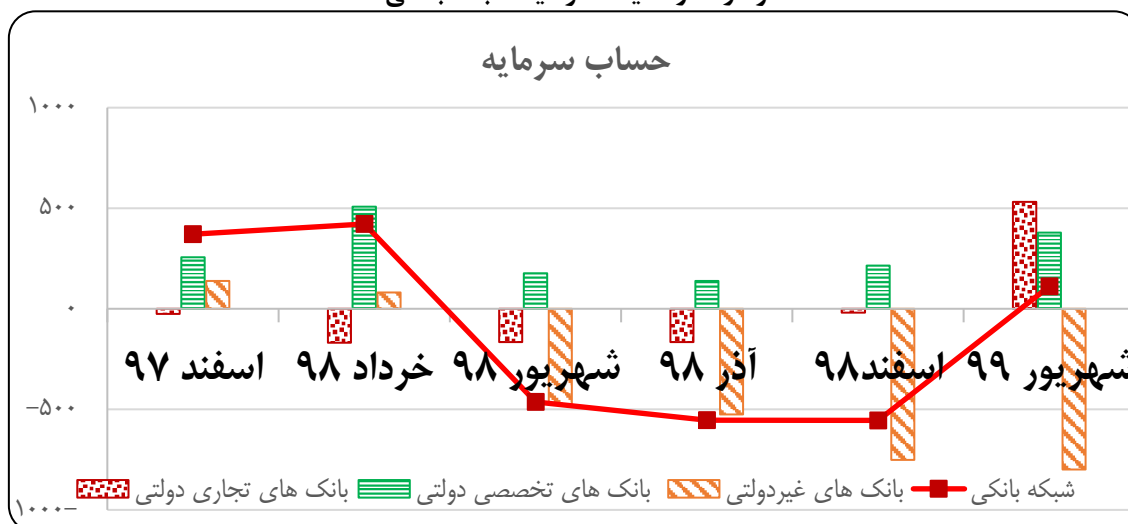
۲. نسبت کفایت سرمایه عبارت است از تقسیم سرمایه نظارتی بانک‌ها به دارایی‌های موزون به ریسک آنها.

۳. نسبت مطالباتی که از عدم پرداخت قسط یا سررسید آنها حداقل ۶۰ روز گذشته باشد به کل مانده مطالبات بانک.



در کل شبکه بانکی، در شرایطی اتفاق افتاده که طبق دستورالعمل بانک مرکزی بانک‌ها موظف به حفظ نسبت کفایت سرمایه حداقل ۸ درصد هستند. در کنار این موارد می‌توان به میزان اضافه برداشت بانک‌ها نیز اشاره کرد که در سال‌های اخیر به شدت رشد کرده و در پایان شهریورماه سال ۱۳۹۹ مانده بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی به ۱۲۹ هزار میلیارد تومان (چند برابر سرمایه کل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری) رسیده است.

## نمودار ۲. وضعیت سرمایه شبکه بانکی

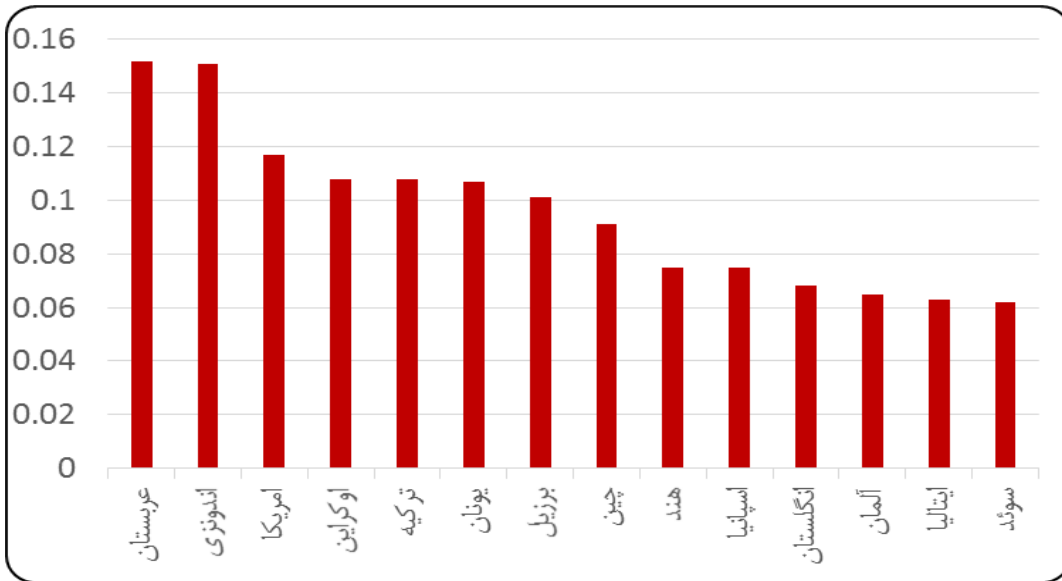


مأخذ: گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی

دو نمودار زیر روند دو متغیر نسبت سرمایه به دارایی و نسبت مطالبات غیرجاری را در کشورهای منتخب در سال ۲۰۱۸ نشان می‌دهد.<sup>۱</sup> نسبت سرمایه به دارایی به صورت معناداری از برخی کشورهای در حال توسعه نظیر هند، ترکیه و برزیل پایین‌تر است و روند آن در سال‌های اخیر نزولی تر شده است.

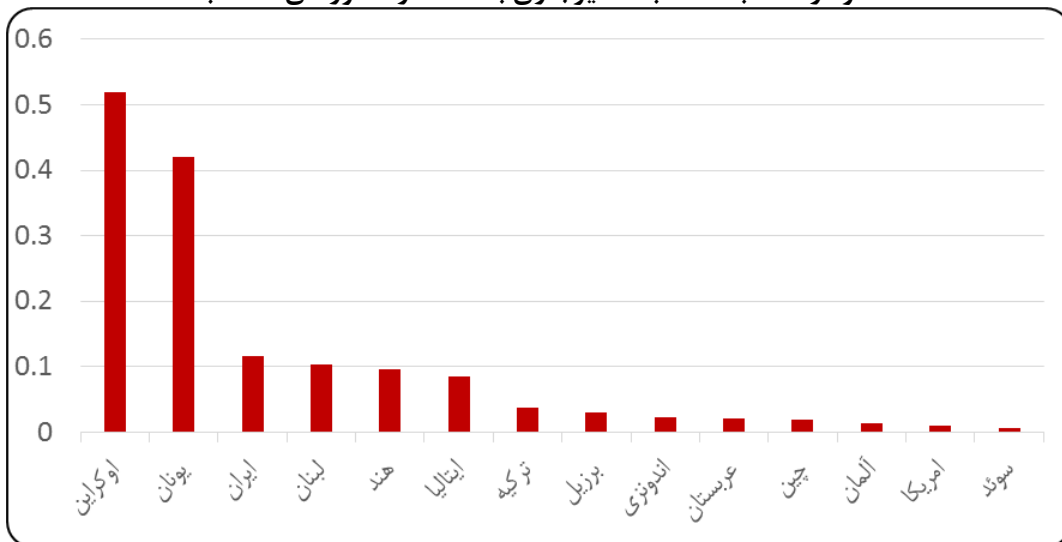
۱. بانک مرکزی ایران آمار مربوط به نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها را منتشر نمی‌کند و اعداد مربوط به ایران با تقسیم حساب سرمایه بر جمع دارایی‌های بانک‌ها به دست آمده است که بیش برآورد دارد. آمار میزان مطالبات غیرجاری نیز تنها در بازه ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۶ منتشر شده است و میزان این متغیر در مابقی سال‌ها در گزارش‌های عملکرد سالانه و ... بانک مرکزی انعکاس یافته است.

نمودار ۳. نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها در کشورهای منتخب سال ۲۰۱۸



مأخذ: سایت FRED

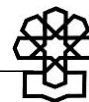
نمودار ۴. نسبت مطالبات غیر جاری بانک‌ها در کشورهای منتخب



مأخذ: سایت FRED

در ارزیابی عملکرد مقام ناظر یکی دیگر از شاخص‌های سلامت بانکی، نسبت مطالبات غیر جاری است که نمودار فوق نشان می‌دهد این نسبت نیز در ایران به شدت بالاتر از متوسط جهانی و بسیاری از کشورهای در حال توسعه است. بنابراین عملکرد بانک مرکزی در حوزه نظارت نیز عملکرد ضعیف و غیرقابل دفاعی است.

اگرچه سایر نهادها اعم از دولت، مجلس و قوه قضائیه نیز در رقم خوردن وضعیت نامطلوب شبکه بانکی نقش داشته‌اند، اما قطعاً عملکرد ضعیف و دور از اقتدار بانک مرکزی در مقوله نظارت در ایجاد



وضعیت فعلی مهمترین سهم و نقش را داشته است و اساساً خود این مسئله که عملکرد بانک مرکزی به شدت وابسته به نهاد دولت و سایر نهادهاست یکی از آسیب‌های حکمرانی پولی و نظارت بانکی در کشور تلقی می‌شود که باید برای حل آن چاره‌جویی کرد.

با مشاهده عملکرد نامطلوب بانک مرکزی در وظایف قانونی خود و در مقایسه با عملکرد سایر بانک‌های مرکزی، ضرورت اصلاح ساختار بانک مرکزی که برآمده از قانون پولی و بانکی کشور است، آشکار می‌شود. به شرحی که در ادامه خواهد آمد، غالب ضعف‌های ساختاری حاکم بر بانک مرکزی نیازمند اصلاح قانون است. عدم استقلال بانک مرکزی از دولت و اشخاص تحت نظارت که عملاً امکان سیاستگذاری پولی، ارزی و نظارت بر بانک‌ها را سلب کرده است، توسط قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱) به بانک مرکزی تحمیل شده است و برای اصلاح آن باید قانون را اصلاح کرد. موضوع اصلاح قوانین نظام بانکی سابقه طولانی در کشور دارد و دولت‌های دهم، یازدهم و دوازدهم مدت‌ها در پی ارسال لایحه بانک مرکزی بوده‌اند که متأسفانه این اقدام صورت نگرفت و مجلس تصمیم گرفت از طریق طرح، به این اصلاح اساسی ورود پیدا کند.<sup>۱</sup> بدین وصف قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری یکی از اجزاء این اصلاح به شمار می‌رود و باید در این راستا آن را ارزیابی و تحلیل کرد. در این میان سؤال اساسی که مطرح می‌شود این است که آیا تصویب مواد پیشنهادی قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری می‌تواند تأثیر معناداری بر بهبود و ارتقای عملکرد بانک مرکزی داشته باشد؟

پاسخ به این سؤال، مستلزم آسیب‌شناسی وضعیت موجود بانک مرکزی ایران، فهرست کردن و اولویت‌بندی مشکلات حاکم بر این نهاد است و این فهرست و اولویت‌بندی و پاسخی که این مواد برای مشکلات ارائه می‌کند، به‌عنوان مبنای قضاوت، پاسخ سؤال فوق را مشخص خواهد کرد. مرکز پژوهش‌های مجلس در سلسله گزارش‌هایی با عنوان آسیب‌شناسی نظام بانکی<sup>۲</sup> سعی کرده است تصویری از چالش‌ها و مشکلات بانک مرکزی و شبکه بانکی ارائه نماید که می‌تواند نقطه شروع خوبی برای ارزیابی قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری، فراهم کند. فهرست چالش‌ها و نقاط ضعف حاکم بر بانک مرکزی، در قالب یک تقسیم‌بندی در جدول ۲ قابل ارائه است. البته توجه به این نکته بسیار مهم است که آسیب‌ها و مشکلات حاکم بر بانک مرکزی تنها ریشه قانونی نداشته است. یعنی قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ یا عدم اصلاح آن را نباید تنها مقصر وضعیت موجود بانک مرکزی دانست. برخی از موارد نظیر نحوه مداخله بانک مرکزی در بازار ارز یا ایجاد بازار متشکل ارزی نقد و حواله اساساً مانع قانونی نداشته است اما بانک مرکزی فاقد اراده و انگیزه لازم برای ایجاد چنین بازاری بوده و همواره به شیوه‌های سنتی در بازار، مداخله کرده است. عملکرد متفاوت بانک مرکزی در دوره‌های مختلف رؤسای کل، شاهد دیگری

۱. جزئیات این مسئله در گزارش اصلاح قوانین نظام بانکی، بررسی ابعاد و نحوه مواجهه با طرح‌ها و لوایح پولی و بانکی به شماره مسلسل ۱۶۷۴۵ قابل مطالعه است.

۲. این گزارش‌ها در کتاب آسیب‌شناسی نظام بانکی که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر شده است، انعکاس یافته است. رک: [https://rc.majlis.ir/fa/book\\_pub/show/1382293](https://rc.majlis.ir/fa/book_pub/show/1382293)

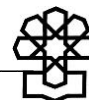
بر این مدعاست که تمامی مشکلات حاکم بر بانک مرکزی ریشه قانونی نداشته است. در عین حال برخی از مشکلاتی که عملکرد بانک مرکزی را تحت تأثیر قرار داده منشأ قانونی داشته‌اند اما به قانون پولی و بانکی مربوط نیستند، به‌عنوان مثال قوانین برنامه و بودجه کشور بر سیاست‌های پولی و ارزی کشور اثرگذار هستند بنابراین نمی‌توان انتظار داشت با اصلاح و تصویب قانون بانک مرکزی تمامی مشکلات قانونی مقابل عملکرد مطلوب بانک مرکزی حل گردد. باین حال یکی از الزامات اصلی اصلاح بانک مرکزی، اصلاح قانون بوده و قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری در این راستا تفسیر می‌شود. ذکر این نکته نیز لازم است که اصلاح قانون در صورتیکه بدون ایجاد فهم و درک حکمرانی در مسائل مربوط به سیاستگذاری پولی اتفاق بیفتد، حتی در محورهای اصلاح شده نیز مقرون به توفیق نخواهد بود، زیرا به‌عنوان مثال، دولتی که ضرورت استقلال بانک مرکزی را درک نکند به انحاء مختلف سعی می‌کند قانون را دور بزند یا اینکه به‌جای معطوف کردن تلاش خود برای اجرای قانون، تلاش خود را صرف تغییر قانون یا اخذ مجوز برای استثناء شدن از قانون خواهد کرد.

#### جدول ۱. محورهای آسیب‌شناسی بانک مرکزی

شرعی <sup>۱</sup>		مقررات‌گذاری و نظارت	نقاط ضعف حاکم بر نهاد بانک مرکزی	
احتیاطی <sup>۲</sup>				
محدودیت ابزارها		سیاستگذاری پولی		
آشفتنگی در انتخاب لنگر اسمی <sup>۳</sup>		سیاستگذاری ارزی		
کوتاهی در ایجاد بازار متشکل نقد و حواله و تعریف سازوکار مداخله				
سلطه ارزی دولت بر بانک مرکزی و تکلیف وی به خرید ارز دولت				
عدم پایداری به نظام ارزی شناور مدیریت شده		ساختار حکمرانی <sup>۴</sup>		
با دولتی: استقلال مقام پولی (سلطه مالی)	سازمانی			تعارض منافع
با بانکها (اشخاص تحت نظارت)	شخصی			
درب‌های گردان				
عدم پاسخگویی				
عدم شفافیت				
ضعف اقتدار نظارتی				
غیر متخصص بودن شورای تصمیم‌گیر	نظام تصمیم‌گیری			
بدون هزینه بودن اتخاذ تصمیمات غلط				

البته محورهایی که در جدول فوق مشخص شده از یکدیگر مستقل نیستند، به‌عنوان مثال، عدم استقلال بانک مرکزی که یکی از مشکلات ناظر بر حکمرانی است، خود، علت سیاستگذاری پولی و ارزی

۱. به معنای نظارت بر بانک‌ها با هدف انطباق عملیات آنها با شریعت اسلامی است.  
 ۲. به معنای نظارت بر بانک‌ها با هدف صحت و سلامت بانکی است که به‌عنوان مثال مقررات ناظر به کفایت سرمایه یا محدودیت‌های ناظر به ریسک سیستمی در این مقوله می‌گنجد.  
 ۳. اهداف عملیاتی (پایه پولی یا نرخ سود) که بانک مرکزی برای کنترل تقاضای کل و تورم انتخاب کرده و هدفگذاری می‌کند.  
 ۴. حکمرانی به معنای سازوکار تدوین اهداف، سیاست‌ها و اقدامات و رصد مستمر به‌منظور اطمینان از اجرای اثربخش آنها توسط اعضای یک سازمان است (مأخذ: business dictionary).



منفعلا نه بانك مركزى گرديده است. به طور كللى مسائلى كه ذيل حكمرانى بدانها اشاره شده است يك لايه قبل از مسائل ديگر و علت آنها قلمداد مى گردند. با اين توضيحات، مى توان نقاط ضعف حاكم بر بانك مركزى را اولويت بندي كرد و بر اين اساس بي شك، مسائل ناظر به حكمرانى، اولويت اول را خواهند داشت. به تعبير روشن تر، اگر حكمرانى خوب در بانك مركزى وجود نداشته باشد واضح است كه وظائف ناظر به سياستگذاري پولى و ارزي و مقررات گذاري و نظارت بانكى به درستي انجام نخواهد شد. احكام طرح نيز متناظر با اين آسيب شناسى و اولويت بندي قابل ارزيابى است. بخشى از تحولات و اصلاحات طرح نسبت به قانون فعلى ناظر به ساختار حكمرانى بوده و از اين رو اصلاحات ساختارى و نهادى، مهم ترين نقاط قوت طرح تلقى مى شود. ساير اصلاحات طرح نسبت به اصلاحات ساختارى، درجه اهميت كمترى دارد. به طور كللى مى توان گفت قسمت بانك مركزى طرح بانكدارى، در تمامى محورهايى كه در جدول آسيب شناسى، بدانها اشاره شد، ورود كرده و اصلاحاتى را انجام داده است. در ادامه اصلاحات مواد طرح پيشنهادهى در سه حوزه كللى حكمرانى، وظائف و چگونگى تعامل بانكدارى با دولت و مجلس بررسى شده است. در هر حوزه، در چند محور اساسى ابتدا وضعيت موجود تبين و نكات طرح براى بهبود وضعيت موجود توضيح داده شده است كه كمك مى كند به سؤال مطرح شده در ابتدائى اين بخش، پاسخ مطلوبى داده شود.

البته ذكر اين نکته ضرورى است كه مكاتب و پاراداييمهاى مختلفى در سامان دهى به ترتيبات پولى اقتصاد (رابطه بانك مركزى و دولت، رابطه بانكها با بانك مركزى، هدف بانك مركزى و ...) وجود دارند. قسمت بانك مركزى طرح بانكدارى بر اساس بررسى تجربيات در بانكدارى مركزى و البته متناسب با شرايط ايران تدوين شده است. رويه جديد قانونگذاري در دنيا نيز بدین منوال است و در غالب كشورها قانون بانك مركزى با اين چارچوبها نگاشته و يا اجرايى مى شود. در مجموع قسمت بانك مركزى طرح بانكدارى سعى كرده است با بهره گيرى از تجربيات متداول جهاني در اصلاح قوانين بانكهاى مركزى و با توجه به اقتضات قانون اساسى و ... ساختار بانك مركزى را تغيير دهد كه جزئيات آن در ادامه خواهد آمد.

## معرفى اجمالى طرح

پس از فصول مربوط به اهداف و تعاريف قانون، قسمت بانك مركزى طرح بانكدارى جمهورى اسلامى ايران مشتمل بر ۸ فصل به شرح زير است:

- فصل سوم: مسئوليتها، اهداف، وظائف و اختيارات بانك مركزى: در اين بخش هدف بانك مركزى ثبات سطح عمومى قيمتها و كنترل تورم؛ تأمين ثبات و سلامت شبكه بانكى؛ حمايت از رشد و توسعه اقتصادى تعيين شده است و وظائف و اختيارات بانك مركزى براى تحقق اين اهداف احصاء گرديده است.
- فصل چهارم: ساختار بانك مركزى: اين فصل را مى توان مهمترين فصل طرح تلقى كرد كه در آن هيئت عالى به عنوان جايگزين شوراي پول و اعتبار تعريف شده و تركيب و ضوابط عزل و نصب اعضاى

هیئت عالی، شوراها، تخصصی، هیئت نظارت و حسابرسی، شورای فقهی و هیئت انتظامی بانک‌ها تبیین شده است. ضوابط مربوط به شفافیت، پاسخگویی و تعارض منافع نیز در این فصل موضوع بحث قرار گرفته است.

- فصل پنجم: تعیین و اجرای سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری: در این فصل نحوه سیاستگذاری پولی و ارزی و اعتباری بانک مرکزی به علاوه ابزارهای این سیاستگذاری معرفی شده است.
- فصل ششم: سیاست‌های رسانه‌ای و اطلاع‌رسانی بانک مرکزی
- فصل هفتم: رابطه بانک مرکزی با نهادهای حاکمیتی: در این فصل حدود و ثغور رابطه بانک مرکزی با دولت و مجلس مشخص شده است.
- فصل هشتم: سیاست‌های ارزی و مدیریت ذخایر: در این بخش رابطه بانک مرکزی و دولت در ارتباط با مسائل ارزی (خرید ارزهای نفتی و ضوابط تسویه ارزهای نفتی با دولت) تعیین تکلیف شده است.
- فصل نهم: صورتهای مالی بانک مرکزی، حسابرسی و انتشار آنها
- فصل دهم: سایر موضوعات مربوط به بانک مرکزی: در این فصل ضوابط مربوط به تعارض منافع اعضای شوراها، تخصصی، هیئت انتظامی، هیئت حسابرسی و سایر کارکنان بانک مرکزی آمده است.
- فصل یازدهم: پول و نظام پرداخت

## ۱. اصلاحات ناظر به حکمرانی بانک مرکزی

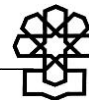
### ۱-۱. استقلال، پاسخ‌گویی و شفافیت

در طراحی ساختار بانک مرکزی و مشخصاً ارتباط این نهاد با دولت یکی از مسائلی که به شکل پررنگ در ادبیات اقتصاد پولی و بانک‌داری مرکزی مطرح است، مسئله استقلال بانک مرکزی است. دلایلی که در پشتیبانی از استقلال بانک مرکزی از دولت مطرح می‌شود را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم کرد که این دلایل به شئون دوگانه بانک مرکزی در دنیا باز می‌گردد:

**۱. ضرورت استقلال مقام پولی برای دستیابی به تورم بهینه: پیشگیری از بی‌انضباطی مالی دولت**

یکی از دلایل اعطای استقلال به بانک مرکزی، دغدغه سوءاستفاده دولت از درآمد ناشی از حق‌الضرب<sup>۱</sup> و تأمین مالی کسری بودجه و هم‌چنین مسئله ناسازگاری زمانی است. گفته می‌شود به دلیل انگیزه بالای دولت برای استفاده از منابع ارزان بانک مرکزی جهت تأمین کسری بودجه خود و ایجاد تورم برای دولت‌های آتی و هم‌چنین افزایش انگیزه انضباط مالی دولت لازم است این مسیر مسدود گردد که لازمه آن اعطای استقلال به بانک مرکزی است. ارتباط واگذاری وظیفه ثبات قیمت‌ها به یک نهاد مستقل حرفه‌ای غیرسیاسی مشروط بر اینکه دیگر مولفه‌های حکمرانی خوب نظیر شفافیت، پاسخگویی، کنترل

1. Seigniorage



تعارض منافع و ... نیز طراحی شده باشد خواهد توانست زمینه‌های لازم برای نیل به آن را فراهم کند. بر اساس این مقدمات، اعطای استقلال به بانک مرکزی یکی از لوازم نیل به هدف ثبات قیمت‌ها است و البته امری است که اجماع نظری در مورد آن حاصل شده است. در حال حاضر بانک‌های مرکزی اغلب کشورها در قانون یا در عمل از مقام اجرایی و تحولات سیاسی، استقلال عملیاتی دارند. بحث استقلال بانک مرکزی مبتنی بر اصول موضوعه‌ای است که رفتار دولت و بانک‌های مرکزی را به شرح زیر توصیف می‌کند:

- دولت به دنبال حداکثر کردن رفاه اجتماعی است و رشد اقتصادی پایدار باعث تسهیل دستیابی به این هدف خواهد شد.

- از آنجایی که برخی از آثار و پیامدهای سیاست پولی در بلندمدت و برخی در کوتاه‌مدت ظاهر می‌شود، سیاستمداران به دلیل نگاه کوتاه‌مدتشان به مسائل اقتصادی که ناشی از موقتی بودن دوره آن‌هاست، معمولاً انگیزه دارند پیامدهای منفی آن‌را به دولت بعد منتقل کنند و در کوتاه‌مدت از منافع آن بهره‌مند شوند و برای دولت خود محبوبیت و مقبولیت ایجاد کنند ( ناسازگاری زمانی).<sup>۱</sup>

- بی‌ثباتی قیمت‌ها و بی‌ثباتی مالی یکی از موانع رشد اقتصادی پایدار است. بی‌ثباتی سطح عمومی قیمت‌ها، با افزایش نااطمینانی و اختلال در مکانیزم قیمت‌های نسبی، تخصیص بهینه منابع را بر هم می‌زند.<sup>۲</sup>

مبتنی بر اصول موضوعه مذکور لازم است با اعطای استقلال، مقام پولی را از نوسانات سیاسی دور کرد تا بتواند با در نظر گرفتن هزینه‌ها و منافع کوتاه‌مدت و بلندمدت به سیاستگذاری پولی اهتمام ورزد.

## ۲. ضرورت استقلال مقام ناظر به منظور دستیابی به ثبات مالی: پیشگیری از مدارای مقام ناظر

### با ملاحظات سیاسی

دیگر استدلالی که در خصوص استقلال مقام ناظر از دولت مطرح می‌شود، این است که مقام ناظر باید از فشارها و سیکل‌های سیاسی به منظور تعدیل مقررات یا نظارت بر شبکه بانکی مصون باشد. این دیدگاه که اصل دوم از اصول محوری نظارت مؤثر بال<sup>۳</sup> نیز بدان اشاره دارد یکی از لوازم نظارت و مقررات گذاری برای نیل به ثبات مالی معرفی شده است.<sup>۴</sup> مقام ناظر باید بتواند بدون دغدغه سیاسی (نزدیکی به ایام انتخابات و ...) در خصوص انحلال بانک ناسالم، سلب صلاحیت مدیران و یا اعمال دیگر مقررات بر مؤسسات اعتباری تصمیم‌گیری نماید.

ضرورت این مسئله در اقتصادهای با بانک‌های دولتی، با عنوان «استقلال ناظر از اشخاص تحت

1. Walsh, Carl E. Monetary theory and policy. MIT press, 2017.

2. Romer, David. Advanced macroeconomics. Mcgraw-hill, 2012.

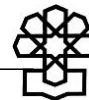
3. Core Principles for Effective Banking Supervision

4. Quintyn, Marc, and Michael W. Taylor. "Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability" (2002).

نظارت» تشدید می‌شود چراکه نظارت مقام دولتی بر بانک دولتی منجر به تعارض منافع و کاهش اقتدار مقام ناظر بر اشخاص تحت نظارت خواهد شد و او را به سوی مدارا ترغیب خواهد کرد. در حال حاضر رئیس یا عضو مجمع عمومی بانک‌های دولتی، عضو شورای پول و اعتبار هم بوده و در خصوص مدارا یا اعمال مقررات نظارتی و شروع فرآیند گزیر<sup>۱</sup> (حل و فصل) یک بانک تصمیم‌گیر است. باید دقت داشت که مدارای مقام ناظر با بانک‌ها علاوه بر تأخیر در گزیر، در پیش‌گیری از شکل‌گیری بانک‌هایی که اعلام ورشکستگی آن‌ها موجب ایجاد بی‌ثباتی در اقتصاد می‌شود<sup>۲</sup> و محدودیت بانک مرکزی در انتخاب گزینه‌های حل و فصل نیز مؤثر است.

به نظر می‌رسد دیگر هدف بانک مرکزی یعنی حمایت از رشد، اشتغال و توسعه اقتصادی که در (بند ۳.ب. ماده (۳) طرح تعریف‌شده نیز مستلزم استقلال عملیاتی بانک مرکزی از دولت است زیرا حمایت از رشد و توسعه اقتصادی نیز امری بلندمدت است که با اهداف کوتاه‌مدت دولت‌ها لزوماً هم‌راستا نیست. البته وقتی حاکمیت به بانک مرکزی استقلال و اختیار عمل می‌دهد، این نهاد باید درازای این اختیار پاسخگو باشد تا اولاً امکان هرگونه سوءاستفاده از قدرت اعطاشده به حداقل برسد و ثانیاً ملزم به دنبال کردن اهداف قانونی خود باقی بماند. بنابراین، قوانین و دستورالعمل‌های ناظر بر پاسخگویی بانک مرکزی، باید به شیوه‌ای نوشته شوند که این نهاد از اختیارات خود به طور مؤثر و کارآمد در راستای دستیابی به اهداف خود و در صدر آن‌ها، حفظ ثبات قیمت‌ها، ثبات شبکه بانکی و رشد اقتصادی استفاده نماید و نیز منابع خود را به شیوه‌ای اقتصادی و صحیح مدیریت کند. یک بانک مرکزی دارای اختیار عمل در نهایت باید به عموم مردم پاسخگو باشد، درعین حال اما به‌طور مستقیم نیز به یک نهاد قانونی پاسخگو است. مطالعه تجربه کشورها نشان می‌دهد، غالباً این که بانک مرکزی به چه کسی پاسخگو باشد به روال رایج یا ساختار حاکمیتی آن کشور بستگی دارد، اما به‌منظور دوری از تداخل وظایف، قوانین کشورها به‌طور شفاف مرجعی که بانک مرکزی به آن باید پاسخگو باشد را مشخص می‌کنند. احکام مربوط به مواد پاسخگویی بانک مرکزی باید تضمین کند که بانک مرکزی سیاست‌ها و وظایف خود را به شکل مؤثر و کارایی انجام داده و منابع خود را به درستی مدیریت می‌کند. با این وجود، محافظت از بانک مرکزی در برابر تعرض به استقلال عملیاتی آن، توسط ذی‌نفعان در جهت سوءاستفاده از منابع عمومی دارای اهمیت ویژه است. ایجاد یک تعادل بین تضمین استقلال مالی بانک مرکزی و پاسخگویی آن مهم است. زیرا پاسخگویی بانک مرکزی زمانی اثربخش است که مرجع پاسخگویی قدرت برکناری داشته باشد درحالی‌که این مسئله بانک مرکزی را به مرجع پاسخگویی وابسته می‌کند و استقلال آن را خدشه‌دار می‌کند. برای حل این مسئله شفافیت به‌عنوان یک راهکار و ایجاد تعادل بین استقلال و پاسخگویی می‌تواند ایفای نقش کند. بانک مرکزی باید اطلاعات لازم برای ارزیابی عملکرد ارکان خود را به صورت

۱. گزیر به مجموعه اقداماتی که بانک مرکزی در مواجهه با بانک‌های مشکل دار انجام می‌دهد از جمله انحلال، ادغام، بازسازی و ... را شامل می‌شود.



شفاف منتشر کند و از این مسیر به رسانه‌ها و افکار عمومی پاسخگو باشد. به‌عنوان مثال انتشار آرای اعضای هیئت عالی موجب می‌شود قضاوتی در افکار عمومی راجع به عضو مذکور شکل بگیرد و این قضاوت، بازدارنده از اتخاذ تصمیمات خلاف منافع عموم گردد. به تعبیر واضح‌تر شفافیت با کمک رسانه‌های فعال و در کنار سیاست ارتباطی صحیح بانک مرکزی، می‌تواند پاسخگویی دموکراتیک این نهاد را تضمین کند بدون اینکه مشکلات استقلال از نهادهای دیگر را به بانک مرکزی تحمیل کند.

مطالعه تجربه کشورها<sup>۱</sup> در رابطه با پاسخگویی و شفافیت حاکی از نکات زیر است:

۱. محورهای موضوع پاسخ‌گویی در مورد سیاست پولی در بیشتر کشورها، به‌صورت شفاف تعریف شده است.

۲. بانک‌های مرکزی معمولاً به وزیر اقتصاد، رئیس‌جمهور و در موارد کمی به هیئت وزیران پاسخگو هستند. اما، قوانین جدید، بانک مرکزی را به مجلس پاسخگو کرده‌اند.<sup>۲</sup>

۳. به‌طور کلی بانک‌های مرکزی بیانیه سیاستی منتشر می‌کنند؛ بانک‌های مرکزی در قوانین جدید باید حداقل دو بار در سال بیانیه سیاستی منتشر کنند. این اطلاعیه‌ها باید شامل ارزیابی دوره قبلی بوده و سیاست‌های دوره پیش رو را نیز بیان کنند. این مسئله در مواردی که بانک مرکزی استقلال در هدف دارد، اهمیت ویژه‌ای پیدا می‌کند چراکه ممکن است در این حالت هدفی که برای بانک مرکزی در اولویت است، برای عموم مشخص نباشد.

۴. یکی از تجربیات موفق در زمینه گزارش‌دهی، تصریح بر عوامل بیرونی و درونی مؤثر بر کنترل سیاست پولی است. یعنی بانک مرکزی در گزارش خود به عواملی که در اختیار سیاست‌گذار پولی نبوده است نظیر سیاست‌های مالی دولت و همچنین عواملی که در اختیار سیاست‌گذار پولی بوده است نظیر نرخ سود بین‌بانکی یا اضافه برداشت بانک‌ها اشاره می‌کند. البته این رویه تنها در چند قانون بانک مرکزی جدید به این موضوع، اشاره شده است.

۵. قوانین بانک‌های مرکزی آن‌ها را به انتشار گزارش عملکرد سالانه خود ملزم می‌کنند. صورت‌های مالی سالانه معمولاً توسط یک حسابرس بیرونی مستقل، یک حسابرس داخلی یا هر دو، حسابرسی می‌شود. در برخی کشورها در قانون انتصاب یک حسابرس داخلی تصریح شده است.

۶. در چندین قانون بانک مرکزی،<sup>۳</sup> انتشار ادواری خلاصه اطلاعات ترازنامه بانک مرکزی تصریح شده است و این فرصت را در اختیار عموم قرار می‌دهد که مرتباً بانک مرکزی را رصد کنند و بستری برای پاسخگویی به عموم مردم تلقی می‌گردد.

۷. نهایتاً، علاوه بر هماهنگی‌های ضروری با بازوی اجرایی دولت، بسیاری از قوانین بانک مرکزی کشورها، تصریح می‌کنند که بانک مرکزی برای پاسخگویی به سؤالات مجلس آماده خواهد بود.

۱. مطالعه تطبیقی قوانین بانک‌های مرکزی کشورهای منتخب، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در دست چاپ.

۲. از جمله این کشورها، عراق، ارمنستان، اتحادیه اروپاست.

۳. ژاپن، عراق، آمریکا و اتحادیه اروپا.

ذکر این نکته نیز لازم است که علاوه بر پاسخگویی و شفافیت در قبال اعطای استقلال باید مسئله کنترل تعارض منافع اعضای تصمیم‌گیر نیز حل شده باشد به این معنا که افراد انگیزه سوءاستفاده از اختیارات و استقلال اعطایی را نداشته و زمینه آن از بین رفته باشد و بدین منظور قواعدی فراتر از پاسخگویی و شفافیت نیاز است که همان قواعد کنترل تعارض منافع بوده و به واسطه اهمیت فوق‌العاده در یکی از مباحث آتی به‌طور مجزا تبیین خواهد شد.

### ۱-۱-۱. وضعیت موجود

بررسی ارکان تصمیم‌گیری و مهم‌تر از آن فرآیندهای عزل و نصب هر یک از اعضاء غیر اجرایی و اجرایی بانک مرکزی، می‌تواند وضعیت استقلال بانک مرکزی را حکایت نماید که در ادامه نشان داده شده است:

### جدول ۲. ترکیب اشخاص دولتی در ارکان بانک مرکزی در قانون ۱۳۵۱ و اصلاحات بعدی آن

سهم اشخاص دولتی (مستقیم و یا منسوب از سوی دولت)	
مجمع عمومی	۵ نفر از ۵ نفر
شورای پول و اعتبار	۸ نفر از ۱۱ نفر
هیئت عامل	منسوب از سوی رئیس‌کل که خود نیز از سوی دولت تعیین می‌شود

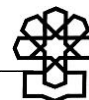
ترکیب مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار با سهم حداکثری اشخاص دولتی نشان می‌دهد از حیث سازمانی بانک مرکزی غیرمستقل و وابسته به دولت تعریف شده است. علاوه بر این در ارزیابی استقلال سازمانی بانک مرکزی سازوکار عزل و نصب رئیس‌کل بانک مرکزی بسیار حائز اهمیت است. فرآیند عزل و نصب طبق مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص نحوه اداره بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (که قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ را اصلاح کرد) به شرح زیر است:

- رئیس‌کل بانک مرکزی ج.ا. ایران به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و با تصویب هیئت دولت، با تأیید و حکم رئیس‌جمهور نصب می‌گردد.

- رئیس‌کل بانک مرکزی به پیشنهاد رئیس‌جمهور و با تصویب دوسوم اعضای هیئت دولت و با حکم رئیس‌جمهور عزل می‌شود.

بنابراین توجه به دو نکته (۱) سهم اشخاص دولتی در ارکان بانک مرکزی و (۲) فرآیند عزل و نصب رئیس‌کل نشان می‌دهد بانک مرکزی کاملاً وابسته به دولت و غیرمستقل تعریف شده است. ارزیابی استقلال مالی و نیروی انسانی نیز که از دیگر ابعاد استقلال بانک مرکزی هستند در بخش‌ها تعارض منافع این گزارش، مورد بحث قرار خواهد گرفت.

اگرچه مواد مجزایی تحت عنوان شفافیت یا پاسخگویی در قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ نیامده اما به‌طور ضمنی بانک مرکزی به مجمع عمومی با ترکیب کاملاً دولتی پاسخگو دانسته شده است. در تبصره «۲» ماده (۱۹) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور نیز رئیس‌کل موظف به ارسال



گزارش در ارتباط با وظایف و اختیارات قانونی بانک مرکزی به رئیس‌جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی و مجلس شورای اسلامی با یک محتوا گردیده است. در حیطة شفافیت نیز بند «ج» ماده (۲۴) قانون پولی و بانکی کشور بانک مرکزی را ملزم به انتشار ماهانه حساب‌های خود بدون تعیین مهلت زمانی ساخته است.

با این اوصاف در تشریح وضعیت موجود حاکم بر بانک مرکزی در دو بخش شفافیت و پاسخگویی باید بر دو نکته تأکید کرد اولاً قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱، الزامی جدی و مصرح در خصوص شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی نداشته است ثانیاً آنچه قانون به‌طور ضمنی در مورد این دو مقوله بدان‌ها بسنده کرده به‌هیچ‌وجه کافی نبوده است: پاسخگویی به مجمع عمومی که خود نیز همچون بانک مرکزی کاملاً دولتی است اثربخش نبوده و شفافیت در حد انتشار ماهانه حساب‌ها نیز کافی نیست. ذکر این نکته نیز لازم است که عملکرد بانک مرکزی در شفافیت، حتی در همان حدودی که قانون پولی و بانکی کشور آن را بدان ملزم ساخته نیز قابل دفاع نیست. به‌عنوان نمونه گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی با تأخیر زمانی قابل توجهی منتشر می‌شود (حدود دو ماه تأخیر به‌طور متوسط) و ترازنامه بانک نیز از سال ۱۳۹۷ تاکنون منتشر نشده است.

## ۱-۱-۲. تغییرات طرح نسبت به وضعیت موجود

در سه سطح ترکیب اعضای هیئت عالی، انتصاب و عزل اعضای اجرایی و غیراجرایی می‌توان عملکرد قسمت بانک مرکزی طرح را ارزیابی کرد.

قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری ابتدا ارکان بانک مرکزی و اعضای آن را بازطراحی و هیئت عالی را به‌عنوان مهم‌ترین رکن تصمیم‌گیری بانک مرکزی، تعریف کرده است.

هیئت عالی شامل اعضای اجرایی و غیراجرایی است که ترکیب آن در ماده (۶) طرح ذکر شده است از آنجایی که تقریباً تمامی اعضای اجرایی و غیراجرایی هیئت عالی به‌طور مستقیم یا غیر مستقیم توسط دولت تعیین می‌شوند، طرح در خصوص سهم اعضای منصوب از سوی دولت نسبت به وضعیت فعلی شورای پول و اعتبار تغییری نکرده است و تنها نکته مثبت این بخش طرح نسبت به وضعیت موجود این است که حضور وزرای بخشی در شورای پول و اعتبار به حضور افراد متخصص تبدیل شده است که می‌تواند میزان نفوذ دغدغه‌های بخشی دولتی را در سیاستگذاری پولی کاهش دهد. اما همان‌گونه که اشاره شد در استقلال بخشی به بانک مرکزی، مکانیزمی که برای عزل و نصب اعضای هیئت عالی طراحی شده از ترکیب هیئت عالی اهمیت بسیار بیشتری دارد که باز هم دغدغه‌های ناظر به سازگاری با قانون اساسی موجب شده است این سازوکار نیز دور از لوازم استقلال بانک مرکزی تدوین شود که در زیر به اختصار به اهم نکات آن اشاره می‌شود:

۱. رئیس‌کل توسط رئیس‌جمهور و پس از مشورت با اعضای غیراجرایی هیئت عالی تعیین و منصوب می‌شود. قائم‌مقام رئیس‌کل به پیشنهاد رئیس‌کل با تأیید و حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود. معاون

نظارتی رئیس کل توسط رئیس کل انتخاب و با حکم وی منصوب می شود. (بند «ب» ماده (۶))

۲. عزل رییس کل از دو طریق ذیل میسر گردیده است:

✓ رییس جمهور می تواند با استناد به قصور یا تقصیر رئیس کل در راستای اهداف بانک مرکزی یا عدم اجرای مصوبات هیئت عالی، پس از مشورت با اعضای غیراجرایی هیئت عالی، رئیس کل بانک مرکزی را عزل نماید. اعضای غیراجرایی هیئت عالی موظفند نظر مشورتی خود را به همراه ادله و مستندات مربوط، کتباً به رئیس جمهور تقدیم نمایند. رئیس جمهور باید حداقل یک هفته قبل از صدور حکم عزل، دلایل و مستندات خود و نظرات مشورتی اعضای غیراجرایی هیئت عالی را برای اطلاع عموم منتشر کند. محدودیت دیگری که رییس جمهور در عزل رییس کل با آن مواجه است عبارت است از اینکه: رئیس جمهور در ابتدای دوره ریاست جمهوری، در صورتی که از دوره خدمت رئیس کل، یک سال یا کمتر باقی مانده باشد، نمی تواند وی را عزل کند.

✓ در صورتی که بیش از دوسوم اعضای غیراجرایی هیئت عالی خواستار برکناری رئیس کل باشند، دلایل و مستندات ناظر به قصور مؤثر در انجام وظیفه یا عدم اجرای مصوبات هیئت عالی خود را کتباً به رئیس جمهور تقدیم می کنند و در صورت موافقت رئیس جمهور، رئیس کل عزل می شود. در صورتی که رئیس جمهور با پیشنهاد عزل رئیس کل مخالفت کند، باید دلایل مخالفت خود را ظرف مدت یک هفته کتباً به رئیس مجلس شورای اسلامی اعلام کند. نامه رئیس جمهور در این خصوص، در اولین جلسه علنی مجلس شورای اسلامی قرائت و برای اطلاع عموم، منتشر می شود.

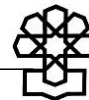
با این اوصاف مهم ترین اصلاحاتی که در قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری با هدف افزایش استقلال صورت گرفته است عبارتند از:

۱. دولت امکان عزل اعضای غیراجرایی را ندارد.

۲. دولت جدید به یکباره نمی تواند اکثریت اعضای هیئت عالی را تغییر دهد و تغییر حداکثری اعضای هیئت به نفع دولت جدید در طول دوره چهارساله دولت اتفاق می افتد.

۳. هزینه عزل رئیس کل از سوی رئیس جمهور افزایش یافته است زیرا اولاً عزل اعضای هیئت عالی باید مستند به قصور در انجام وظیفه باشد و ثانیاً باید دلایل و مستندات برای عموم شفاف شود.

۴. به جای وزرای بخشی در شورای پول و اعتبار افراد متخصص به پیشنهاد دولت منصوب می شوند. شفافیت و پاسخگویی نیز دیگر رکن مدنظر طرح، به منظور اصلاح وضعیت موجود بوده است. به موجب ماده (۱۱) این طرح، اصل بر انتشار عمومی و عدم محرمانگی مشروح مذاکرات و مصوبات، آراء، حضور و غیاب اعضای هیئت عالی است. این سطح از انتشار اطلاعات، تحول و گام بسیار بزرگی در راستای ارتقای شفافیت در سیاستگذاری کشور محسوب می شود. البته با توجه به حساسیت برخی از مسائل مرتبط با ثبات مالی نمی توان این قاعده را بدون استثناء به تمامی مصوبات هیئت عالی تسری داد. طبعاً سؤالی که پیش می آید این است که موارد استثناء چگونه تعیین شوند تا بیشترین شفافیت



ممکن با لحاظ موارد غیرقابل انتشار و طبقه‌بندی شده صورت گیرد. طرح، قاعده‌گذاری طبقه‌بندی اطلاعات و مصوبات هیئت عالی را منوط به دستورالعملی کرده که به پیشنهاد رئیس کل به تصویب هیئت عالی می‌رسد. در حقیقت هیئت عالی تنها ملزم شده است مذاکرات و مصوبات را تحت قاعده‌ای که خود تعیین می‌کند، افشاء نماید. طبیعی است این قاعده‌گذاری لزوماً به شفافیت حداکثری منجر نخواهد شد چراکه هیئت عالی انگیزه‌ای برای انتشار کافی اطلاعات و شفافیت حداکثری ندارد.

در راستای پاسخگویی نیز رئیس کل بانک مرکزی ملزم به ارائه گزارشی از اقدامات و برنامه‌های آتی بانک مرکزی در اولین جلسه علنی ماه‌های اردیبهشت و آبان مجلس شورای اسلامی گردیده و می‌بایست دلایل انحراف از متغیرهای هدف بانک مرکزی و همچنین پیش‌بینی کلی از وضعیت آینده اقتصاد را ارائه نماید. علاوه بر این رئیس کل موظف است به کمیسیون اقتصادی مجلس راجع به عملکرد بانک مرکزی پاسخگو باشد. این پاسخگویی تعریف شده در بخش بانک مرکزی طرح نیز بدون اصلاح موارد پیشنهادی در راستای ارتقاء شفافیت کافی نیست و بدون ضمانت اجرایی تعریف شده است. مجلس شورای اسلامی در صورت عدم اقتناع یا عدم کفایت توضیحات رئیس کل ابزاری در اختیار ندارد و بدلیل شفافیت حداقلی، افکار عمومی نیز بازدارندگی کافی برای به‌کارگیری صحیح اختیارات را ندارد. نکته و مساله دیگری که در راستای افزایش پاسخگویی بانک مرکزی وجود دارد، تراحم این مقوله با استقلال از نهاد مرجع پاسخگویی است. به‌عنوان مثال اگر رئیس کل به نهادی مانند مجلس پاسخگو باشد و مجلس حق عزل آن را نیز داشته باشد عملاً استقلال بانک مرکزی تحت‌الشعاع قرار خواهد گرفت. پیشنهادی که می‌تواند این مسئله را حل کند تقویت شفافیت و پاسخگویی به عموم است که بدون کاهش استقلال و با برخورداری از مزیت‌های تصمیم‌گیری جمعی، (با شفافیت آراء اعضای هیئت عالی) تک‌تک افراد مؤثر بر تصمیم‌گیری‌های مهم هیئت عالی را در برابر عموم مردم پاسخگو خواهد کرد.

### ۳-۱-۱. پیشنهادات

به منظور ارتقای سطح استقلال، شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی در طرح، پیشنهاداتی به شرح ذیل ارائه می‌گردد:

- ممنوعیت عزل رئیس کل و سایر اعضای هیئت عالی توسط رئیس‌جمهور
- عزل و نصب رئیس کل از سوی اعضای غیراجرایی هیئت عالی
- قاعده‌گذاری برای تعیین نوع طبقه‌بندی (عادی، محرمانه و...) مصوبات هیئت عالی در همین قانون یا توسط یک نهاد ثالث (مثل هیئت وزیران یا هیات نظار) در همین طرح و تعریف یک سقف زمانی برای محرمانگی اطلاعات:

پیشنهاد می‌شود این دستورالعمل توسط یک مقام ثالث تصویب و به هیئت عالی ابلاغ شود یا اینکه طرح این قاعده را مشخص نماید. علاوه بر این باید رئیس کل را که مسئول تعیین طبقه‌بندی مصوبات در چارچوب دستورالعمل مذکور است را ناظر به این مسئولیت پاسخگو کرد.

- شفافیت عمومی حقوق و مزایا اعضای هیئت عالی و معاونان رئیس کل
- افشای تمامی مبادلات مالی اعضای هیئت عالی با اشخاص تحت نظارت (دریافت تسهیلات، افتتاح سپرده و ...)

## ۲-۱. تعارض منافع

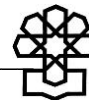
مجموعه‌ای از شرایط که موجب می‌گردد تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای، تحت تأثیر یک منفعت ثانویه قرار گیرد را تعارض منافع می‌نامند. تعارض منافع زمانی مصداق می‌یابد که منافع یک کارگزار با منافع حاکمیت یا سازمان مربوطه‌اش تضاد پیدا کرده و او مجبور به انتخاب بین منافع شخصی یا سازمانی باشد. غالباً سادها در بستر و زمینه یک تعارض منافع شکل می‌گیرند و برای پیشگیری از وقوع فساد توجه به مسئله تعارض منافع و حل آن در هر سازمانی ضرورت دارد. بانک مرکزی نیز از این قاعده مستثنا نیست و به دلیل واگذاری اختیارات فراوان از سوی حاکمیت، یکی از مهم‌ترین زمینه‌های بروز تعارض منافع می‌باشد. تعارض منافع به دو دسته کلی تعارض منافع شخص محور و سازمان محور تقسیم می‌شود:

در تعارض منافع شخص محور، به علت برخی ویژگی‌های مربوط به شخصی که در مناصب حاکمیتی قرار گرفته (روابط خانوادگی، روابط سهامداری، اشتغال و...)، منافع شخص در تعارض با منافع حاکمیت و عموم مردم قرار می‌گیرد. به عنوان مثال، می‌توان فردی را در نظر گرفت که از یک طرف در یک وزارتخانه دولتی که قرار است، برای خرید یک محصول مناقصه برگزار کند، دارای پست حاکمیتی باشد و از طرف دیگر خودش یا خویشاوندانش مرتبط با شرکتی باشند که آن محصول را عرضه کرده و در مناقصه شرکت خواهد کرد؛ این مورد یکی از مصادیق تعارض منافع شخص محور قلمداد می‌گردد. اما تعارض منافع سازمان محور در مورد ترجیح منافع یک سازمان بر منافع حاکمیت یا عموم مردم مصداق پیدا می‌کند. به عنوان مثال سازمان (الف) از حیث اداری زیرمجموعه سازمان (ب) تعریف شده است لذا به جای دنبال کردن اهداف خود، ترجیح می‌دهد اهداف سازمان (ب) را دنبال کند.

اساساً موضوع استقلال بانک مرکزی یکی از فروع مساله حل تعارض بانک مرکزی با دولت از نوع سازمان محور تلقی می‌گردد که در آن سعی می‌شود تعارض بین دولت و بانک مرکزی حل و فصل شود. تعارض منافع بانک مرکزی با بانک‌ها نیز در ادبیات مورد توجه قرار گرفته و با توجه به شأن نظارتی بانک مرکزی اهمیت ویژه‌ای می‌یابد. تعارض منافع بانک مرکزی با بانک‌ها را می‌توان به دو دسته سازمانی و مالی تقسیم کرد که در ادامه توضیح داده شده است.

### ۱-۲-۱. وضعیت موجود

در حال حاضر غیر از تعارض منافع سازمانی و مالی بانک مرکزی با دولت که سایر محورهای نوشتار بدان پرداخته شده، بانک مرکزی با بانک‌ها نیز تعارض منافع دارد. به طور کلی تعارض منافع بانک مرکزی با بانک‌ها را به دو دسته می‌توان تقسیم‌بندی کرد:



## ۱. تعارض منافع ساختاری که به ارتباط سازمانی بانک مرکزی با بانک‌ها بازمی‌گردد:

یکی از مصادیق این تعارض منافع در هیئت انتظامی بانک‌ها بروز یافته است. یک عضو از سه عضو هیئت انتظامی بانک‌ها که مرجع رسیدگی به تخلفات بانک‌ها از قانون پولی و بانکی کشور، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های بانک مرکزی است، از مدیران عامل بانک‌ها انتخاب می‌شود و در واقع نماینده‌ای از خود بانک‌ها در خصوص تعیین مجازات بانک‌های متخلف و هم‌صنفان خود تصمیم‌گیری خواهد کرد. این پدیده یکی از واضح‌ترین مصادیق تعارض منافع سازمان‌محور تلقی می‌گردد چراکه افرادی در هیئت انتظامی بانک مرکزی به تخلفاتی که خود یا هم‌صنفان خود انجام داده‌اند رسیدگی خواهند کرد و منافع سازمان خود را بر منافع بانک مرکزی و عموم مردم ترجیح می‌دهند. خروجی چنین سیستمی این شده که از ابتدای تشکیل هیئت انتظامی تا سال ۱۳۹۵ تنها ۸ پرونده در هیئت انتظامی بانک‌ها بررسی شده است.<sup>۱</sup> وجود پدیده درب‌های گردان و گردش نیروی انسانی از بانک مرکزی به بانک‌ها نیز دیگر مصداق تعارض منافع ساختاری است. در موارد متعدد کارکنان بانک مرکزی پس از پایان خدمت (درب گردان) یا حین خدمت (اشتغال مضاعف) در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مشغول شده‌اند. البته رویه برعکس آن نیز وجود دارد، مدیری از بانک‌ها به بانک مرکزی مأمور می‌شود و پس از پایان مأموریت مجدداً به شبکه بانکی باز می‌گردد. تعارض منافع ناشی از درب‌های گردان یا گردش نیروی انسانی بدین شکل بروز می‌یابد که برای مثال مدیری که در بخش نظارت بانک مرکزی فعالیت می‌کند می‌داند که اغماض از خطاها و مدارای با بانک‌ها در زمان مسئولیت، احتمال اشتغال او در بانک‌ها را پس از اتمام مسئولیت افزایش خواهد داد و بدین ترتیب منافع شخصی خود را هم‌راستا با سخت‌گیری و جدیت در انجام وظیفه نظارتی خود نمی‌بیند. آن روی قصه هم بدین شکل اتفاق می‌افتد؛ تصور کنید یکی از شاغلین شبکه بانکی احتمالاً در دوره بعد به‌عنوان رئیس کارکنان بانک مرکزی معرفی شود در این صورت آینده‌نگری کارکنان بانک مرکزی اقتضاء می‌کند بر اساس توزیع احتمالی که برای مسئله اشتغال شاغلین بانک‌ها در بانک مرکزی دارند با آن‌ها مدارا کنند. بخشی از مسئله استاندارد دوگانه<sup>۲</sup> در رفتار نظارتی بانک مرکزی را می‌توان در چارچوب درب‌های گردان تحلیل کرد. خلاصه اینکه منافع شخصی (اشتغال پس از دوره مدیریت در بانک مرکزی) می‌تواند بر انجام صحیح مأموریت (نظارت بر بانک‌ها) مؤثر واقع شود.

دیگر تعارض منافع ساختاری موجود، مشارکت حقوقی بانک مرکزی با بانک‌ها در تأسیس شرکت است.<sup>۳</sup> مشارکت مقام ناظر با برخی از اشخاص تحت نظارت، منافع بانک مرکزی را به منافع بانک‌ها حداقل در ارتباط با مسائل مرتبط با آن شرکت، همسو ساخته و بانک مرکزی را از نظارت بر مسائل مربوطه محتاط می‌کند.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۵)، «آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۷. عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی بر بانک‌ها و مسئله اقتدار» شماره مسلسل ۱۵۱۸۷

2. Dual Standard

۳. شرکت ملی انفورماتیک بانک مرکزی سهامدار عمده شرکت خدمات انفورماتیک و شریک با بانک‌هاست.

## ۲. تعارض منافع ناشی از عدم استقلال مالی

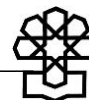
از دیگر مصادیق تعارض منافع مالی میان بانک مرکزی و بانک‌ها، منتفع گردیدن بانک مرکزی از وقوع تخلفات شبکه بانکی است. بررسی قانون پولی و بانکی کشور در خصوص نحوه تعیین حقوق و مزایای بانک مرکزی ظاهراً ارتباطی بین عملکرد شبکه بانکی با پاداش‌ها و مزایای کارکنان را نشان نمی‌دهد. حقوق و مزایای هیئت عامل بانک مرکزی توسط مجمع عمومی تعیین و از محل بودجه پرداخت می‌شود. اما نکته آنجاست که بر اساس ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰) تغییر ارقام درآمدی و هزینه‌ای بودجه شرکت‌های دولتی تنها به مصوبه مجمع عمومی و جلب نظر سازمان برنامه و بودجه کشور نیاز دارد و در صورتی که جرائم دریافتی از بانک‌ها بابت اضافه برداشت‌ها افزایش یابد، بانک مرکزی می‌تواند با مصوبه مجمع عمومی به همان میزان هزینه پرسنلی یا سایر هزینه‌های خود را افزایش دهد. یعنی در سال‌هایی که به‌عنوان مثال، عدم نظارت مقتدرانه بانک مرکزی زمینه ساز مشکلات بانک‌ها و افزایش اضافه برداشت آن‌ها گردیده اتفاقاً درآمدهای بانک مرکزی افزایش یافته و از آنجایی که اصلاح اقلام هزینه‌ای از جمله هزینه پرسنلی به عهده مجمع عمومی است بانک مرکزی در تخصیص پاداش‌ها و مزایای بیشتر دست بازتری دارد.<sup>۱</sup>

دیگر مصادیق تعارض منافع مالی، در نظام پرداخت‌ها بروز یافته است. مالکیت شرکت ملی انفورماتیک و شرکت پرداخت الکترونیکی پرداخت کارتی (شاپرک) با بانک مرکزی و برخی از بانک‌هاست و بانک مرکزی از کارمزد دریافتی حاصل از ارائه این خدمات، منتفع می‌شود در حالی که خود وظیفه تعیین حداقل و حداکثر کارمزد خدمات بانکی را به عهده دارد.

## ۲-۱- تغییرات طرح نسبت به وضعیت موجود

به‌منظور کنترل تعارض منافع و حفظ استقلال بانک مرکزی از شبکه بانکی قواعدی در بند «چ» ماده (۷) طرح، پیش‌بینی شده است. اعضای هیئت عالی باید در ابتدا و انتهای دوره عضویت در هیئت عالی، «فرم تعارض منافع» مشتمل بر فهرست دارایی‌های فرد موردنظر و افراد تحت تکفل وی، و نیز، کلیه فعالیت‌های اقتصادی، مالی، تجاری و مشاغل تمام‌وقت یا پاره‌وقت او طی دو سال منتهی به تصدی مسئولیت در بانک مرکزی را تکمیل و به دبیرخانه هیئت عالی تحویل نمایند. دبیرخانه هیئت عالی موظف است «فرم تعارض منافع» اعضای هیئت عالی را برای رؤسای سه قوه ارسال نماید.

برای حل تعارض منافع ساختاری ناشی از پدیده درب‌های گردان، اعضای هیئت عالی، از اشتغال و ارائه خدمات مشاوره به اشخاص تحت نظارت به مدت ۲ سال پس از اتمام مسئولیت منع شده‌اند. همچنین به‌منظور کنترل تعارض منافع شخصی، اعضای هیئت عالی علاوه بر منع سهامداری خود، همسر و فرزندان در اشخاص تحت نظارت، مکلف شده‌اند در صورتی که موضوع جلسات هیئت عالی با منافع



مادی بستگان درجه دو مرتبط باشد، از شرکت در جلسات هیئت عالی خودداری کنند. این افراد نمی‌توانند از هیچ بخش عمومی یا خصوصی خارج از بانک مرکزی، دریافتی داشته باشند.

بنا بر ماده (۵۵) طرح، ضوابط مربوط به تعارض منافع علاوه بر هیئت عالی، اعضای شوراهای تخصصی هیئت عالی، کارشناسان عضو هیئت انتظامی بدوی و تجدید نظر، معاونان، مدیران و کارکنان مؤثر بانک مرکزی (به تشخیص هیئت عالی) را نیز در بر خواهد گرفت و مشمول قواعد مدیریت تعارض منافع هستند.

هیئت انتظامی بانکها و مؤسسات اعتباری نیز مستقل از شبکه بانکی تعریف شده که توضیح مفصل آن در بخش مقررات گذاری و نظارت بانکی می‌آید.

### جدول ۳. انواع تعارض منافع در بانک مرکزی و اصلاحات صورت گرفته در طرح

کنترل تعارض منافع در طرح	مصادق تعارض منافع	
بهبود نسبی در استقلال به شرح بخش قبل	تسلط بودجه‌ای	با دولت
محدودیت اشتغال اعضای هیئت عالی در بند چ ماده ۷	پدیده درب‌های گردان	با اشخاص تحت نظارت
منع سهامداری و الزام به افشای اطلاعات مربوط به سپرده و تسهیلات هیئت عالی و کارکنان مؤثر در ماده ۵۵	تعارض منافع مالی مدیران و کارکنان	
---	عایدی حاصل از تخلفات بانکی	
حذف نماینده بانکها در ماده ۲۲	هیئت انتظامی متشکل از نماینده بانکها	
ممنوعیت مشارکت حقوقی در ماده ۴	مشارکت حقوقی با بانکها	سایر ذی‌نفعان
روسای اتاق‌های بازرگانی و تعاون در هیئت عالی حضور ندارند و این تعارض منافع کنترل شده است.	بخش خصوصی	

### ۳-۲-۱. پیشنهادات

پیشنهاداتی به منظور بهبود طرح در مدیریت تعارض منافع نیز می‌توان مطرح کرد که به شرح زیر هستند: مهم‌ترین نکته اصلاحی، لزوم معرفی سازوکاری برای ضمانت اجرا و کشف تعارض منافع مدنظر طرح است که پیشنهاد می‌شود از طریق سوت‌زنی<sup>۱</sup> و حمایت از گزارشگران تخلف این مهم دنبال شود؛ به این معنا که کسانی که از وجود تعارض منافع در یکی از ارکان بانک مرکزی (هیئت عالی و ...) مطلع می‌شوند با ارائه مستندات و شواهد از عواید ناشی از کشف تخلف، بهره‌مند گردند. قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری در رابطه با تعارض منافع مالی بانک مرکزی با اشخاص تحت نظارت و یا بهره‌مندی مالی کارکنان بانک مرکزی از تخلفات بانکی چاره‌ای خاصی نیندیشیده است و همچنان هیئت عالی می‌تواند با تغییر سرفصل‌های بودجه از کانال مذکور منتفع باشد؛ چراکه در ماده (۷۱) قانون خدمات کشوری اشاره شده است کارمندان علاوه بر حقوق ثابت می‌توانند از فوق‌العاده‌های مندرج در ماده (۶۸) قانون مذکور نیز بهره‌مند گردند یکی از فوق‌العاده‌ها (بند «۶» ماده (۶۸)) فوق‌العاده کارایی است که می‌تواند

دستمایه افزایش پاداش هیئت عالی شود و مابقی کارمندان بانک مرکزی نیز با تصویب هیئت عالی می‌توانند از افزایش پاداش برخوردار شوند. البته با این تفاوت که هزینه اضافه برداشت و تخلف که در نهایت در انحراف از اهداف تورمی و ثبات مالی خود را نشان خواهد داد، هیئت عالی را با یک بده بستان (انحراف ناشی از تخلفات بانکی و افزایش پاداش بودجه‌ای) مواجه می‌کند درحالی‌که در سازوکار فعلی حاکم بر بانک مرکزی هزینه‌ای برای مجمع عمومی و هیئت عامل بانک مرکزی در برداشت. پیشنهادی که در این راستا می‌توان مطرح کرد این است که هر گونه تغییر پاداش کارکنان بانک مرکزی توسط هیئت عالی نیازمند تصویب دو سوم اعضای هیئت عالی و انتشار عمومی دلایل و میزان افزایش پاداش مستند به اهداف اعلامی بانک مرکزی گردد. علاوه بر این می‌توان هیئت عالی را موظف کرد که شاخص‌هایی مشخص برای پاداش کارکنان بانک مرکزی بر اساس عملکردشان تعریف کرده و پرداختی‌ها بر اساس آن صورت گیرد.

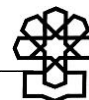
تعریف ضمانت اجرا برای احکام مرتبط تعارض منافع با تعریف جریمه مالی و تعریف سازوکار سوت‌زنی دیگر پیشنهادی است که برای عملیاتی شدن احکام بسیار خوب تعارض منافع ضروری است.

### ۳-۱. نظام تصمیم‌گیری

یکی از مسائلی که در طراحی ساختار بانک مرکزی وجود دارد، سازمان‌دهی اداری این نهاد به نحوی است که اتخاذ بهترین تصمیمات ممکن برای نیل به اهداف این سازمان را تسهیل و تمهید نموده و با مکانیزم‌هایی هزینه اتخاذ تصمیمات غلط و خلاف اهداف بانک مرکزی را افزایش دهد. ذیل این محور یعنی طراحی بهینه نظام تصمیم‌گیری بانک مرکزی موارد متعددی را می‌توان فهرست کرد که اهم آنها در شکل زیر نشان داده شده است.

شکل ۲. اهم مسائل نظام تصمیم‌گیری





فرآیندهای تصمیم‌گیری شامل تخصص اعضای هیئت عالی به‌عنوان بالاترین مقام تصمیم‌گیر در بانک مرکزی و فرآیند تصمیم‌سازی در شوراها و تخصصی از جمله مهم‌ترین عوامل مؤثر بر کیفیت تصمیمات اتخاذ شده از سوی بانک مرکزی تلقی می‌گردند. با توجه به ماهیت تصمیمات اقتصاد کلان که در بسیاری از موارد تأثیر تصمیمات با تأخیری چند ساله خود را بروز می‌دهد، دوره تصدی اعضای هیئت عالی، می‌بایست اولاً از حیث سال‌های باقی مانده تا پایان دوره، متفاوت بوده و متوسط سنوات باقی مانده اعضای هیئت، در حد قابل قبولی بلندمدت باشد. معیار دوم و در کنار کیفیت تصمیمات، در ارزیابی نظام تصمیم‌گیری سرعت بروکراسی و تصمیم‌گیری در یک سازمان است که این مقوله در بانک‌های مرکزی که در برخی موارد مرتبط با ثبات مالی و سیاست‌گذاری پولی باید سریعاً تصمیمات لازم را اتخاذ کند حائز اهمیت ویژه‌ای است.

تعریف نظام پاداش و تنبیه بهینه به معنای عام نیز می‌تواند هزینه اتخاذ تصمیمات غلط را افزایش داده و دقت و کیفیت تصمیمات را ارتقاء دهد. به‌عنوان نمونه افشای مشروح مذاکرات هیئت عالی که در فهرست فوق با عنوان شفافیت طرح شده، می‌تواند پشتوانه تصمیمات اتخاذ شده و استدلال‌های مطرح شده از سوی هر یک از اعضا را برای عموم مردم و متخصصان روشن کند و این خود قیدی محدود کننده برای اعضای هیئت عالی در اظهار نظرهای غیر کارشناسی خواهد گردید. به طور کلی عواملی که ذیل کنترل پیامدهای اتخاذ تصمیمات ذکر شده نیز تصمیم‌گیران بانک مرکزی را با یک تابع پیامد تصمیم‌گیری مواجه می‌کند که موجب خواهد شد اتخاذ تصمیمات غلط از سوی آن‌ها کاهش یابد.

کنترل تعارض منافع نیز دیگر عامل مهم و مؤثر بر نظام تصمیم‌گیری است که ذیل بخش تعارض منافع بدان پرداخته شد.

### ۱-۳-۱. وضعیت موجود

برخی از مسائلی که به منظور تحلیل وضعیت موجود نظام تصمیم‌گیری حاکم بر بانک مرکزی قابل طرح است، در بخش‌های دیگر این گزارش مورد بحث قرار گرفته است؛ به‌عنوان مثال ترکیب و عزل و نصب هیئت عالی در بخش استقلال، پاسخگویی و شفافیت مطرح شده و تأثیر قابل توجهی بر نظام تصمیم‌گیری فعلی بانک مرکزی داشته است. به‌منظور پرهیز از تکرار، در تبیین وضعیت موجود به مواردی که در بخش‌های دیگر پرداخته نشده، بسنده می‌شود. در این راستا ابتدا ارکان دخیل در تصمیم‌گیری و یا نظارت بر تصمیمات بانک مرکزی، معرفی و آثار این ساختار سازمانی بر نظام تصمیم‌گیری بانک مرکزی تحلیل می‌شود؛ سپس به‌طور خلاصه و فهرست‌وار نکاتی راجع به چالش‌های نظام تصمیم‌گیری بانک مرکزی عنوان می‌گردد.

ارکان بانک مرکزی در شکل زیر نشان داده شده است. شورای پول و اعتبار که ترکیب آن در بخش استقلال، پاسخگویی و شفافیت مرور شد، طبق ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور، تصمیم‌گیر اصلی در خصوص سیاست کلی بانک مرکزی و ناظر امور پولی و بانکی کشور تلقی می‌گردد. هیئت نظار و

مجمع عمومی نیز دو رکن دخیل در امر نظارت بر تصمیمات اتخاذ شده از سوی بانک مرکزی هستند. مجمع عمومی به‌عنوان عالی‌ترین رکن بانک مرکزی، متشکل از رئیس‌جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه‌وبودجه و دو نفر از وزرا به انتخاب هیئت وزیران است. مهم‌ترین وظیفه مجمع عمومی رسیدگی به گزارش‌های هیئت نظار در مورد تخلفات بانک از قوانین و تصویب صورت‌های مالی بانک مرکزی است.

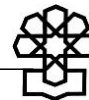
هیئت نظار به موجب ماده (۲۲) قانون پولی و بانکی کشور، مسئول رسیدگی به حساب‌ها و تعهدات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بوده و نسبت به صحت این حساب‌ها و تعهدات اظهارنظر می‌کند. به منظور تأمین استقلال هیئت نظار از هیئت عامل بانک مرکزی، انتصاب این هیئت از سوی وزیر امور اقتصادی و دارایی و حقوق و مزایای آن از محل بودجه وزارت مزبور پرداخت می‌شود.

هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس به موجب ماده (۲۱) قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱) مسئولیت تحویل و نگهداری و تنظیم مقررات در خصوص اسکناس‌های چاپ شده و همچنین دارایی‌های بانک مرکزی را بر عهده دارد.

هیئت عامل متشکل از رئیس‌کل، قائم مقام، دبیر کل و سه نفر از معاونین رئیس‌کل بانک مرکزی در واقع رکن اجرایی بانک مرکزی است که وظیفه حسن اجرای قانون را بر عهده دارد.

شکل ۳. ارکان بانک مرکزی در قانون ۱۳۵۱





وضعیت موجود نظام تصمیم‌گیری بانک مرکزی و به طور خاص نحوه طراحی ارکان آن به شرحی که گذشت، چالش‌ها و مسائلی ایجاد کرده است که اهم موارد آن به شرح زیر است.

۱. ترکیب شورای پول و اعتبار با سهم غالب افراد غیرمتخصص (۶ نفر از ۱۱ نفر) و غیرموظف (۱۰ نفر از ۱۱ نفر) در اهداف سه‌گانه تورم، ثبات مالی و کمک به رشد اقتصادی، امکان اتخاذ تصمیمات کارشناسی شده و به‌موقع را سخت کرده است.

۲. تصویب سیاست‌های ناصواب و حتی مخالف با منافع بلندمدت کشور برای اعضای شورای پول و اعتبار هزینه بازدارنده‌ای ندارد، چرا که اولاً افراد شاخص و مؤثر در شورای پول و اعتبار خود در مجمع عمومی نیز عضو هستند و وزیر امور اقتصادی و دارایی خود تعیین‌کننده رئیس هیئت‌نظار و هم‌زمان عضو شورای پول و اعتبار و مجمع عمومی است. ثانیاً این تصمیمات در محیطی کاملاً غیر شفاف اتخاذ می‌شود که این عدم شفافیت و منتفی ساختن فشار افکار عمومی در کنار نکته قبل، هزینه اتخاذ تصمیمات غلط را برای اعضای شورا بسیار کاهش می‌دهد. به بیان دیگر در ساختار کنونی بانک مرکزی مکانیزم سازمانی (پاسخگویی به مجمع عمومی) و غیرسازمانی (شفافیت و افکار عمومی) به منظور اتخاذ تصمیمات درست و دور از منافع شخصی و سازمانی، دیده نشده است.

۳. علی‌رغم اینکه بانک مرکزی مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری است، در حال حاضر، هیچ ساختار قانونی به منظور تصمیم‌سازی برای سیاست‌گذار پولی (شورای پول و اعتبار)، تحت قالب شورا یا معاونت در نظر گرفته نشده است. البته قطعاً رویه‌هایی به‌منظور تصمیم‌سازی برای سیاستگذاری پولی در بانک مرکزی شکل گرفته است اما در تجربه بانکداری مرکزی در دنیا تنها به وجود رویه‌هایی غیرساختارمند اکتفا نمی‌شود، بلکه قانون یک یا چند شورا به‌منظور تصمیم‌سازی برای بانک مرکزی تأسیس می‌نماید.

۴. در تحلیل نظام تصمیم‌گیری نمی‌توان عدم استقلال بانک مرکزی از هیئت دولت را نادیده گرفت. به این معنا که اساساً بانک مرکزی در بسیاری از موارد تصمیم‌گیر نبوده و تنها تصمیمات هیئت دولت را اجرا می‌کرده است. به عبارت دیگر زمانی که بانک مرکزی استقلال نداشته باشد، بسیاری از مواردی که تحت عنوان نظام تصمیم‌گیری مطرح می‌شود، کم‌تأثیر می‌شود چرا که اساساً تصمیمات در هیئت دولت گرفته شده و در شورای پول و اعتبار به تصویب می‌رسد.

۵. حضور وزیران دولتی در ترکیب هیئت عالی تعارض منافع سازمان‌محور<sup>۱</sup> ایجاد کرده است به این معنا که وزرا می‌توانند از شورای پول و اعتبار برای رسیدن به اهداف و مأموریت‌های وزارتخانه خود، استفاده نمایند. این پدیده علاوه بر انحراف تصمیمات از بهینگی موجب گردیده هم‌راستایی انگیزشی میان شورای پول و اعتبار و هیئت عامل نیز وجود نداشته باشد زیرا هیئت عامل علی‌القاعده برای تحقق

۱. در بخش مربوط به تعارض منافع توضیح داده شده است.

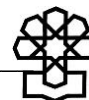
اهداف بانک مرکزی تلاش می‌کند درحالی‌که شورای پول اعتبار برای تحقق اهداف وزارتخانه‌ها سیاستگذاری و تصمیم‌گیری می‌نماید.

### ۲-۳-۱. تغییرات طرح نسبت به وضعیت موجود

قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری گام‌های بسیار بلندی در اصلاح نظام تصمیم‌گیری بانک مرکزی برداشته است از جمله اینکه تخصص‌گرایی را در نظام تصمیم‌گیری بانک مرکزی محوریت بخشیده و با بهبود وضعیت استقلال بانک مرکزی از دولت، آن را به‌عنوان مرجع تصمیم‌گیری در مسائل پولی و بانکی تعریف کرده است. اعضای هیئت عالی به صورت تمام وقت در بانک مرکزی حضور دارند و تمامی اعضای هیئت عالی دارای تحصیلات عالی دانشگاهی مرتبط خواهند بود. رئیس کل نیز باید دارای مدرک دکتری و سوابق برجسته در حوزه اقتصاد کلان باشد. حضور افراد متخصص در مقام تصمیم‌گیری شرط لازم اتخاذ تصمیمات بهینه است و علاوه بر آن باید با کنترل تعارض منافع و همچنین توجه به مکانیزم‌های سازمانی (حسابرسی و پاسخگویی) و غیر سازمانی هزینه اتخاذ تصمیمات غلط را افزایش داد. خوشبختانه قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری در همه موارد فوق ورود کرده و محورهای کلیدی مؤثر بر نظام تصمیم‌گیری بانک مرکزی را بهبود بخشیده است. در خصوص بهبود کیفیت تصمیمات اتخاذ شده دو شورای تخصصی سیاستگذاری پولی و مقررات‌گذاری برای تصمیم‌سازی هیئت عالی تعریف شده است که متخصصین مربوطه در آن عضو بوده و نقش تصمیم‌سازی هیئت عالی را دارند. درباره تسریع در نظام تصمیم‌گیری تنها مزیت طرح، تعریف سازوکاری برای سرعت بخشیدن به تصویب مصوبات شورای مقررات‌گذاری در هیئت عالی است که در بند «پ» ماده (۲۰) دیده شده است:

«در صورتی که رئیس کل یا هر سه عضو غیر اجرائی موضوع بند (الف-۱) ماده (۶) (متخصصین اقتصادی) با تمام یا بخشی از مصوبه شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی مخالف باشند، می‌توانند مخالفت خود را ظرف سه روز کاری به صورت رسمی به معاون نظارتی اعلام کنند. در این صورت، مصوبه مزبور در دستور کار جلسه عادی یا فوق‌العاده هیئت عالی قرار می‌گیرد و هیئت عالی صرفاً در مورد آن بخش از مصوبه که مورد مخالفت قرار گرفته، تصمیم‌گیری می‌کند. در غیر این صورت، مصوبه شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، پس از گذشت سه روز، مصوبه هیئت عالی تلقی شده و لازم‌الاجرا خواهد بود.» این رویه موجب می‌شود مصوبات کمیته مقررات‌گذاری در اولویت هیئت عالی قرار گیرد و فرآیند تصویب مقررات در بانک مرکزی تسریع شود.

شفافیت مذاکرات و مصوبات که در محور استقلال، شفافیت و پاسخگویی موضوع بحث قرار گرفت، در کنار پاسخگو ساختن بانک مرکزی از جمله مهم‌ترین اقدامات طرح در راستای افزایش پیامد تصمیمات غلط هیئت عالی و بهبود کیفیت نظام تصمیم‌گیری تلقی می‌شود. که البته با توجه به پیشنهادهایی که در بخش استقلال شفافیت و پاسخگویی ارائه شد می‌توان آن را ارتقاء داد.



## جدول ۴. مواد مرتبط با مسائل نظام تصمیم‌گیری

مواد متناظر در طرح	موضوعات
۶ و ۷	تخصص‌گرایی
۷	دوره تصدی و عزل اعضای هیئت عالی
۱۹ و ۲۰	طراحی شوراهاى تخصصی
۱۱	هزینه داشتن اتخاذ تصمیمات غلط

## ۳-۱. پیشنهادات

- تقویت هیئت نظارت و حسابرسی با حضور سازمان‌های نظارتی سه قوه (سازمان بازرسی، دیوان محاسبات و سازمان حسابرسی) به منظور افزایش هزینه اتخاذ تصمیمات خلاف قانون از سوی ارکان بانک مرکزی.
- اعطای استقلال به بانک مرکزی از دولت به منظور کاهش مداخلات سیاست مالی در سیاست پولی و اقتدار سیاست‌گذار پولی
- ارتقای شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی به شرحی که در بخش ۰ عنوان شد.

## ۲. اصلاحات ناظر به وظایف بانک مرکزی

## ۲-۱. سیاست‌گذاری پولی

چارچوب سیاست‌گذاری پولی مستلزم تعریف اهداف (نهایی و عملیاتی) و تعریف ابزارهای لازم جهت دستیابی به آن اهداف است.

بانک‌های مرکزی معمولاً سه هدف عمده را دنبال می‌کنند: کنترل تورم - ثبات مالی - رشد اقتصادی. در برخی از کشورها و قوانین جدید رشد اقتصادی از مجموعه اهداف بانک مرکزی حذف شده و صرفاً بر کنترل تورم و ثبات مالی به‌عنوان اهداف بانک مرکزی تأکید شده است. با این حال از آنجایی که اهداف نهایی بانک مرکزی (ثبات قیمت‌ها و کنترل تورم؛ تأمین ثبات و سلامت شبکه بانکی؛ حمایت از رشد اقتصادی)، مستقیماً قابل کنترل نیستند، بانک‌های مرکزی در چارچوب سیاست‌گذاری پولی اهداف عملیاتی در راستای نیل به اهداف نهایی تعریف می‌نمایند. هدف عملیاتی بانک مرکزی می‌تواند کل‌های پولی ( $M_0$  یا  $M_1$ ) یا نرخ سود باشد. ماهیت درون‌زای پایه پولی موجب شد که در عمل بانک‌های مرکزی دنیا به‌سوی هدف‌گذاری نرخ بازار بین بانکی به‌عنوان هدف عملیاتی، حرکت نمایند. به تعبیر واضح‌تر بانک‌های مرکزی امروزه برای دستیابی به ثبات قیمت‌ها و یا تحریک اقتصاد برای خروج از رکود اقتصادی، نرخ بهره کوتاه‌مدت بازار بین بانکی را به‌عنوان هدف عملیاتی انتخاب می‌نمایند و با این انتخاب عملاً پایه پولی درون‌زا می‌شود تا پشتیبانی از نرخ هدف امکان پذیر شود. برای رسیدن به هدف عملیاتی، بانک مرکزی از ابزارهای عملیات بازار باز، اعطای تسهیلات به بانک‌ها و نرخ این تسهیلات، تعیین نسبت ذخایر قانونی، نرخ سود پرداختی به ذخایر اضافی

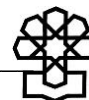
بانک‌ها به‌عنوان ابزارهای سیاست پولی استفاده می‌کند. در ادامه مهم‌ترین این ابزارها معرفی می‌شوند.

**عملیات بازار باز** به خرید و فروش اوراق بهادار از سوی بانک مرکزی به‌منظور تأثیر بر نرخ سود یا حجم ذخایر اطلاق می‌شود و معمولاً بازار بین‌بانکی بستر اجرای این ابزار سیاست پولی تلقی کننده. بانک مرکزی با اجرای عملیات بازار باز و خرید و فروش اوراق بهادار دولتی از بانک‌ها نرخ سود بین بانکی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در صورت خرید اوراق بهادار دولتی توسط بانک مرکزی، میزان ذخایر نقد بانک‌ها افزایش یافته و بانک‌ها با عرضه ذخایر مازاد بر نیاز خود در بازار بین بانکی، نرخ سود بین بانکی را کاهش می‌دهند. در حالت عکس بانک مرکزی با فروش اوراق دولتی به بانک‌ها پایه پولی را جمع می‌کند و به‌تبع آن نرخ سود بین بانکی افزایش خواهد یافت. اجرای سیاست پولی در چارچوب عملیات بازار باز در صورت وجود یک بازار توسعه‌یافته و دارای عمق کافی برای اوراق بهادار دولتی به‌شدت تسهیل می‌شود و قدرت سیاستگذاری بانک مرکزی افزایش می‌یابد. این اوراق بهادار اغلب شامل اوراق کوتاه‌مدت منتشر شده توسط دولت است. حضور اوراق بهادار باکیفیت بالا در ترازنامه بانک‌ها، می‌تواند دو نقش مهم در اقتصاد ایفا کنند. اول زمینه‌سازی برای عملیات بازار باز که در سطوح فوق مطرح شد و دوم این‌که این اوراق بهادار می‌تواند به‌عنوان وثیقه برای تأمین نقدینگی از بانک مرکزی مورد استفاده قرار گیرد.

**تأمین نقدینگی** بانک‌ها به معنای عرضه ذخایر به بانک‌هایی است که به دلایل مختلف نتوانسته‌اند از بازار بین بانکی نیازهای نقدینگی خود را تأمین نمایند. بانک مرکزی در این چارچوب، به‌عنوان مرجعی برای تحقق ثبات نظام بانکی و همچنین به منظور تسهیل نظام پرداخت‌ها تحت شروطی به آنها نقدینگی اعطا می‌نماید. همچنین بانک مرکزی به‌عنوان آخرین ملجأ قرض‌دهنده در صورت تشخیص بحرانی که می‌تواند ثبات نظام بانکی را خدشه‌دار سازد، با تأمین نقدینگی از وقوع این بحران جلوگیری می‌نماید. باید توجه داشت که اعتباراتی که در چارچوب این ابزار سیاست پولی اعطا می‌شود، کوتاه‌مدت، با وثیقه بسیار مطمئن و نسبتاً نقد بوده و تنها در راستای رفع مشکلات کوتاه‌مدت بانک‌ها می‌باشد. علاوه بر این، وجود بانک مرکزی به‌عنوان یک پشتوانه و همچنین به‌عنوان آخرین ملجأ قرض‌دهنده در بحران‌های اقتصادی می‌تواند منجر به ایجاد مخاطرات اخلاقی از طریق افزایش ریسک‌پذیری بانک‌ها شود. برای مقابله با این مخاطره اخلاقی، بانک مرکزی باید علاوه بر نظارت دقیق بر نظام بانکی و مالی، در صورت مزمن شدن مشکلات نقدینگی برای یک بانک، فرایند گزیر<sup>۱</sup> بانک مذکور را آغاز نماید.

**نسبت سپرده قانونی** یکی از ابزارهای قدیمی سیاستگذاری پولی تلقی می‌گردد. در این روش، بانک مرکزی با تعیین نسبت سپرده قانونی که بانک‌ها ملزم به نگهداری در حساب خود نزد بانک مرکزی هستند، میزان وجوه در دسترس بانک‌ها را تغییر داده که در نهایت منجر به تغییر نرخ سود در اقتصاد می‌شود. به عبارت بهتر وضع ذخیره قانونی بر تقاضای وجوه بانک مرکزی (ذخایر) مؤثر است که در کنار

۱. گزیر به مجموعه اقداماتی که بانک مرکزی در مواجهه با بانک‌های مشکل دار انجام می‌دهد از جمله انحلال، ادغام، بازسازی و ... را شامل می‌شود.



عرضه ذخایر با عملیات بازار باز و تأمین نقدینگی زمینه‌ساز کنترل نرخ سود خواهد شد. البته در حال حاضر از این ابزار بسیار کمتر استفاده می‌شود، بلکه معمولاً بانک مرکزی بر روی ذخایر اضافی بانک‌ها سود پرداخت می‌کند تا از این طریق نرخ کف خریدور خود را مدیریت نماید. علاوه بر موارد فوق ابزارهای زیر نیز در اختیار هیئت عالی قرار گرفته و در نهایت اختیار تعریف ابزارهای جدید سیاست پولی به هیئت عالی واگذار شده است:

۱. خرید و فروش ارز، طلا و اوراق بهادار مبتنی بر ارز و طلا مورد تأیید هیئت عالی؛

۲. اخذ سپرده ویژه از مؤسسات اعتباری؛

۳. استفاده از سایر ابزارهای سیاست پولی با تأیید شورای فقهی و تصویب هیئت عالی.

اجرای بهینه سیاست پولی متوقف بر در اختیار داشتن ابزارهای فوق‌الذکر یا دیگر ابزارهای است که قانون در اختیار بانک مرکزی قرار می‌دهد و زمینه‌ساز نیل به اهداف بانک مرکزی خواهد گردید. البته بانک مرکزی محدود به ابزارهای فوق‌الذکر نیست و بنا بر ماده (۲۵) طرح می‌تواند از سایر ابزارهای مصوب هیئت عالی و مورد تأیید شورای فقهی استفاده کند. ابزارهای کمی و کیفی کنترل ترانزاکشن بانک‌ها نیز از این قاعده مستثنا نیست و می‌تواند مورد استفاده بانک مرکزی قرار گیرد.

#### ۱-۱-۲. وضعیت موجود

قانون پولی و بانکی کشور در بند «ب» ماده (۱۰) حفظ ارزش پول ملی و موازنه تراز پرداخت‌ها، تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور را به‌عنوان اهداف غایی بانک مرکزی تعریف کرده است. عدم توجه به ثبات مالی و تعریف تسهیل مبادلات بازرگانی که ارتباطی به بانک مرکزی ندارد و وظیفه وزارت صمت است از مهم‌ترین اشکالاتی است که در این حوزه قانون پولی و بانکی وجود دارد. اشکال دیگر ابهام ناظر به اولین هدف بانک مرکزی است: معمولاً از واژه حفظ ارزش پول ملی، تثبیت نرخ ارز اسمی برداشت می‌شود و به سرکوب نرخ ارز با وجود تورم‌های بالا منتهی گردیده است. بند «الف» ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی، بانک مرکزی را مسئول تنظیم سیاست پولی دانسته و در مواد (۱۳) و (۱۴) ذیل اختیارات بانک مرکزی به ابزارهای سیاست پولی پرداخته است. تعیین نسبت سپرده قانونی، نرخ سود بانکی، تعیین سقف تسهیلات اعطایی یا سهمیه بندی تسهیلات از جمله آن‌هاست. در رابطه با آنچه در عمل اتفاق افتاده نیز ذکر چند نکته ضروری است:

به‌واسطه **ساختار نهادی** حاکم بر روابط بانک مرکزی با سایر نهادها عملاً بانک مرکزی در سیاستگذاری پولی منفعل بوده است. این انفعال از ناحیه دولت عمدتاً به‌واسطه استقراض مستقیم یا غیرمستقیم (از طریق بانک‌های دولتی) از بانک مرکزی و مهم‌تر از آن الزام بانک مرکزی به پرداخت ریالی معادل ارز حاصل فروش نفت به دولت بوده است که عملاً کنترل پایه پولی را از بانک مرکزی سلب و در عمل سیاست پولی بانک مرکزی را تابع تصمیمات مربوط به بودجه، فروش نفت و سیاست ارزی دولت می‌ساخت. اگرچه این انفعال سیاست پولی در برابر دولت در سال‌های اخیر کاهش یافت اما

همچنان سیاست پولی بانک مرکزی به دلایل زیر در برابر شبکه بانکی منفعل عمل کرده است:

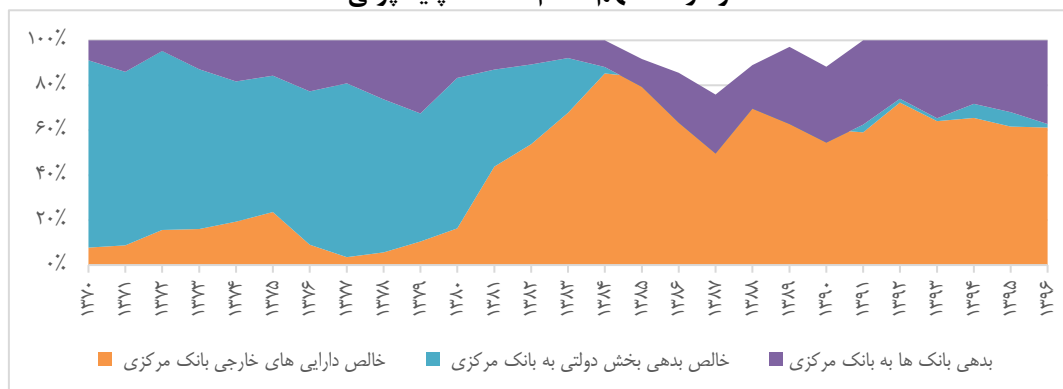
۱. فراهم نبودن بسترهای قانونی لازم برای گزیر<sup>۱</sup> بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ورشکسته

۲. عدم نظارت مؤثر و مقتدر بانک مرکزی

۳. انتخاب ناصواب هدف عملیاتی

پیامد انفعال از نوع دوم این بوده که با وجود تمایل بانک مرکزی در سال‌های پس از ۱۳۹۲ به کنترل رشد پایه پولی و نقدینگی این دو متغیر رشدی به ترتیب ۱۸/۷ و ۲۷ درصدی داشته‌اند. مدارای بانک مرکزی با بانک‌های مشکل‌دار به دلایل فوق، منجر به اضافه برداشت و ادامه حیات آن‌ها از محل منابع بانک مرکزی و رشد پایه پولی از محل بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی گردید. به تعبیر دقیق‌تر در دوره اول سیاست پولی دچار سلطه مالی یا بودجه‌ای و در دوره دوم دچار سلطه بانکی گردید.

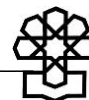
نمودار ۵. سهم ارقام مختلف پایه پولی



مأخذ: بانک مرکزی.

همان‌گونه که در ابتدای این بخش اشاره شد، بانک مرکزی در انتخاب اهداف عملیاتی مخیر است کل‌های پولی یا نرخ سود را انتخاب کند،<sup>۲</sup> آنچه در عمل در سنوات اخیر اتفاق افتاد آشفتگی در انتخاب اهداف عملیاتی بوده است. از سویی با ابلاغ بخشنامه‌های نرخ سود، بانک مرکزی نرخ سود بانکی (سپرده و تسهیلات) را به‌عنوان یکی از اهداف عملیاتی انتخاب می‌کرده و از سویی رشد کل‌های پولی که در تعبیری نظیر قفل زدن بر منابع بانک مرکزی مطرح می‌شد را به‌عنوان هدف بانک مرکزی عنوان می‌کردند. بنابراین دومین نکته‌ای که در اینجا می‌بایست در توصیف وضعیت موجود بدان توجه داشت این است که بانک مرکزی تصمیم‌گیری مشخصی ناظر به هدف عملیاتی (لنگر اسمی) خود نداشته است. یکی از دلایلی که موجب گردیده علی‌رغم انتشار قابل توجه اوراق بدهی دولتی در سال‌های اخیر

۱ Resolution: مجموعه اقداماتی که بانک مرکزی با هدف صیانت از منافع عموم و حفظ ثبات مالی در خصوص مؤسسات اعتباری که وضعیت آن‌ها را «در معرض خطر» یا «بحرانی» تشخیص داده‌است، به مورد اجرا می‌گذارد.  
 ۲. هرچند اثبات شده است که بانک‌های مرکزی بر کل‌های پولی کنترل ضعیفی دارند چرا که نمی‌توانند به‌لوازم این انتخاب پایبند باشند



بانک مرکزی قادر به هدف‌گیری عملیاتی نرخ سود بازار بین بانکی نباشد، در اختیار نداشتن ابزارهای متناسب با این هدف‌گذاری نظیر عملیات بازار باز بوده است. عملاً ابزارهای بانک مرکزی محدود به کنترل مستقیم و دستوری نرخ سود سپرده و تسهیلات بانکی و نسبت ذخیره قانونی بوده است. البته ۲۷ فروردین ۱۳۹۸ شورای پول و اعتبار دستورالعمل انجام عملیات بازار باز را تصویب کرد و استفاده از آن را آغاز کرده است.

## ۲-۱-۲. تغییرات طرح نسبت به وضعیت موجود

قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری اولاً اهداف غایی بانک مرکزی را منطبق با تجربه دنیا ساخته و موارد غیرمرتبط با حذف کرده است. علاوه بر این با مستقل‌تر ساختن بانک مرکزی، تقویت اختیارات بخش نظارت و تمهید زیر ساخت‌های قانونی‌گزیرو انحلال بانک‌ها، مشکلات نهادی که موجب انفعال سیاست پولی بانک مرکزی در قبال بانک‌ها و دولت شده بود را از میان برداشته است. استقلال از دولت و ممنوعیت پرداخت تسهیلات به دولت (ماده (۵۶)) و همچنین اعطای اختیار (و نه الزام) به بانک مرکزی در خرید ارز دولتی، تابعیت سیاست پولی از سیاست‌های مالی و بودجه‌ای دولت را در کوتاه‌مدت و میان‌مدت از بین می‌برد. تقویت زیر ساخت‌های قانونی ورشکستگی بانک‌ها و اقتدار نظارتی بانک مرکزی نیز موجب می‌شود قدرت بانک‌ها برای تحمیل و سرایت مشکلات ترازنامه‌ای خود به بانک مرکزی کاهش یابد.

ماده (۱۹) قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری شورای تخصصی برای تنظیم سیاست‌های پولی و ارزی ایجاد کرده و وظیفه تدوین و پیشنهاد سیاست‌های پولی و نحوه استفاده از ابزارهای سیاست پولی را به این شورای تخصصی واگذار کرده است. برخی از آسیب‌های سیاست‌گذاری پولی کشور به عدم آشنایی تصمیم‌گیران سیاست پولی به این مقوله باز می‌گشت. به‌عنوان مثال آشفتگی در انتخاب اهداف عملیاتی یا تعریف ابزارهای جدید را می‌توان این‌گونه تفسیر کرد چراکه این مسائل مانع قانونی نداشته و سیاست‌گذار می‌توانسته از اختیارات موجود برای به‌کارگیری آن‌ها استفاده کند. این ماده با تخصصی ساختن شورای تصمیم‌گیری سیاست پولی و هم‌چنین تخصصی شدن اعضای هیئت عالی این مسئله را برطرف کرده است.

مهم‌ترین اقدام طرح، تقویت نهادی سیاست‌گذار پولی است که می‌تواند حکمرانی پولی کشور را

بهبود دهد.

## جدول ۵. مواد طرح ناظر به تقویت نهادی سیاست پولی

موضوعات	مواد متناظر در طرح
بازتعریف اهداف غایی	ماده ۳
بهبود وضعیت استقلال	مواد ۶ و ۷
حل تعارض منافع با شبکه بانکی	بند «ج» ماده (۷)
تمهید‌گزیرو اقتدار نظارتی	ماده ۲۰ و بخش‌گزیرو طرح بانکداری
تخصصی ساختن سیاست‌گذاری پولی	ماده ۱۹

## ۲-۲. پیشنهادات

برای ایجاد چارچوب بهینه سیاست پولی بانک مرکزی به دو دسته از زیرساخت‌ها نیاز است:

الف) اصلاحات ساختاری:

۱. استقلال از دولت و بانک‌ها

۲. پاسخگویی و شفافیت

ب) زیر ساخت‌های ابزاری و عملیاتی:

نظیر استفاده از ابزار عملیات بازار باز، بازار بین بانکی متشکل و شفاف و ...

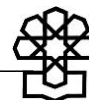
بر اساس بررسی مواد طرح، حوزه اصلاحات ساختاری نیازمند تکمیل است و همان‌طور که در بخش‌های پیش گفته شده در مسیر بهبود استقلال بانک مرکزی و افزایش پاسخگویی و شفافیت آن می‌توان پیشنهادات تکمیلی مطرح کرد که در صورت اصلاح و اعمال آن‌ها چارچوب سیاستگذاری پولی نیز تقویت خواهد شد. شرح تفصیلی این پیشنهادات در بخش‌های ۰ و ۰ آمده است.

## ۲-۳. سیاستگذاری ارزی

یکی از لوازم موفقیت بانک مرکزی در تحقق اهداف قانونی خود نظیر ثبات قیمت‌ها و کمک به رشد و اشتغال، اتخاذ سیاست‌های صحیح ارزی است. نوسانات ارزی علاوه بر ایجاد بی‌ثباتی در قیمت نسبی کالاهای غیرقابل تجارت، به واسطه تأثیر بر قیمت کالاهای قابل تجارت می‌تواند ثبات سطح عمومی قیمت‌ها را نیز دچار خدشه نماید. علاوه بر این تغییر نرخ ارز هزینه تولید و قیمت نسبی نهاده‌ها و کالاهای واسطه‌ای را تغییر داده و از این مکانیزم می‌تواند بر رشد اقتصادی مؤثر شود. بنابراین یکی از مهم‌ترین ذی‌نفعان تعادل بازار ارز، نهادی است که متولی ثبات قیمت‌ها و رشد اقتصادی گردیده است. بر همین مبنا، متون قانونی کشورهای مختلف سیاستگذاری ارزی را به بانک مرکزی واگذار کرده‌اند. باید در نظر داشت که حفظ تعادل بازار ارز زمانی که درآمدهای حاصل از منابع طبیعی این بازار را متأثر می‌کند، اهمیت بیشتری برخوردار می‌گردد؛ زیرا کشورهای برخوردار از منابع سرشار طبیعی نظیر نفت و گاز در بحث سیاستگذاری ارزی با مخاطره بیماری هلندی مواجه بوده و عدم رقابت‌پذیری تولیدات غیرنفتی این کشورها، یکی از موانع جدی اشتغال و رشد اقتصادی در این کشورها تلقی می‌گردد. علاوه بر این زمانی که بانک مرکزی ملزم به خرید ارزهای دولت باشد عملاً افزایش پایه پولی از این منشأ در اختیار بانک مرکزی نبوده و به میزان فروش نفت دولت و قیمت ارز باز می‌گردد و به این ترتیب کنترل پایه پولی را برای بانک مرکزی بسیار دشوار می‌کند.

### ۱-۳-۲. وضعیت موجود

بند «ج» ماده (۱۱) قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی را موظف به مقررات‌گذاری معاملات ارزی و بند د ماده (۱۲) مسئول نگهداری کلیه ذخایر ارزی کشور می‌داند. علاوه بر این ماده بند «د» ماده (۱)



قانون مذکور بانک مرکزی را مسئول نرخ برابری ریال با سایر ارزها دانسته و ذیل یک نظام ارزی ثابت بانک مرکزی را قیمت گذار ارز تعریف کرده است که البته این مورد در بند (ت) ماده ۲۰ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و همچنین برنامه‌های چهارم (بند الف ماده ۴۱) و پنجم توسعه (بند ۳ ج ماده ۸۱) نسخ و مقرر گردید که «نظام ارزی کشور «شناور مدیریت شده» است. دامنه نرخ ارز با توجه به حفظ رقابت‌پذیری در تجارت خارجی و با ملاحظه تورم داخل و جهان و همچنین شرایط اقتصاد کلان از جمله تعیین حد مطلوب از ذخایر خارجی، تعیین می‌شود».

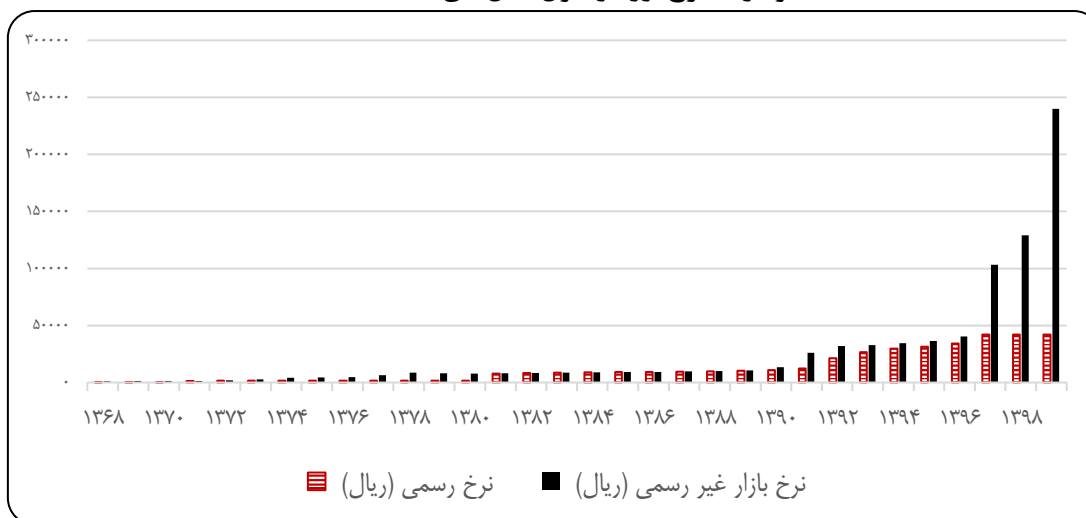
بنابراین در وضعیت موجود قانون، بانک مرکزی را سیاستگذار نظام ارزی شناور مدیریت شده کشور تلقی می‌کند. درحالی‌که به نظر می‌رسد در عمل هیچ‌یک از دو بعد سیاستگذاری و نظام ارزی شناور مدیریت شده محقق نشده است. بانک مرکزی به دلایل زیر انگیزه زیادی برای سرکوب نرخ ارز داشته که منجر به عدم تحقق اهداف قانونی شده است

۱. مهار پایه پولی (هدف عملیاتی)
۲. لنگر انتظارات بودن نرخ ارز در غیاب یک لنگر اسمی معتبر
۳. تأثیر قابل توجه نرخ ارز بر تورم در کوتاه‌مدت (افق کوتاه‌مدت بانک مرکزی)
۴. اقتصاد سیاسی افزایش نرخ ارز و فشار دولت برای پایین نگه داشتن آن که یکی از پیامدهای عدم استقلال بانک مرکزی از دولت است.

انگیزه اخیر یعنی اقتصاد سیاسی این مسئله موجب می‌شود به دلیل اینکه به لحاظ تاریخی عملکرد دولت‌ها در خصوص حفظ ارزش پول با نرخ ارز مقایسه می‌شده و پایین نگه‌داشتن نرخ یک عملکرد مطلوب تلقی می‌شده است، دولت‌ها با ممانعت از افزایش نرخ ارز واردات کالاها را تسهیل کرده و به جای اصلاح نهادهایی که موجب افزایش هزینه تولید در کشور شده است (تأمین مالی، مالیات ستانی و تأمین اجتماعی و ...) با واردات، تورم را به تأخیر انداخته و برای خود محبوبیت ایجاد کنند.

این انگیزه‌ها موجب گردیده تا هرگاه که تعادل تراز پرداخت‌ها مستلزم افزایش نرخ ارز است بانک مرکزی تا جایی که بتواند مقاومت نموده و با مداخله سنگین از محل ذخایر ارزی کشور از آن جلوگیری نماید. پیامد عدم تعدیل نرخ ارز با پارامترهای بنیادین اقتصاد این بوده تولید کشور در رقابت با محصولات خارجی ناتوان باشد و هر از چند سالی، اقتصاد یک جهش و تلاطم ارزی شدید را تجربه نماید. قیمت نسبی ارزان کالاهای واسطه‌ای خارجی نیز موجب گردیده ساختار تولید وابسته به نهادهای وارداتی شکل بگیرد و شوک ارزی در اقتصاد ایران یک شوک جدی سمت عرضه باشد.

نمودار ۶. نرخ ارز در طول سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۹۹



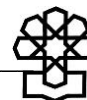
مأخذ: سایت بانک مرکزی.

بنا بر توصیفات فوق و همان‌طور که نمودار فوق نشان می‌دهد نظام ارزی کشور در سال‌های اخیر یک نظام ارزی ثابت بوده و تابع هدف بانک مرکزی در سیاستگذاری ارزی به هیچ وجه با افق بلند مدت اقتصاد کشور (رقابت پذیری تولید و ثبات اقتصادی) همسویی نداشته است. زیرا سرکوب نرخ ارز با وجود افزایش عوامل بنیادین افزایش آن (نقدینگی و محدودیت‌های بین‌المللی و ...) تنها موجب وابستگی تولید به نهاده‌های وارداتی و در دوره جهش ارزی، شوک سمت عرضه می‌گردد. علاوه بر این تاکنون یک بازار متشکل ارزی نقد و حواله در کشور به‌طوری‌که راهبر مبادلات ارزی و کاشف قیمت ارز باشد تشکیل نشده و مداخلات بانک مرکزی در بازار ارز به شیوه‌ای کاملاً سنتی و غیر ساختارمند اتفاق می‌افتاده است.

دیگر نکته‌ای که می‌تواند در شناخت وضعیت موجود نظام ارزی کشور حائز اهمیت باشد، عدم تعریف بازارهای مشتقه ارزی برای مدیریت ریسک ارزی در کشور است. تأسیس بازار متشکل مشتقات و نقدی ارزی یکی از مصادیق بارز کالای عمومی و از جمله وظایف سیاست‌گذار و بازار ساز ارزی کشور یعنی بانک مرکزی بوده که اخیراً صرفاً در بازار نقدی اسکناس بازار متشکل شروع به فعالیت کرده است و سایر بازارهای متشکل نظیر حواله و ابزارهای مشتقه در کشور وجود ندارد.

### ۲-۳-۲. تغییرات طرح نسبت به وضعیت موجود

بخشی از آسیب‌های وضعیت موجودی که در بخش گذشته توصیف شد، ناظر به روند اجرایی بوده و در حقیقت مانع قانونی نداشته است. به‌عنوان نمونه عدم تأسیس بازار متشکل نقدی و مشتقات ارزی در حیطة اختیارات قانونی بانک مرکزی قرار داشته لکن بانک مرکزی به هر دلیلی بدین سوی حرکت نکرده است. در رابطه با آسیب‌های این چنینی سیاستگذاری ارزی کشور، قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری ریشه مشکل را در ساختار نهادی بانک مرکزی دانسته و سعی کرده با تغییرات ساختاری انگیزه بانک



مرکزی را در حرکت به سوی استفاده از اختیارات قانونی خود افزایش دهد که در جدول زیر مهم‌ترین ماده طرح اشاره شده است.

### جدول ۷. ارتباط دولت و بانک مرکزی

موضوعات	مواد متناظر در طرح
اصلاح رابطه نهادی با دولت	ماده ۴۰
ارتقاء جایگاه بانک مرکزی از صرافی دولت به عاملیت و اعطای قدرت تصمیم‌گیری در خرید ارز دولتی	

شورای سیاستگذاری پولی و ارزی به‌عنوان ساختار تصمیم‌سازی تخصص محور در حوزه ارزی زمینه ساز اتخاذ اقدامات مناسب برای بازار سازی ارزی را فراهم می‌کند. ذکر این نکته نیز لازم است که تعریف ساختار نسبتاً بلندمدت برای متوسط دوره مسئولیت اعضای هیئت عالی، انگیزه کنترل غیر بهینه روند نرخ ارز (اعطای یارانه ضمنی به واردات) از سوی بانک مرکزی را تا حدودی از بین می‌برد چرا که در بلندمدت این کنترل غیر بهینه برای هیئت عالی مقدور نیست. همچنین تصریح حمایت از رشد و توسعه اقتصادی در اهداف بانک مرکزی در کنار استقلال بیشتر وی از دولت (کاهش تأثیر اقتصاد سیاسی نرخ ارز)، کمک خواهد کرد تا انگیزه بانک مرکزی در سرکوب نرخ ارز کاهش یابد. علاوه بر این پیش‌بینی می‌شود در صورت اصلاح ساختار سیاست پولی، لنگر اسمی به جای نرخ ارز پیش‌ران انتظارات تورمی قرار گیرد و فشار سیاسی و افکار عمومی ناشی از تغییرات نرخ ارز کاسته شود.

اکنون طبق مفاد طرح، بانک مرکزی مخیر است ارز دولت و دستگاه‌های اجرایی را خریداری کند و در صورتی که سیاست‌های ارزی وی ایجاب کند می‌تواند از خرید آن خودداری نماید. علاوه بر این، بانک مرکزی نمی‌تواند پیش از فروش ارزهای دولتی معادل ریالی آن را در اختیار دولت قرار دهد و باید ارز دولتی را به نرخ بازار به فروش رسانده و پس از آن ریال معادل را به دولت اعطا نماید. این دو اصلاح، به‌نوعی بانک مرکزی را از خریدار همیشگی ارز دولت خارج کرده است و یکی از چالش‌های سیاستگذاری ارزی و پولی کشور را از میان برداشته است.

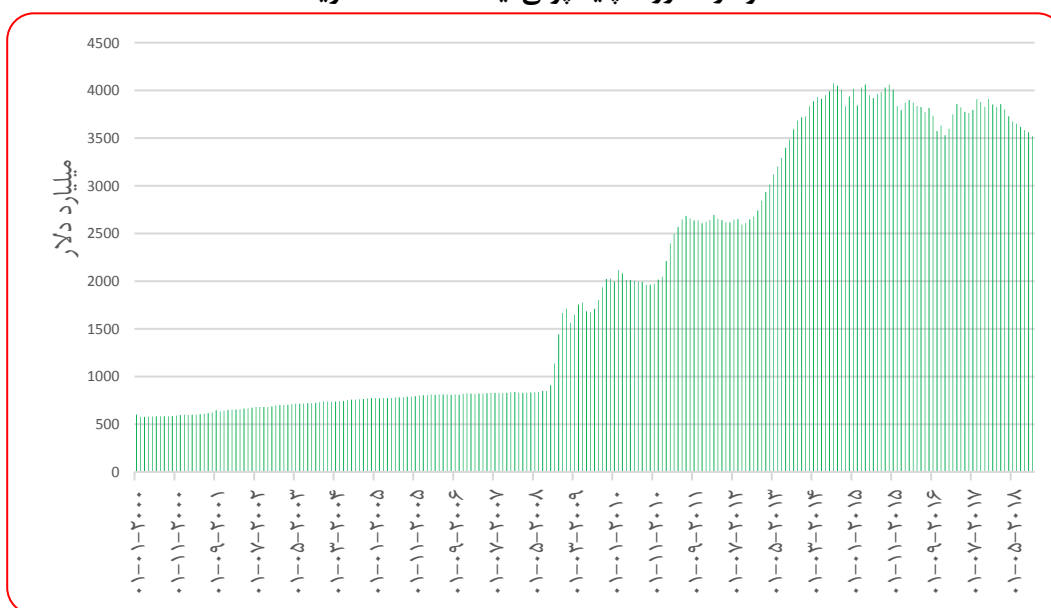
### ۴-۲. نظارت و مقررات‌گذاری

شکست‌های متعدد در بازارهای مالی و به‌طور ویژه شبکه بانکی، مقررات‌گذاری و نظارت بر عملکرد شبکه بانکی را به یک امر لازم و ضروری تبدیل کرده است. عموم بانک‌های مرکزی پیشرفته نیز اکنون دارای دو شأن اصلی سیاست‌گذار پولی و تنظیم‌گر احتیاطی هستند و ناظر به این دو شأن سیاستگذاری می‌کنند. سیاستگذاری پولی با هدف مهار تورم و تناسب رشد بخش حقیقی و اسمی اقتصاد و سیاستگذاری احتیاطی با هدف تأمین ثبات مالی و جلوگیری از وقوع بحران بانکی اتخاذ می‌شود و نیل به این دو هدف زمینه‌ساز ثبات اقتصاد کلان خواهد گردید. تجربه اقتصادهای دنیا از جمله تجربه بحران

۲۰۰۸ نشان داد، بی‌ثباتی مالی می‌تواند آثار پولی جدی داشته باشد، چراکه ترازنامه فدرال رزرو در سال‌های بحران رشد بسیار بالایی را تجربه کرد تا بتواند با نجات شرکت‌ها و بانک‌های بزرگ بی‌ثباتی ایجاد شده را مهار کند.

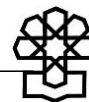
با توجه به این تجربه، بانک‌های مرکزی پس از بحران به مقوله نظارت بانکی اهتمام بیشتری ورزیده‌اند (Werner, 2014).

نمودار ۷. روند پایه پولی ایالات متحده آمریکا



مأخذ: سایت FRED.

نظارت بانکی در یک تقسیم بندی به نظارت تطبیقی و نظارت مبتنی بر ریسک تقسیم می‌گردد. در نظارت تطبیقی مقام ناظر انطباق عملکرد بانک با قوانین و مقررات را موضوع نظارت قرار می‌دهد. در این تعریف ترکیب مقررات‌گذاری و نظارت به این معناست که مقام ناظر می‌بایست بر انطباق عملکرد بانک‌ها بر قوانین و مقررات، نظارت داشته باشد. آنچه معمولاً در افواه عمومی از نظارت بانکی مرکزی تعبیر می‌شود یا از نبود آن گله می‌شود، این نظارت تطبیقی است، در حالی که سال‌هاست بانک‌های مرکزی از نظارت تطبیقی عبور کرده و به سوی نظارت مبتنی بر ریسک حرکت کرده‌اند. مهم‌ترین ایراد وارد بر نظارت تطبیقی عقب‌نگر بودن آن است، به این معنا که بانک مرکزی یا مقام ناظر در چارچوب نظارت تطبیقی، تعاملی انفعالی در فرآیند نظارت با بانک‌ها دارد. درحالی‌که گستره آثار عملیات و مخاطرات ناشی از عملیات پر مخاطره بانک‌ها بر اقتصاد به‌اندازه‌ای است که پیشگیری وقوع بحران‌های بانکی را ضروری ساخته است. آنجایی‌که نظارت مبتنی بر ریسک پیش‌نگر بوده و مسیر حرکت بانک در آینده را به‌عنوان مبنای نظارت قرار می‌دهد، بهتر از نظارت انفعالی تطبیقی



می تواند احتمال وقوع بحران بانکی را حداقل سازد. نظارت مبتنی بر ریسک حاوی اجزایی است که می توان آن را در چند مورد خلاصه کرد:

شکل ۴. اجزای نظارت مبتنی بر ریسک



Source: Deloitte (2014) Navigating the risk based supervision process.

جمع آوری و پایش مستمر اطلاعات بانکی یکی از وظایف مقام ناظر در راستای نظارت بر شبکه بانکی است و شرط لازم برای ارزیابی دقیق وضعیت بانکها قلمداد می گردد. مجموعه اطلاعاتی که مقام ناظر در اختیار دارد می بایست توانایی ارزیابی ریسکهای مختلف اعم از ریسک اعتباری، ریسک نقدینگی، ریسک عملیاتی و ریسک بازار و دیگر ریسکها را به وی اعطا نماید. مبتنی بر دادههای تجمیع شده مقام ناظر نسبتهای احتیاطی نظیر کفایت سرمایه، نسبت وجوه نقد و دیگر شاخصهای احتیاطی را مورد بررسی قرار می دهد. علاوه بر نظارت تطبیقی در خصوص نسبتهای احتیاطی، مقام ناظر می بایست توانایی افزایش سرمایه و دسترسی بانک به بازار بین بانکی و تجهیز منابع نقدینه را نیز ارزیابی نماید. بخشی از فرآیند نظارت مبتنی بر ریسک اندازه گیری احتمال توقف مبتنی بر مدل های کمی و هم چنین اجرای آزمون فشار به منظور ارزیابی وضعیت سرایت و ریسک سیستمی بانک است. انجام و اعلام رتبه بندی بانکها و مؤسسات اعتباری یکی از ابزارهای نظارت مبتنی بر ریسک برای جلوگیری از بزرگ شدن بانکهای بد و استفاده از ظرفیت عدم اقبال مشتریان به منظور مدیریت ریسک بانکهاست. علاوه بر این نتایج رتبه بندی در حق بیمه پرداختی بانک به صندوق ضمانت سپرده ها یکی از مکانیزمهای نظارتی برای کنترل مخاطره اخلاقی و الزام بانکها برای مدیریت ریسک تلقی می گردد.

شایان ذکر است که اثر بخشی نظارت مبتنی بر ریسک، لوازمی دارد و جدول زیر فهرستی از پیش شرطهای لازم به منظور انجام نظارت اثربخش بر شبکه بانکی را احصا کرده است که بخشی از آنها

در اصل یکم از اصول محوری نظارت مؤثر کمیته بازل<sup>۱</sup> نیز مورد تأکید واقع شده است. گاهی پیش‌شرط‌های مذکور به ویژگی‌های مقام ناظر و گاهی به ویژگی‌های سیستم نظارت بازمی‌گردد که در جدول زیر قابل مشاهده است:

### جدول ۷. الزامات اثربخشی نظارت بانکی

لازمه اثربخشی نظارت		
افشای اطلاعات مالی مبتنی بر استانداردهای حسابداری و حسابرسی	اطلاعات و داده‌های کافی	سیستم نظارت
گزیر و ورشکستگی	مجموعه‌ای از قوانین بانکی	
مقررات‌گذاری احتیاطی		استقلال عملیاتی
دوری از فشارهای سیاسی	منابع کافی	
نیروی انسانی، سرمایه و فناوری کافی	اقتدار	
شدت، سرعت و قطعیت در اعمال مجازات برای بانکی‌های خاطی		

یکی از مسائلی که در طراحی سیستم نظارتی محل اختلاف است استقلال یا عدم استقلال مقام ناظر از سیاست‌گذار پولی است. از طرفی همان‌گونه که پیش‌تر عنوان شد عدم نظارت مؤثر می‌تواند اثرات پولی بر ترانزنامه بانک مرکزی داشته باشد و بانک مرکزی به منظور اعمال سیاست پولی می‌بایست نظارت بانکی را نیز عهده‌دار باشد و از سویی به‌واسطه وجود تزاخم میان مهار تورم و ثبات مالی، شاید مطلوب نباشد که بانک مرکزی را متولی هر دو امر دانست. در عین حال هر دو الگو طرفدارانی دارد<sup>۲</sup> و مرور تجربه جهانی نیز مؤید وجود نهادهای نظارتی مستقل از بانک مرکزی و حتی چندگانه در برخی از کشورها و تلفیق مقام پولی و ناظر در بانک مرکزی در دیگر کشورهاست. به‌عنوان نمونه مقام ناظر در کشور آلمان که تحت عنوان بافین شناخته می‌شود ذیل وزارت دارایی بوده و مستقل از بانک مرکزی است<sup>۳</sup> اما در بلغارستان و افغانستان وظیفه نظارت به بانک مرکزی محول شده است<sup>۴</sup> (در مجموع به نظر می‌رسد پس از بحران مالی بانک‌های مرکزی به این جمع‌بندی رسیده‌اند که یکی از لوازم مهار تورم و تنظیم سیاست پولی نظارت بانکی و توجه به مقوله ثبات مالی است<sup>۵</sup> فلذا بانک مرکزی انگیزه کافی برای نظارت بانکی را از این طریق پیدا می‌کند و بر همین اساس سپردن امر نظارت و مقررات‌گذاری به بانک‌های مرکزی توجیه یافته است.

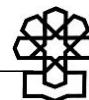
1. Core principles of banking supervision

2. Goodhart, C., & Schoenmaker, D. (1995). Should the functions of monetary policy and banking supervision be separated? Oxford Economic Papers, 539-560.

۳. البته در حال حاضر با پیوستن آلمان به پول واحد اروپایی عملاً بانک مرکزی آلمان تفاوت جدی با بانک‌های مرکزی متعارف دارد اما قبل از پیوستن به یورو نیز در آلمان نظارت بانکی به صورت مستقل از بانک مرکزی صورت می‌پذیرفت.

۴. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی سیستم نظارت بانکی در کشورهای منتخب با تأکید بر قوانین بانکداری به شماره مسلسل ۱۶۰۵۹

5. Sedghi-Khorasgani, Hossein. Financial instability and optimal monetary policy rule. No. 42. FIW working paper, 2010



رویه میانه‌ای که می‌توان توصیه کرد ایجاد یک نهاد نظارتی در ساختار بانک مرکزی لکن اعطای استقلال نسبی به این نهاد از سیاستگذاری پولی است. در این چارچوب یک سازمان نظارتی تعریف می‌شود که رئیس سازمان توسط مقام پولی قابل عزل نیست (یک استقلال نسبی دارد) اما عضو هیئت عالی بوده و از آنجایی که در ساختار بانک مرکزی و تصمیم‌گیری‌ها حضور دارد، هماهنگی لازم بین سیاستگذاری پولی و نظارتی اتفاق خواهد افتاد.

#### ۱-۴-۲. وضعیت موجود

قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱، بانک مرکزی را مسئول نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دانسته است؛ که البته شورای پول و اعتبار چارچوب‌های مربوط به این نظارت را مشخص می‌کند. ماده (۱۴) قانون نیز بانک مرکزی را مجاز به اعمال نظارت با یک سری از ابزارها نموده است که در جدول زیر واضح است:

جدول ۸. اختیارات نظارتی بانک مرکزی

ردیف	اختیارات مقرر در ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی
۱	تعیین نسبت دارایی‌های آنی بانک‌ها
۲	تعیین میزان حداقل و حداکثر بهره و کارمزد دریافتی و پرداختی بانک‌ها
۳	تعیین نسبت مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته بانک‌ها به انواع دارایی‌ها
۴	تعیین مقررات افتتاح حساب جاری و پس‌انداز و سایر حساب‌ها
۵	محدود کردن بانک‌ها به انجام یک یا چند نوع از فعالیت‌های مربوط به طور موقت یا دائم
۶	تعیین نحوه مصرف وجوه سپرده‌های پس‌انداز و ۱۰ سپرده‌های مشابه نزد بانک‌ها
۷	تعیین حداکثر مجموع وام‌ها و اعتبارات بانک‌ها
۸	تعیین شرایط کلی اخذ وام بانک‌ها از اشخاص و صدور گواهی سپرده

مأخذ: قانون پولی و بانکی کشور.

تبصره ذیل ماده (۱۴) از قانون پولی و بانکی کشور، استفاده از اختیارات موضوع این ماده را منوط به تصویب شورای پول و اعتبار ساخته است. در بخش دیگری از قانون، مکانیزم‌های دیگری برای تمهید ضمانت اجرایی برای مقررات بانک مرکزی در نظر گرفته شده است، این مطلب ذیل فصل چهارم قانون آمده و مهم‌ترین آن احکام انتظامی است که هیئت انتظامی بانک‌ها صادر می‌کند:

الف) تذکر کتبی به مدیران متخلف

ب) دریافت جریمه به ازای هر روز تداوم تخلف

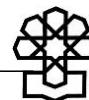
ج) ممنوع ساختن بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی از انجام بعضی امور بانکی به‌طور موقت یا دائم. بنا بر آنچه تا کنون گفته شد قانون پولی و بانکی، بانک مرکزی (و نه شورای پول و اعتبار) را مسئول نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دانسته لکن اختیارات نظارتی و ضمانت اجرایی را به شورای پول

و اعتبار و هیئت انتظامی بانک‌ها واگذار کرده است. این مسئله به‌عنوان یکی از مشکلات بانک مرکزی در مسیر نظارت بر بانک‌ها مطرح شده و فارغ از اشکالی که ناظر به تناسب اختیارات و وظایف وجود دارد، در اجرای نظارت کارآمد نیز بانک مرکزی را با مشکل مواجه ساخت (امین آزاد، ۱۳۹۰). قانون برنامه ششم اختیارات نظارتی موضوع ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی کشور را گسترش داد اما باز هم مشکل مورد اشاره را حل نکرد چرا که مجدداً استفاده از اختیارات فوق را به هیئت انتظامی بانک‌ها واگذار کرده است. البته به طور کلی در برنامه‌های پنجم (ماده (۸۴) تا (۹۷)) و ششم توسعه مفاد خوبی در راستای تقویت نظام نظارتی بر بازار پول طراحی و معرفی شد که از جمله آن‌ها، تأسیس صندوق ضمانت سپرده‌ها، الزام تأیید صلاحیت هیئت مدیره بانک‌ها از سوی بانک مرکزی، الزام به اعتبارسنجی پیش از پرداخت تسهیلات و ... می‌باشد. علاوه بر این‌ها قانون تنظیم بازار غیر متشکل پولی نیز با تعریف دقیق‌تر نهادهای فعال در بازار پول و الزام اخذ مجوز موقعیت بانک مرکزی را در نظارت بر مرحله تأسیس بانک‌ها و حذف نهادهای فعال در بازار غیر متشکل پولی تحکیم کرد.

در مجموع می‌توان قوانین برنامه و قانون پولی و بانکی کشور و قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی را مهم‌ترین قوانین مؤثر بر نظارت بانکی دانست. این بسته قانونی در مجموع حاوی اشکالات و نواقصی به شرح زیر است:

۱. عدم تعریف صریح و مشخص هدف نظارت بانکی<sup>۱</sup>
  ۲. عدم تعریف قوانین ناظر به ورشکستگی بانکی یا گزیر
  ۳. کاهش ضمانت اجرای مقررات بانک مرکزی با تفویض صدور احکام به هیئت انتظامی
- تعریف بانک به‌مثابه یک شرکت خصوصی انگیزه تخطی سهامداران و هیئت مدیره از قواعد ناظر به ثبات مالی بانک‌ها را به شکل معناداری افزایش می‌دهد. سهامداران و هیئت مدیره شرکت‌های با مسئولیت محدود، انگیزه سرمایه‌گذاری‌ها و اعطای تسهیلات در دامنه پرخطر و با عایدی بالا را دارند و علاوه بر این، می‌توانند با دریافت تسهیلات و منابع بانک، نفع شخصی خود را بر منافع سپرده‌گذاران مقدم بدانند. به همین دلیل اعطای اجازه تأسیس بانک خصوصی در سال ۱۳۷۹، بانک مرکزی را با یک چالش جدید و بی‌سابقه پس از انقلاب مواجه کرد. از سویی ضرورت نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی به‌شدت احساس می‌شد و از سویی بانک مرکزی ساز و کارهای قانونی و پیشرفته نظارت بر بانک‌ها را در اختیار نداشت. تلاش‌های بانک مرکزی برای دریافت اختیارات و تأسیس نهادهای جدید همچون صندوق ضمانت سپرده‌ها در برنامه پنجم را نیز باید تقلای بانک مرکزی در این راستا، تحلیل کرد. به هر تقدیر خصوصی‌سازی به‌عنوان یک شکست ساختاری در نظام بانکی پس از انقلاب اسلامی، موجب تقاضای نظارت بر نظام بانکی گردید و بطئی بودن حرکت بانک مرکزی به‌سوی نظام مدرن نظارتی (مبتنی بر ریسک)، موجب شد بانک‌های خصوصی در بسیاری از موارد از مقررات احتیاطی بانک مرکزی فاصله معناداری داشته

۱. امین آزاد امیرحسین، (۱۳۹۰)، ارزیابی دستاوردها و چالش‌های نظارت در نظام بانکی ایران، مجله تازه‌های اقتصاد.



باشند. به عنوان نمونه عدم کفایت سرمایه غالب بانک‌های خصوصی و دولتی اکنون بر کسی پوشیده نیست. اعطای تسهیلات به اشخاص وابسته و مرتبط نیز از دیگر مصادیق تخلف از قواعد بانکداری در شبکه بانکی است که می‌توان آن را پیامد ضعیف نظارت تطبیقی بانکی بانک مرکزی دانست. شواهد نشان می‌دهد که خلأ قانونی که در چند سطر پیش از آن سخن به میان آمد تنها بخشی از ناکارایی بانک مرکزی در نظارت بر شبکه بانکی را توجیه می‌نماید این شواهد که به برخی از آن‌ها در گزارش مرکز پژوهش‌ها در خصوص عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی بر بانک‌ها و مسئله اقتدار<sup>۱</sup> اشاره شده است نشان می‌دهد بانک مرکزی می‌توانست با استفاده از ظرفیت‌های موجود در قوانین، نظارت مؤثرتری در بازار پول داشته باشد چنانچه در برخی موارد نظیر اصلاح صورت‌های مالی بانک‌ها در سال ۱۳۹۴ یا الزام به بانک‌های برای اخذ مجوز از بانک مرکزی در تأسیس شرکت، چنین اتفاقی افتاده و قدرت نظارتی بانک مرکزی افزایش یافته است. علاوه بر این، بانک مرکزی می‌توانسته خیلی زودتر از این، لایحه قانون بانک مرکزی را تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید. برخی از شواهدی که نشان می‌دهد بانک مرکزی در انجام وظایف نظارتی در چارچوب قوانین موجود نیز کوتاهی داشته عبارت‌اند از:

۱. تا پایان سال ۱۳۹۵ تنها ۸ پرونده در هیئت انتظامی بانک‌ها مورد رسیدگی قرار گرفته است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵)

۲. شفافیت عملکرد ناچیز هیئت انتظامی می‌توانست بازدارندگی مجازات‌های بانکی را افزایش دهد که متأسفانه از جمله غیرشفاف‌ترین موجودیت‌های قانونی ذیل بانک مرکزی است.

۳. علی‌رغم اینکه ماده (۹۰) قانون برنامه پنجم توسعه، بانک مرکزی را مجاز به تکمیل سامانه جامع تبادل اطلاعات مشتریان به منظور نظارت بر خط و تسهیل نظارت حضوری بانک مرکزی بر فعالیت‌های مؤسسات اعتباری و بانک‌ها را مکلف به همکاری ساخته است تاکنون بانک مرکزی چنین سامانه‌ای را در اختیار ندارد.

۴. افشای موارد تخلفات بانک‌ها از دستورالعمل‌ها و مصوبات شورای پول و اعتبار در صورت‌های مالی می‌تواند ذی‌نفعان بانک را متوجه مخاطرات بانک ساخته و بانک‌ها را نیز از این حیث متضرر سازد و در واقع هزینه تخلف را برای بانک‌ها افزایش دهد اما متأسفانه بانک مرکزی در مواردی ارسال موارد این تخلف را طی نامه‌ای جداگانه پذیرفته و عدم افشای این موارد در صورت‌های مالی مجاز شمرده است.<sup>۲</sup>

البته عدم اقتدار بانک مرکزی که در گزارش مرکز پژوهش‌ها با شماره مسلسل ۱۵۱۸۷ مورد تحلیل قرار گرفته است بی‌ارتباط با مسئله تعارض منافع موجود بین مقام ناظر و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری نیست و در بخش تعارض منافع مورد بحث قرار گرفته است.

به طور کلی، یکی از علل عدم اثربخشی نظارت بانک مرکزی به سازوکارهایی که قانون پولی و بانکی

1 [https://rc.majlis.ir/fa/mrc\\_report/show/1002249](https://rc.majlis.ir/fa/mrc_report/show/1002249)

۲. به عنوان نمونه مراجعه شود به گزارش حسابرس مستقل بانک تجارت در صورت‌های مالی سال ۱۳۹۵.

در فرآیند نظارت برای بانک مرکزی تعریف کرده و بخشی دیگر به کوتاهی‌های بانک مرکزی در امر نظارت باز می‌گردد. قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری سعی کرده با برطرف ساختن موانع و برقراری زمینه‌های لازم نظارت مقتدرانه و اثربخش بانک مرکزی میسر گردد که در بخش بعد بدان اشاره خواهد شد.

#### ۲-۴-۲. تغییرات طرح نسبت به وضعیت موجود

قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری در حیطه نظارت، با ارتقای جایگاه معاون نظارتی (عضویت در هیئت عالی) در مقایسه با سایر معاونت‌ها و تعریف شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی (ماده ۲۰) و همچنین اصلاح ساختار هیئت انتظامی بانکها (ماده ۲۲) و دیگر نکاتی که در ادامه خواهد آمد، گام‌هایی به سوی بهبود وضعیت موجود برداشته است. حضور نماینده‌ای از بانک‌ها و عدم حضور معاونت نظارت بانک مرکزی در ترکیب هیئت انتظامی بانک‌ها یکی از اشکالات وارد به ساختار این هیئت بود، که خوشبختانه طرح، به‌درستی این ساختار حاوی تعارض منافع را اصلاح کرده است؛ طرح، نماینده بانک‌ها را از ترکیب هیئت حذف کرده و هیئت انتظامی بدوی و تجدید نظر تعریف کرده است که در هیئت انتظامی بدوی سه قاضی خبره با انتخاب رئیس قوه قضائیه و دو کارشناس، به انتخاب رئیس کل و تأیید هیئت عالی حضور خواهند داشت. در هیئت انتظامی تجدید نظر نیز دو قاضی خبره و یک کارشناس بانکی حضور خواهند داشت. معاون نظارتی دادستان انتظامی بانک مرکزی است و یک کارشناس به انتخاب وی به‌عنوان دبیر هیئت انتظامی معرفی خواهد شد. عزل کارشناسان عضو هیئت، منوط به تأیید هیئت عالی و عزل قضات منوط به تأیید هیئت عالی و رئیس قوه قضائیه است. کارشناسان عضو این هیئت‌ها مشمول قواعد تعارض منافع هستند. این اصلاحات ساختاری در هیئت انتظامی را می‌توان یکی از نکات مثبت طرح نسبت به وضعیت موجود در بانک مرکزی قلمداد کرد.

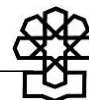
در خصوص چالش و دوگانی که در ابتدای این بخش با عنوان استقلال یا عدم استقلال مقام ناظر از مقام پولی مطرح شد، در این طرح معاونت نظارتی و شورای مقررات گذاری ذیل بانک مرکزی تعریف شده و از ایده واگذاری نظارت بانک مرکزی به مقام پولی تبعیت کرده است به‌گونه‌ای که:

۱. عزل و نصب معاونت نظارتی توسط رئیس کل اتفاق می‌افتد (جزء «۳» بند «ت» ماده (۷) و بند «ب» ماده (۶))

۲. رئیس کل، رئیس شورای نظارت و مقررات گذاری بوده و ۳ نفر از اعضای غیراجرایی هیئت عالی را به عضویت در این شورا منصوب می‌کند (ماده (۲۰)).

۳. یکی از وظایف این شورا، انجام اموری است که از سوی رئیس کل به این شورا اجرا می‌شود (بند ماده (۲۰)).

از زاویه‌ای دیگر بانک مرکزی در راستای اجرای نظارت مقتدرانه با موانعی مواجه بود که قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری سعی کرده برخی از آن‌ها را مرتفع نماید. از جمله این موانع عدم وجود زیر ساخت‌های قانونی برای گزیر و ورشکستگی است. این موضوع را می‌توان مهم‌ترین و جدی‌ترین مانع



قانونی در مسیر نظارت مقتدرانه بانک مرکزی تلقی کرد؛ قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری با الزام شورای مقررات گذاری و نظارت به تصویب مقررات مرتبط با عملیات ناظر بر تأسیس، فعالیت، نظارت، اعمال قانون، انتقال دارایی‌ها و بدهی‌ها، بازسازی، واگذاری، ادغام، انحلال، ورشکستگی و تصفیه کلیه اشخاص تحت نظارت (ماده ۲۰) سعی کرده خلأ مقرراتی مربوطه را برطرف کرده و در بخش بانکداری نیز احکام قانونی ناظر به گزیر و بازسازی بانک‌ها را تدوین کرده است. به‌طور کلی، یکی از شرایط بهینگی تعادل رقابتی و کارایی حضور بخش خصوصی در همه بازارها و از جمله بازار پول، تسهیل خروج بنگاه‌های غیرکارا و زیان‌ده از بازار است. ترجمه این قاعده کلی در بازار پول به معنای لزوم تعریف قواعد ورشکستگی یا گزیر از سوی مقام ناظر می‌باشد. اعطای مجوز تأسیس بانک‌های خصوصی بدون تعریف قوانین و چارچوب‌های گزیر باعث می‌شود، تنها منافع بانکداری، خصوصی شود و هزینه‌ها باز هم به عموم مردم تسری یابد. به تعبیر روشن‌تر خصوصی سازی صنعت بانکداری ضرورت تعریف قواعد گزیر بانک‌ها از سوی بانک مرکزی را صدچندان ساخت لکن بانک مرکزی بدون توجه به این ضرورت و با وجود گذشت ۱۸ سال از اعطای مجوز تأسیس اولین بانک خصوصی هنوز هیچ تمهیدی در این باره نیندیشیده است. عدم تعریف سازوکارهای گزیر پیامدهای ناگواری در نیل به اهداف سیاست پولی خود بانک مرکزی نیز داشته و موجب مخاطره اخلاقی بانک‌ها و ناتوانی بانک مرکزی در کنترل نرخ سود بانکی گردیده است که تبیین تفصیلی آن موضوع گزارشی مستقل است.

وجود تعارض منافع بانک مرکزی و مدیران آن با بانک‌ها و مؤسسات اعتباری یکی دیگر از موانع موجود بر مسیر نظارت بانک مرکزی بود که انگیزه اعمال نظارت مقتدرانه و اثر بخش بانک مرکزی را کاهش داده که توضیح آن در بخش تعارض منافع آمد و قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری تا حد قابل قبولی این تعارض منافع را کنترل کرده است. از جمله نکات طرح ممنوعیت مشارکت بانک مرکزی با بانک‌هاست که نمونه موجود آن در شرکت خدمات انفورماتیک عینیت یافته و طرح از آن جلوگیری کرده است.

مانع دیگر عدم تناسب وظایف و اختیارات ارکان نظارتی بانک مرکزی بوده که مورد اشاره مدیران پیشین نظارت بانک مرکزی نیز قرار گرفته بود<sup>۱</sup> و در بخش پیش بدان اشاره شد. قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری سعی کرده است تا حدودی این تناسب را برقرار کند چراکه مسئولیت پیشنهاد مقررات و تصویب را به شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی واگذار کرده و اجرای آن را به معاونت نظارتی سپرده است. اصل در مصوبات شورا بر قطعی و لازم‌الاجرا بودن آن است مگر اینکه به مدت سه روز کاری پس از تصویب، رئیس کل در خصوص مصوبه مخالفتی داشته باشد که در این صورت هیئت عالی در خصوص موارد اختلاف تصمیم‌گیری خواهد کرد (بند «ت» ماده ۲۰). به تعبیر دقیق‌تر معاونت نظارتی و شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی به‌عنوان مقامات ناظر در تنظیم مقررات تأثیرگذارترین رکن بانک مرکزی

۱. امین آزاد امیرحسین، (۱۳۹۰)، ارزیابی دستاوردها و چالش‌های نظارت در نظام بانکی ایران، مجله تازه‌های اقتصاد.

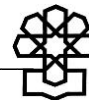
تعریف شده‌اند و در خصوص اعطای اختیاراتی به معاون نظارتی برای برخورد با بانک‌های متخلف نیز اولاً طرح، معاون نظارتی را به‌عنوان دادستان انتظامی بانک‌ها تعریف کرده و ثانیاً وی می‌تواند در شورا تصمیماتی راجع به ورود بانک‌ها مشکل‌دار به فرآیند گزیر اتخاذ نماید.

### شکل ۵. تدابیر طرح در بهبود اقتدار نظارتی بانک مرکزی



### ۳-۴-۲. پیشنهادات

تعریف سازمان نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و اعطای استقلال به این سازمان (از رئیس کل بانک مرکزی) و تعریف آن ذیل بانک مرکزی از آنجایی که سیاستگذاری پولی در برخی از موارد با نظارت بانکی تداخل پیدا می‌کند، در خصوص ارتباط نهادی مقام ناظر و مقام پولی، دو رویه در اعطای استقلال به مقام ناظر از مقام پولی در تجربه کشورها مشاهده می‌شود. پس از بحران ۲۰۰۸ بانک‌های مرکزی به مقوله ثبات مالی توجه بیشتری داشته و کشورهای نهاد ناظر مالی مستقلی تشکیل داده بودند نظیر انگلستان نیز مجدداً آن را در ساختار بانک مرکزی تعریف کردند. طرح، مقام ناظر را در قالب یکی از معاونت‌های بانک مرکزی تعریف کرده است، در حالی که به نظر می‌رسد استقلال نسبی مقام ناظر از رئیس کل به‌عنوان فردی که سیاست پولی مهم‌ترین دغدغه وی است بهینه‌تر باشد. اعطای استقلال نسبی به سازمان نظارت از بانک مرکزی نیز مستلزم این است که عزل رئیس سازمان نظارتی تنها با دستور رئیس کل نباشد و مکانیزم دقیق‌تری برای آن تعریف شود. در این راستا پیشنهاد می‌شود، عزل رئیس سازمان نظارت منوط به پیشنهاد رئیس کل و موافقت اکثریت اعضای غیراجرایی اعضای هیئت عالی باشد.



## ۵-۲. ضوابط شرعی

یکی از وظایفی که افزون بر دیگر وظایف بانک‌های مرکزی بر عهده بانک مرکزی اسلامی قرار می‌گیرد، نظارت شرعی بر اشخاص تحت نظارت و کنترل ریسک انطباق با شریعت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی است. منظور از نظارت شرعی، کلیه اقدامات احتیاطی و نظارتی به منظور اطمینان از انطباق فعالیت‌های بانک یا مؤسسه مالی اسلامی با اصول و قوانین شریعت مقدس اسلام است. هدف از این نظارت در نهایت دستیابی به اقدامات، فعالیت‌ها، تدابیر، اصول و روش‌هایی است که به وسیله آن‌ها بتوان ریسک شریعت در نظام بانکی و یا یک مؤسسه مالی اسلامی و یا بانک اسلامی را حداقل نمود و یا کاهش داد.<sup>۱</sup> البته رابطه نظارت شرعی و نظارت متعارف بانکی رابطه مکمل است و نه جانشین. نظارت شرعی ابعاد گوناگونی دارد که بخشی از آن به بانک مرکزی و شرعی بودن مصوبات و دستورالعمل‌های آن مرتبط می‌شود و ضرورت دارد قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری ناظر به آن، موضع داشته باشد.

بررسی تجربه کشورهای اسلامی (شامل عربستان سعودی، مالزی، اندونزی، بحرین، امارات متحده عربی، کویت و قطر) که اقدام به تأسیس بانک‌ها و مؤسسات اسلامی نموده‌اند، به وضوح نشان می‌دهد که تقریباً در تمامی کشورهای اسلامی مقوله نظارت شرعی بر مؤسسات مالی اسلامی وجود دارد (حداقل وجود شورای فقهی در بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی). بررسی تجربه کشورهای غیر اسلامی (مانند انگلستان و آمریکا) نیز نشان می‌دهد در این دسته از کشورها (علی‌رغم اختلافات قانونی و تفاوت در نحوه مواجهه بانک مرکزی با نظارت شرعی در مؤسسات مالی اسلامی) تقریباً تمامی بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی، یا اقدام به تأسیس شورای فقهی نموده‌اند و یا از شورای فقهی سایر مؤسسات مالی اسلامی درخواست نموده‌اند که مقوله نظارت شرعی آن‌ها را بر عهده بگیرد. تجربه نظارت بر شرعی بودن عملکرد مؤسسات مالی اسلامی در کشورهای اسلامی و غیراسلامی در سه گروه رویکرد حداقلی، رویکرد حداکثری و رویکرد میانی قابل دسته‌بندی است (جدول ۲). همچنین تشابهات و تفاوت‌های برنامه نظارت شرعی در ۱۰ کشور صاحب رویکردهای فوق، در ۷ محور در جدول ۳ خلاصه شده است

۱. موسویان و میسمی (۱۳۹۳)، «نظارت شرعی بر بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی» ناشر: پژوهشکده پولی و بانکی.

## جدول ۹. انواع رویکردهای موجود در مسئله نظارت شرعی

انواع رویکردها	کشورهای متعلق به هر رویکرد	شاخص‌های کشف رویکرد
رویکرد حداقلی	عربستان، انگلستان، آمریکا	نبود قانون واحد اختیاری بودن نظارت شرعی نبود نهاد نظارتی مرجع در مسئله نظارت شرعی
رویکرد میانی	کویت، قطر	وجود قانون واحد اجباری بودن نظارت شرعی نبود نهاد نظارتی مرجع در مسئله نظارت شرعی
رویکرد حداکثری	مالزی، اندونزی، بحرین، امارات	وجود قانون واحد اجباری بودن نظارت شرعی وجود نهاد نظارتی مرجع در مسئله نظارت شرعی

مأخذ: روحانی و بنی‌طبا، ۱۳۹۶.<sup>۱</sup>

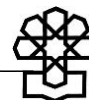
## ۱-۵-۲. وضعیت موجود

با توجه به حاکمیت قانون عملیات بانکی بدون ربا بر نظام بانکی کشور و اقتضات خاص این قانون، ضروری است نظارت بر شبکه بانکی کشور علاوه بر جنبه اقتصادی و مالی، از جنبه شرعی نیز صورت گیرد. علیرغم این ضرورت، متأسفانه در حال حاضر نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی، محدود به نظارت‌های مرسوم بین‌المللی، از قبیل نظارت بر نسبت‌های مالی (کفایت سرمایه، سرمایه‌گذاری‌ها و...) است. وضع موجود اجرای بانکداری بدون ربا در کشور با وضع ایده‌آل بانکداری اسلامی که به صورت گسترده در ادبیات نظری اقتصاد و مالی اسلامی مورد توجه قرار گرفته است، فاصله دارد. فقدان سازوکارهای اجرایی نمودن قانون و عدم تدوین نظام حسابداری متناسب با بانکداری بدون ربا در کنار فقدان اصول و ضوابط و نهاد مسئول نظارت شرعی مهم‌ترین علل انحراف فعلی هستند. در واقع عدم تدارک الزامات فرآیندی و نهادی لازم برای اجرای بانکداری بدون ربا و همچنین کاستی‌های موجود در قانون باعث شده است تا قانون بانکداری بدون ربا نتواند تحول‌چندانی در نظام بانکی ایجاد کند و بانک‌ها عمدتاً فعالیت‌های گذشته خود را به صورت صوری در قالب یکی از عقود اسلامی انجام دهند.<sup>۲</sup>

یکی از علل افزایش ریسک انطباق با شریعت بانک‌ها، نبود یک نهاد مسئول نظارت شرعی در نظام بانکی تلقی می‌گردید، ماده (۱۶) قانون برنامه ششم توسعه یک شورای فقهی در بانک مرکزی تأسیس نمود تا از اجرای صحیح عملیات بانکی بدون ربا در نظام بانکی کشور و اعلام نظر نسبت به رویه‌ها و ابزارهای رایج، شیوه‌های عملیاتی، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، چارچوب قراردادهای و نحوه اجرای آن‌ها از جهت عدم مغایرت با موازین شرعی و اسلامی در بانک مرکزی و اشخاص تحت نظارت اطمینان حاصل نماید.

۱. روحانی، سیدعلی و سیدمهدی بنی‌طبا (۱۳۹۶)، «نظارت شرعی بر شبکه بانکی؛ ارزیابی وضع موجود و پیامدها»، مجله اقتصاد اسلامی.

۲. همان.



## ۲-۵-۲. تغییرات طرح نسبت به وضعیت موجود

قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری در راستای تقویت نظارت شرعی بر مؤسسات اعتباری اولاً شورای فقهی که در ماده (۱۶) قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (قانون موقت) تأسیس شده بود را به یک نهاد دائمی در بانک مرکزی تبدیل کرده است. علاوه بر این تاکنون رویه‌ای قانونی برای اینکه چه مقررات و ضوابطی نیازمند تأیید شورای فقهی است توسط قانون برنامه یا سایر قوانین یا حتی مقررات بانک مرکزی تعریف نشده بود. طرح بانکداری در بسیاری از موارد این مهم را انجام داده است و جایگاه شورای فقهی را ارتقاء داده است به گونه‌ای که مصوبات هیئت عالی به‌عنوان عالی‌ترین رکن اداره بانک مرکزی و به طور کلی کلیه مقررات ابلاغی بانک مرکزی از حیث انطباق با شرع منوط به تأیید شورای فقهی شده است که مهم‌ترین مواد متناظر در طرح در جدول زیر نشان داده شده است.

### جدول ۱۰. مواد متناظر با نظارت شرعی در طرح

ماده متناظر در طرح	تأیید مصوبات شورای عالی
ماده ۲۹ و ماده ۳۰	تعیین طرق تأمین کسری نقدینگی
ماده ۲۵	ابزارهای سیاست پولی
ماده ۲۷	سپرده ویژه مؤسسات اعتباری
بخش بانکداری	مقررات عملیات بانکی
ماده ۲۱	تأیید سایر دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های بانک مرکزی

در واقع قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری با قید موارد مندرج در جدول فوق، نهاد ایجاد شده در قانون برنامه ششم برای نظارت شرعی بر بانک‌ها را تمدید و تقویت کرده است. ذکر این نکته نیز ضروری است که اظهار نظر راجع به ابزارها و عدم مخالفت آن‌ها با شریعت اسلامی عملاً به معنای کاربست نگاه جزئی نگر به پدیده‌های مستحدثه بوده و قانون تنها در این چارچوب پیش رفته و از نگاه کلی‌نگر فاصله دارد.

## ۳. اصلاحات ناظر به تعاملات بانک مرکزی با دولت

### ۳-۱. سود و ذخایر بانک مرکزی

در کنار استقلال سازمانی و اداری بانک مرکزی که در بخش‌های دیگر مطرح شد، یکی دیگر از ابعاد استقلال این نهاد، استقلال مالی است. وابستگی مالی بانک مرکزی به بودجه دولت، می‌تواند مجرای برای اعمال فشار دولت به بانک مرکزی و خدشه‌دار ساختن استقلال آن قرار گیرد، به همین علت، قوانین مربوط به بانک مرکزی موضوع استقلال مالی بانک مرکزی را نیز مدنظر قرار می‌دهند. علاوه بر وابستگی بودجه‌ای، وابستگی بانک مرکزی به منابع دولتی به منظور پوشش زیان انباشته و ناترازی ترازنامه بانک مرکزی نیز

دیگر رکن مهم استقلال مالی بانک مرکزی تلقی می‌گردد. در این راستا ضروری است که سرمایه اولیه‌ای در اختیار بانک مرکزی قرار گیرد و این سرمایه در کنار اندوخته قانونی که از محل سودآوری تأمین می‌شود، منبعی برای پوشش زیان‌های پیش‌بینی نشده، حاصل از عملیات ارزی و دیگر عملیات متضمن ریسک بانک، واقع شود. بسیار مهم است که سود بانک مرکزی ابتدا به حساب اندوخته عام پرداخت شود و سپس سود خالص شناسایی شده را به مالک (یا مالکان) که معمولاً دولت است، واگذار شود. به منظور حصول اطمینان از این که از سرمایه اولیه بانک مرکزی در نتیجه زیان عملکردی منفی نشود و این نهاد برای تأمین سرمایه به دولت وابسته نشود، قانون بانک مرکزی باید دولت را موظف به افزایش سرمایه نماید. بنابراین، در قوانین بانک مرکزی لازم است در خصوص مالکیت بانک مرکزی، تأمین سرمایه اولیه، و نیز افزایش سرمایه آن مواد قانونی گنجانده شود. همچنین لازم است ترتیبات توزیع سود و مالیات بانک مرکزی در پایان سال مالی تعیین گردد. به طور متداول، سودهای بانک مرکزی پس از انباشت در یک حساب اندوخته، در صورتی که از حدی فراتر رفت، باید به دولت باز گردد چرا که دولت به‌عنوان نماینده حاکمیت، تمامی دارایی‌های حاکمیت را در اختیار دارد. در صورت زیان نیز، لازم است تا دولت از طرف حاکمیت و بر اساس مجوز قانونی مجلس، اوراق منتشر کرده و در بودجه سال خود منعکس نماید.<sup>۱</sup>

اهمیت توزیع سود و پرداخت مالیات بانک مرکزی ناشی از این است که این موارد با افزایش پایه پولی همراه می‌شود. به عبارت روشن‌تر زمانی که بانک مرکزی به دولت مالیات یا سود می‌پردازد، بانک مرکزی پول خلق کرده و به حساب دولت واریز می‌کند. به همین دلیل پرداخت سود و مالیات بانک مرکزی مشابه شرکت‌های دولتی نیست زیرا در این شرکت‌ها پرداخت مالیات یا سود منجر به پایه پولی یا پول پر قدرت نمی‌شود. از این رو قانون‌های بانک مرکزی در دنیا به تنظیم‌گری پرداخت مالیات و سود بانک مرکزی اهتمام دارند و با قاعده‌مند ساختن آن‌ها سعی می‌کنند آثار پولی آن را کنترل نمایند.

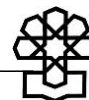
### ۳-۱-۱. وضعیت موجود

قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ در خصوص سرمایه، بودجه و توزیع سود بانک مرکزی حاوی مواد قانونی است که در این بخش، بدان‌ها اشاره می‌شود. بند «ه» ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی کشور سرمایه اولیه‌ای را به بانک مرکزی اختصاص داده است. ماده (۲۵) قانون مذکور نیز نحوه توزیع سود ویژه بانک مرکزی را مشخص کرده است:

الف) سود ویژه بانک در هر سال به شرح زیر تقسیم خواهد شد:

۱. پرداخت مالیات بر درآمد به حساب درآمد عمومی دولت، بر اساس مقررات مربوط به شرکت‌های دولتی.
۲. ده درصد برای اندوخته قانونی تا وقتی که اندوخته مزبور معادل سرمایه بانک بشود.
۳. مبلغی به پیشنهاد رئیس کل بانک و تصویب مجمع عمومی برای اندوخته احتیاطی.

۱. مأخذ: بررسی تطبیقی قوانین بانک‌های مرکزی کشورهای منتخب، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در دست چاپ.



۴. مبلغی به پیشنهاد رئیس کل بانک و تصویب مجمع عمومی برای انتقال به حساب سال بعد. (ب) باقیمانده سود ویژه پس از تقسیمات مقرر در بند الف متعلق به دولت خواهد بود. مفاد فوق و هم چنین دیگر مواد قانون پولی و بانکی کشور در خصوص سرمایه و ذخایر بانک مرکزی نشان می‌دهد، مکانیزمی که در قانون پیش بینی شده به چند نکته که در بخش مبانی نظری بدان‌ها اشاره شده، توجه داشته است:

۱. تخصیص‌های اندوخته‌ای پیش از پرداخت سود سهم دولت

۲. الزام دولت به جبران کسری ترازنامه‌ای بانک مرکزی (ماده (۲۶) قانون)

در موضوع استقلال بودجه‌ای بانک مرکزی نیز قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ بودجه بانک مرکزی را مستقل از بودجه دولت تعریف کرده است. بر اساس بند «۱» ماده (۱۸)، قانون پولی و بانکی تصویب بودجه بانک مرکزی را از وظایف شورای پول و اعتبار دانسته است، هزینه‌های بانک مرکزی از محل درآمدهای ناشی از تسهیلات اعطایی، کارمزدهای خدمات بانکی دریافتی و ... بانک مرکزی تأمین می‌شود، بنابراین بانک مرکزی بودجه مستقلی از دولت دارد البته توجه داریم که تا زمانی که استقلال سازمانی از دولت وجود نداشته باشد استقلال مالی بانک مرکزی بی‌معناست چراکه شورای پول و اعتبار با حضور پرنسب اعضای هیئت دولت، مرجع تصویب بودجه بانک مرکزی است و مجمع عمومی اختیاراتی در ارتباط با میزان جزء «۳» و جزء «۴» بند «الف» ماده (۲۵) دارد که ناقض استقلال مالی بانک مرکزی است و منجر به اثرات پولی می‌شود.

۳-۱-۲. تغییرات طرح نسبت به وضعیت موجود:

با توجه به اینکه قانون مصوب ۱۳۵۱ در خصوص سود و ذخایر رویه‌ای منطبق با مبانی نظری و تجربیات موفق را اتخاذ کرده است مواد قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری در این باره، تحولات قابل توجهی ایجاد نکرده است. تغییرات اندکی که نسبت به مفاد قانون ۱۳۵۱ ایجاد شده است عبارت است از:

۱. نحوه توزیع سود و ذخیره گیری:

در قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری سقف حساب اندوخته عام به ۵ برابر سرمایه پرداخت شده افزایش یافته است یعنی تا زمانی که مانده اندوخته عام بانک مرکزی ۵ برابر سرمایه اولیه آن باشد، ۳۰ درصد سود خالص سالانه اندوخته و مابقی به دولت پرداخت خواهد شد. پس از آن نیز مانده حساب اندوخته عام صرف افزایش سرمایه می‌گردد. علاوه بر این طرح، تغییرات حساب تسعیر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی را از شمول درآمدهای بانک مرکزی و هم چنین مأخذ مالیات خارج کرده است.

۲. تعیین مهلت زمانی برای جبران زیان انباشته بانک مرکزی از محل اوراق:

ماده (۵۱) طرح بیان می‌دارد که «اگر میزان «حساب اندوخته عام» برای پوشش کل زیان کافی نباشد، دولت باید ظرف مدت ۳۰ روز از زمان تأیید هیئت نظارت و حسابرسی، به میزان کسری، اوراق بهادار

دولتی در اختیار بانک مرکزی قرار دهد. اوراق مزبور در صورت سودآوری بانک مرکزی در سال‌های بعد، به تناسب به دولت عودت داده خواهد شد.»

قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ چنین تمهیدی را بدون تعیین مهلت زمانی در ماده (۲۶) پیش‌بینی کرده بود و ماده (۵۱) طرح با تعیین مهلت موضع استقلال مالی بانک مرکزی را تحکیم کرده است.

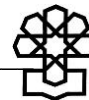
### ۳-۲. رابطه با نهادهای دیگر

دولت و بانک‌ها مهم‌ترین نهادهایی هستند که بانک مرکزی با آن‌ها تعامل دارد. تعاملات بانک‌های مرکزی در دنیا با این دو نهاد دارای حدود و ثغور مشخصی است و هدف از تعیین این حدود و ثغور، رفع موانع پیش روی بانک مرکزی در پیگیری اهداف تعیین شده برای آن است. سلطه مالی دولت بر بانک مرکزی و ایجاد تورش تورمی یکی از پیامدهای تعامل غیرمتعارف بانک مرکزی و دولت است که امروزه با ادبیات استقلال بانک مرکزی بدان پرداخته می‌شود. تعامل بانک مرکزی با دولت تا جایی که به استقلال بانک مرکزی صدمه نزند، پذیرفته است و استقلال بانک مرکزی خط قرمز این تعامل تلقی می‌گردد. در خصوص تعامل با بانک‌ها نیز چنین خط قرمزی وجود دارد و آن سلطه بانکی بر بانک مرکزی است.

در بخش استقلال پاسخگویی و شفافیت این گزارش، به استقلال بانک مرکزی و تحکیم این خط قرمز در تعاملات دولت و بانک مرکزی از سوی قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری پرداخته شد که با لحاظ کردن این خط قرمز تعاملات بانک مرکزی با دولت را در قالب‌های زیر سامان داده است:

۱. مشاور مالی دولت
۲. بانکدار دولت
۳. نمایندگی مالی دولت در بازارهای بین‌المللی
۴. اعطای اختیار در پرداخت تنخواه به دولت
۵. عاملیت فروش ارزهای دولتی

از میان عوامل فوق پرداخت تنخواه به دولت و عاملیت فروش ارزهای دولتی در شرایطی می‌تواند زمینه‌ساز سلطه بودجه‌ای گردد که خود طرح سعی کرده با مکانیزم‌هایی از آن جلوگیری نماید. اولاً طرح به بانک مرکزی در پرداخت تنخواه اختیار داده است، مورد دوم تعیین سقف تنخواه معادل ۷ درصد درآمدهای مالیاتی به جای نسبتی از کل بودجه است دولت پیش‌تر می‌توانست با بزرگ کردن بودجه (هزینه‌های) خود، تنخواه بیشتری از بانک مرکزی بگیرد، اما اکنون میزان تنخواه به میزان مالیات ستانی بانک مرکزی منوط شده است و برای گرفتن تنخواه بیشتر انگیزه خواهد داشت تا مالیات بیشتری اخذ کند. علاوه بر این، اعطای اختیار به بانک مرکزی در خرید ارز دولتی و غیرقانونی دانستن پرداخت ریال به دولت قبل از دریافت ما به ازای ارز از سوی بانک مرکزی ذیل ماده (۴۰) از جمله مکانیزم‌های طرح به منظور ایجاد تعامل بین بانک مرکزی و دولت به دور از آسیب‌های ناشی از سلطه بودجه‌ای هستند.



در راستای از میان برداشتن سلطه بانکی، ذیل ماده (۵) طرح، بانک مرکزی موظف به ایفای نقش به‌عنوان بانکدار مؤسسات اعتباری گردیده است اما این ایفای نقش در مواقعی که موجب اضافه برداشت زیاد بانک‌ها گردیده و بانک مرکزی مجبور به همراهی گردد زمینه ساز سلطه بانکی بر بانک مرکزی می‌گردد که همان خط قرمز تعامل بانک‌ها با بانک مرکزی است. طرح سعی کرده است با:

۱. انتظام بخشی به تأمین نیاز نقدینگی کوتاه‌مدت و میان مدت
۲. تعریف فرآیند گزیر برای بانک‌هایی که مشکل مزمن نقدینگی دارند
۳. از بین بردن تعارض منافع با بانک‌ها (تعارض منافع مالی، درب گردان و ...) به شرحی که در بخش تعارض منافع آمده است

این چالش را کنترل کند، یعنی تعامل بانک‌ها را بدون سلطه بانکی سامان دهد. برخلاف قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱، قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری برای بانک مرکزی و مجلس شورای اسلامی نیز روابطی تعریف کرده است. مجلس شورای اسلامی مرجعی است که بانک مرکزی باید به آن پاسخگو باشد.

#### ۴. نکات حقوقی مربوط به طرح

- از آنجایی که بانک مرکزی یک سازمان اجرایی است محدود ساختن عزل اعضای هیئت عالی مغایر با اصل (۶۰) قانون اساسی به نظر می‌رسد.
- عدم انطباق کامل مفاد طرح با مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص اداره بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مغایر با اصل (۱۱۰) قانون اساسی به نظر می‌رسد.
- در خصوص ضمانت اجراهای مندرج در این طرح، باید تناسب جرم و مجازات و بازدارندگی و سیاست حبس‌زدایی مندرج در بند «۶۴» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی ۱۳۹۴/۴/۹ مقام معظم رهبری مبنی بر «بازنگری در قوانین جزایی به منظور کاستن از محکومیت به حبس و تبدیل آن به مجازات‌های دیگر و متناسب‌سازی مجازات‌ها با جرایم» رعایت شود.
- در خصوص تعریف و مصادیق دستگاه‌های اجرایی، در این طرح به مستندات متفاوتی ارجاع داده شده است. ماده (۴۰) طرح برای تعریف و مصادیق دستگاه‌های اجرایی به ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۳۴) طرح برای تعریف و مصادیق دستگاه‌های اجرایی به ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه ارجاع داده است. این تعدد تعریف قانونی باید با ارائه یک تعریف جامع و مانع در این طرح برای ارجاع به آن مد نظر قرار بگیرد.
- باتوجه به اینکه در برخی از موارد، ساختار یا وظایف بانک مرکزی توسعه پیدا کرده است و قواعد جدیدی برای حقوق و مزایا تعریف شده است، ممکن است این ابهام ایجاد شود که این طرح حاوی بار

مالی برای دولت خواهد بود. اما باید توجه داشت که حقوق و مزایای کارکنان بانک مرکزی از محل بودجه دولت پرداخت نمی‌شود.

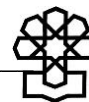
- از آنجایی که اعضای هیئت عالی (موضوع ماده ۸۸) به‌عنوان عالی‌ترین رکن بانک مرکزی، اشخاصی غیر از وزیران هستند، به نظر می‌رسد مصوبات این هیئت می‌تواند با مشکل مغایرت با اصل (۱۳۸) قانون اساسی (در مواردی که ماهیت وضع مقررات دارد) مواجه شود. البته این مسئله در خصوص شورای پول و اعتبار (قانون فعلی) که در حال جایگاهی مشابه با هیئت عالی در این طرح دارد نیز وجود دارد. همچنین در برخی از موارد، اطلاق اختیارات تصمیم‌گیری و مقررده‌گذاری هیئت عالی، این طرح را در معرض مغایرت با اصل (۸۵) قانون اساسی قرار می‌دهد که مورد اخیر با افزودن عبارت «در چارچوب قوانین مربوطه» قابل رفع است.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

هرچند اصلاح قانون، تمامی مشکلات حاکم بر بانک مرکزی و سیاستگذاری پولی و ثبات مالی کشور را حل نمی‌کند و همچنین اصلاح قانون پولی و بانکی نیز تمامی موانع قانونی پیش‌روی عملکرد مطلوب بانک مرکزی را رفع نمی‌کند اما اصلاح قانون بانک مرکزی که مجلس شورای اسلامی در پی تعلق دولت در ارسال لایحه، بدان ورود کرده است، بخشی از برنامه بهبود عملکرد مقام پولی کشور بوده و بدون تردید گام بسیار بزرگ و موثری در این راستا قلمداد می‌شود و در صورت برداشتن گام‌های بعدی عملکرد بانک مرکزی را به عملکرد مطلوب نزدیک نماید.

ممکن است اینگونه بیان شود که طرح در برخی حوزه‌ها نظیر استقلال بانک مرکزی از دولت ایده‌آل نبوده و کماکان بانک مرکزی وابستگی‌هایی به دولت دارد، در این خصوص باید بیان نمود که فارغ از اینکه در خصوص استقلال بانک مرکزی نیز دیدگاه‌های نظری متفاوتی وجود دارد (از طیف وابستگی کامل به دولت تا استقلال کامل)، حتی اگر استقلال کامل بانک مرکزی به لحاظ نظری و کارشناسی مطلوب باشد، از نظر قانون اساسی محدودیت‌ها و الزاماتی وجود دارد از جمله اصول (۶۰) و (۵۷) قانون اساسی که امکان تعریف یک نهاد یا سازمانی که جزو شئون اجرایی کشور است، مستقل از قوه مجریه وجود ندارد. بنابراین این طرح سعی کرده است در چارچوب قانون اساسی و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام قانون‌گذاری نماید.

گزارش حاضر با تقسیم‌بندی چالش‌ها و آسیب‌های بانکداری مرکزی در محورهای مختلف، تلاش نمود با ارائه چارچوب نظری، تبیین وضع موجود و مقایسه آن با اصلاحات صورت گرفته در طرح، تصویر روشنی از کلیات اصلاحات قانونی صورت گرفته در قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری را ارائه نماید. تغییرات و اصلاحات قانون در محور بهبود حکمرانی را باید مهمترین موارد اصلاحی طرح دانست و قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری در این محور نسبت به قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ پیشرفت بسیار خوبی داشته است. کنترل جدی تعارض منافع شخص‌محور و سازمان‌محور در طرح بانک مرکزی مهمترین نقطه



مثبت و مؤثر در بهبود عملکرد بانک مرکزی است که طرح به نحو قابل قبولی بدان پرداخته است. تاکنون میان بانک مرکزی و شبکه بانکی (ناظر و اشخاص تحت نظارت) گردش نیروی انسانی وجود داشته است و هم‌زمان به‌عنوان نمونه معاون نظارت بانک مرکزی بدون هیچ‌گونه منع قانونی می‌توانسته سهامدار بانک‌های تحت نظارت خویش باشد که همه اینها به همراه دیگر مصادیق تعارض منافع در قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری شناسایی و ممنوع شده است. اساساً کنترل چنین تعارض منافی به همراه تعریف ابزارهای لازم برای گزیر و ورشکستگی بانک‌ها برای بانک مرکزی اقتدار نظارتی ایجاد می‌کند.

استقلال از دولت و هم‌چنین تخصصی شدن هیئت عالی و شورای سیاستگذاری پولی و ارزی در طرح، در عمل نیز اختیار کافی به بانک مرکزی برای سیاستگذاری پولی اعطاء می‌کند و آسیب‌های سیاستگذاری پولی کوتاه‌نگرانه را از بانک مرکزی دور می‌کند که البته در هریک از محورهای پیش گفته پیشنهاداتی ارائه شد که می‌تواند طرح را تقویت ببخشد. به طور خلاصه اصلاح ساختار حکمرانی بانک مرکزی موجب می‌شود که بتواند وظایف خود را بسیار بهتر از گذشته انجام دهد اما سؤال اینجاست که آیا فراهم کردن زمینه عملکرد صحیح آیا منجر به عملکرد صحیح هم می‌شود؟ در اینجا اهمیت شفافیت و پاسخگویی مشخص و واضح می‌شود که همانطور که در گزارش بدان پرداخته شد تمهیدات بخش بانک مرکزی طرح در رابطه با این دو مقوله، نیازمند تقویت و اصلاح است. در واقع اگرچه قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری اختیارات خوبی به هیئت عالی بانک مرکزی به‌عنوان بالاترین مرجع تصمیم‌گیری بانک مرکزی اعطاء کرده است اما شفافیت و پاسخگویی که یکی از شرایط لازم برای زمینه‌سازی در به‌کارگیری این اختیارات در راستای منافع عامه است به‌خوبی دیده نشده و نیازمند تکمیل و تقویت است.

جدول زیر به طور خلاصه، مفاد طرح را در خصوص آسیب‌های حاکم بر بانک مرکزی ارزیابی می‌کند که نشان می‌دهد برخی از آسیب‌ها همان‌طور که در گزارش اشاره شد، مانع قانونی نداشته است اما اصلاحات صورت گرفته در طرح، حرکت بانک مرکزی به سوی برطرف ساختن آن آسیب‌ها را زمینه‌سازی می‌کند. در برخی از محورها و آسیب‌ها نسبت به وضعیت موجود، بهبود نسبی (نیازمند تکمیل در کمیسیون و صحن علنی مجلس) و برخی دیگر بهبود جدی حاصل شده است. خروجی تحلیل‌های این گزارش که در جدول زیر خلاصه شده است، نشان می‌دهد قسمت بانک مرکزی طرح بانکداری در بسیاری از محورها وضعیت موجود را (از نظر قانونی) بهبود می‌بخشد و با توجه به اصلاحات مناسب و مطلوب صورت گرفته در طرح موافقت با کلیات آن و تسریع در تصویب آن در مجلس شورای اسلامی مورد پیشنهاد است. در عین حال اصلاحات جزئی وجود دارد که نیازمند تکمیل در مجلس شورای اسلامی است. در همین خصوص اعمال برخی اصلاحات در محورهای زیر می‌تواند احکام مربوط به بانک مرکزی را در این طرح ارتقا ببخشد:

۱. تقویت استقلال بانک مرکزی با اعمال محدودیت در خصوص عزل رئیس کل بانک مرکزی از سوی دولت هم‌زمان با توجه به ابعاد مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی بانک مرکزی؛ ملاحظه اصلی طرح در استقلال

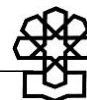
بانک مرکزی، احتراز از مغایرت طرح با قانون اساسی (اصل ۶۰) و بند «۸» اصل (۱۱۰)) بوده است که موجب شده است استقلال بانک مرکزی از دولت به صورت حداقلی در طرح دیده شود ولی به نظر می‌رسد که برای اصلاح حکمرانی بانک مرکزی و استقلال آن از دولت عدم امکان عزل رئیس کل از سوی رئیس‌جمهور ضروری است و می‌توان از سازوکار تعریف شده در قانون اساسی برای حل این معضل استفاده کرد.

۲. تقویت شفافیت و پاسخگویی: موارد دیگری در راستای ارتقاء شفافیت هیئت عالی می‌توان به طرح افزود که مهمترین آنها عبارتند از: تصویب آیین نامه محرمانگی از سوی نهادی غیر از هیئت عالی، تعریف معیار و سقف زمان محرمانگی برای مصوبات هیئت عالی. تعمیم استانداردهای شفافیت به شوراهای موضوع ماده (۱۹) و (۲۰) طرح، تقویت هیئت نظارت و حسابرسی با تغییر اعضای این هیات.
۳. ایجاد سازمان نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به‌عنوان یکی از ارکان بانک مرکزی و اعطای استقلال به رئیس سازمان نظارت نسبت به رئیس کل بانک مرکزی، باهدف ارتقای نهادی و کارکردی نظارت بر بانکها،
۴. تعریف جریمه مالی و سازوکار کشف تخلف از قواعد تعارض منافع نظیر سوت‌زنی و سایر پیشنهادهایی که در متن گزارش به تفصیل مورد اشاره قرار گرفته است.

### جدول ۱۱. اصلاحات صورت گرفته در طرح نسبت به قوانین موجود

#### با هدف رفع آسیب‌های حاکم بر بانک مرکزی

اصلاحات طرح	آسیب‌ها		مقررات‌گذاری و نظارت	نقاط ضعف حاکم بر نهاد بانک مرکزی
تمدید و تقویت سازوکارهای برنامه ششم	شرعی			
بهبود جدی	احتیاطی			
بهبود جدی	محدودیت ابزارها		سیاستگذاری پولی	
زمینه سازی	آشفته‌گی در انتخاب لنگر اسمی			
زمینه سازی	کوتاهی در ایجاد بازار متشکل نقد و حواله و تعریف سازوکار مداخله		سیاستگذاری ارزی	
بهبود جدی	سلطه ارزی دولت بر بانک مرکزی و الزام به خرید ارزهای دولت			
زمینه سازی	عدم پایبندی به نظام ارزی شناور مدیریت شده			
بهبود جزئی	تعارض منافع	با دولتی: استقلال مقام پولی (سلطه مالی)	ساختار حکمرانی	
بهبود جدی		با بانکها		
بهبود جدی		درب‌های گردان		
بهبود نسبی	عدم پاسخگویی			
بهبود نسبی	عدم شفافیت			
بهبود جدی	ضعف اقتدار نظارتی			
بهبود جدی	نظام تصمیم‌گیری	غیرمتخصص بودن شورای تصمیم‌گیر		
بهبود نسبی		عدم تعریف پیامدهای اتخاذ تصمیمات		



## منابع و مأخذ

1. Goodhart, C., & Schoenmaker, D. (1995). Should the functions of monetary policy and banking supervision be separated? *Oxford Economic Papers*, 539-560.
2. Sedghi-Khorasgani, Hossein. Financial instability and optimal monetary policy rule. No. 42. FIW working paper, 2010.
3. Bank of international settlement, (2011), Core principles of banking supervision.
4. Bank of international settlement (2009) Issues in the Governance, of Central Banks
5. Deloitte (2014) Navigating the risk based supervision process.
6. Quintyn, Marc, and Michael W. Taylor. "Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability" (2002).
۷. بررسی تطبیقی قوانین بانک‌های مرکزی کشورهای منتخب، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰
۸. روحانی، سیدعلی و سیدمهدی بنی طباطبائی (۱۳۹۶)، «نظارت شرعی بر شبکه بانکی؛ ارزیابی وضع موجود و پیامدها»، مجله اقتصاد اسلامی شماره ۶۸.
۹. امین آزاد امیرحسین، (۱۳۹۰)، ارزیابی دستاوردها و چالش‌های نظارت در نظام بانکی ایران، مجله تازه‌های اقتصاد
۱۰. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۶)، تعارض منافع ۱. دسته بندی و مفهوم شناسی گزارش به شماره مسلسل ۱۵۴۴۸.
۱۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵) با عنوان نظارت مؤثر بر بانکها و مسئله اقتدار مقام ناظر به شماره مسلسل ۱۵۱۸۷.
۱۲. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی سیستم نظارت بانکی در کشورهای منتخب با تأکید بر قوانین بانکداری به شماره مسلسل ۱۶۰۵۹
۱۳. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۸)، آسیب شناسی نظام بانکی ایران، ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول.
۱۴. موسویان و میسمی (۱۳۹۳)، "نظارت شرعی بر بانک‌ها و مؤسسات مالی اسلامی" ناشر: پژوهشکده پولی و بانکی
۱۵. روحانی، سید علی و سید عباس پرهیزکاری (۱۳۹۶) ضرورت، ابعاد و وضعیت استقلال مقام ناظر بانکی در ایران، پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی سال بیست و پنجم بهار ۱۳۹۶ شماره ۸۱.



شماره مسلسل: ۱۷۴۸۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» ۱.  
قسمت بانک مرکزی

نام معاونت: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین: میثم خسروی

مدیر مطالعه: سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی

ناظر علمی: موسی شهبازی غیاثی

اظهارنظرکنندگان: محمد برزگر خسروی و حسین محمدی (معاونت مطالعات حقوقی)،

یحیی مرتب و محمد عبدالحسین‌زاده (معاونت مطالعات برنامه و بخش عمومی)، علی فرنام

(معاونت مطالعات زیربنایی)

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون بانکداری

۲. استقلال بانک مرکزی

۳. سیاست پولی

۴. نظارت بانک مرکزی

۵. طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۲/۷