

استقلال، شفافیت و پاسخگویی در طرح پیشنهادی قانون بانکداری مرکزی

تیرماه 1400

چالش‌های نظام پولی و بانکی

- تورم بالا و مزمن
- ناترازی های بانکی (illiquidity and insolvency)
- توسعه نیافتگی و عمق کم بازار اعتبار/ بازار اعتبار ناکارآ
- شائبه رواج ربای جلی/ قرآنی

علت

- عدم استقلال / مداخلات غیر اصولی حاکمیت در نظام پولی و بانکی تحت عناوینی نظیر: حمایت از تولید، حمایت از اقشار آسیب پذیر، حمایت از بورس، کمک به دولت و ...
 - مداخلات مقداری (تسهیلات تکلیفی و بخش نامه های تکلیفی)
 - مداخلات قیمتی (نرخ های دستوری)
- ملاحظه: تنظیم گری در جهت رفع نواقص بازار اعتبار مداخلات غیر اصولی محسوب نمی شود.

راه حل

- بانک مرکزی مستقل و مقتدر، شفاف و پاسخگو
 - سیاست مالی باید ذیل سیاست پولی تعریف شود/ حرکت اول با بانک مرکزی است.
 - وظایف بانک مرکزی باید شفاف و روشن؛ و بانک مرکزی نسبت به آن پاسخگو باشد.
 - ترتیبات حکمرانی مناسب در مواجهه با بحران های مختلف (بحران ناتوانی مالی بانک ها/ بحران بانکی؛ بحران ناتوانی مالی دولت/ بدهی دولت، بحران ناتوانی مالی شرکت های بزرگ تولیدی، بحران مالی به معنای عام/ بحران ارزی و ...) مشخص باشد.
- اگر ترتیبات حکمرانی مشخص نباشد، احتمال اینکه در مواجهه با این بحران ها استقلال بانک مرکزی مخدوش شود، بالاست.

مؤلفه‌های اصلی استقلال

- تبیین دقیق اهداف و تعیین اولویت‌ها (نقطه آغازین شفافیت و پاسخگویی)
- ارتقای سطح حکمرانی داخلی / کاهش سطح نفوذ مقامات سیاسی در سیاست‌های پولی و بانکی
- تعریف رابطه دولت با بانک مرکزی
- تعریف رابطه بانک‌ها با بانک مرکزی
- شفافیت
- پاسخگویی

تبیین دقیق اهداف و تعیین اولویت

- فصل دوم، ماده 3: کنترل تورم، ثبات و سلامت شبکه بانکی، حمایت از رشد اقتصادی و اشتغال، حفظ ارزش واقعی پول ملی
- متوسط نرخ رشد یک مفهوم بلند مدت است و از طریق اصلاح زیرساخت‌ها افزایش می‌یابد.
- سیاست پولی، سیاست تثبیت است.
- معمولاً ثبات قیمتی و ثبات تولید هم زمان اتفاق نمی‌افتد.
- بانک مرکزی در میان مدت باید نسبت به نرخ تورم هدف متعهد باشد و نباید در رفتار بانک مرکزی ناسازگاری زمانی مشاهده شود.
- حفظ ارزش واقعی پولی ملی: اگر منظور حفظ درجه رقابت پذیری است، با افزایش نرخ ارز اسمی درجه رقابت پذیری بالا می‌رود و با افزایش نرخ تورم کاهش می‌یابد. بانک مرکزی در دومی نقش آفرینی می‌کند.

پیشنهاد اصلاحی

- حمایت از تولید و اشتغال و ثبات بانکی در صورت عدم مغایرت با هدف تورمی در میان مدت
 - حذف واژه «رشد»
 - اضافه کردن «عدم مغایرت با هدف تورمی در میان مدت»
 - نجات از بیرون از وظایف دولت است و بانک مرکزی تنها در صورت عدم مغایرت با هدف تورمی می تواند در این راستا اقدام کند.
- حذف «حفظ ارزش واقعی پول ملی» از اهداف

تبیین رابطه دولت با بانک مرکزی

- عدم حضور و مداخله مقامات دولتی در تصمیمات بانک مرکزی و رفع تعارض منافع مقامات پولی
 - فصل سوم: ساختار بانک مرکزی
 - بندت ماده 13: حضور نمایندگان مجلس و قوه قضائیه در جلسات هیئت عالی بدون حق رأی و حذف نمایندگان دولت/ ترجیح بلا مرجع
 - بهتر است رئیس کل از میان اعضای هیئت عالی انتخاب شود/ به انتخاب رئیس جمهور و تأیید مجلس
- رشد و توسعه اقتصادی وظیفه دولت است و ایجاد ثبات وظیفه بانک مرکزی
 - بندت ماده 2: هدایت اعتبار جهت توسعه زیرساخت ها
 - ابهام در ماده 3
 - ماده 28: ارائه تسهیلات و خطوط اعتباری برای طرح های توسعه‌ای و ...

تبیین رابطه دولت با بانک مرکزی

- تعریف نقش بانک مرکزی به عنوان بانکدار دولت

– خدمات پرداخت: فصل هفتم، ماده 59/ تجمیع حساب های دولت

- بانک مرکزی می تواند به بانک های خاص نقش عاملیت دهد./ در جهت اعمال سیاست پولی مؤثر است.

– بانک مرکزی به عنوان آخرین قرض دهنده به دولت: فصل هفتم، ماده 64/ حساب تنخواه

- خرید اوراق کوتاه مدت دولت تا سقف سه درصد بودجه و همراه با تنزیل در بازار اولیه بلا مانع است./ هیأت عالی نرخ تنزیل را در جلسات سیاست گذاری پولی برای هر دوره اعلام می کند.

تبیین رابطه دولت با بانک مرکزی

- بانک مرکزی باید متناسب با چارچوب های سیاستی مصوب در هیئت عالی بر روی ترازنامه خود کنترل کامل داشته باشد.

– فصل چهارم، ماده 31: بانک مرکزی ملزم به خرید ارز دولت نیست. بانک مرکزی پیش از قبض مجاز به پرداخت معادل ریالی مبلغ ارز خریداری شده نیست.

- بلا تکلیف بودن نحوه ورود درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت به اقتصاد

– سکوت در خصوص تبصره ها و بخش نامه های تکلیفی مجلس و دولت/ عدم توجه به تأثیر رابطه دولت و مجلس با بانک های دولتی بر رابطه بانک های دولتی با بانک مرکزی

تبیین رابطه دولت با بانک مرکزی

- تعیین تکلیف تغییر ارزش خالص دارایی های بانک مرکزی و سود و زیان عملیاتی

– فصل چهارم، ماده 35: تعیین تکلیف تغییر ارزش خالص دارایی های بانک مرکزی

– فصل هشتم، ماده 67: تعیین تکلیف سود حاصل از عملیات مالی بانک مرکزی

– ابهام در نحوه جذب زیان حاصل تجدید ارزیابی دارایی ها و زیان عملیاتی/ بند پ ماده 34 و ماده 68: ابهام در مورد سررسید اوراقی که توسط دولت برای جبران زیان در اختیار بانک مرکزی قرار می گیرد. بانک مرکزی قاعدتا باید بتواند اوراق را بفروشد و از میزان بدهی های خود کم کند.

تبیین رابطه بانک ها با بانک مرکزی

- قاعده مند شدن رابطه مالی بانک ها با بانک مرکزی

– مواد 26-28: منع اعطای تسهیلات بدون اخذ وثیقه

- ابهام مفهومی در اعطای خط اعتباری/ ابزار سیاست پولی یا کمک به بانک های نیازمند به نقدینگی اضطراری؟
- حل نشدن مسئله پرداخت سود به سپرده های ویژه
- حل نشدن مسئله وجه التزام/ جریمه دیرکرد در رابطه بانک ها با بانک مرکزی
- نامشخص بودن نحوه جبران تبعات منفی ناشی از تبصره ها و بخش نامه های تکلیفی در بانک های دولتی

تبیین رابطه بانک ها با بانک مرکزی

- افزایش اختیارات نظارتی بانک مرکزی در اعمال مقررات احتیاطی، اقدامات اکتشافی، اقدامات پیشگیرانه، اقدامات اصلاحی و توجه به شیوه های گزیر برای مؤسساتی که به لحاظ مالی ناتوان هستند.

– فصل پنجم، مواد 36 تا 56

- به دلیل تداخل و تراحم اهداف، برخی نقش بانک مرکزی در حوزه سلامت بانکی به آخرین قرض دهنده محدود می کنند. مسئول حل و فیصله ناتوانی مالی باید نهادی جدا از بانک مرکزی باشد.
- در دوراهی ورشکستگی یا نجات از بیرون، مسئولیت نجات مالی مؤسساتی که گزیرپذیر نیستند، بر عهده دولت است.
- بلا تکلیف بودن مقوله ورشکستگی / آیا قوانین موجود کفایت لازم را دارد؟

شفافیت

- شفاف نبودن اهداف و وظایف

- فصل سوم، ماده 4:

- الزام بانک مرکزی به انتشار به موقع آمارهای اقتصادی و بانکی

- ارائه گزارش های دوره ای از وضعیت اقتصاد

- گزارش وضعیت (صورت های مالی و شاخص های عملکردی) اشخاص تحت نظارت

- فصل سوم، ماده 14:

- اصل غیر محرمانه بودن و ضرورت انتشار مذاکرات و مصوبات هیئت عالی

- فصل ششم، مواد 57 و 58: الزام بانک مرکزی به سیاست فعال ارتباطی برای اطلاع رسانی سیاست های پولی و درجه سلامت بانک ها به عموم با رعایت استانداردهای محرمانگی

- عدم تصریح به ضرورت انتشار برخی از گزارش های مهم با رعایت استانداردهای

- محرمانگی مانند گزارش های پنجگانه جلسات سیاست گذاری پولی، ترازنامه ماهانه

- بانک مرکزی، ترازپرداخت های خارجی و ...

- شفاف نبودن تعیین حقوق و دستمزد

ابهامات در مورد پاسخگویی

- بانک مرکزی باید دلایل انتخاب نرخ تورم هدف را با توجه به شرایط اقتصادی توضیح دهد.
- بانک مرکزی باید دلایل انحراف نرخ تورم از نرخ تورم هدف را توضیح دهد.
- بانک مرکزی باید سیاست های نیل به نرخ تورم هدف را به طور کامل توضیح دهد.
- بانک مرکزی باید دلایل موفق نبودن سیاست های متخذه در نیل به هدف را توضیح دهد.
- بانک مرکزی باید تمام اطلاعات مرتبط با اهداف و سیاست ها و برنامه های خود (هم در حوزه سیاست پولی و هم در حوزه سلامت بانکی) را در فواصل زمانی معین و از پیش تعیین شده به طور منظم منتشر کند. شفافیت پیشنهاد پاسخگویی است.

پاسخگویی

- فصل 3 ماده 14: الزام رئیس کل به حضور و ارائه گزارش منظم ادواری در جلسات علنی مجلس
- فصل 3، ماده 14: رئیس کل و معاونان وی، موظفند حسب درخواست نمایندگان و برای پاسخگویی به سؤالات آنان، در کمیسیونهای مجلس شورای اسلامی حضور یابند.
- فصل 3، ماده 9: در حوزه اجرا، رئیس کل و تیم اجرایی به هیئت عالی و رئیس جمهور پاسخگو است.
- فصل 3، ماده 17، تبصره 3: در حوزه وظایف اعضای غیر اجرایی هیئت عالی، فرد به جمع پاسخگو است.
- فصل 3، ماده 17: هیئت نظار مسئول نظارت بر عملکرد هیئت عالی و بانک مرکزی از حیث رعایت قوانین و مقررات است.

بانکداری اسلامی

• مهمترین چالش ها:

– صوری بودن قراردادها در صورت (به دلیل تعدد شروط ضمن عقد) و عمل

– حل نشدن مسئله سود علی الحساب

– حل نشدن مسئله وجه التزام/ جریمه تأخیر

• راه حل:

– نظام بانکداری دوگانه + شورای فقهی با مصوبات لازم الاتباع

– نظام بانکداری یکپارچه + کمیته فقهی مشورتی با مصوبات

لازم الاجرا در صورت تأیید هیئت عالی