

به نام خدا

درباره برنامه پنجم توسعه

۴۲. بررسی چالش‌های نظام پولی و بانکی و ارائه پیشنهادهای قانونی برای برنامه پنجم توسعه

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۱
۱. جایگاه نظام پولی و بانکی در قانون برنامه چهارم توسعه	۳
۲. مروری بر عملکرد برخی متغیرهای اقتصادی در برنامه چهارم توسعه و چالش‌های نظام بانکی	۷
۳. جایگاه نظام پولی و بانکی در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه	۱۳
۴. راهکارهایی در حوزه پولی و بانکی برای برنامه پنجم توسعه	۱۴
منابع و مأخذ	۲۷



۴۲. بررسی چالش‌های نظام پولی و بانکی و ارائه پیشنهاد‌های قانونی برای برنامه پنجم توسعه

چکیده

هدف اصلی این گزارش ارائه پیشنهادهایی برای برنامه پنجم توسعه در حوزه پولی و بانکی است. در این راستا ابتدا چالش‌های پیش روی نظام پولی و بانکی بررسی و سپس جایگاه این نظام در برنامه چهارم توسعه تبیین شده و در ادامه نیز با توجه به عملکرد نظام پولی و بانکی راهکارهایی برای ساماندهی این نظام در برنامه پنجم توسعه پیشنهاد شده است.

مقدمه

سیاست‌های پولی عبارت از مجموعه اقداماتی است که بانک مرکزی در جهت کنترل عرضه پول، نقدینگی و تعیین نرخ‌های سود بانکی [به‌عنوان اهداف میانی] در جهت مهار تورم، ایجاد ثبات در قیمت‌ها و فراهم کردن بستری مناسب برای تحقق هدف رشد اقتصادی (هدف نهایی) انجام می‌دهد. البته در نگرش سنتی اهداف دیگری چون تحقق تعادل در پرداخت‌های خارجی کشور و افزایش اشتغال علاوه‌بر اهداف مهار تورم و افزایش رشد اقتصادی از اجرای سیاست‌های پولی متصور می‌شود.



اما در ادبیات اقتصادی و با توجه به تحولات تئوریک دهه‌های اخیر و ابهام‌آمیز بودن اثربخشی سیاست‌های پولی (نقش پول) بر متغیرهای حقیقی اقتصاد، تمرکز دیدگاه‌های اقتصاد کلان بر هدف مهار تورم و حفظ ارزش و قدرت خرید پول از طریق اعمال انضباط پولی از اولویت‌های اساسی در سیاست‌های پولی بانک‌های مرکزی اکثر کشورها قرار گرفته است. مشاهدات تجربی هم دلالت بر این دارد که بانک‌های مرکزی کشورهایی که توانستند ابتکار عمل سیاست‌گذاری پولی را با هدف مهار تورم به‌دست گیرند موفقیت بالایی را کسب کرده‌اند. بی‌شک در این میان دولت‌ها با حمایت از بانک‌های مرکزی در اجرای سیاست‌های پولی برای تحقق هدف مهار تورم و حصول ثبات قیمت‌ها از طریق اعمال سیاست‌های مالی انضباطی و کنترل مکانیزم بازار نقش مهمی را ایفا کردند. در مقابل در کشورهایی که اعتقاد بر کارکرد عملی تئوری‌ها در اعمال سیاست‌های پولی ضعیف‌تر بوده و به افزایش حجم پول و نقدینگی به‌عنوان ابزار سیاستی مهم برای افزایش رشد اقتصادی و ایجاد فرصت‌های شغلی روی آورده و دلبستگی بیشتری نشان دادند، دیری نپایید که با آشکار شدن آثار تورمی افزایش نقدینگی و پرهزینه بودن اثرات اندک و کوتاه‌مدت نقدینگی بر رشد اقتصادی و اشتغال، بر اشتباه خود پی بردند و مسیر سیاست پولی را اصلاح کردند و به این اصل مهم تن دادند که با رعایت انضباط پولی می‌توان به مهار تورم و ثبات قیمت‌ها دست یافت و در چنین بستری است که حصول رشد اقتصادی و افزایش اشتغال، پایدار امکان‌پذیر خواهد بود. تجربه سیاست‌گذاری اقتصادی ایران طی سال‌های برنامه سوم و چهارم توسعه اقتصادی از منظر سیاست‌های پولی و بانکی، تأکید شدید بر نقش نقدینگی و شکل دادن انتظارات



خوشبینانه نسبت به اثربخشی آن بر رشد اقتصادی، ایجاد اشتغال و کم‌توجهی به اصول نظری اقتصاد و نادیده گرفتن تجربیات گذشته اقتصاد ایران و سایر کشورها این واقعیت را آشکار کرده که رشد نقدینگی بیش از آنکه موجب افزایش سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی شود بر افزایش قیمت‌ها اثربخش بوده است.

۱. جایگاه نظام پولی و بانکی در قانون برنامه چهارم توسعه^۱

مهمترین موارد مربوط به حوزه پولی و بانکی در قانون برنامه چهارم توسعه عبارتند از:

۱. بند «ب» ماده (۲)

به منظور برقراری انضباط مالی و بودجه‌ای در طی سال‌های برنامه:

تأمین کسری بودجه از طریق استقراض از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سیستم بانکی ممنوع است.

ماده (۱۰)

بند «الف» - از ابتدای برنامه چهارم، هرگونه سهمیه‌بندی تسهیلات بانکی (تفکیک بخش‌های مختلف اقتصادی و منطقه‌ای و اولویت‌های مربوط به بخش‌ها و مناطق)، با تصویب هیئت وزیران، از طریق تشویق سیستم بانکی با استفاده از یارانه نقدی و وجوه اداره شده، صورت می‌گیرد.

بند «ب» - الزام بانک‌ها به پرداخت تسهیلات با نرخ کمتر در قالب عقود اسلامی در

1. <http://www.cbi.ir/payee/2721.aspx>



صورتی مجاز است که از طریق یارانه یا وجوه اداره شده توسط دولت تأمین شود. نسبت‌های سپرده قانونی برای بانک‌های تجاری، بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی در سطح میانگین موزون نسبت سپرده قانونی در پایان سال ۱۳۸۲ یکسان می‌شود.

بند «ج»

۱. به منظور تأمین رشد اقتصادی و کنترل تورم و بهبود بهره‌وری منابع مالی سیستم بانکی، دولت مکلف است بدهی خود به بانک مرکزی و بانک‌ها را طی سال‌های برنامه چهارم با منظور کردن مبالغ بازپرداخت در بودجه‌های سنواتی کاهش دهد.

۲. در طول سال‌های برنامه چهارم، حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) از تسهیلات اعطایی کلیه بانک‌های کشور با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی زیربط به بخش آب و کشاورزی اختصاص می‌یابد.

۳. افزایش در مانده تسهیلات تکلیفی بانک‌ها طی سال‌های برنامه چهارم، به طور متوسط سالیانه بیست درصد (۲۰٪)، نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۸۳ کاهش می‌یابد.

۴. دولت مکلف است از سال اول برنامه چهارم، نسبت به برقراری نظام بانکداری الکترونیکی و پیاده‌سازی رویه‌های تبادل پول و خدمات بانکی الکترونیکی ملی و بین‌المللی در کلیه بانک‌های کشور و برای همه مشتریان اقدام کند.

بند «د» - در جهت ایجاد فضای رقابتی سالم و به دور از انحصار در سیستم بانکی و به منظور اقتصادی کردن فعالیت بنگاه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی و دیگر نهادهای عمومی و شهرداری‌ها برای دریافت خدمات بانکی بنگاه‌های مذکور مجازند

بانک عامل را رأساً انتخاب کنند.



بند «ه» - ترکیب مجمع عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از: رئیس‌جمهور (ریاست مجمع)، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزیر بازرگانی و یک نفر از وزرا به انتخاب هیئت وزیران

تبصره «۱» - رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به پیشنهاد رئیس‌جمهور و بعد از تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود.

تبصره «۲» - قائم‌مقام بانک مرکزی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و پس از تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود.

بند «و» - ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار به شرح ذیل اصلاح می‌شود،

- رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،
- وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی،
- رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا معاون وی،
- دو تن از وزرا به انتخاب هیئت وزیران،
- وزیر بازرگانی،
- رئیس اتاق تعاون،
- دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل و تأیید رئیس‌جمهور،
- دادستان کل کشور یا معاون وی،
- رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن،



• نمایندگان کمیسیون‌های امور اقتصادی و برنامه‌بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (هرکدام یک نفر) به‌عنوان ناظر با انتخاب مجلس.

تبصره - ریاست شورا برعهده رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود.

بند «ح» - به‌منظور، اجرای سیاست‌های پولی به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود که از ابزار اوراق مشارکت و سایر ابزارهای مشابه در قالب عقود اسلامی موضوع قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲/۶/۱۰ با تصویب مجلس شورای اسلامی استفاده کند.

بند «ط» - به‌منظور حفظ اعتماد عمومی به نظام بانکی، نظام بانکی بیمه سپرده‌ها ایجاد می‌شود. وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است تا پایان سال اول برنامه چهارم، اقدامات قانونی لازم را معمول دارد.

ماده (۱۳)

ب) دولت موظف است:

۱. زمان‌بندی پرداخت بدهی‌ها و تعهدات اعم از میان‌مدت و کوتاه‌مدت خارجی را به‌گونه‌ای تنظیم کند که بازپرداخت‌های سالیانه این بدهی‌ها و تعهدات، بدون در نظر گرفتن تعهدات ناشی از بیع متقابل، در پایان برنامه چهارم، از سی درصد (۳۰٪) درآمدهای ارزی دولت در سال آخر برنامه چهارم، تجاوز نکند. در استفاده از تسهیلات خارجی، اولویت با تسهیلات بلندمدت خواهد بود.
۲. میزان تعهدات و بدهی‌های خارجی کشور در سال‌های برنامه چهارم را



به‌گونه‌ای تنظیم کند، تا ارزش حال خالص بدهی‌ها و تعهدات کشور، بدون تعهدات ناشی از قراردادهای موضوع بند «ب» ماده (۳) قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ مابه‌التفاوت ارزش حال بدهی‌ها، تعهدات کشور و ذخایر ارزی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران) در سال آخر برنامه چهارم بیش از سی میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار نباشد.

۲. مروری بر عملکرد برخی متغیرهای اقتصادی در برنامه چهارم توسعه و چالش‌های نظام بانکی^۱

به‌رغم اینکه عملکرد رشد نقدینگی طی سال‌های برنامه سوم از هدف تعیین شده پیشی گرفت ولی با اعمال مجموعه‌ای از سیاست‌های اصلاحی اساسی و ایجاد شرایط بالنسبه اطمینان‌بخش و انعطاف‌پذیر در سطح اقتصاد کلان، ضمن کاهش متوسط سالیانه نرخ تورم به ۱۴/۱ درصد از حوالی ۲۰/۱ درصد در آغاز برنامه سوم توسعه (۱۳۷۸)، ۹۲ درصد از هدف رشد اقتصادی (۶ درصد) با متوسط سالیانه ۵/۵ درصد تحقق یافت و عملکرد رشد سرمایه‌گذاری با متوسط سالیانه ۹/۶ درصد که بالاتر از هدف تعیین شده آن در حد ۷/۱ درصد است، موجب امیدواری در تداوم رشد اقتصادی بالا در سال‌های آتی شد. در سایه حصول این نتایج قابل قبول بود که سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور با اهدافی متعالی‌تر از اهداف برنامه سوم توسعه ترسیم و هم‌زمان با این سند فرادستی، برنامه چهارم توسعه با اهداف و سیاست‌هایی تنظیم

۱. اکبر کمیجانی، چالش‌های پیش روی نظام بانکی، ۱۳۸۸/۲/۱۶، روزنامه سرمایه:



شد. گرچه افزایش درآمدهای نفتی در طول سال‌های برنامه سوم به همراه سیاست‌های اصلاحی اتخاذ شده در آن سال‌ها، نقش مهمی را در تحقق برنامه سوم ایفا کرد و از این منظر تداوم شدید درآمدهای نفتی طی سال‌های برنامه چهارم این امیدواری را ایجاد کرد که چنانچه سیاست‌های اصلاحی پیش‌بینی شده در چنین شرایطی مورد توجه سیاست‌گذاری کلان قرار گیرد نتایجی به‌مراتب بهتر از نتایج برنامه سوم توسعه حاصل خواهد شد. اما تغییر دولت با نگرش اقتصادی متفاوت از نگرش طراحان برنامه چهارم، موجب شد سیاست‌های اقتصادی متفاوتی در دولت جدید در پیش گرفته شود و به‌رغم بسترسازی‌های مثبت ایجاد شده در سال‌های برنامه سوم و با وجود تداوم فزاینده درآمدهای نفتی در سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۷، عملکرد متوسط رشد اقتصادی در سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۶ در حوالی ۶/۳ درصد در مقایسه با هدف هشت درصد در طول برنامه و متوسط رشد سرمایه‌گذاری ۴/۸ درصد در برابر هدف تعیین شده ۱۲/۲ درصد در برنامه ثبت شد. گرچه هنوز آمار رسمی برای عملکرد این متغیرها برای سال ۱۳۸۷ انتشار نیافته است ولی برآوردهای مقدماتی وضعیت مشابه (احتمالاً با رشد اقتصادی پایین‌تر) سال‌های اخیر را ترسیم می‌کند. اما سیاست‌های کلان اقتصادی اتخاذ شده در طول سال‌های برنامه چهارم با سیاست‌های ترسیم شده در برنامه تفاوت‌هایی دارد ولی نوع نگاه دولت در بخش پولی و بانکی به‌گونه‌ای بود که موجب اتخاذ سیاست‌های پولی و بانکی متفاوت شد. مداخله دولت برخلاف جهت‌گیری‌های برنامه سوم و چهارم در بخش پولی و بانکی صورت گرفت و با اتکای شدید بر درآمدهای افزایش یافته نفت، سیاست‌های انبساطی مالی دولت سیاست‌های پولی را بیش از گذشته تحت‌الشعاع خود قرار داد.



تداوم اعمال سیاست‌های تکلیفی و سیاست‌های سهمیه‌بندی تسهیلات بانکی میان بخش‌های اقتصادی با نرخ‌های سود بانکی دستوری (منطقی شده) تصویر متفاوتی را در نظام بانکی رقم زد و این تصور قوت گرفت که افزایش حجم و رشد نقدینگی موجب افزایش رشد اقتصادی و اشتغال خواهد شد. در سایه چنین برداشتی و با اوج‌گیری درآمدهای نفتی، سیاست‌های بودجه‌ای و مالی دولت، بانک مرکزی و سیاست‌های پولی آن را با خدشه‌ای جدی مواجه کرد. پس از گذشت سه سال از سیاست‌های انبساطی مالی، متوسط رشد نقدینگی در سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۶ به رقم ۳۳/۸ درصد رسید و نه تنها رشد اقتصادی و اشتغال بهبود نیافت بلکه با لحاظ کردن برآوردهای مقدماتی از رشد اقتصادی در سال ۱۳۸۷، عملکرد متوسط رشد اقتصادی طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۷ ممکن است کمتر از هدف ترسیم شده در برنامه چهارم باشد و درعین حال نرخ تورم روند صعودی خود را مجدداً بازیافت و در مهر ماه سال ۱۳۸۷ نسبت به ماه مشابه سال قبل به ۲۹/۵ درصد رسید. افزایش تورم از اواخر سال ۱۳۸۵ این هشدار را به سیاستگذاران اقتصادی داد که برخلاف تصور آنان یکی از عوامل اصلی در ایجاد تورم رشد نقدینگی فزاینده است و همین امر سبب شد بازنگری اصلاحی نسبی در سیاست‌های رشد نقدینگی حاصل شود. از آنجاکه اثر نقدینگی با وقفه ظاهر می‌شود و کاهش محدود آن در سال ۱۳۸۶ و تداوم روند کاهشی شدید آن در سال ۱۳۸۷ به همراه سایر تحولاتی که در عرصه اقتصاد داخلی و بین‌المللی ایجاد شده بود، توانست از شدت افزایش قیمت‌ها در نیمه دوم سال ۱۳۸۷ بکاهد و سرانجام نرخ تورم به ۲۵/۴ درصد رسید که در نوع خود بالاترین نرخ تورم پس از نرخ ۴۹/۴ درصد در سال ۱۳۷۴ بوده است.



به این ترتیب و به‌طور مشخص در سایه نوع نگاه خاص دولت نهم به نقش نظام بانکی و تغییر جهت ایجاد شده در نحوه سیاست‌های پولی و اعتباری نسبت به آنچه که در برنامه چهارم ترسیم شده بود، شبکه بانکی را با سلسله چالش‌هایی مواجه کرده که شدت آن نسبت به گذشته بیشتر شده است. این چالش‌ها به شرح زیر است:

۱. مخدوش شدن رابطه مالی و حقوقی دولت با بانک مرکزی و شبکه بانکی و بانک‌ها و با بانک مرکزی با تداوم عزل و نصب‌ها در نظام بانکی و اعمال سیاست‌های تکلیفی و سهمیه‌بندی تسهیلات بانکی میان بخش‌های اقتصادی برخلاف جهت‌گیری برنامه چهارم توسعه اقتصادی
۲. تلقی دولت از بانک‌های تجاری به‌عنوان نهادهای توسعه‌ای که فارغ از ریسک‌های مالی باید منابع سپرده‌ای خود را در اختیار اهداف اجتماعی و رفاهی دولت قرار دهند.
۳. تعیین اداری نرخ‌های سود بانکی (سپرده و تسهیلات) بدون توجه به سازوکار بازار و شرایط اقتصادی
۴. اصرار بر کاهش نرخ‌های سود تسهیلات بانکی در شرایط تورم، فشار بر منابع بانک‌ها را مضاعف کرده و احتمالاً موجب فساد مالی و اداری در شبکه بانکی شده است.
۵. کاهش نرخ سود تسهیلات در شرایط تورمی می‌تواند موجب افزایش تقاضا بر تسهیلات و الزام بانک‌ها بر پذیرش پروژه‌های اقتصادی کم بازده شود.
۶. عدم رعایت کفایت سرمایه در بانک‌های تجاری دولتی و استانداردهای نظارتی موجب تضعیف موقعیت مالی بانک‌ها شده است.



۷. تأثیرپذیری شدید رشد نقدینگی از سیاست‌های بودجه‌ای و مالی دولت و تضعیف بانک مرکزی در اعمال سیاست‌های پولی.
۸. حذف شورای پول و اعتبار و احاله وظایف آن به کمیسیون اقتصادی دولت و ایجاد اختلال در فرآیند سیاستگذاری پولی هرچند که در سال ۱۳۸۸ مجدداً این شورا احیا شده است.
۹. عدم حمایت دولت از بانک مرکزی در اجرای قانون بازار غیرمتشکل پولی و اعتباری - مصوب دی ماه ۱۳۸۳ - و نتیجتاً تداوم فعالیت مؤسسات اعتباری غیربانکی غیرمجاز و خارج از نظارت بانک مرکزی که موجب آسیب بر سیاست‌های پولی شده است.
۱۰. افزایش بدهی دولت و بانک‌های دولتی به بانک مرکزی و ناتوانی بانک مرکزی جهت مقابله با آن به دلایل مختلف.
۱۱. افزایش مطالبات سررسید گذشته و معوق بانک‌ها و آسیب به جریان منابع بانک‌ها به طوری که تا پایان مهر ماه سال ۱۳۸۸ نسبت مطالبات معوق به کل تسهیلات اعطایی در کشور به حدود ۲۴ درصد رسیده است.^۱
۱۲. ضعف در مدیریت منابع و مصارف بانک‌ها و ناتوانی بانک مرکزی در الزام بانک‌ها بر بهبود مدیریت منابع و مصارف، طبیعی است شبکه بانکی با چالش‌ها و معضلات مذکور قادر به ایفای نقش خود نبوده و انتظارات عمومی از شبکه بانکی با این مشکلات، تحقق نیافتنی خواهد بود. بدون تغییر در نگاه و نگرش سیاست‌های پولی و اعتباری، شبکه بانکی با شرایط دشوارتری مواجه خواهد شد. بدون شک یک

۱. اظهارات معاون اقتصادی بانک مرکزی (حاجیان) در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۱۷/۱۷ کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی.



- تجدید فکر و نگرش نسبت به شبکه بانکی و برگشت به مسیر ترسیم شده برای سیاست‌های پولی و بانکی در برنامه چهارم توسعه - به‌ویژه ماده (۱۰) این قانون - و فراهم کردن بستر رقابتی برای نظام بانکی اجتناب‌ناپذیر است.
۱۳. عدم اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا.^۱
- مطالب مطروحه در محور اجرای قانون بانکداری بدون ربا دیدگاه صاحب‌نظران و مسئولان نظام بانکی است که با بیان مستندها، ارائه می‌شود.
- بسیاری از مدیران بانک‌ها به اجرای قانون تن نداده‌اند و بخشنامه‌هایی نیز که از سوی بانک مرکزی به بانک‌ها ارائه شده، جنبه انحرافی داشته است (ایرج توتونچیان: ابرار اقتصادی، ۱۳۸۱/۷/۱۴).
- با وجود تأکید قانون بر حذف ربا از نظام بانکی، همچنان شاهد شیوه‌های گوناگون شبیه ربا هستیم (غلامرضا مصباحی مقدم، کیهان، ۱۳۸۳/۴/۲۷).
- پیاده نشدن قانون و اجرای ناکارآمد آن، نتیجه تسلط تفکر سرمایه‌داری بر ذهنیت کارگزاران بانکی است (حسن سبحانی، نسیم صبا، ۱۳۸۲/۲/۲۷).
- وی در جای دیگری قراردادهای بانکی را به دو دسته تقسیم کرده، قراردادهایی مانند فروش اقساطی را با قانون مطابق می‌داند، اما در قراردادهایی که بر مشارکت مبتنی هستند می‌گوید:
- به نظر می‌آید سیستم بانکی این نوع قراردادها را آن‌گونه که مطابقت با قانون داشته باشد منعقد نمی‌کند (روزنامه قدس، ۱۳۸۲/۶/۱۳).
- دکتر مجتهد خود نیز در مصاحبه‌ای با یکی از روزنامه‌های صبح گفته‌اند:

۱. فصلنامه اقتصاد اسلامی، سال چهارم، شماره ۸۶، پاییز ۱۳۸۳، صص ۱۸۵-۱۸۶.



نمی‌توان گفت که قانون بانکداری بدون ربا به‌طور کامل اجرا می‌شود که دلایل آن نیز عدم درک درست مقررات و رفتار مبتنی بر سلیقه، و عدم نظارت بانک مرکزی بر بانک‌هاست. (رسالت، ۱۱/۶/۱۳۸۲).

با عنایت به موارد مذکور به‌نظر می‌رسد اداره قوی برای اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا در کشور وجود ندارد.

۱۴. پایین بودن وجه استقلال بانک مرکزی

برای نمونه عزل و نصب رئیس کل مرکزی در اختیار دولت است، ترکیب شورای پول و اعتبار در مجمع عمومی بانک مرکزی نیز کاملاً دولتی است!

۱۵. فقدان انضباط مالی دولت و تداوم استقراض از بانک مرکزی برای پوشش کسری بودجه.

۱۶. تکلیف بانک مرکزی به خرید ارزهای بودجه‌ای که موجب تداوم و مدیریت نابهینه نرخ ارز می‌شود.^۱

۳. جایگاه نظام پولی و بانکی در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه^۲

در این بخش جایگاه نظام پولی و بانکی در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، ابلاغی مقام معظم رهبری مطرح می‌شود:



امور اقتصادی

الف) بند «۲-۲۲» - ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی.

ب) بند «۲۳» - اصلاح ساختار نظام بانکی با اجرای کامل و روزآمد قانون بانکداری بدون ربا و نهادینه کردن نظام‌های قرض‌الحسنه، تأمین اعتبارات خرد و اعتبارات لازم برای سرمایه‌گذاری‌های بزرگ.

ج) بند «۲۴» - ارتقای کمی و کیفی بازارهای مالی (سرمایه، پول و بیمه) با تأکید بر کارایی، شفافیت و سلامت.

د) بند «۲۸» - حفظ ذخایر راهبردی ارزی به مقداری که اطمینان از تأمین نیازهای اساسی کشور در مدت معین (براساس مصوبه شورای عالی امنیت ملی) حاصل شود. با عنایت به نکات ذکر شده در بندهای فوق می‌توان دریافت که اصلاح ساختار نظام بانکی، اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا و نهادینه کردن سرمایه‌گذاری از طریق اعطای اعتبارات خرد و ارزان قیمت از مأموریت‌های اصلی نظام بانکی در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه به‌شمار می‌رود.

۴. راهکارهایی در حوزه پولی و بانکی برای برنامه پنجم توسعه

با عنایت به چالش‌های مطرح شده در نظام پولی و بانکی طی سالیان متمادی، با عنایت به سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه درخصوص این نظام و همچنین در

1. Aftab. ir/ articles/economy - Marheneting - Business/bank - insurany c2c1214120522-banking- p1.php.
2. http://tarsi.khamenei.ir/print-content?id=53890



راستای تحقق اهداف سند چشم‌انداز و کمک به اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی پیشنهادهای زیر جهت تکمیل یا الحاق به برنامه پنج‌توسعه در حوزه نظام پولی و بانکی ارائه می‌شود:

ماده (۱)

به منظور گسترش و نهادینه کردن سنت پسندیده **قرض الحسنه**: شبکه بانکی کشور و مؤسسات مالی و اعتباری موظف‌اند نسبت به تفکیک حساب‌ها و ایجاد سازوکارهای مجزای اداری به نحوی اقدام کنند که منابع تجهیز شده از حساب‌های پس‌انداز قرض‌الحسنه پس از کسر ذخیره قانونی، صرفاً برای اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه صرف شود.

ماده (۲)

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی تأمین مالی **تجاری بنگاه‌های موجود و سرمایه‌گذاری جدید** برای تولید را در شبکه بانکی و درون بانکها براساس روش‌های تجهیز و تخصیص منابع تفکیک کند.

ماده (۳)

الف) اصلاح ساختار نظام بانکی با اجرای کامل و روزآمد بانکداری بدون ربا، طی دو سال اول قانون برنامه پنج‌توسعه،

ب) اصلاح ساختار بانک مرکزی در جهت تقویت نظارت بر نهادهای پولی و مالی



به منظور تحقق اهداف کلان اقتصادی کشور،

ج) افزایش شفافیت و رقابت سالم در ارائه خدمات بانکی در جهت کاهش هزینه خدمات بانکی،

د) تقویت نظام‌های پرداخت،

هـ) واگذاری فعالیت‌های تصدیگری و بنگاهداری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

ماده (۴)

به منظور توسعه فعالیت‌های بین‌المللی نظام بانکی کشور بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مجاز به اجرای موارد ذیل می‌باشد:

الف) صدور مجوز تشکیل بانک‌های مشترک ایرانی و خارجی برای فعالیت در داخل و خارج از کشور.

تبصره ه - میزان مشارکت سرمایه‌گذار خارجی در سهام بانک‌های فوق‌الذکر در ایران با تصویب شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود.

ب) صدور مجوز ایجاد شعب و نمایندگی بانک‌های خارجی در کشور و بانک‌های ایران در خارج از کشور.

ماده (۵)

الف) مجمع عمومی بانک از هفت عضو تشکیل می‌شود. طول مدت انتصاب هرکدام از اعضا ۱۴ سال و فقط برای یک دوره است. هر دو سال یکبار رئیس‌جمهور می‌تواند



به پیشنهاد هیئت وزیران فقط یک نفر عضو را تغییر دهد. اعضای مجمع عمومی از بین خود فردی را به عنوان رئیس مجمع انتخاب می‌کنند.

ب) در دوره اول، هفت نفر عضو مجمع را رئیس‌جمهور همزمان به مجلس معرفی می‌کند و آنها با رأی اکثریت مجلس انتخاب می‌شوند.^۱

ج) اعضای مجمع عمومی باید از بین اقتصاددانان و مدیران مالی که حداقل پانزده سال سابقه فعالیت در تخصص‌های اقتصادی و بانکی داشته باشند، انتخاب شوند و تنها یک دوره می‌توانند در این سمت قرار بگیرند.

د) اعضای سایر ارکان بانک در جلسات و مذاکرات مجمع عمومی بدون حق رأی شرکت می‌کنند.

ه) وظایف مجمع عمومی به شرح زیر است:

۱. نصب و عزل رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و قائم‌مقام وی مطابق با ماده (۱۹) همین قانون،

۲. رسیدگی و تصویب ترانامه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،

۳. رسیدگی و اتخاذ تصمیم نهایی نسبت به گزارش‌های هیئت نظار،

۴. رسیدگی و اتخاذ تصمیم درباره پیشنهاد تقسیم سود ویژه،

۵. انتخاب اعضای هیئت نظار به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی،

۶. سایر وظایفی که طبق مقررات این قانون برعهده مجمع عمومی نهاده شده است.

و) اعضای مجمع عمومی در دوران تصدی خود مشمول قانون منع مداخله وزرا و

۱. با توجه به اینکه اختیار رأی نمایندگان مجلس به اعضای پیشنهادی مجمع عمومی ممکن است محل اشکال واقع شود، چون پیشنهاد موجود از نظر تقویت استقلال بانک مرکزی مناسب‌تر است، متن قانونی به شکل یاد شده تنظیم شده است. در صورت صلاحدید می‌توان با اصرار بر آن موضوع را در مجمع تشخیص مصلحت نظام نهایی کرد.



نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری خواهند بود و نباید صاحب سهم بانک‌ها یا مؤسسات اعتباری باشند.

ز) پست عضویت مجمع عمومی یک سمت موظفی تمام‌وقت است و اعضا در دوران تصدی نمی‌توانند در دستگاه‌های دولتی یا خصوصی سمت موظفی داشته باشند.

ح) قبول سمت‌های غیرموظف فقط در مؤسسات خیریه و تدریس در دانشگاه‌ها یا مؤسسات آموزش عالی در مورد اعضای مجمع با تصویب هیئت وزیران ممکن خواهد بود.

ط) اعضای مجمع عمومی تا دو سال بعد از اتمام دوره مسئولیت‌شان اجازه هیچ‌گونه اشتغال، مالکیت و اخذ تسهیلات در نظام بانکی کشور ندارند (انواع سپرده‌گذاری و افتتاح حساب مجاز است).

ی) شرایط خاتمه یا لغو عضویت اعضا در مجمع عمومی:

۱. دوران تصدی به اتمام رسیده باشد.

۲. به دلیل فوت یا بیش از سه ماه بیماری قادر به انجام وظایف خود نباشند.

۳. استعفا دهند.

۴. محکومیت کیفری مؤثر به موجب احکام قطعی مراجع دادگستری.

۵. تخطی از شرایط، ضوابط و مقررات این قانون به تشخیص هیئتی مرکب از

دادستان کل کشور، نماینده رئیس‌جمهور و نماینده رئیس قوه قضائیه.

ک) در صورت خاتمه یا لغو (محکومیت کیفری، برکناری، استعفا یا تغییر توسط رئیس‌جمهور) عضویت یکی از اعضا رئیس‌جمهور باید حداکثر تا سه ماه فرد جدیدی

را بجای وی جهت اخذ رأی اعتماد به مجلس معرفی کند. این فرد از تاریخ انتصاب تا

چهارده سال عضو مجمع باقی خواهد ماند.



ل) جلسات مجمع عمومی بانک حداقل سالی یک مرتبه تا پایان تیر ماه و نیز در مواقع دیگر به پیشنهاد یکی از اعضا یا رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تشکیل خواهد شد.

م) برای رسمیت یافتن و اخذ تصمیم در جلسات مجمع عمومی، حضور کلیه اعضای که حق رأی دارند و رئیس کل یا قائم‌مقام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ضروری خواهد بود.

تبصره- در مواردی که موضوع اخذ تصمیم درباره عزل یا انتخاب رئیس کل یا قائم‌مقام رئیس کل بانک مرکزی است، حضور ایشان ضرورت ندارد.

ن) تصمیمات مجمع عمومی به اکثریت آرا دارندگان حق رأی اتخاذ خواهد شد.

س) مجمع عمومی موظف است گزارش عملکرد سالیانه خود را به هیئت وزیران ارائه دهد.

ع) حقوق و مزایای اعضای مجمع عمومی توسط هیئت وزیران تعیین و از بودجه بانک پرداخت می‌شود.

انتصاب اعضای متخصص و مستقل برای مجمع بانک، استقلال سیاسی آن را تقویت می‌کند. طول دوره انتصاب آنها بیشتر از عمر یک دولت در نظر گرفته شده است و هر رئیس‌جمهور در هر دوره، قادر به تعویض دو عضو آن با انتخاب مجلس است و بنابراین اکثریت مجمع تغییری نمی‌کند. علاوه بر آن هر عضو تنها یک دوره می‌تواند به عضویت مجمع درآید و بنابراین احتمال تصمیم‌گیری سیاسی اعضا جهت انتصاب دوباره کاهش می‌یابد.

تعیین رئیس کل و قائم‌مقام بانک مرکزی برای پرهیز از سیاست‌زدگی برعهده اعضای مجمع بانک است و به این منظور لازم است که طی سال‌های برنامه پنجم در



ردیف‌های (۵ و ۶) در ماده (۱۹) قانون پولی و بانکی اصلاحاتی به عمل آید:

«ردیف ۵. رئیس کل بانک مرکزی و قائم‌مقام وی، توسط اعضای مجمع عمومی بانک تعیین و با حکم رئیس مجمع عمومی و تنفیذ رئیس‌جمهوری اسلامی ایران برای مدت هفت سال به این سمت‌ها منصوب می‌شوند و انتخاب مجدد رئیس کل بانک مرکزی و قائم‌مقام وی فقط برای یکبار مجاز است. اعضای مجمع نمی‌توانند فردی را از بین خود برای این دو سمت انتخاب کنند. اختیارات قائم‌مقام رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، از طرف رئیس کل تعیین می‌شود و در صورت غیبت یا استعفا یا معذوریت یا فوت رئیس کل بانک مرکزی، تا انتخاب جایگزین، قائم‌مقام دارای کلیه اختیارات رئیس کل است.

ردیف ۶. اعضای مجمع عمومی بانک وظیفه نظارت بر عملکرد رئیس کل بانک مرکزی و قائم‌مقام وی را دارند و در صورت تشخیص عدم توانایی، قادر به عزل آنها هستند».

در قانون کنونی پولی و بانکی برکناری رئیس کل بانک مرکزی پیش‌بینی نشده است و ردیف ۶ به همین موضوع می‌پردازد.

ماده (۶)

طی سال‌های برنامه پنجم توسعه ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار به شرح ذیل تعیین می‌شود:

۱. رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (رئیس شورا)،

۲. هفت عضو مجمع عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،



۳. نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی به صورت ثابت، به معرفی وزیر مربوطه،

۴. نماینده وزارت بازرگانی به صورت ثابت، به معرفی وزیر مربوطه،

۵. نماینده سازمان مدیریت و برنامه ریزی (سابق)، به صورت ثابت،

۶. نماینده شبکه بانکی به انتخاب مجمع عمومی بانکها،

۷. رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن،

۸. رئیس اتاق تعاون،

۹. یکی از نمایندگان عضو کمیسیون امور اقتصادی مجلس به انتخاب کمیسیون،

۱۰. یکی از نمایندگان عضو کمیسیون برنامه و بودجه مجلس،

۱۱. یک نفر فقیه با آشنایی کامل نسبت به مسائل اقتصاد کلان و احکام شرعی معاملات، به صورت ثابت و با معرفی رئیس قوه قضائیه.

تبصره «۱» - اعضای شورای پول و اعتبار باید حداقل ده سال سابقه اشتغال در تخصص های اقتصادی و بانکی داشته باشند.

تبصره «۲» - اعضای شورای پول و اعتبار از طرف نهادهای یاد شده معرفی و با حکم رئیس مجمع عمومی برای مدت چهار سال به این سمت منصوب می شوند.

تبصره «۳» - برای پرهیز از سیاست زدگی تصمیمات پولی و اعتباری لازم است که شورا تصمیمات نهایی را مستقل از دولت اتخاذ کند. لذا طی سال های برنامه پنجم توسعه شورا وظایف زیر را نیز برعهده خواهد داشت.

۱. تصمیم گیری در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور که به نظر شورا در وضع اقتصادی و به خصوص در سیاست اعتباری کشور مؤثر خواهد بود.



۲. تعیین نرخ سود شبکه بانکی و دیگر وظایفی که به موجب این قانون برعهده این شورا گذارده شده است (ردیف الحاقی).

تبصره «۴» - مصوبات شورای پول و اعتبار با امضای رئیس شورا برای اجرا ابلاغ می شود.

ماده (۷)

الف) تکمیل سامانه جامع تبادل اطلاعات مشتریان با مشارکت کلیه مؤسسات پولی، مالی، سازمان امور مالیاتی و سایر سازمان ها و شرکت های ارائه دهنده خدمات عمومی که اطلاعات مورد نیاز سامانه فوق را در اختیار دارند. آیین نامه نحوه تبادل اطلاعات مذکور توسط بانک مرکزی و همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات تنظیم و به تصویب هیئت وزیران می رسد.

ب) فراهم کردن امکان احراز صحت اسناد و اطلاعات ارائه شده توسط مشتریان به بانکها به صورت الکترونیکی از طریق سازمان ثبت احوال، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، اداره ثبت شرکتها، وزارت دادگستری، وزارت صنایع، وزارت بازرگانی و سایر سازمانها.

ج) فراهم کردن امکانات اجرایی رسیدگی به شکایات متقاضیان در مواردی که نسبت به صحت اطلاعات اعتباری ثبت شده خود نزد دفاتر ثبت اطلاعات (دولتی و غیردولتی) اعتراض دارند.

**ماده (۸)**

بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری موظفاند هرگونه اطلاعات و آمار مورد درخواست بانک مرکزی را به هر نحوی که مورد نظر بانک مرکزی است در اختیار قرار دهند. حفظ اسرار حرفه‌ای درخصوص آمار و اطلاعات دریافتی توسط بانک مرکزی، برعهده این بانک است.

ماده (۹)

بانکها و مؤسسات اعتباری موظفاند از سال اول برنامه، قبل از اعطای هرگونه تسهیلات (به‌غیراز وام قرض‌الحسنه) به مشتریان (اشخاص حقیقی و حقوقی) غیردولتی نسبت به اعتبارسنجی و تعیین حد اعتباری آنها اقدام کنند.

ماده (۱۰)

مانده تسهیلات تکلیفی بانکها طی سالهای برنامه پنجم، در مجموع به‌طور متوسط سالیانه بیست درصد (۲۰ درصد) نسبت به پایان سال ۱۳۸۸ کاهش می‌یابد و حتماً باید طی سه سال این برنامه به صفر برسد.

ماده (۱۱)

دولت موظف است جدول زمانبندی بازپرداخت بدهی‌های غیرجاری (اصل و فرع بدهی‌ها) شرکت‌های دولتی به نظام بانکی که براساس تضمین دولت ایجاد شده است، را در قالب لوایح بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی ارائه کرده به‌نحوی که طی



سالهای برنامه، مانده بدهی غیرجاری شرکت‌های دولتی به سیستم بانکی تا پایان سال برنامه به ۸ درصد کاهش یابد.

ماده (۱۲)

سهمیه‌بندی تسهیلات بانکها و اولویت‌های مربوط به بخش‌ها و مناطق با مجوز بانک مرکزی صورت می‌گیرد. الزام بانکها به پرداخت تسهیلات در قالب عقود مبادله‌ای با نرخ کمتر از نرخ اعلام شده توسط شورای پول و اعتبار، در صورتی مجاز است که مابه‌التفاوت سود از طریق یارانه و یا تسهیلات از طریق وجوه اداره شده و در قالب بودجه سنواتی توسط دولت تأمین شود.

تبصره - نرخ سود تسهیلات تکلیفی معادل نرخ سود عقود مبادله‌ای مصوب شورای پول و اعتبار خواهد بود.

ماده (۱۳)

دولت مجاز است بخشی از سود انباشته شده خود نزد بانکهای دولتی و بیمه ایران را برای افزایش سرمایه دولت در بانکها و شرکت‌های بیمه دولتی به نحو عادلانه براساس سهم دولت در این بانکها یا شرکتها اختصاص دهد.

ماده (۱۴)

نحوه تعیین بانک عامل بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکتها و سازمان‌های دولتی و دیگر نهادهای عمومی و شهرداری برای دریافت تسهیلات و خدمات بانکی در چارچوب



دستورالعملی خواهد بود که با پیشنهاد بانک مرکزی به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد.

ماده (۱۵)

به منظور حفظ اعتماد متقابل مردم و نظام بانکی کشور (مؤسسه مالی و اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه) لازم است نظامی جهت پوشش بیمه اصلی سپرده‌ها و بازگشت تسهیلات تهیه و تدوین شود. وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی مکلف‌اند تا پایان سال اول برنامه اقدام‌های لازم را برای طراحی و استقرار نظام مذکور به عمل آورند.

ماده (۱۶)

به منظور توسعه و تقویت نظام بانکداری الکترونیک و پیاده‌سازی رویه‌های رد دیون، تبادل پول و کالا از طریق خدمات بانکی الکترونیکی ملی و بین‌المللی در تمامی بانک‌ها و برای همه مشتریان، اقدامات زیر از ابتدای سال دوم برنامه انجام خواهد شد:

الف) ایجاد بسترها و زیرساخت‌های لازم برای توسعه و امنیت بانکداری الکترونیک متناسب با نیازهای شبکه بانکی، در کشور توسط بانک‌ها و با همکاری دولت.

ب) بانک‌ها موظف‌اند با رعایت استانداردها و دستورالعمل‌های بانک مرکزی تا پایان سال دوم برنامه نسبت به استقرار کامل سیستم بانکداری متمرکز (Core Banking) و تبدیل کلیه حساب‌ها اعم از سپرده اشخاص و تسهیلات به حساب‌های متمرکز اقدام کنند.



ج) الکترونیکی کردن دریافتی‌ها و پرداختی‌های دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری تا پایان سال سوم برنامه.

د) به منظور افزایش امنیت تبادل اطلاعات الکترونیکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است نسبت به ایجاد و بهره‌برداری مرکز صدور گواهی الکترونیکی برای شبکه بانکی با تعامل با مرکز صدور گواهی الکترونیکی کشور اقدام کند.

تبصره - کلیه بانک‌ها موظف به ایجاد امکان استفاده از امضای الکترونیکی در تعاملات بانکی خود هستند.

ماده (۱۷)

به دولت اجازه داده می‌شود در قالب بودجه‌های سالیانه و همچنین صندوق توسعه ملی برای تقویت و افزایش سرمایه صندوق‌های حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، ضمانت صنایع کوچک و همچنین صندوق‌های ضمانت صادرات ایران، بیمه محصولات کشاورزی و صنعتی اقدام کند. بانک‌های دولتی نیز در صورت تخصیص این منابع بابت تسویه بدهی دولت می‌توانند از این امکان برخوردار شوند.

ماده (۱۸)

به منظور تسهیل در وصول مطالبات، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری می‌توانند مورد وثیقه را پس از طی مهلت تعیین شده با حداکثر سقف زمانی یک سال در اخطارهای کتبی بدون رجوع به هیچ مرجع صالحه دیگری تملک کرده و یا از طریق مزایده به



فروش برسانند. سازمان ثبت اسناد و املاک موظف است نسبت به انتقال سند به نام فردی که بانک معرفی می‌کند، اقدام کند. وجوه ناشی از کسر فروش وثیقه به کل بدهی برعهده مشتری است.

تبصره - در صورت فروش وثیقه و وجود مازاد مرتهن مکلف به رد مازاد است. آیین‌نامه اجرایی این ماده با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی به تصویب هیئت دولت می‌رسد.

منابع و مأخذ

در پاورقی‌های داخل گزارش ارائه شده است.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۹۹۸

عنوان گزارش: ۴۲. بررسی چالش‌های نظام پولی و بانکی و ارائه پیشنهادهای قانونی برای برنامه پنجم توسعه

نام دفتر: اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین: صمد عزیزنژاد

ناظر علمی: احمد شعبانی

متقاضی: معاونت پژوهشی

سرپرستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه پنجم

۲. عملکرد

۳. پول

۴. بانک

۵. سیاست‌های کلی

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۹/۲۳