

بانکداری

ضرورت اصلاح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران

برگرفته از طرح مطالعاتی
ارزیابی طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران



معاونت بررسی‌های اقتصادی
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران



منبع: مطالعه ارزیابی طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران؛
مجری طرح مطالعاتی: فرهاد نیلی و همکاران

تنظیم‌کننده: پریسا مطرانلویی
واحد پژوهش و مطالعات اقتصادی
معاونت بررسی‌های اقتصادی
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران
بهمن ۱۴۰۰

از طریق پست الکترونیکی زیر می‌توانید پیشنهادهای و نظرات اصلاحی خود را به واحد مربوطه منعکس نمایید:

researchcenter@tccim.ir

استفاده از مطالب این گزارش با ذکر منبع بلامانع است.

پژوهش مرتبط در اتاق تهران

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران از ابتدای بررسی طرح قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران در مجلس دهم و یازدهم، تحولات این طرح و آثار مورد انتظار آن بر ثبات اقتصاد کلان، بهبود فضای کسب و کار و تشویق سرمایه گذاری را از نزدیک رصد نموده است. در این راستا، بررسی و مطالعه این موضوع بنا به سفارش اتاق تهران توسط گروهی از متخصصان و خبرگان پولی و بانکی به سرپرستی آقای دکتر فرهاد نیلی و با همکاری آقایان امیرحسین امین آزاد و حسن معتمدی و تیمی متشکل از خانم‌ها محمودزاده و امیران و آقای نفیسی، در قالب طرح پژوهشی به انجام رسیده و نتایج آن در دو جلد به چاپ رسیده و دستاوردهای آن نیز در قالب مکاتباتی به مجلس شورای اسلامی، منعکس شده است.



تجربه تحولات جهانی از زمان بروز رکود بزرگ در سال ۲۰۰۸، تغییر در نظام پولی بین‌المللی، بحران‌های پولی و مالی، گذار از بانکداری دولتی به بانکداری خصوصی، ... لزوم تغییر و بروزرسانی قواعد و قوانین مالی را بیش از پیش یادآوری می‌نماید.

در ایران بیش از ۵ دهه از تصویب قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ می‌گذرد. در این مدت تحولاتی همچون تدوین مقررات بین‌المللی نظام بانکی توسط کمیته بال، دولتی شدن بانک‌های ایران به دنبال «قانون ملی شدن بانک‌ها» و «لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها» و اصل ۴۴



قانون اساسی پس از انقلاب اسلامی، تصویب «قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی» در اواخر دهه ۷۰، ... بازنگری در قانون پولی و بانکی کشور و ایجاد مجموعه‌ای سازگار، جامع و هماهنگ از قوانین پولی و بانکی نوین و روزآمد مشتمل بر قانون بانک مرکزی و قانون بانکداری، برای اصلاح ساختارهای مالی در کشور و نیل به اهداف اقتصاد کلان را به ضرورتی غیرقابل انکار تبدیل کرده است.



در این گزارش به بررسی مهم‌ترین خला‌های قانون بانکداری در ایران پرداخته شده و پیشنهادهاتی برای بهبود و بروزرسانی این قانون، همگام با تحولات مهم اقتصادی به ویژه در حوزه پولی و مالی ارائه شده است.

این پیشنهادهات در ۸ محور اصلی حکمرانی، سیاست پولی، نظارت بر بانک‌ها، استقلال و اقتدار، حمایت از رشد و توسعه اقتصادی، بانکداری بدون ربا، رابطه با دولت، رابطه با بانک‌ها تبیین شده است.





نکات کلیدی در ارزیابی طرح قانون بانکداری

ضرورت تسریع در به روز رسانی قوانین پولی و بانکی

شرایط بحرانی بخش مالی و واقعی اقتصاد ایران نیازمند بروزرسانی قوانین پولی و بانکی و انجام اصلاحات مالی برای **حمایت از تولید و سرمایه گذاری** است؛ اصلاحاتی که بازنگری بنیادین ظرفیت‌های قانونی بخش مالی کشور در اولویت آن قرار دارد.

ضرورت نوسازی ظرفیت‌های قانونی

بازنویسی قوانین پولی و بانکی، گام اصلی برای حل ریشه‌ای معضل تورم، و نقطه عطفی در **اصلاحات راهبردی بخش مالی کشور** است. حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری، در گرو نوسازی ظرفیت‌های قانونی این بخش است.

لزوم تفکیک قوانین بانک مرکزی و بانکداری

نظر به قدمت قانون بانک مرکزی، انتظار می‌رود برای دهه‌ها، راهگشای تنظیم سیاست‌ها و مقررات بانک مرکزی و ثبات بخشی به بخش اسمی اقتصاد کشور باشد. در حالی که قانون بانکداری، به دلیل **فرایند مستمر طراحی ابزارها و توسعه ابداعات مالی**، لازم است منعطف بوده و ظرفیت متمم‌نویسی‌های مکرر داشته باشد.

استقلال، اقتدار و پاسخگویی

جهش نرخ ارز، نرخ‌های سود بانکی متورم، قیمت‌گذاری دستوری، احتکار، جذابیت رانت‌جویی بر نوآوری، فساد گسترده، ... همگی معلول **تورم** هستند. تجربه استقلال بانک مرکزی، در کنترل تورم در کم‌توسعه‌یافته‌ترین اقتصادهای جهان در محدوده ۵ درصد، لزوم اقدام عاجل برای **بانک مرکزی مستقل**، **مقتدر**، و **پاسخگو** را بیش از پیش ضروری می‌نماید.



محورهای کلی پیشنهادات برای ارزیابی قانون بانکداری



حکمرانی

سیاست پولی

نظارت بر بانکها

استقلال و اقتدار

حمایت از رشد و توسعه اقتصادی

بانکداری بدون ربا

رابطه با دولت

رابطه با بانکها



سازماندهی تشکیلات بانک مرکزی با هدف کنترل تورم و تامین سلامت بانکی

هیئت عالی: تجمیع سه نقش سیاست‌گذاری، تقنین، و نظارت در عالی‌ترین نهاد سازمانی بانک مرکزی، با اختیارات لازم و ترکیب مناسب

رئیس کل: اقتدار اجرایی و سیاستی رئیس کل، در توازن با الزام وی به حسابدهی و پاسخگویی به هیأت عالی

شوراهای تخصصی: سپردن تصمیم‌سازی‌های کلیدی هیأت عالی به دو شورای تخصصی سیاستگذاری پولی و ارزی و مقررات‌گذاری و نظارت بانکی جهت ایجاد شفافیت در تمایز بین تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری

حکمرانی شرکتی: وجود اکثریت اعضای غیراجرایی و موظف در هیئت عالی، با هدف تسهیل اعمال نظارت بر اعضای اجرایی و استقرار حکمرانی شرکتی

ضرورت اتخاذ تدابیری برای کنترل تعارض منافع

تصریح وظایف و اختیارات مقام ناظر بر بانک‌ها در رسیدگی به تعارض منافع و تسهیلات مرتبط در موسسات اعتباری

الزام نمایندگان دستگاه‌های اجرایی و قوای مقننه و قضائیه عضو در مجامع تصمیم‌گیری بانک مرکزی به تمکین در برابر الزامات تعارض منافع

ممانعت از عضویت نمایندگان قوای مقننه و قضائیه و مجریه، یا مدیران عامل بانک‌ها در شورای سیاستگذاری پولی و ارزی، شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، شورای فقهی، هیئت انتظامی، کارگروه بررسی صلاحیت‌ها، شورای سنجش اعتبار و هیئت نظارت بر بانک توسعه

ممانعت از حضور نمایندگان وزارت اقتصاد و دارایی در مجامع تصمیم‌گیری بانک مرکزی به دلیل سهامداری بانک‌های دولتی

مقابله با مستثنی نمودن اعضای شورای فقهی و قضات هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر انتظامی، از التزام به محدودیت‌های تعارض منافع

ثبات مالی اعم از سلامت و ثبات بانکی است و به دلیل سرریز ناترازی‌ها و ریسک‌ها از یک بازار به سایر بازارهای مالی، تحقق سلامت بانکی بدون ثبات بازارهای سرمایه، بیمه و بدهی ممکن نیست.



برای پرهیز از آربیتراژ مقرراتی، لازم است هماهنگی مقام ناظر بانکی، با رگولاتورهای بازارهای سرمایه، بیمه، صندوق‌های بازنشستگی، بازار سایر دارایی‌ها و سایر مقررات‌گذاران و ناظرانی که در بازارهای مالی فعالند، به وظایف بانک مرکزی اضافه شود. ترتیبات نهادی لازم برای پایش ثبات، پایداری و تاب‌آوری بازارهای مالی، با مشارکت بانک مرکزی و در نظر گرفتن سازوکارهای سرایت ناترازی و بحران از یک بازار به بازارهای دیگر، در قانون دیده شود. راه تحقق چنین مهمی، تکلیف قانون به تشکیل شورای ثبات مالی، متشکل از رگولاتورهای بازارهای

پول، سرمایه، بدهی، و بیمه است.



طراحی سیاست ارزی ذیل سیاست پولی

تعریف سیاست ارزی ذیل سیاست پولی، برخلاف انگاره حاکم بر بانکداری مرکزی چنددهه گذشته، یک جابه‌جایی پارادایم ناظر بر ارتقای ظرفیت و کارآمدی سیاست‌گذاری پولی کشور است.

ممانعت از پرداخت تنخواه‌گردان خزانه از منابع بانک مرکزی

اعطای تنخواه راهکاری دم‌دستی و پرهزینه برای تأمین نقدینگی دولت و از پیش‌ران‌های رشد ناخواسته پایه پولی، انبساط برنامه‌ریزی نشده پول در اقتصاد، و تحمیل اقتضات سیاست مالی بر سیاست پولی است.

ممانعت از لطمه سیاست اعتباری به سیاست پولی

حذف تکلیف از بانک مرکزی مبنی بر اتخاذ تدابیر کلان برای هدایت تسهیلات و اعتبارات بانکی در جهت حمایت از رشد و توسعه اقتصادی الزامی است زیرا تصمیم در مورد اعتبارات بانکی در سطح بانک‌ها اتخاذ می‌شود. بانک مرکزی در این تصمیمات مداخله مستقیم نمی‌کند؛ صرفاً با تعیین نرخ سود سیاستی و هدایت نرخ‌های سود در بازار بین بانکی، پول پر قدرت را هدایت می‌کند. تجارب ناموفق استفاده از جیره‌بندی اعتبار و نرخ‌های ترجیحی در ایران و سایر نقاط جهان نیز نشان می‌دهند هدایت اعتبار از بالا به پایین، راهبردی پرهزینه، پرخطا و برای حمایت از رشد اقتصادی کم منفعت است. هدایت اعتبار در سطح خرد ممکن است منجر به رونق تولید بنگاه‌های دچار محدودیت اعتباری شود؛ ولی در سطح کلان به رشد و توسعه اقتصادی نمی‌انجامد. مضافاً به دلیل اختلال در بازار اعتبار، از بهره‌وری تولید نیز می‌کاهد.

تدقیق رابطه سیاست احتیاطی و سیاست پولی

خاستگاه سیاست‌های احتیاطی کلان در حوزه پولی، شکل‌گیری و انباشت ناترازی‌ها در بخش اسمی اقتصاد و بازار دارایی‌ها، یا شکل‌گیری ریسک‌های کلان در ترازنامه بانک‌ها است. از این منظر شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی و شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی، می‌توانند دستور کار لازم برای سیاست‌گذاری در حوزه‌های احتیاطی کلان را به هیئت عالی پیشنهاد دهند.



نظارت بر بانکها

توسعه گستره نظارت بر بانکها

توسعه قلمرو نظارت بر ثبات و سلامت بانکی، از بانکها و موسسات اعتباری، به طیف وسیعی از اشخاص تحت نظارت، اقدام مثبتی است. آن دسته از اشخاص تحت نظارت که از عموم سپرده نمی‌پذیرند، به سه دلیل مشمول نظارت سبک‌تری هستند: (الف) خلق پول نمی‌کنند؛ (ب) نیاز به صیانت از منافع سپرده‌گذاران خرد در دستور کار مقام ناظر بر آنها نیست؛ و (ج) به دلیل عدم حضور در بازار بین بانکی، احتمال سرایت ریسک‌های نهفته در ساختار مالی این موسسات به موسسات اعتباری اندک است. بانک‌های توسعه، بانک‌های سرمایه‌گذاری، لیزینگ‌ها، صرافی‌ها، و تعاونی‌های اعتبار از جمله این اشخاص‌اند.

نظارت بر این اشخاص از منظر ثبات مالی مهم است. این بنگاه‌های اقتصادی می‌توانند در معرض نقدناشوندگی قرار گیرند؛ همچنین مدیریت ضعیف دارایی‌ها و بدهی‌ها آنها را تا مرز ورشکستگی ببرد. البته ناظر بانکی نگران آسیب دیدن سپرده‌گذاران خرد از مشکلات این موسسات نیست، اما اثر دومینوی سرایت مشکلات این موسسات به بانک‌ها می‌تواند موجب تنش در بازارهای مالی شود. لذا، لازم است دستور کار نظارت بر این موسسات در قانون تصریح شود.

ارتقای شیوه نظارت بر بانکها

ارتقای نظارت بانک مرکزی از نظارت استطلاعی، موردی، مضیق و پسینی، به نظارت مقتدرانه، فراگیر، یکپارچه و پیشینی پیشنهاد می‌شود. لازم است یک نظام تقنینی و نظارتی مقتدر و جامع در درون بانک مرکزی تاسیس، و سازوکارهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری قاعده‌مندی برای سازمان مزبور تعبیه شود؛ تدابیر مناسبی نیز برای تنفیذ مقررات و اعمال مقررات انتظامی بر اشخاص تحت نظارت در درون بانک مرکزی بنا نهاده شود.



نظارت بر بانکها

نیاز به جمعیت قوا برای نظارت موثر بانکی

نظارت بر بانکها ماموریتی نیست که در چارچوب محدودیت‌های تفکیک قوا، در داخل قوه مجریه قابل انجام باشد. نظارت شامل وضع مقررات و تقنین، اعمال و تسجیل مقررات، و تشخیص موسسه متخلف و تخلف مدیران موسسات، و صدور رای و اعمال تنبیه در مورد موسسه متخلف است. در صورت عدم کفایت تنبیه اعمال شده، سلب حق از سهامداران و مدیران و خاتمه حیات موسسات اعتباری را نیز شامل می‌شود. بنابراین ایفای ماموریت نظارت بر بانکها، بیش از تفکیک، مستلزم جمعیت قواست. لازمه اعمال نظارت، برخورداری از اختیار تنفیذ پیشینی مقررات و تنبیه پسینی تخلف از مقررات است. در مواردی که تنبیه انضباطی با استفاده از سازوکارهای اداری تعبیه شده در درون بانک مرکزی کفایت نکند، بانک باید با حداقل هزینه سیاسی و بدون طی دیوان سالاری زمان‌بر، قادر به اقامه دعوی در دادگاه صالحه باشد. تشکیل هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر انتظامی در داخل بانک مرکزی، و قطعی و لازم‌الاجرا بودن آرای هیأت تجدیدنظر، سیکل نظارت بانکی را در داخل بانک مرکزی تکمیل می‌کند.

ضرورت در نظر گرفتن چرخه حیات موسسات اعتباری در قانون

لازم است در موادی از قانون، تاسیس، فعالیت، ادغام، انحلال و تجزیه، احکام قانونی ناظر بر تولد تا مرگ اختیاری و مرگ اجباری موسسات اعتباری با دقت و تفصیل تشریح شود.



نظارت بر بانکها

ضرورت نظارت شدیدتر بر موسسات اعتباری با ریسک بیشتر

در خصوص موسسات اعتباری با ریسک بیشتر، تعریف آستانه‌های ویژه و ترتیبات سخت‌گیرانه‌تر برای بانک‌های دارای اهمیت سیستمی لازم است؛ و همچنین ضروری است ارتباط متقابل بانک مرکزی، صندوق ضمانت سپرده‌ها، و موسسه اعتباری بحرانی تدقیق شود.

تمایز ترتیبات نظارتی بانک‌های مهم از سایر موسسات اعتباری

بانک‌هایی که به دلیل اندازه، اتصال با سایر نهادهای مالی، پیچیدگی ساختار، نقش و کارکرد بی‌بدیل، یا تشخیص مقام ناظر، از اهمیت سیستمی برخوردارند، مشمول نظارت سخت‌گیرانه‌ترند. لازم است قانون، معاونت نظارتی را موظف کند مصادیق چنین موسساتی را به صورت ادواری به شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی گزارش کرده و با تصویب شورا، مقررات سخت‌گیرانه‌تر و آستانه‌های دشوارتری در مورد نسبت‌های احتیاطی این موسسات تنظیم و ابلاغ کند.

نظارت یکپارچه بر بانک‌های جامع و گروه موسسات اعتباری

بانک‌های جامع و سایر موسسات اعتباری که اساسنامه آن‌ها اجازه می‌دهد علاوه بر بازار پول در سایر بازارهای مالی نیز فعالیت کنند، در معرض سرریز ریسک بازارهای بدهی، سرمایه و بیمه، به جریان نقد، کیفیت و درآمدزایی دارایی‌های خود هستند. بنابراین لازم است مقررات ناظر بر کفایت سرمایه و جریان نقد چنین موسساتی، در مقایسه با موسساتی که فقط در بازار پول فعالیت می‌کنند، غیرمنعطف‌تر بوده و حفاظت‌بندی سپرده‌ها از سرریز ریسک سایر بازارها را الزامی کند.

معرفی سیاست‌ها و نسبت‌های احتیاطی در قانون

لازم است معاونت نظارتی بانک مرکزی، قادر به اعمال نسبت‌های احتیاطی سخت‌گیرانه، از جمله افزایش نسبت کفایت سرمایه، افزایش افزونه (هیرکات) وثایق تودיעی، کاهش نسبت وام به ارزش و افزایش ذخیره‌گیری، در مورد اشخاص تحت نظارت متخلف، یا در معرض افزایش ریسک باشد.

نظارت بر بانکها - موسسات اعتباری پرریسک



بانکهای جامع و سایر موسسات اعتباری که اساسنامه آنها اجازه می دهد علاوه بر بازار پول در سایر بازارهای مالی نیز فعالیت کنند، در معرض سرریز ریسک بازارهای بدهی، سرمایه و بیمه، به جریان نقد، کیفیت و درآمدزایی دارایی های خود هستند. بنابراین لازم است مقررات ناظر بر کفایت سرمایه و جریان نقد چنین موسساتی، در مقایسه با موسساتی که فقط در بازار پول فعالیت می کنند، غیرمنعطف تر بوده و حفاظبندی سپرده ها از سرریز ریسک سایر بازارها را الزامی کند.



مکالمه بانک مرکزی و بانکها به زبان آزمون تنش با یکدیگر

معاونت نظارتی باید از نظر فنی قادر و از نظر قانونی مجاز باشد، در مواردی که ممکن است مؤسسات اعتباری به دلیل گستره فعالیت در معرض ریسکهای مالی و غیرمالی قرار می گیرند، پیش گیرانه آنها را از برخی فعالیت های مجاز، تا زمان مهار آثار خطر بر سپرده ها، منع کند. آزمون تنش شیوه استاندارد است که طی آن مقام ناظر از موسسه اعتباری می خواهد حساسیت نسبت های احتیاطی و شاخص های نظارتی را نسبت به وخامت شرایط فرضی بحرانی، برآورد و گزارش کند.

نیاز ارزیابی کیفیت دارایی به تخصص های فراتر از حسابرسی

شورای مقررات گذاری و نظارت بانکی اجازه دارد، بر اساس اطلاعات دریافتی از بیانیه وضعیت، مؤسسات اعتباری را با استفاده از مؤسسات حسابرسی معتمد بانک مرکزی، موظف به ارزیابی کیفیت دارایی های خود کند؛ فراتر از آن تکلیف کند، کیفیت دارایی کلیه مؤسسات اعتباری حداکثر هر سه سال یکبار توسط حسابرس معتمد بانک مرکزی ارزیابی شود. این در حالی است که مؤسسات حسابرسی کشور ظرفیت فنی ارزیابی کیفیت دارایی مؤسسات اعتباری را ندارند. به طور خاص، ارزیابی تسهیلات اعطایی و برآورد احتمال بازیابی آنها، با توجه به وثایق ترهین شده، وظیفه حساس، پیچیده و فنی ای است که تاکنون مأموریت حسابرسان نبوده است.



نظارت بر بانکها

لزوم تمایز مرز قاعده و صلاحدید

نظارت بانکی آمیزه‌ای از قاعده و صلاحدید است. اصول، سراسری و قاعده‌مندند؛ اما چگونگی کاربست آن‌ها در شرایط زمانی و مکانی و به‌خصوص نهادی، مستلزم صلاحدید مقام ناظر است. اقتضای حکمرانی خوب آن است که استفاده از اختیارات برای اعمال اقدامات صلاحدید، با پاسخگویی و حساب‌دهی همراه باشد. به‌طور مشخص، لازم است معاون نظارتی مجاز به استفاده از ابزارهای در اختیار، حسب تشخیص خود باشد؛ ولی بابت چرایی و چگونگی استفاده از این اختیار، به مقامات بالادستی پاسخگو باشد.

ضرورت بازنگری احکام ناظر بر صندوق ضمانت سپرده‌ها

با توجه به عدم تفصیل و شفافیت احکام قانونی مربوط به صندوق ضمانت سپرده‌ها، لازم است وظایف و اختیارات زیر برای صندوق تعریف شود: (ا) دریافت اطلاعات لازم برای ایفای وظایف قانونی صندوق از موسسات اعتباری؛ (ب) پایش وضعیت سلامت موسسات اعتباری به منظور برآورد ریسک ناتوانی موسسات از ایفای تعهدات؛ (ج) تضمین اصل سپرده‌های موسسات اعتباری عضو؛ (د) مدیریت فرایند گزیر موسسات اعتباری در حال تصفیه از ابتدا تا انتها؛ و (ه) تأدیه سپرده‌های تضمین شده سپرده‌گذاران موسسات منحل شده یا ورشکسته.

ضرورت تشکیل شورای ثبات مالی

ثبات مالی اعم از سلامت بانکی است. به دلیل سرریز ناترازی‌ها از یک بازار مالی به دیگر بازارها، تحقق سلامت بانکی بدون ثبات بازارهای سرمایه، بیمه و بدهی ممکن نیست. لذا لازم است: (ا) ناظران بازارهای مالی در یک رابطه نهادی و قاعده‌مند، ریسک‌های در حال تحول در هر بازار را به یکدیگر اطلاع داده و در برابر ریسک‌های سیستماتیک، تدابیر هماهنگ و منسجم اتخاذ کنند؛ (ب) ترتیبات نهادی لازم برای پایش ثبات، پایداری و تاب‌آوری بازارهای مالی در مقیاس کلان، با مشارکت بانک مرکزی و در نظر گرفتن سازوکارهای سرایت بحران از یک بازار به بازارهای دیگر، در قانون دیده شود؛ و (ج) قانون با تاسیس شورای ثبات مالی، سازوکار قاعده‌مند و شفاف برای تبادل اطلاعات بین رگولاتورهای بازارهای پول، ارز، سرمایه، و بدهی و هماهنگی تدابیر ایشان پیش‌بینی کند. مناسب است که دبیرخانه شورا در بانک مرکزی مستقر شود.



لازم است به موضوع تقویت استقلال و اقتدار بانک مرکزی در سه محور توجه ویژه شود:

کنترل تورم

مسئول دانستن انحصاری بانک مرکزی در برابر کنترل تورم؛ مغالطه فعلی ناظر بر یکسان دانستن تورم و گرانی، و کنترل تورم از طریق روش‌های تعزیراتی را تصحیح می‌کند و بهتر است تعیین هدف ثبات قیمت‌ها و کنترل تورم برای بانک مرکزی، مسئولیت انحصاری اتخاذ سیاست پولی را در اختیار هیأت عالی قرار دهد تا در برابر این هدف پاسخگو باشد.

استقلال رئیس کل

برای تقویت اقتدار رئیس کل، لازم است عزل او پیش از پایان دوره، تنها در صورت درخواست دوسوم از اعضای غیراجرایی هیأت عالی، مستند به قصور یا تقصیر در انجام وظیفه قابل طرح باشد.

استقلال مالی

وظیفه انحصاری هیأت عالی مبنی بر تصویب صورت‌های مالی، انتقال سود و تصویب افزایش سرمایه بانک مرکزی و تصریح جمهوری اسلامی ایران به جای دولت، به‌عنوان مالک و سهام‌دار بانک مرکزی که پیامد ساختاری آن به رسمیت شناختن هیأت عالی به‌عنوان مجمع عمومی بانک مرکزی است، به‌عنوان گامی بلند در جهت استقلال بانک مرکزی پیشنهاد می‌شود.

استقلال و اقتدار – استقلال در تصمیم‌گیری



تجربه‌ی جهانی نشان می‌دهد قانون باید اختیار و مسئولیت اتخاذ تصمیمات و عملیات سیاست‌گذاری پولی را به طور کامل و منحصر به بانک مرکزی واگذار کند. از سوی دیگر ساختار نظارتی باید به گونه‌ای تعبیه شود که اطمینان حاصل شود بانک مرکزی در اتخاذ تصمیمات پولی، منافع عامه را تعقیب می‌کند. تکالیف و مسئولیت‌های دیگر اجزای حاکمیت برای تحقق این امر نیز باید در قانون تصریح شود.



حمایت از رشد و توسعه اقتصادی

ضرورت اولویت‌بندی سازگار اهداف بانک مرکزی

حمایت از رشد و توسعه اقتصادی، گاه در تعارض با تعقیب ثبات سطح عمومی قیمت‌ها و کنترل تورم، و تأمین ثبات و سلامت شبکه بانکی است. مهم‌ترین امکان در اختیار بانک مرکزی برای حمایت از رشد، برقراری ثبات اقتصاد کلان از طریق کنترل تورم و تأمین سلامت بانکی است. لذا توصیه می‌شود حمایت از توسعه اقتصادی حذف و ثبات تولید اسمی، منوط به عدم لطمه به ثبات پولی و مالی هدفگذاری شود.

تصریح اولویت هدف ثبات قیمت‌ها

ثبات قیمت‌ها هدف اصلی بانک مرکزی و تورم ملایم، باثبات و پیش‌بینی پذیر، پیش‌نیاز رشد اقتصادی پایدار است. با این حال، در افق‌های زمانی کوتاه‌مدت و به شرط عدم لطمه به هدف اصلی، تعقیب اهدافی در بخش واقعی، مانند ثبات تولید، ملاحظاتی در مورد نرخ ارز واقعی، یا پایداری مالی می‌تواند در تصمیمات بانک مرکزی ایفای نقش کند. قانون باید در مورد غلبه ثبات قیمتی بر این ملاحظات صریح باشد.

بانک‌های مرکزی، به دلیل نزدیکی به بازارهای مالی و توانایی‌های فنی، در اکثر موارد مسئول تنظیم و تعقیب راهبردهای خرید و فروش ارز، مدیریت ذخایر ارزی و مداخله در بازار ارز هستند. در مواردی که نهاد دیگری، مانند صندوق توسعه ملی، در مدیریت ذخایر ارزی مشارکت دارد، تصریح اهداف آن نهاد به‌عنوان مثال ترجیح نقدشوندگی بر درآمد برای همسوسازی و تفکیک وظایف لازم است.



حمایت از رشد و توسعه اقتصادی

جلوگیری از به کارگیری ابزارهای نظارتی برای ترغیب حمایت بانکها از تولید

به کارگیری ابزارهای پولی، اعتباری و نظارتی بانک مرکزی برای ترغیب یا وادار کردن مؤسسات اعتباری به اعطای تسهیلات اعتباری به واحدهای اقتصادی موثر در رشد اقتصادی، تلاشی پرهزینه و کم اثر برای مهندسی روابط اقتصادی است که بابت آن، هزاران میلیارد تومان منابع بانکی به هدر رفته است. این رویکرد دو پیامد نامطلوب دارد: (ا) ابزارهای نظارتی بانک مرکزی که برای پایش سلامت بانکها در اختیار مقام ناظر قرار گرفته، وسیله تحمیل مصارفی به آنها می شود که نه تنها ربطی به سلامت بانکی نداشته، موجب تضعیف سلامت بانک نیز می شوند؛ و (ب) اختیارات و اقتدار مقام ناظر، در خدمت تحقق اهدافی قرار می گیرد که معمولاً صاحب و بانی قدرتمند در بیرون نظام بانکی دارند. نتیجه، تنگ کردن عرصه وظایف احتیاطی مقام ناظر توسط این کارکردهای تبعی است.

هدایت ناپذیری نقدینگی در مقیاس کلان

در معماری نظام اقتصادی کشور، بانک مرکزی برای حمایت از رشد و توسعه اقتصادی و افزایش اشتغال تاسیس نشده و سازوکاری برای هدایت نقدینگی در اختیار ندارد.

عدم امکان یکسان سازی نرخ سود

نرخ سود بانکی، برآیند سه عامل نرخ بهره سیاستی، اقتضائات کسب و کار بانک و ریسک مشتری و بازار است. سیاست گذار از این سه، تنها می تواند عامل اول را در سطح شبکه بانکی تعیین کند. دو عامل دیگر در روابط بین بانکی و مشتری تعیین می شود. یکسان سازی نرخ سود امکان پذیر نیست چون نرخهای بانکی در میلیون ها قرارداد با مشتریان را در سرتاسر کشور نمی توان کنترل کرد. همچنین مشروع نیست چون مداخله حاکمیت در قراردادهای بانکی، تحمیل زیان بلاوجه به سپرده گذار، بانک یا وام گیرنده، و خلاف مشروعیت قرارداد بر اساس تراضی طرفین است. بانک مرکزی تنها می تواند منابع خود را قیمت گذاری و از طریق بازار بین بانکی عرضه کند و مجاز به قیمت گذاری منابع بانکها و سپرده مشتریان نیست. تجارب گسترده سرکوب مالی هم نشان می دهد رشد و توسعه اقتصاد با نرخ گذاری دستوری محقق نمی شود و این سیاست در شمار زیادی از کشورهای در حال توسعه به رشد اقتصادی یا توسعه بخشها یا مناطق مرجح نیانجامیده است.



بانکداری بدون ربا

عملیات بانکی

احکام قانونی ناظر بر عملیات بانکی از اشکالات مفهومی عدیده‌ای، از جمله خلط بدهی و مشارکت در سپرده‌های سرمایه‌گذاری عام و خاص، در شکل تابع قرارداد بدهی و در کارکرد تابع قرارداد و همچنین خلط نرخ سود و نرخ بازده پروژه است.

ضرورت عدم سوگیری قانون در رابطه بانک و مشتری: رقابتی بودن صنعت بانکی و مراقبت رگولاتور نسبت به حفظ حقوق مشتری، بدون نیاز به خط‌کشی قانونگذار، رابطه منصفانه بین موسسه اعتباری و مشتری را تامین می‌کند.

اصلاح نظام تجهیز و تخصیص منابع:

در زمینه تجهیز منابع معرفی سپرده سرمایه‌گذاری عام و خاص، به عنوان دو نوع از چهار نوع سپرده مجاز، پنج ایراد اساسی دارد: (ا) قرارداد بدهی، ساختار مناسبی برای تنظیم رابطه سرمایه-گذار با پروژه نیست. سپرده سرمایه‌گذاری، به دلیل تحمیل کارکرد مشارکت بر قرارداد بدهی، دچار تناقض ذاتی است؛ (ب) تجهیز سپرده برای سرمایه‌گذاری بلندمدت کار بانک تجاری نیست؛ (ج) در بانک، طبق مدل استخر وجوه، سپرده‌های دریافتی مخلوط می‌شوند. نمی‌توان اثر تسهیلات اعطایی به پروژه را ارزیابی و بازده آن را بین سپرده‌گذارانی که طی زمان مبالغ گوناگونی سپرده‌گذاری کرده‌اند، تقسیم کرد؛ (ه) تخصیص سپرده سیال و قابل فراخوان توسط سپرده‌گذار به پروژه‌های بلندمدت، بانک را در معرض ریسک نقدینگی قرار می‌دهد؛ و (و) سپرده‌گذار ماهیتا ریسک‌گریز است؛ در حالی که بانک سازوکاری برای محافظت از عدم انتقال ریسک پروژه‌ها به سپرده‌گذار ندارد.

نظام تخصیص منابع نیز دارای ایراد است. (ا) موسسات اعتباری نمی‌توانند مشروع و قانونی بودن کالاها و خدمات خریداری شده از محل تسهیلات را کنترل کنند؛ (ب) ادامه تکلیف قانون عملیات بانکی بدون ربا مبنی بر انطباق فقه تجارت بر تسهیلات بانکی، موجب فساد، کژمنشی و اتلاف منابع، و برای آینده بانکداری کشور زیان‌بار است؛ و (ج) تقسیم تسهیلات بر اساس معین و نامعین بودن نرخ سود، از نظر بانکی، بی‌معناست.

احکام قرض‌الحسنه یک مأموریت اجتماعی را به هزینه سپرده‌گذار، بر نظام مالی تحمیل می‌کند.

ضرورت در نظر گرفتن سازوکار پیگیری فراگیری مالی در قانون: با توجه به اثر ازدحام اعطای تسهیلات اعتباری به شرکت‌های بزرگ و ابرپروژه‌ها، توصیه می‌شود موسسات اعتباری موظف شوند، با هدف مدیریت ریسک تمرکز و افزایش دسترسی به اعتبار، حداقلی از تسهیلات اعتباری را به تامین نیازهای مصرفی خانوار و تامین سرمایه در گردش تولیدکنندگان خرد و کسبه اختصاص دهند.

معاونت بررسی‌های اقتصادی



ضرورت بازنگری اساسی نقش و جایگاه شورای فقهی

لازم است: (ا) قلمرو شورا از نظارت، منصرف و منحصر به حوزه ارزیابی مقررات شود؛ (ب) رابطه شورای فقهی در طول شورای مقررات‌گذاری و نظارت بانکی باشد؛ اظهار نظر شورا نسبت به ابزارها، دستورالعمل‌ها، و مقررات، پیش از ابلاغ و صرفاً از حیث احراز مغایرت با موازین شرع باشد؛ (ج) اعضای شورا موظف و تمام‌وقت باشند و حقوق و مزایایشان در طول خدمت به پیشنهاد رئیس کل، توسط هیأت عالی تعیین و توسط بانک مرکزی پرداخت شود؛ و (د) اعضای صاحب رای شورا مرکب از خبرگان پولی و بانکی و مجتهدین باشد که به ترتیب مسئول تشخیص موضوع و استنباط حکم‌اند. برای حفظ انسجام بانک مرکزی، ریاست شورا با رئیس کل باشد.



رابطه با دولت

استقلال رای بانک مرکزی:

الزام دولت به درخواست گزارش مشورتی بانک مرکزی در تهیه پیش نویس لوایح، تصویب نامه ها و برنامه های اقتصادی و مالی از جمله عملیات ارزی، بودجه ریزی و تأمین مالی بخش عمومی از داخل و خارج و تضامین آن، و موظف کردن بانک مرکزی به ارائه نظر خود به نمایندگان مجلس در خصوص لوایح و طرح های مرتبط با اهداف و وظایف بانک مرکزی، با هدف رسمیت دادن به استقلال رای بانک مرکزی، پیشنهاد می شود.

اختیاری نمودن شرکت در جلسات هیئت دولت:

برداشتن الزام رئیس کل به شرکت در جلسات هیئت دولت یکی از درگاه های اعمال فشار به بانک مرکزی برای تأمین مالی کسری درآمد دولت یا عملیات شبه مالی از طریق بانک ها را می بندد و پیشرفتی معنی دار در حفاظت سیاست پولی از فشار الزامات سیاسی و مالی اداره کشور است.

تنخواه گردان خزانه:

راه سالم تأمین نقدینگی دولت، به جای باز گذاشتن منفذ تنخواه گردان خزانه، انتشار اوراق کوتاه مدت خزانه، تعمیق بازار بدهی و انضباط بخشی به عملیات خزانه است.

اختیار بانک مرکزی در خرید ارز دولت:

اعطای اختیار خرید ارز دولت به عنوان یک جابه جایی پارادایم در رابطه مالی دولت و بانک مرکزی و به تبع آن تغییر سیاست ارزی منفعلانه بانک مرکزی بسیار حائز اهمیت است. تبدیل اجبار فعلی بانک مرکزی در خرید ارز دولت به اختیار، یکی از عوامل فشار بر قبض و بسط ناخواسته پایه پولی را بر می دارد و به بانک مرکزی اجازه می دهد از ابزارهای عقیم سازی دارایی های خارجی خود، متناسب با اقتضات سیاست پولی استفاده کند.

قانونمند کردن تسعیر دارایی های ارزی:

قانونی کردن حساب تسعیر دارایی های ارزی، افزایش ارزش ریالی خالص دارایی های خارجی بانک مرکزی را در ترازنامه بانک مرکزی به گونه ای خنثی می کند که فاقد اثر پولی در اقتصاد و منشا درآمد برای دولت باشد. این راهکار تدبیر مناسبی برای خاتمه دادن به اختلاف بین بانک مرکزی و دولت در مورد مانده حساب ذخیره تسعیر است.

رابطه با دولت – رابطه بانک مرکزی با نهادهای حاکمیتی

لازم است قانون، اهداف، وظایف و مسئولیت‌های بانک مرکزی را تصریح کند؛ ابزارهای لازم برای تحقق اهداف را در اختیار مدیران بانک بگذارد؛ اقتدار و استقلال بانک مرکزی برای استفاده از ابزارها را فراهم کند. همچنین قانون بانک مرکزی، رابطه بین دولت و بانک مرکزی را نیز باید مشخص کند.

در واقع هدف آن است که این قانون ضمن تسهیل و تحکیم سازوکاری اطمینان‌بخش برای سازگاری و هماهنگی بین سیاست‌های کلان اقتصادی، مانع پولی شدن بدهی دولت شده و استقلال در تصمیم‌گیری و حق اظهار نظر مستقل را برای بانک مرکزی حفظ کند.





ضرورت مدیریت پیامدهای ناخواسته پولی بانکداری بانکها

- منع اعطای تسهیلات یا خطوط اعتباری به مؤسسات اعتباری بدون اخذ وثیقه با هدف ثبات پولی کشور و استقلال عملیاتی بانک مرکزی
 - تامین نقدینگی اضطراری مؤسسات اعتباری دارای مشکل نقدینگی و ایفای نقش بانک مرکزی به عنوان آخرین مرجع وام دهندگی
- می تواند در راستای مدیریت پیامدهای ناخواسته پولی بانکداری بانکها مفید باشد.

طی دهه های گذشته، اعطای تسهیلات غیرایمن به مؤسسات اعتباری، از پیشراندهای انبساط ناخواسته پایه پولی بوده است.

با توجه به اینکه بانک مرکزی موظف به ایفای نقش بانکدار مؤسسات اعتباری است، در صورت تصریح دو قید: بانک مرکزی مجاز است نقدینگی مورد نیاز مؤسسات اعتباری را که در عملیات روزانه خود با کمبود نقدینگی مواجه می شوند، با نرخ مصوب هیأت عالی و صرفاً با دریافت وثایق مورد تایید هیأت عالی تأمین کند. و میزان استفاده از منابع بانک مرکزی، توسط بانک مرکزی تعیین و اعلام می شود.

تصریح این قیود در قانون، گام بلندی در جهت ثبات پولی کشور و استقلال عملیاتی بانک مرکزی است.