



به روزرسانی قانون بانک مرکزی پس از نیم قرن

در قانون جدید بانک مرکزی سعی شده ترکیبی که از برخی دولتی‌ها در شوراهایی همچون پول و اعتبار وجود داشت، تغییر کند



گفت‌وگو

در سال‌های اخیر، یکی از دغدغه‌ها و مسائل مورد توجه در نظام بانکی کشور، اصلاح قانون پولی و بانکی بوده است؛ تا جایی که با تعامل مجلس و دولت و بانک مرکزی، طرح قانون بانک مرکزی در مجلس ارائه شد و در نهایت به تازگی در مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب و این طرح مهم به قانون تبدیل شد؛ قانونی که بر افزایش اختیارات و اقتدار بانک مرکزی به عنوان نهاد تصمیم‌گیر در حوزه پولی و ارزی تأکید دارد و به اصلاح سازگار برخی از ارکان بانک مرکزی نظیر شورای پول و اعتبار پرداخته است که می‌تواند به تصمیمات مطلوب‌تر در حوزه مسائل پولی و مالی بینجامد.

کارشناسان اقتصادی و بانکی معتقدند هر اندازه بانک مرکزی و رئیس کل این بانک، از استقلال و اختیارات بیشتری برخوردار باشد، مسلماً تحقق اهداف کلان اقتصادی نظیر کنترل تورم و رشد اقتصادی، امکان‌پذیر است. در این باره، حمید تهرانفر معاون سابق نظارتی بانک مرکزی در گفت‌وگویی با اشاره به اهمیت استقلال بانک مرکزی در زمینه تصمیم‌گیری‌های نظام بانکی، اظهار داشت: اجرای دقیق این قانون و توجه به خواسته‌های بدنه کارشناسی بانک مرکزی و شبکه بانکی، موهبت بزرگی برای کشور و حل چالش‌های نظام بانکی است. در ادامه مشروح گفت‌وگو با حمید تهرانفر، معاون سابق نظارتی بانک مرکزی را می‌خوانید؛

● اخیراً طرح قانون بانک مرکزی در مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب و در نهایت به قانون تبدیل شد. تحلیل شما از این قانون جدید و چرایی شکل‌گیری آن چیست؟

در پاسخ به این سؤال، در ابتدا مروری بر گذشته شبکه بانکی دارم. قبل از سال ۱۳۰۴ در کشورمان بانک ایرانی نداشتیم یا اگر هم بود بانک مشترک داشتیم. اولین بانک ایرانی در سال ۱۳۰۴ ایجاد شد به نام بانک سپه. بعدها بانک ملی ایران در سال ۱۳۰۷ شکل گرفت. طبیعی است قبل از اینکه این بانک‌ها ایجاد شوند، در کشورمان قانون بانکی نداشتیم و این بانک‌ها شکل گرفتند و در دهه ۲۰ ایجاد این بانک‌ها سرعت هم گرفت. بنابراین ضرورت نظارت بر این بانک‌ها احساس شد. در این میان بانک صادرات نیز در سال ۱۳۳۱ با اهداف بزرگی ایجاد شد. با این حال بانک ملی ایران را به عنوان مسئول نظارت بر این بانک‌ها معرفی کردند اما خیلی اشکالات پدید آمد تا اینکه اولین قانون بانکی کشورمان در سال ۱۳۳۴ تحریر شد که بازم اختیاراتی به بانک ملی ایران داده بود و بانک ملی، هم کار بانکی خودش را انجام می‌داد و هم ناظر به عملکرد سایر بانک‌ها و هم مسئول انتشار اسکناس بود. بنابراین خود به خود به بانکی تمام‌قد وابسته تبدیل شده بود. این در شرایطی بود که در آن زمان بانک مرکزی نداشتیم و خیلی از کشورها در دنیا، سریع‌تر به سمت ایجاد بانک مرکزی رفته بودند. اولین قانون بانکی کشورمان که

اجازه ایجاد بانک مرکزی را با شکل و شمایل فعلی داد و در ادامه رشد و توسعه یافت، قانون بانکی و پولی سال ۱۳۳۹ است که به همت بزرگان بانکی و اقتصادی آن مقطع تاریخی تدوین و مصوب شد. این قانون که ایجاد شد، یک بانک مرکزی هم ایجاد کردند و حالا این بانک جدید، یک هویت مستقل و مشخصی حداقل در ظاهر داشت. این قانون تا سال ۱۳۵۱ تداوم داشت و در این سال تلاش گسترده‌ای انجام شد تا اینکه قانون پولی و بانکی تحریر شد و تا به امروز ادامه داشته است.

با این حال، پس از انقلاب اسلامی، موضوع بانکداری بدون ربا مطرح شد و پس از بحث و نظرهای مختلف، در نهایت اولین ویرایش قانون عملیات بانکی بدون ربا در سال ۱۳۶۲ عملیاتی شد. اعلام کردند که این قانون عملیات بانک‌ها همچون دریافت سپرده و ارائه وام را اداره می‌کند و پنج سال هم آزمایشی اجرا می‌شود. چند سالی که گذشت، بحثی در بانک مرکزی مطرح شد که قانون پولی و بانکی سال ۱۳۵۱ نیاز به تغییراتی دارد و این قانون، با استانداردهای فعلی جهان تطبیق ندارد. بنابراین در بانک یک تیم سطح بالا به ریاست دکتر کمیجانی معاون اقتصادی بانک مرکزی تشکیل شد؛ در نهایت ویرایش قانون پولی و بانکی جدید در آن تیم در حال بررسی بود اما این روند از جایی به بعد با کندی پیش رفت و در نهایت مجلس وارد میدان شد و طرحی برای قانون بانکداری

● یکی از پیش‌بینی‌های قانون جدید بانک مرکزی، مسأله حکمرانی بانک مرکزی است. تقویت حکمرانی بانک مرکزی را چگونه ارزیابی می‌کنید؟

وقتی در مورد حکمرانی بانک مرکزی صحبت می‌شود، یعنی بازم نگاه اصلی این است که یک بانک مرکزی مستقل شکل بگیرد. البته مستقلاً به معنای خودمختار بودن و تعاریف سیاسی استقلال نیست بلکه یک بانک مرکزی که بتواند سیاست‌های پولی و بانکی کشور را خودش تدوین و دنبال کند تا به نتایج قابل قبولی دست یابد. بنده از این ایده که رئیس کل بانک مرکزی مستقل بوده و اختیار داشته باشد، به طور کلی حمایت می‌کنم و به نظرم هر کارشناسی حمایت می‌کند. هرچند با وجود این، همیشه گفته‌ام یک بانک مرکزی وابسته بهتر است که به دولت وابسته باشد تا به قوه قضائیه و یا به مجلس وابسته باشد. بالاخره دولت کار اجرایی را در اختیار دارد و هر روز با بانک‌ها در ارتباط است. از سوی دیگر باید در نظر داشت

که در مورد اختیارات رئیس کل بانک مرکزی، در همین قانون پیش‌بینی شده است که رئیس کل به نوعی اختیار و اقتدار بیشتری دارد؛ در نتیجه این موضوع به نتایج تصمیمات مؤثر و مثبت منجر می‌شود.

● اینکه بانک مرکزی بتواند در کنترل خلق پول بانک‌ها دارای اختیارات قانونی قوی‌تر و به‌روزتری باشد، چه میزان می‌تواند به کنترل چالش‌های اقتصادی از جمله تورم بینجامد؟

این یک اصل است که ریشه خلق پول توسط بانک‌ها، در بانک مرکزی است، یعنی بانک مرکزی وقتی که پایه پولی را گسترش می‌دهد و به عبارت عامه‌پسند پول چاپ می‌کند، این پول با در نظر گرفتن ضریب فزاینده پولی، بیشتر می‌شود. حال در این شرایط بانک مرکزی می‌تواند در ضریب فزاینده اثر بگذارد، به گونه‌ای که اگر بانک مرکزی و رئیس کل این بانک، قدرت جلوگیری از گسترش پایه پولی را داشته باشند، در نتیجه شاهد کنترل خلق پول، کنترل حجم نقدینگی و تورم هم خواهیم بود. حال اگر گام بعدی را هم مثل دهه‌شصت بردارد و میزان سپرده‌های قانونی بانک را افزایش دهد، نتیجه بهتری حاصل می‌شود؛ به گونه‌ای که با حمایت مجلس و قوه قضائیه و در راستای افزایش سپرده‌های قانونی در زمان‌های مورد نیاز، بانک مرکزی بتواند روی حجم نقدینگی و خلق پول در بانک‌ها اثر بگذارد؛ بنابراین ریشه تمام این موارد در بانک مرکزی است و اختیارات قانونی قوی‌تر می‌تواند تأثیرگذار باشد. اگر بانک مرکزی مستقل و مقتدر باشد و بتواند راهکارهای خودش، از جمله نظارت را بر اساس اصول نظارتی پذیرفته شده انجام دهد، به نظرم موهبت بزرگی برای کشور و حل چالش‌های نظام بانکی است.

● دستگاه‌های دولتی و وزارتخانه‌ها چقدر بر تقویت یا تضعیف استقلال بانک مرکزی تأثیرگذار هستند؟ دخالت در سیاست‌گذاری پولی، چه خسارت‌هایی برای اقتصاد ایران به همراه خواهد داشت؟

وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها، همگی

به دنبال گرفتن وام از شبکه بانکی هستند. یعنی کسی در اینجا نمی‌گوید که اقتصاد کشور الان نیازمند افزایش نرخ تسهیلات است. این دخالت‌ها به نظرم بشدت به حقوق سپرده‌گذاران بانکی ضربه می‌زند. بانک مرکزی باید در جایگاهی باشد که به طور مستقل، منافع سپرده‌گذاران انبوه کشور را در نظر بگیرد؛ این چیزی است که سال‌های سال است که فراموش شده و باید در قانون جدید از سوی بانک مرکزی به آن توجه شود. در حوزه نظارت بانک مرکزی، دفاع از منافع سپرده‌گذاران و اطمینان از اینکه بانک به سپرده‌گذاران خودش لطمه نمی‌زند؛ باید در اولویت تصمیمات برنامه‌ها باشد. به نظر می‌رسد در قانون جدید سعی شده است ترکیبی که برخی دولتی‌ها در شورایی همچون پول و اعتبار حضور و مطالبه داشتند، تغییر کند. ترکیب جدید برای جایگزینی شورای پول و اعتبار، ترکیب بدی نیست و می‌تواند در تصمیم‌گیری‌های بانک مرکزی مؤثر و مثبت باشد. در حوزه نظارت هم هیأت نظارت در نظر گرفته شده که اقدام خوبی است.

● هیأت عالی در ارکان جدید بانک مرکزی که جایگزین شورای پول و اعتبار می‌شود، نقش ویژه در تعیین سیاست‌های ارزی، پولی و اعتباری خواهد داشت. کارکرد این هیأت در طراحی و تدوین سیاست‌ها چگونه باید باشد؟ صرفاً تا حد یک تصمیم‌گیری بانکی مرکزی به چه نحو باید تدوین شود؟

ترکیبی که در قانون قبلی بوده، فوق‌العاده پر اشکال است، چرا که اعضای شورا همه مطالبه دارند. هر

شخص متولی یک دستگاهی است و برای دستگاه خودش مطالبه می‌کند، اما در قانون جدید تلاش شده است که این اشکالات برطرف شود و تغییر کند. گفته شده که اعضای هیأت عالی با مدل قبلی نخواهد بود؛ بلکه با مکانیزم دیگری تعریف شده و به این هیأت وارد می‌شوند. قرار است که در مورد سیاست‌های پولی کشور تصمیم بگیرند و وابستگی هم به دستگاهی ندارند. همچنین قرار است که غیرموظف باشند؛ یعنی این گونه نباشد که جزو بانک مرکزی و کارمند این بانک باشند.

آقای شیبانی رئیس کل اسبق بانک مرکزی یک زمانی می‌گفت بانک مرکزی، امپراطوری کارشناسان است یا باید باشد. باید کارشناسانی که در این بانک هستند، فارغ از همه مسائل، تصمیم بگیرند که چه سیاستی به اقتصاد کلان کشور کمک می‌کند. این موضوع در ادارات مختلف بانک مرکزی بررسی و یک پیشنهادی جمع‌بندی می‌شود با این فرض که اقتصاد کشور را یک گام به جلو می‌برد و به نتیجه می‌رساند. در نهایت این پیشنهاد را در هیأت عالی سیاست‌گذاری مطرح کنند تا به نتیجه برسند. به بیان دیگر، بانک مرکزی مستقل، اقتصاد کلان کشور را در نظر می‌گیرد و یک سیاست که در حال حاضر برای اقتصاد کشور مفید است را مصوب می‌کند و همه باید بپذیرند؛ بنابراین مسیری که سیاست درست از بدنه کارشناسی بانک مرکزی عبور می‌کند و از آنجا آماده تصمیم‌گیری می‌شود و در نهایت در یک شورای کارشناسی مستقل به نتیجه می‌رسد تا سیاست بانک مرکزی با اقتدار در دستور قرار بگیرد و همگان نیز بپذیرند.

● اگر بانک مرکزی قدرت جلوگیری از گسترش پایه پولی را داشته باشد، در نتیجه شاهد کنترل خلق پول، و تورم هم خواهیم بود



در حوزه نظارت بانک مرکزی، دفاع از منافع سپرده‌گذاران و اطمینان از اینکه بانک به سپرده‌گذاران خودش لطمه نمی‌زند، باید در اولویت تصمیمات و برنامه‌ها باشد



اگر بانک مرکزی قدرت جلوگیری از گسترش پایه پولی را داشته باشد، در نتیجه شاهد کنترل خلق پول، و تورم هم خواهیم بود



ایجاد برخی شوراهای جدید مانند شورای سیاست‌گذاری یا شورای تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری چقدر می‌تواند به بانک مرکزی در تدوین مقررات و قوانین مورد نیاز روز نظام بانکی کمک کند؟

بشر
اگر شرط مهم تصمیم‌گیری مستقل را برای این شوراهای جدید در نظر بگیریم، در نتیجه اقدامات این شوراها، می‌تواند شرایط و چالش‌های موجود نظام بانکی کشور را بهبود بخشد و در مسیر مؤثری قرار دهد. معتمد حوزه نظارت در بانک مرکزی نیز باید توجه داشت که نظارت یک تخصص است و یک سری ابزار و روش‌هایی دارد و اهدافی را دنبال می‌کند. به بیان دیگر حوزه نظارت، یک رسالتی را دنبال می‌کند و باید نظارت در اختیار بانک مرکزی باشد؛ چرا که نگاه کارشناسی به این موضوع دارد. باید تصمیم‌گیران بپذیرند که رئیس کل بانک مرکزی فرد آگاهی است و روش‌هایی که در حوزه اقتصادی و نظارت بانک مرکزی انجام می‌شود، بهترین روش‌هایی است که در حال حاضر با استفاده از افراد نخبه، تدوین و عملیاتی می‌شود.