

بررسی «طرح اصلاح قانون بانک مرکزی» مجلس شورای اسلامی

# تغییر نقش از گاو صندوق به سیاست گذار

- پایان تدریجی در خواست تنخواه دولت از بانک مرکزی
- اصلاح رابطه ارزی دولت و بانک مرکزی
- تبدیل شورای عالی پول و اعتبار به هیأت عالی بانک مرکزی
- تخصصی شدن ساختار هیأت انتظامی بانکها



تغییر کنند که به این سبب کاملاً می‌توانند یک رفتار و خط مشی مبتنی بر تصمیم‌گیری علمی و منطقی داشته باشند که به محض اینکه در صحن مصوب شود، جایگزین بخشی از قانون پولی بانکی کشور که در دهه ۵۰ مصوب شده است، خواهد شد. وی با تأکید بر اینکه در موضوع استقلال بانک مرکزی اختلاف نظرهایی مطرح بود، گفت: «طرح بانکداری اسلامی نیز همچون طرح اصلاح قانون بانک مرکزی در نوبت رسیدگی در صحن است و بزودی تعیین تکلیف خواهد شد.»

ساختار جدید و تخصصی‌تری تحت عنوان هیأت عالی بانک مرکزی جایگزین شورای پول و اعتبار شده است. رحیم زارع گفت: «این طرح در نوبت رسیدگی در صحن و به عنوان دستور چاپ شده و آماده بررسی است. در طرح یاد شده ساختار جدید و تخصصی‌تری تحت عنوان هیأت عالی بانک مرکزی جایگزین شورای پول و اعتبار شده که ارتباط نیمه مستقلی نیز با دولت دارد، به این جهت که اعضای آن را رئیس‌جمهور انتخاب می‌کند اما دوره چرخش اعضا به شکلی نیست که در یک زمان همه آنها

بسیاری در افزایش نقدینگی کشور دارند که این مهم هم ارتباط مستقیمی با ناترازی بانکها دارد. برای گذار از این شرایط نزدیک ۵ سال است که نمایندگان مجلس شورای اسلامی به دنبال اصلاح شرایط کنونی و به روز کردن قواعد حاکم بر نظام بانکی کشور هستند. در حال حاضر طرح اصلاح قانون بانک مرکزی، در حال پیگیری توسط نمایندگان است. عضو کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات مجلس در این باره با بیان اینکه بزودی این طرح در صحن علنی مجلس مطرح خواهد شد، اظهار داشت: «در این طرح

نگاه شرعی به قانون بانکداری کشور اضافه و منتهی به تصویب «قانون عملیات بانکی بدون ربا» شد که در آن هیچ تغییری در مسائل فنی در نظر گرفته نشده بود. به طور کلی از دهه ۸۰ به بعد و تشکیل بانکهای خصوصی نشانه‌های نارسایی قوانین حوزه بانکداری کشور یک به یک شروع به پدیدار شدن کرد به طوری که هم اکنون اقتصاددانان سهم قابل توجهی برای بانکها در پدید آمدن چالش‌های کلان اقتصادی مانند تورم در نظر می‌گیرند. از این جهت بانکها تأثیرگذار بر ایجاد تورم هستند و نقش

گروه اقتصادی: قدمت قوانین حاکم بر نظام پولی و بانکی کشورمان به ۵۰ سال قبل بازمی‌گردد؛ زمانی که اساسا پیچیدگی‌های کنونی نظام بانکی و فعالیت بانکهای خصوصی وجود نداشت و به طور کلی احتیاجی به مفاهیمی مانند نظارت بانک مرکزی، استقلال بانک مرکزی یا گذار از بانکداری سنتی به مدرن نبود. در حال حاضر پایه‌های قانونی نظام بانکی کشور متأثر از «قانون بانکی و پولی مصوب سال ۱۳۳۹» و «قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱» است. سال ۱۳۶۲ هم برخی ملاحظات با



## مواد ۴۴ و ۵۰؛ ضد تورم

در این طرح ذیل ۲ ماده به طور گسترده به موضوع تورم و بستریهای ایجاد تورم از سوی بانکها و بانک مرکزی پرداخته شده است. به طور کلی بانکهای مرکزی با انتشار ریال به ازای دلار حاصل از صادرات نفتی و تقدیم تنخواه به دولت بیشترین تأثیر را بر ایجاد تورم می‌گذارند. در ماده ۴۴ طرح مذکور به بانک مرکزی اختیار داده شده است در رابطه با تبدیل دلار به ریال تصمیم بگیرد و هیچ اجباری برای آن حادث نیست به طوری که در بند «ب» این ماده آمده است: «بانک مرکزی می‌تواند ارزهای عرضه‌شده توسط دولت و دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۱/۸ را خریداری کرده یا عملیات فروش آن را بر عهده بگیرد». همچنین در بند «پ» آمده است: «در مواردی که بانک مرکزی ارز متعلق به دولت یا دستگاه‌های اجرایی را خریداری می‌کند، نباید پیش از در اختیار گرفتن ارز، معادل ریالی آن را پرداخت کند». بند «ت» ماده ۴۴ ادامه داده است: «در مواردی که بانک مرکزی عملیات فروش ارزهای متعلق به دولت یا دستگاه‌های اجرایی را بر عهده می‌گیرد، نباید قبل

از در اختیار گرفتن ارز، اقدام به فروش آن کند». در سال‌های اخیر بسیار اتفاق افتاده است که وزارت نفت یا دولت صرفاً با ارسال یک سیاهه صادرات نفتی یا در اختیار قرار دادن حواله‌های نفتی به بانک مرکزی اقدام به انتشار ریال معادل آن کند. این در حالی بوده که شاید سال‌ها بعد این درآمدهای ارزی وصول شود. از سوی دیگر در ماده ۵۰ این طرح نیز به موضوع تنخواه بانک مرکزی به صورت جامع پرداخته شده است: «الف- بانک مرکزی می‌تواند از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، با رعایت اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی، به دولت تنخواه پرداخت کند. دولت موظف است تنخواه دریافتی را حداکثر تا پایان همان سال تسویه کند. ب- مانده تنخواه دریافت شده دولت در سال اول اجرای این قانون نباید از ۳ درصد بودجه عمومی مصوب دولت در همان سال تجاوز کند. سقف مزبور از سال دوم به بعد سالانه نیم واحد درصد کاهش می‌یابد. پ- در صورت عدم تسویه ریالی تنخواه در مهلت مقرر در بند «الف» این ماده، پرداخت هر گونه تنخواه جدید به دولت توسط بانک مرکزی ممنوع است.»

### کنترل گلوگاه های منتهی به رشد نقدینگی

- **تنخواه:**
  - ✓ اعطای اختیار به بانک مرکزی در پرداخت تنخواه
- **عاملیت فروش ارز:**
  - ✓ اعطای اختیار به بانک مرکزی در خرید ارز دولت
  - ✓ ممنوعیت پرداخت ریال قبل از انتقال مالکیت به خریدار یا بانک مرکزی

## ساختار جدید بانک مرکزی

حقوق بانکی و یک نفر در زمینه امور مالی. طبق این طرح وظایف هیأت عالی به این شرح است: تعیین سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری بانک مرکزی و تصویب ابزارهای مورد نیاز اجرای سیاست پولی در چارچوب قانون، تصویب برنامه‌های اجرایی که توسط رئیس کل برای تحقق اهداف بانک مرکزی پیشنهاد می‌شود، نظارت بر عملکرد هیأت عامل بانک مرکزی، تصویب دستورالعمل‌های مورد نیاز برای اجرای این قانون از جمله دستورالعمل‌های مربوط به «تسهیلات و تعهدات کلان» و «شخص مرتبط». اتخاذ تصمیم درباره صدور، تعلیق، تمدید و لغو مجوز مؤسسات اعتباری، اتخاذ تصمیم درباره تعیین سرپرست، بازسازی و گزیر مؤسسات اعتباری متخلف یا در معرض خطر، اجازه تأسیس و تعطیلی شعبه، نمایندگی‌ها، مؤسسات و شرکت‌های تابعه بانک مرکزی در چارچوب قوانین و مقررات مرتبط، اتخاذ تدابیر لازم برای مدیریت نقدینگی و هدایت تسهیلات و اعتبارات بانکی در جهت تحقق هدف مذکور در جزء ۳ بند «ب» ماده ۳ این قانون (حمایت از رشد اقتصادی و اشتغال)، اظهار نظر درباره بودجه سالانه بانک مرکزی، اتخاذ تصمیم درباره انتشار یا از گردش خارج کردن انواع اسکناس و مسکوک و سایر انواع پول ملی، اتخاذ تصمیم درباره تعیین سقف نرخ سود سپرده‌های سرمایه‌گذاری و تسهیلات مبتنی بر عقود با بازدهی معین، اتخاذ تصمیم درباره نرخ کارمزد تسهیلات قرض‌الحسنه و انواع خدمات بانکی، اتخاذ تصمیم درباره اعطای اعتبار به صندوق ضمانت سپرده‌ها، تصویب استانداردهای حسابداری، حسابداری و گزارشگری مالی بانک مرکزی و «شخص تحت نظارت» برای پیشنهاد به مرجع قانونی تدوین استانداردهای یادشده، بررسی و تصویب گزارش‌های رئیس کل قبل از ارائه به مجلس شورای اسلامی و مجمع عمومی بانک مرکزی، بررسی و تصویب گزارش‌های دوره‌ای بانک مرکزی قبل از انتشار، تعیین حدود مجاز نگهداری و نقل و انتقال اسکناس، مسکوک و ابزارهای پرداخت مشابه، از جمله چک‌های تضمین شده، توسط اشخاص حقیقی و حقوقی و واریز یا برداشت نقدی از طریق مؤسسات اعتباری. رکن سوم هیأت عامل است که رئیس کل، قائم مقام و معاونان رئیس کل اعضای هیأت عامل بانک مرکزی آن را تشکیل می‌دهند. رئیس کل بالاترین مقام اجرایی بانک مرکزی است و مسئولیت اداره بانک مرکزی و اجرای این قانون و مقررات مربوط به آن را بر عهده دارد. رئیس کل عهده‌دار همه امور اجرایی بانک مرکزی است و در چارچوب مصوبات هیأت عالی در قبال اقدامات بانک مرکزی پاسخگو است. رکن چهارم نیز هیأت نظار است. هیأت نظار مرکب از یک رئیس و ۴ عضو میان حسابرسان خبره مطلع در امور بانکی با داشتن حداقل ۱۰ سال سابقه مرتبط است که به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی برای مدت ۲ سال انتخاب می‌شوند. رکن پنجم را شورای فقهی تشکیل می‌دهد. برای حصول اطمینان از اجرای صحیح عملیات بانکی بدون ربا و جهت نظارت بر عملکرد نظام بانکی و اظهار نظر نسبت به رویه‌ها و ابزارهای رایج، شیوه‌های عملیاتی، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، چارچوب فراداده‌ها و نحوه اجرای آنها از جهت انطباق با موازین فقه اسلامی، شورای فقهی در بانک مرکزی تشکیل می‌شود.



در طرح اصلاح قانون بانک مرکزی، از کان بانک مرکزی عبارت است از مجمع عمومی، هیأت عالی، هیأت عامل، هیأت نظار و شورای فقهی. بر اساس ماده ۶ این طرح، اعضای مجمع عمومی بانک مرکزی عبارتند از: رئیس‌جمهور (رئیس مجمع)، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، ۲ نفر اقتصاددان دارای حداقل ۱۵ سال تجربه مرتبط، یک نفر به انتخاب رئیس مجلس شورای اسلامی و یک نفر به انتخاب رئیس قوه قضائیه. این افراد برای ۴ سال منصوب می‌شوند و عزل آنان قبل از اتمام مدت حکم، توسط مقام منصوب‌کننده امکان‌پذیر است. رئیس کل بدون حق رأی به عنوان دبیر مجمع در جلسات شرکت می‌کند. همچنین ۲ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، یک نفر به پیشنهاد کمیسیون اقتصادی و یک نفر به پیشنهاد کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات توسط مجلس انتخاب شده و به عنوان ناظر بدون حق رأی در جلسات مجمع عمومی بانک مرکزی شرکت می‌کنند. بر این اساس مجمع عمومی وظایف زیر را بر عهده دارد: انتخاب اعضای هیأت نظار به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی، بررسی و تصویب صورت‌های مالی بانک مرکزی، اتخاذ تصمیم نسبت به گزارش‌های هیأت نظار، تصویب بودجه و تفریح بودجه بانک مرکزی و سایر وظایفی که به موجب این قانون بر عهده مجمع عمومی بانک مرکزی قرار داده شده است. رکن بعدی هیأت عالی است که عبارتند از: رئیس کل بانک مرکزی (رئیس هیأت عالی)، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، ۲ نفر اقتصاددان متخصص در زمینه سیاست‌گذاری پولی و ارزی، ۲ نفر متخصص در حوزه بانکداری، یک نفر در زمینه

## به سمت استقلال بانک مرکزی

پس از ۲ مرحله دادگاه بدوی و تجدیدنظر، امکان ادامه روند رسیدگی در دیوان عالی کشور وجود دارد. در بخش کشف تخلفات نیز بانکها باید داده‌ها را به صورت شفاف به بانک مرکزی تحویل دهند که این موضوع هزینه رسیدگی را کاهش می‌دهد. این همان بخشی است که بانکهای خصوصی درباره آن اعتراض داشته و بر اساس آن این طرح را رد می‌دانند.

و تجدیدنظر حضور دارند. یک نفر به عنوان رئیس هیأت حضور دارد. نماینده بانک نیز حذف شده است. نوشتن رای هم بر عهده قاضی قرار گرفته است. ۲ نفر دیگر نیز کارشناس تخصصی هستند. قاضی هیأت انتظامی بر اساس پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید رئیس قوه قضائیه تعیین می‌شود.

در بانک مرکزی نمی‌توانند وارد بانکها شوند، ضمن اینکه افراد نمی‌توانند سهامدار بانکها باشند، سپرده‌های در بانک داشته باشند یا تسهیلاتی از بانکها دریافت کنند. اراده برخورد در برخی موارد به دلیل همین تعارض منافع وجود ندارد که با این قاعده‌گذاری موارد اینچنینی کاهش خواهد یافت. در بحث ساختار هیأت انتظامی نیز ۳ نفر در هیأت بدوی

است. از ابتدای سال ۹۲ تا ۹۹ تنها ۴ مصوبه شورای پول و اعتبار در تازنمای بانک مرکزی قرار گرفته است. در حوزه شفافیت در طرح گفته شده است آرای اعضای هیأت عالی، اسامی حاضران و غایبان و معامله با بانکها باید شفاف باشد. درباره کنترل تعارض منافع در طرح گفته شده است همه کارکنان بانک مرکزی تا ۳ سال پس از اتمام خدمت

در بحث راهکار نخستین مورد شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی است. در حال حاضر بانک مرکزی مستقل نداریم. ضمن اینکه پاسخگویی به نهادهای ناظر نظیر دیوان محاسبات نیز وجود ندارد. همچنین پاسخگویی به مجلس نیز علاوه بر این موارد، در طرح اصلاح قانون بانک مرکزی قرار گرفته است. در این طرح نیز اصل بر غیرمحرمانه بودن مصوبات هیأت عالی