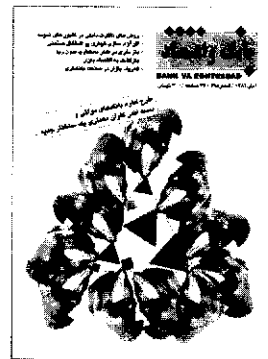


ارزیابی «طرح اداره بانک‌های دولتی» در گفت و گو با مجتبی کر دنوری

مدیر دبیرخانه شورای عالی بانکها

خام، اما مفید

تهیه کننده: محسن ایلچی



بانک اگرچه نگهدارنده مطمئنی برای وجوه مشتریان است، ولی نمی‌تواند وکیل خوبی برای سپرده‌گذار باشد. اکثر زعمای سیستم بانکی معتقدند که در این ۲۳ سال گذشته، بانکداری کشور زیاد پیشرفت نکرده و نیازمند دگرگونی است. به نظر من، از این جهت، اقدام اخیر مجلس در آرایه «طرح اداره بانک‌های دولتی» قابل توجه است.

● آیا این تصمیم مجلس، یک نقطه قوت است؟ چرا؟
□ به هر حال، انتظار این بود که خیلی زودتر از اینها این تصمیم اتخاذ شود و حالا که این امر اتفاق افتاده، باید به عنوان یک امر مثبت تلقی شود.

● یعنی انتظار بود که دولت پیشقدم اصلاحات سیستم بانکی شود؟

□ حالا، هر قوه‌ای، بالاخره این کار باید صورت می‌گرفت. البته قانون برنامه سوم توسعه بسترسازی چنین تدبیری را انجام داده بود. همین قدر که پیش‌بینی شد که تا ۴۹ درصد سهام بانک‌های دولتی به مردم واگذار شود و بانک‌های خصوصی تأسیس شوند، این به نوبه خود یک بسترسازی برای آرایه قوانین جدید بود.

● قبل از طرح نمایندگان هم طرح اصلاحات راهبردی سیستم بانکی از سوی مدیران عامل بانک‌ها تهیه و آرایه شده است. آیا آن طرح «نافی» طرح جدید نمایندگان کمیسیون اقتصادی مجلس است؟

□ می‌تواند مکمل این طرح جدید باشد، کماینکه تصمیمات مناسبی که در جریان تدوین آن طرح اتخاذ شد، اکنون در تکمیل طرح اداره بانک‌های دولتی مؤثر است.

● اما آگاهان امور بانکی معتقدند که این دو طرح در برابر هم قرار دارند و در جریان تدوین دو طرح، اهداف جداگانه‌ای دنبال شده است. طرح اصلاحات راهبردی در نظام بانکی چون از سوی مدیران عامل بانک‌ها تهیه شده است، به افزایش اختیارات مدیریتی در بانک‌های دولتی توجه داشته، و درست در مقابل آن، وقتی نیم نگاهی به طرح نمایندگان انداخته شود، متوجه می‌شویم که تلاشی شده است تا اختیارات مدیران عامل بانک‌ها تعدیل شود. نظر شما در این باره چیست؟

□ همانطوری که اشاره کردید، در طرح اصلاحات راهبردی به خواسته مدیران عامل بیشتر توجه شده است. و این مساله «طبیعی» است، چون طرح مزبور توسط مدیران عامل تدوین شده بود. ولی توجه داشته باشید که این گروه هم در حال حاضر، به

● جناب کر دنوری، لطفاً به عنوان یکی از مدیران بانکی که در جریان جزئیات رویدادهای اخیر سیستم بانکی در چند سال گذشته هستید، در ابتدا بفرمایید که طرح مجلس ناظر بر چه اصلاحاتی است؟

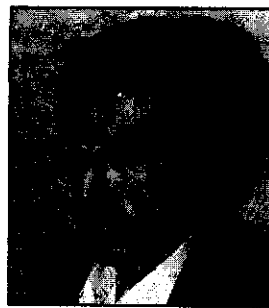
□ اگر بخواهیم به طرح مجلس توجه عمیقی داشته باشیم، لازم است که ابتدا به سابقه بانکداری، به ویژه پس از انقلاب نگاه‌های جمالی داشته باشیم. پس از آن که انقلاب اسلامی رخ داد، ۲۶ بانک خصوصی، دولتی و مختلط (با سرمایه ایرانی و خارجی) در یکدیگر ادغام و ملی شدند. در کوران انقلاب یکی از لبه‌های تیز حمله‌ها و انتقادات مردم همان نحوه فعالیت یا ربوی بودن نظام بانکداری بود و همین وضع باعث شده بود که شعب بانک‌ها هم مورد حمله قرار گیرند. مهمتر از اینها، بحث دارایی‌ها و سپرده‌های مردم نزد بانک‌های فعال بود که صاحبان آنها اکثراً فراری بودند و در نتیجه، مردم نگرانی شدیدی نسبت به عاقبت سپرده‌هایشان نزد سیستم بانکی داشتند. در نتیجه، منطقی‌ترین راهی که وجود داشت، همان ملی کردن بانک‌ها و ادغام آنها در یکدیگر در سال ۱۳۵۸ بود.

این تصمیم باعث گسترش سایه‌های امنیت بر منابع مالی مردم در بانک‌ها شد، اما از آن سو، مردم انتظار داشتند که اصلاحات دیگری هم در سیستم بانکی رخ دهد. به همین دلیل، در سال ۱۳۶۲، قانون بانکداری از آن حالت سنتی به حالت بانکداری غیرربوی یا اسلامی مبدل شد.

● قطعاً تغییر مقررات بانکداری به بانکداری اسلامی، یک رفرم نهایی نبود، چون در همان زمان همه بانک‌های کشور هم تحت نظام دولتی قرار گرفته بودند. پیامدهای این امر را چگونه ارزیابی می‌کنید؟

□ بانکداری با مدیریت دولتی چندان در تجانس نیست. امید این بود که خیلی پیش از اینها بانکداری از وضعیت دولتی خارج شود. الان چیزی حدود ۲۲ سال از آن زمان می‌گذرد و در حال حاضر، حدود ۱۵ هزار شعبه بانک دولتی در کشور وجود دارد و چیزی حدود ۱۶۵ هزار نفر پرسنل به طور روزانه در نظام بانکی کار می‌کنند، که حدود ۷۵ درصد از آنها هم در شعب بانک‌ها هستند و در برابر ارباب رجوع و مشتری قرار دارند، اما در قالب بانکداری دولتی، برای آرایه خدمات به مردم انگیزه کافی ندارند.

برای یک مدیر دولتی زیاد فرق نمی‌کند که چه مقدار از منابع و امکانات تحت اختیارش را مورد استفاده قرار داده است. در بانکداری اسلامی، بانک وکیل مردم است، اما چون در چارچوب مدیریت دولتی انگیزه‌های وجود ندارد و قوانین و مقررات محدودکننده دولتی هم ناظر بر تصمیمات مدیران است، بنابراین،



▲ کر دنوری: بانک دولتی اگرچه نگهدارنده مطمئنی برای وجوه مشتریان است، ولی نمی‌تواند وکیل خوبی برای سپرده‌گذار باشد.

مشکلات موجود سیستم بانکی واقفند.

● ولی آنها می‌خواستند که اختیاراتشان بر امکانات و منابع بانک را افزایش دهند؟

□ در طرح اصلاحات راهبردی بیشتر هدف بردن تصمیم‌گیری‌ها به داخل بانک‌ها بوده و خود بخود مدیریت بر منابع انسانی و مالی بانک نیز در آن مستتر است.

● آیا می‌توان این تلقی را داشت که این دو طرح، یعنی طرح اصلاحات راهبردی و طرح اداره بانک‌های دولتی، دو طرح «افراطی» و «تفریطی» هستند؟

□ در طرح اصلاحات راهبردی، نشانه‌هایی از تمایل مدیران عامل بانک‌ها برای افزایش اختیاراتشان وجود داشت، و به طور قطع، این امر به خاطر آن است که یک سری از کمبودهای مشهود فعلی را موجب مشکلات تشخیص داده‌اند.

● شما معتقدید که باید در طرح مجلس به این کمبودها و نکات مورد نظر مدیران عامل بانک‌ها اشاره می‌شد؟ ضمناً به نظر شما، نکات مثبت و نقاط قوت طرح مجلس در چیست؟

□ نظرم این است که مجلس هم از دیدگاه دیگری به این مسأله نگاه می‌کند. در طرح مجلس نگاه بر این است که استقلال بیشتری بین ارکان بانک بوجود بیاید و روح رقابت هم بیشتر شود. البته من اعتقادی به این ندارم که مطلب اینگونه بیان شود که در حال حاضر، طرح اصلاحات راهبردی می‌تواند برای اصلاح امور مفید واقع شود یا طرح مجلس؟ من نظرم این است که اقدام مجلس نقطه عطفی برای اصلاح امور و قوانین بانکی است و اگرچه این طرح «نایبخت» است، اما مجموعه‌ای از نکات مثبت و خوب هم در آن مشاهده می‌شود. ولی پس از ۲۳ سال، طرح موجود آن مطلوبیت مورد انتظار را ندارد، زیرا قانون اداره امور بانک‌ها در مقطع انقلاب با اهدافی تصویب شد و به حق هم در آن مسیر که هدف‌هایی چون حفظ سیستم بانکی و کنترل سپرده‌ها و ... را در برداشت، به صورتی موفق عمل کرد، ولی طرح جدید، همانطوری که گفته شده اگرچه بهتر از قانون موجود است، ولی در این زمان سیستم بانکی نیاز به اهداف جدیدتر و تحولات بیشتری دارد تا در عرصه جهانی هم حضور یابد که طرح فاقد این جنبه است و به عبارتی، هیچگونه آینده‌نگری در طرح به چشم نمی‌خورد. ولی به هر حال، طرح و نظر مجلس در مسیر جمع‌آوری نظریات و پخته کردن طرح می‌باشد.

● این طرح چگونه پخته می‌شود؟

□ نظریات مسوولان بانک‌های موجود، دولت، شورای عالی بانک‌ها، کارشناسان و ... جمع‌آوری می‌شود تا طرح نهایی به دست بیاید، ولی در آثار فعلی حول مطالب بخشی یا نسخه پیچیده شده، حرکت بازگشت و عقب‌گرد به گذشته هم مشاهده می‌شود که امیدواریم اینطور نشود و تصویر شفافی از آینده سیستم بانکی با رعایت امکان حضور در مجامع جهانی، ترسیم شود و به عنوان هدف در مدنظر قرار گیرد.

● حال بفرمایید که کمبودهای طرح چیست؟

□ همانطور که گفته شد، کمبودهایی در طرح وجود دارد، اما

برای اداره و مدیریت امور بانک‌ها از قانون کنونی اداره بانک‌های دولتی کامل‌تر است، البته برای همان هدف. با وجود این، نقطه ضعف هم دارد و نقطه ضعف این است که آینده‌ای را نشان نمی‌دهد و چشم‌اندازی را ترسیم نمی‌کند تا معلوم شود که بانک‌ها به کجا خواهند رسید. به عنوان نمونه، در برنامه سوم توسعه بر خصوصی‌سازی سیستم بانکی تصریح شده است و باید در طرح نمایندگان هم به این موضوع به طور جدی توجه شود. در مقطعی که مخابرات واگذار می‌شود، به طریق اولی بانک‌های ملی شده هم می‌توانند به مردم و در درجه اول به کارکنان خودشان واگذار شوند، چون این واگذاری به توسعه و شکوفایی بانک‌ها کمک خواهد کرد. حتی لایحه و قانون می‌توانند میزان نیاز و میزان دولتی بودن بانک‌ها را در آینده مشخص کنند و برای خصوصی شدن بقیه بانک‌ها هم برنامه زمان‌بندی بدهند. ولی به هر حال، منکر نکات مفید طرح هم نباید بود.

بنابراین، من اعتقادی به این ندارم که طرح نمایندگان مجلس طرح کاملی است، اما این طرح، اصلاحات را بسترسازی می‌کند و از چند جهت مفید است.

● از چه جهاتی این طرح مفید است؟

□ اول اینکه، بانک مرکزی را از قسمت اجرایی سیستم بانکی جدا می‌کند، یعنی اینکه بانک مرکزی را در جایگاه و وضعیت نظارتی خودش که می‌تواند مفیدتر باشد، قرار می‌دهد تا موجب کارایی سیستم بشود. از طرف دیگر، سیاست‌گذاری و اداره امور بانک‌ها را از حالت مشترک بودن خارج می‌کند و به داخل بانک‌ها می‌برد و اختیارات را به هیأت مدیره هر بانک می‌سپارد. در این صورت، بانک‌ها دارای مجامع عمومی مشترک نخواهند بود و هر بانک مجمع عمومی خودش را دارد و ارکان هر بانک مستقلاً کار خواهند کرد. البته باید تعریف شفافی هم برای وظایف و اختیارات آنها ارایه شود.

● اما یک سوال در همین جا پیش می‌آید: حذف شورای عالی بانک‌ها و واگذاری اختیارات این شورا به هیأت مدیره، در واقع، باعث ایجاد استقلال بانک‌های دولتی از بانک مرکزی می‌شود. آیا در شرایطی که نهاد بانک مرکزی خود دارای استقلال نیست، استقلال دادن به بانک‌های دولتی در زمینه سیاست‌گذاری باعث بروز یک سطح فاصله در سیاست‌گذاری‌های بانکی و اعتباری نمی‌شود؟ و آیا این رابطه ارگانیک که اکنون وجود دارد، از بین نمی‌رود؟

□ البته مستقل شدن بانک‌ها، جوابگو بودن را هم به همراه خواهد داشت که می‌تواند مفید باشد. در واقع، این اصلاحات وقتی می‌تواند موثر واقع شود که کلیه نهادها درگیر در طرح، در جایگاه واقعی خود قرار گیرند. مسلماً یک بانک مرکزی غیرمستقل و ضعیف شده نمی‌تواند موجب تحول شود، آنهم واحدی که وظیفه‌اش علاوه بر حفظ ارزش پول ملی، صیانت از سپرده‌های مردم و تضمین سلامت بانک‌ها می‌باشد. لذا هم مجلس و هم دولت اعتقاد دارند که بانک مرکزی باید تقویت شود و توان پیاده کردن وظیفه اصلی خودش، یعنی نظارت بر بانک‌ها را داشته



● یک سیستم بانکی غیرمستقل وجود دارد. اگر یک بانک تخصصی در کشور فعالیت می‌کند، بدان معنا نیست که این بانک، ممنوع یا قفلک وزارت خزانه یا دستگاه دولتی است.



باشد و غیر از این هم نمی‌تواند منطقی باشد.

اما اینکه بانکها فاصله خواهند گرفت، قاعدتاً نباید اتفاق بیفتد، چون وظایف فعلی شورای عالی بانکها عیناً به هیأت مدیره که مافوق مدیرعامل است، تفویض می‌شود و در نتیجه، سیاستگذاری به داخل بانک منتقل خواهد شد و مدیرعامل هم به عنوان بالاترین قدرت اجرایی بانک، مجری تصمیمات هیأت مدیره خواهد بود و هیأت مدیره هم بر او نظارت خواهد داشت.

● در طرح پیشنهادی مجلس صراحتاً ارکان نظام بانکی تعدیل شده و پیشنهاد شده است که جایگاه شورای عالی بانکها - یا آن وظیفه گسترده‌ای که در قانون به آن اشاره شده - از ارکان نظام بانکی حذف شود. اما از طرف دیگر، در طرح ۲۱ ماده‌ای مجلس اشاره‌ای به این نشده است که در صورت حذف شورا، وظایف مشروح شورای عالی بانکها به کدام رکن واگذار می‌شود؟ نظر شما در این مورد چیست؟

□ در طرح مجلس ارکان بانکها به سه رکن «مجمع عمومی»، «هیأت مدیره» و «بازرس قانونی» کاهش یافته است، در صورتی که در قانون کنونی ارکان نظام بانکی عبارتند از «مجمع عمومی»، «شورای عالی بانکها»، «هیأت مدیره»، «مدیرعامل» و «بازرس قانونی». و اما درباره انتقال وظایف فعلی شورای عالی بانکها به ارکان جدید باید توجه داشت که طرح مجلس هم اکنون مراحل بررسی کلیات را می‌گذراند و قطعاً در شور بعد به جزئیات وظایف ارکان هم اشاره خواهد شد.

● حال، به عنوان نماینده بانک مرکزی در کمیته بررسی‌کننده طرح مجلس، بفرمایید که نظر بانک مرکزی درباره این طرح چیست؟

□ آن چیزی که نظر بانک مرکزی و شورای عالی بانکها در جریان بررسی طرح نمایندگان بود، این است که مطلوبترین شکل این است که وظایفی که تاکنون بر عهده شورای عالی بانکها بوده، عیناً به هیأت مدیره بانکها باز گردد تا بانکها از آن حالت یکنواختی ناشی از وجود یک مجمع عمومی و یک شورا خارج شوند. بدین ترتیب، هر بانک هم قاعدتاً، مجمع عمومی خودش را خواهد داشت.

البته این‌ها کلیاتی است که اکنون بیان می‌شود و جزئیات آن به این مساله باز می‌گردد که نظریات مختلف گردآوری شود و در تدوین نهایی طرح لحاظ شود.

در این شرایط، هیأت مدیره بانک دیگر اسیر کار اجرایی نیست و سیاستگذاری بانک را هم در اختیار می‌گیرد. و این هیأت مدیره، یک هیأت عامل و مدیرعامل دارد که کار اجرایی را انجام می‌دهد.

در واقع، باید گفت که اصل قضیه ایجاد تفکیک در ارکان سیستم بانکی است که امری ضروری تشخیص داده شده است.

● در طرح مورد بحث ما اشاره‌ای به نقش و اختیارات مجمع عمومی بانکها نشده است و شما می‌گویید که اختیارات مجمع عمومی در شور دوم طرح در مجلس تعیین و تعریف می‌شود. به نظر شما، اگر کلیه اختیارات مجمع عمومی به هیأت

مدیره‌ها واگذار شود، پس نقش مجمع عمومی در اداره بانکهای دولتی چه خواهد بود؟

□ مجمع عمومی بانکها همانند سایر مجامع عمومی شرکتها، طبق قانون تجارت، یک سری وظایف مشخصی دارد. تعیین اعضای هیأت مدیره، تصمیم‌گیری درباره افزایش سرمایه بانکها، تصویب ترازنامه بانکها، تصویب بودجه، تصمیم‌گیری راجع به تعیین خط مشی برای اداره بانکها از جمله وظایف مجمع عمومی است. بقیه کارها هم به دو قسمت تقسیم می‌شود که بخش سیاستگذاری مختص هیأت مدیره است و امور اجرایی هم وظیفه هیأت عامل خواهد بود.

● آیا در جریان بازنگری این طرح، در خصوص نحوه ارتباط هیأت مدیره و هیأت عامل که موضوع حساسی است، نکاتی مورد توجه قرار گرفته و مطرح شده است؟

□ دقیقاً همینطور است، و این نکته با اهمیتی است که باید به آن توجه شود، چون موفقیت اجرای طرح را تضمین می‌کند. هیأت عامل و یا هیأت اجرایی باید با هیأت مدیره یا هیأت ستادی بانک در تعامل باشد. در اینجا یک نگاه وجود دارد حاکی از این که هیأت عامل باید کاملاً مستقل باشد، البته باید توجه داشت که مدیرعامل نمی‌تواند کاملاً مستقل از هیأت مدیره باشد، چون طبق قانون، مدیرعامل می‌تواند خودش عضو هیأت مدیره هم باشد. نظر دیگر این است که مدیرعامل می‌تواند علاوه بر عضویت در هیأت مدیره، مدیرعامل یا ریاست هیأت عامل باشد که به هر حال، نظر و دیدگاه دیگری است.

● البته در طرح اشاره شده است که برای آن که هیأت مدیره بانک به قدرت و اقتدار مدیریتی خودش دسترسی پیدا کند، نباید چنین چیزی وجود داشته باشد.

□ بله، البته این نکته بستگی به تصمیم نهایی نمایندگان دارد.

● پیشنهاد بانک مرکزی در این مورد چیست؟
□ بانک مرکزی نظر خود را در چارچوب نظر شورای عالی بانکها ابراز کرده و معتقد است که یک فرد نباید در آن واحد و به طور همزمان دو سمت داشته باشد، یعنی هم مدیرعامل و هم رییس هیأت مدیره باشد.

● چرا؟
□ چون باعث تکرار وضع فعلی خواهد شد و جایگاه هیأت مدیره را تضعیف خواهد کرد.

● پس چرا طراحان طرح اصلاحات راهبردی معتقدند که هر دو سمت باید در اختیار یک فرد باشد؟

□ چون مدیران عامل معتقدند که این کار باعث تسریع در امور می‌شود و ترجیح می‌دهند که مدیرعامل اختیارات بیشتری داشته باشد.

● آیا می‌توان این تفسیر را ارایه کرد که خمیرمایه طرح

○ طرح مجلس پیام دارد؛ بخش خصوصی هم باید در مجمع عمومی بانکها حضور داشته باشند. این یک پیام است.

○ واکنش وزیران نسبت به طرح مجلس این است که اکثر وزیران هوادار به عهده گرفتن ریاست مجمع عمومی بانکهای تخصصی هستند.

مجلس همین است که اختیارات مدیران عامل تعدیل شود؟

□ ببینید، طرح مجلس چند پیام دارد که یکی از آنها همین نکته‌ای است که شما به آن اشاره کردید. در ۲۳ سال گذشته حالتی وجود داشته است که مدیر عامل همه کاره بانک بوده و ریاست هیأت مدیره بانک را هم در اختیار داشته، اما برداشت فعلی مجلس این است که برای سلامت کار، بهتر است که مدیر عامل به طور همزمان رییس هیأت مدیره نباشد. ولی از آن طرف می‌بینید که نظر مدیران عامل بر عکس این است، یعنی آنها اعتقاد دارند که اگر مدیر عامل یک بانک تماماً رییس هیأت مدیره هم باشد، تصمیمات و اجرای کار به صورت یکپارچه خواهد بود.

● واکنش مدیران عامل بانک‌ها نسبت به این طرح چه بوده است؟

□ رویهمرفته، مدیران عامل بانک‌ها این طرح را طرح مفیدی می‌بینند.

● چرا مفید می‌دانند؟ آیا از این جهت که حذف شورای عالی بانک‌ها را پیشنهاد کرده است؟

□ مدیران عامل بانک‌ها از این نکته طرح نمایندگان مجلس استقبال می‌کنند که ارکان نظام بانکی را تعدیل کرده و شورای عالی بانک‌ها از ارکان نظام بانکی حذف می‌شود، اما وقتی صحبت بر سر این به میان می‌آید که مدیر عامل را هیأت مدیره انتخاب کند و مدیرعامل نتواند به طور همزمان رییس هیأت مدیره باشد، آنها با طرح مخالفت می‌کنند. علت مخالفت مدیران عامل با این نظریه هم این است که اعتقاد دارند این مساله یک مقداری با فرهنگ کاری ما ایرانیان همسو نیست و در عمل هم شوراهای شهر را مثال می‌زنند که هیچ‌گاه کارشان روی اصول پیش نمی‌رود و به طور نایم میان شهرداری‌ها و شوراهای شهر اختلاف وجود دارد.

● آیا نکته دیگری هم در خصوص مزایای اجرای این طرح به نظرتان می‌رسد؟

□ همین قدر که امروز تصمیم گرفته شده است که هر بانکی به تنهایی مسوول عملکرد خودش باشد، نکته مثبتی است. در حال حاضر، شورای عالی بانک‌ها، تصمیمی را می‌گیرد و سایر بانک‌ها مجبورند به صورت یکنواخت آن تصمیم را اجرا کنند. حال اگر به هر بانکی اجازه داده شود که ایده و ابتکارات جدیدی را به کار بندد، مسلماً باعث توسعه نظام بانکی کشور خواهد شد.

● در طرح نمایندگان به این نکته هم صراحتاً اشاره شده است که رییس هیأت مدیره یا مدیر عامل می‌تواند از میان کارشناسان برگزیده شود و پیشنهاد شده است که شمار اعضای هیأت مدیره تا ۱۸ عضو باشد. آیا ورود این تعداد کارشناس مستقل به ترکیب هیأت مدیره اندکی با شیوه تصمیمات مدیریتی و فرهنگ کاری در سیستم بانکی مغایر نیست؟

□ می‌تواند باشد. همانطوریکه اشاره کردم، در این طرح یکسری نکاتی منظور شده است که از نظر تئوری شاید با تئوری‌های روز دنیا همخوان باشد، اما باید کاری کنیم که در اجرا نیز مشکلی نداشته باشد. اینکه آیا این تعداد متخصص برای

قرار گرفتن در هیأت مدیره بانک‌ها وجود دارد یا خیر؟ از نکاتی است که در مرحله عملیاتی شدن قانون باید به آن توجه داشت.

● در ایران، وجود ارتباط ارگانیک میان وزارتخانه‌ها با بانک‌های دولتی خیلی مؤثر است، حتی برخی از وزارتخانه‌ها گلابه دارند که چرا در شورای پول و اعتبار نماینده ندارند. این را به خاطر این مطرح کردم که در طرح نمایندگان مجلس به صراحت ترکیب اعضای مجمع عمومی بانک‌ها تغییر یافته و پیشنهاد شده است که وزیران اقتصادی در مجمع عمومی جای خود را به سه کارشناس و دو وزیر اقتصادی بدهند. آیا در صورت اجرای این طرح، این تغییرات گسترده موجب مخالفت دستگاه‌های اجرایی نخواهد شد؟ این سوال بدین دلیل مطرح می‌شود که اقتصاد ایران بسیار سیاسی است.

□ باید دید که حضور هفت نفر وزیر اقتصادی در مجمع عمومی تا چه اندازه باعث اثربخشی تصمیمات این نهاد در روند تصمیم‌گیری‌ها شده است. البته ما نمی‌توانیم به طور صریح راجع به وضع گذشته قضاوت کنیم، چون در شرایط قبلی هم به هر حال، نمایندگان وزرا در شورای عالی بانک‌ها حضور داشتند و خلأ حضور وزیران را در مجمع پر می‌کردند. شاید یکی از علت‌هایی که مجلس این طرح را ازایه کرده، این است که معتقدند سیستم بانکی در حد مورد نظر کارایی نداشته است و وجود ایراداتی از جمله وجود مجمع عمومی با چنین ترکیبی باعث شده است که چنین پیشنهادی را ازایه کنند.

یکی دیگر از ایراداتی که به ذهن نمایندگان رسیده، این است که بانک مرکزی نباید هم سیاستگذار و هم ناظر بر اجرای سیاست‌ها باشد.

● آیا ورود سه نفر کارشناس به مجمع عمومی بانک‌ها را می‌توان چنین تلقی کرد که بخش خصوصی وارد ترکیب این نهاد - که اکنون در اختیار دولت است - شده است؟

□ من فکر می‌کنم همینطور است. پیام طرح مجلس هم این است که باید جای بخش خصوصی در مجمع عمومی بانک‌ها باز شود.

● چنانچه طرح مجلس نهایی و تبدیل به قانون شود، در توسعه بخش خصوصی در نظام بانکداری ایران نقش زیادی خواهد داشت؟

□ مسلماً اعضای مزبور می‌توانند در این مسیر حرکت کنند.

● آیا مقصودتان این است که سه نفر کارشناسی که در ترکیب مجمع عمومی بانک‌ها حضور خواهند داشت، می‌تواند از منافع بخش خصوصی در این رکن دفاع کنند؟

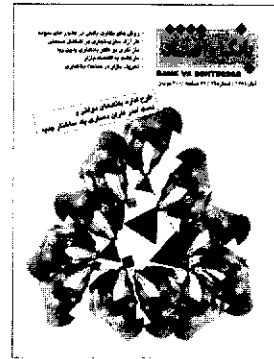
□ بله، این کارشناسان می‌توانند نماینده سهامداران بانک باشند، کمالینکه در حال حاضر هم وزیران به عنوان نماینده سهامداران بانک‌های دولتی در مجمع عمومی حضور دارند.

● در طرح نمایندگان مجلس به این مساله اشاره شده است که سهام کلیه بانک‌ها متعلق به دولت است. بنابراین، در



○ آیا «طرح اصلاحات راهبردی سیستم بانکی» با «طرح اداره بانک‌های دولتی» در برابر یکدیگر قرار دارند و به دنبال اهداف جداگانه‌ای هستند؟

○ طرح‌های اصلاحی در صورتی می‌توانند مؤثر و مفید باشند که کلیه نهادهای ذریع در طرح، در جسیابگاه واقعی خودشان قرار بگیرند.



فعالیت می‌کنند، صحبت می‌کند و اشاره شده که سهام این بانکها متعلق به دولت است، چطور می‌شود که یک بانک دولتی با مقررات غیردولتی اداره شود؟

□ ماهیت کاربانکی، چنین شرایطی را می‌طلبد.

● شما چنین ماده ای را در طرح مشاهده کرده اید؟

□ بله، اعمال برخی قوانین جاری شرکت‌های دولتی، بر بانکها، در شرایطی که قسمت اعظم دارائیهایشان از سپرده های مردمی است، جایز نیست، پس این از نکات مثبت طرح می باشد.

● آقای کردنوری! واکنش دولت نسبت به مواد طرح

مجلس چیست؟

□ تا آنجایی که در جریان پیشنهادهای وزرا هستیم، ملاحظه می‌کنیم که در این شرایط، اکثر وزیران، به ویژه وزرای که دستگاه اجرایی‌شان با یک بانک تخصصی همکاری و سیاستگذارهای مشترک دارد، خواستار به عهده گرفتن ریاست مجمع عمومی بانک مربوط به حوزه فعالیت خودشان هستند. در واقع، بیشتر آنها از این مسیر وارد شده‌اند.

● به نظر شما، این مسیر منطقی است؟

□ به نظر من، این پیشنهاد در مورد بانکهای توسعه‌ای و تخصصی (مثل بانک مسکن، کشاورزی و صنعت و معدن) منطقی است، چون اگر این بانکها در سیاستگذاری‌های خود از وزارتهای مربوطه دور شوند، به موازی کاری روی خواهند آورد. به نظر من، این یکی از نکاتی است که حتی باید در کلیات طرح دیده شود.

● در واقع، دستگاههای اجرایی یا وزیران به این نتیجه

رسیده‌اند که حال که مجمع عمومی بانکها چند پاره و تکه تکه شده و هر بانک مجمع عمومی خود را دارد و صندوق کنونی آنها در مجمع عمومی هم به کارشناسان سپرده شده است، حداقل ریاست مجمع عمومی بانکهای تخصصی را بر عهده بگیرند. این طور نیست؟

□ علت این است که در طرح مجلس این حق به آنها داده نشده است.

● چون نمایندگان در طرح پیشنهاد داده‌اند که وزیر

اقتصاد در همه مجامع عمومی بانکها، ریاست مجمع را بر عهده داشته باشد.

□ بله، دقیقاً همینطور است. ریاست وزیر اقتصاد در همه مجامع بانکی دولتی مشترک است و یک وزیر دیگر هم به انتخاب هیأت وزیران برای مجمع عمومی هر بانک انتخاب می‌شود.

● سوالی که اینجا پیش می‌آید، این است که در واقع، تنها

عامل هماهنگ کننده مجمع عمومی ۹ بانک، همین وزیر اقتصاد خواهد بود و دیگر اعضای مجامع عمومی بانکهای مختلف هیچ‌گونه رابطه ارگانیک و سازمانی با یکدیگر نخواهند داشت، در حالی که اکنون مجمع عمومی بانکها و به ویژه شورای عالی

چنین شرایطی که سهام کلیه بانکها در اختیار دولت باقی می‌ماند، چه ضرورتی دارد که سه تن کارشناس مستقل در ترکیب مجمع عمومی باشند؟ این کارشناسان نماینده کدام سهامدار هستند؟

□ بله، از جمله پیشنهادهای بانک مرکزی این بود که یک ماده به طرح اضافه شود، به نحوی که سهام بانکها را به تدریج از طریق بورس به مردم عرضه کنند، و در مقابل، به آن میزانی که سهامدار بخش خصوصی به سیستم بانکی آمد، در مجمع هم نماینده داشته باشد.

● این ماده در واقع جزو پیشنهادهای بانک مرکزی است و

در خود طرح نمایندگان نیست.

□ بله، این پیشنهاد بانک مرکزی است.

● شما در ابتدای مصاحبه گفتید که این طرح براساس بسترسازی‌های برنامه سوم تهیه شده است. اما در طرح مجلس آمده است که سهام بانکهای دولتی در اختیار دولت باقی بماند، در حالی که قانونگذار در برنامه سوم توسعه تصریح دارد که سهام بانکها به مردم واگذار شود. آیا وجود ماده مزبور در طرح نمایندگان مجلس با روح قانون برنامه سوم توسعه مغایر نیست؟ به ویژه آنکه نمایندگان در شرایطی این پیشنهاد را ارایه کرده‌اند که زمینه عرضه سهام بانکهای دولتی (به غیر از بانک ملی) در بورس تهران در حال فراهم شدن است.

□ بله، یکی از نقاط ضعف طرح همین است که همسویی اش با قانون برنامه توسعه کم‌رنگ است. این کمبودی است که در طرح نهایی که در مجلس تصویب می‌شود، باید به آن پرداخته شود و باید این خلأ را پر کرد.

● یکی از ابهاماتی که در طرح اداره بانکهای دولتی به

چشم می‌خورد، این است که در طرح اشاره شده است که سهام بانکهای دولتی در اختیار دولت باقی می‌ماند، اما در ماده‌ای دیگر پیشنهاد شده است که بانکها از شمول قوانین و مقررات حاکم بر دولت و شرکت‌های دولتی و قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان مستثنا هستند. چطور امکان دارد در وضعیتی که کلیه سهام بانکها متعلق به دولت است و بانکها دولتی هستند، از اجرای قوانین حاکم بر دولت مستثنا باشند؟ آیا این یک تناقض آشکار در طرح نیست؟

□ اگر شما به عنوان خود طرح (طرح اداره بانکهای دولتی) توجه بکنید، می‌بینید که این طرح برای اداره بانکهای دولتی است، یعنی تا جایی که بانک دولتی است، مشمول این قانون است. پس کلیت ندارد.

● در طرح به چنین مساله‌ای اشاره نشده، بلکه عملاً آمده

است که بانکها از شمول مقررات دولتی و قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت و ... مستثنا هستند.

□ بله، منظور بانکهای دولتی هستند.

● اما طرح در رابطه با همین ۹ بانک دولتی که وجود دارند و

□ اگر به دنبال اصلاحات در سیستم بانکی هستیم، در ابتدا نیازمند یک بانک مرکزی توانمند و مقتدر خواهیم بود، به نحوی که بر همه بانکها اشراف داشته باشد و بتواند وظایف عمومی و اصلی خودشن را به خوبی انجام دهد.

بانک‌ها نقش هماهنگ کننده بانک‌ها با یکدیگر را به عهده دارند. آیا این برداشت صحیح است؟
□ بله، درست است.

راس یک مثلث، یعنی کارکنان بانک‌ها، دولت (وزارت کار، قوانین کار و ...) و بانک‌ها تعیین می‌شد و در تصمیم‌گیری‌ها هم تأثیر بسزایی داشت.

● یک سوال دیگر اینکه، شما می‌گویید اعطای ریاست مجمع عمومی بانک‌ها، به ویژه بانک‌های تخصصی، به وزیران مربوطه منطقی است، چون امکان دارد که در اجرای سیاست‌های بخشی موازی کاری صورت بگیرد. اما آیا درست است که سیاست‌های کاری یک بانک توسط یک وزارتخانه تنظیم شود؟ آیا این وضع به اصل استقلال سیاستگذاری هیأت مدیره بانک‌ها که در روح طرح به چشم می‌خورد، لطمه وارد نمی‌کند؟

● شما فکر می‌کنید که راه‌اندازی «کانون بانک‌ها» ضروری است؟
□ صددرد، چون آن روزی که «کانون» منحل شد، بانک‌های خصوصی دیگر وجود نداشتند و همه بانک‌ها ملی و دولتی شده بودند و یک شورای عالی بانک‌ها هم همه این وظایف را انجام می‌داد، اما امروز راه‌اندازی کانون بانک‌ها می‌تواند بانک‌های خصوصی و دولتی را به یکدیگر نزدیکتر کند.

□ ببینید، یک برداشت غیر صحیح که وجود دارد، همین است. اگر یک بانک تخصصی در کشور فعالیت می‌کند، بدان معنی نیست که این بانک، صندوق وزارتخانه است. در واقع، این بانک مقداری دارایی و سرمایه دارد اما حجم بالایی از سپرده‌های این بانک هم سپرده‌های مردمی و بخش غیردولتی است. پس صرف مالکیت و مدیریت بر این منابع، این اجازه را به دستگاه‌های اجرایی و دولت نمی‌دهد که بانک را قفلک وزارتخانه بدانند.

● آیا در حال حاضر، هیچ ارتباط ارگانیک و سازماندهی شده‌ای میان بانک‌های خصوصی و دولتی وجود دارد؟
□ این کانون می‌تواند همین گونه ارتباط‌ها و هماهنگی‌ها را برقرار کند و مفید باشد.

● براساس اطلاعات شما، چه میزان از منابع بانک‌های دولتی، منابع مردمی و بخش غیر دولتی است؟
□ در بانک‌های تجاری چیزی بالای ۹۵ درصد غیردولتی است، و یکی از برداشت‌های دولتی هم این است که از این منابع می‌توان برای مقاصد و اهداف دستگاهی استفاده کرد، که نباید اینطور باشد.

● یک سوال دیگر این است که چنانچه شورای عالی بانک‌ها حذف شود و فقط وزیر دارایی در تمام مجامع عمومی بانک‌ها حضور داشته باشد، موضوع ارتباط و نظارت بانک مرکزی بر بانک‌های دولتی چه خواهد شد؟ چون در این حالت، بانک‌ها به طور کلی در زیر مجموعه وزارت اقتصاد قرار می‌گیرند و شورای عالی بانک‌ها هم که ریاست آن بر عهده بانک مرکزی بود، دیگر فعالیتی ندارد و اختیاراتش هم به هیأت مدیره‌ها واگذار شده است؟

● به نظر می‌رسد که یکی از خلأهای موجود در طرح، این است که هیچ نهادی مسؤلیت یا وظیفه هماهنگی میان مجامع عمومی بانک‌ها را بر عهده ندارد.

□ ولی قانونی که بر عملیات نظام بانکی حاکم است، با این قانون اداره بانک‌های دولتی یکی نیست. آن چیزی که نظام بانکی باید به عنوان یک قانون از آن تبعیت کند، قانون پولی و بانکی است. قانون پولی و بانکی کشور بانک‌ها را ملزم می‌کند که وظایف قانونی خود را در قبال بانک مرکزی انجام دهند. در آنجا است که به وظایف نظارتی بانک مرکزی اشاره شده است، وظایفی در زمینه نظارت، نحوه حسابداری بانک‌ها، عملیات بانکی، کارمزدهای بانکی و سایر امور.

□ شاید همین امر که وزیر امور اقتصادی و دارایی رییس همه مجامع است، خود به خود باعث هماهنگی در سیاستگذاری‌ها شود. از طرف دیگر، شاید یکی از دلایلی که این طرح مجامع مختلفی را برای بانک‌ها در نظر گرفته، این است که بانک‌ها دارای تصمیمات و سیاستگذاری‌های یک شکل نباشند، و هماهنگی میان بانک‌ها در محل دیگری محقق شود.

● اما در قانون پولی و بانکی اشاره‌ای به روابط ارگانیک و سازمانی بانک‌ها نشده و در طرح نمایندگان هم این خلأ وجود دارد.

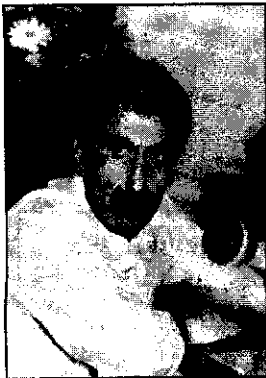
● مثلاً کدام محل؟
□ در دوره‌های گذشته «کانون بانک‌ها» در ایران فعالیت می‌کرد و در سایر کشورها هم انجمن بانکداران فعال هستند.

□ به نظر من، این طرح جدید یک بسترسازی است برای اینکه بانک‌ها تجهیز شوند تا قانون پولی و بانکی بهتر اجرا شود. درست است که در این میان یکسری از اختیارات بانک مرکزی گرفته شده است، ولی این اختیارات، اختیارات مدیریتی و عملکردی خاص بانک‌های مرکزی نیست، بلکه اختیاراتی به بانک‌ها واگذار خواهد شد که برای سیاستگذاری در اداره امور داخلی بانک‌ها مفید است.

● «کانون بانک‌ها» در واقع، محل غیر رسمی برای «لابی» و تبادل تصمیم است؟

من معتقدم که اگر به دنبال اصلاحات در سیستم بانکی هستیم و قصد تقویت و توانمند کردن بانک‌ها را داریم، در ابتدا نیازمند یک بانک مرکزی توانمند و مقتدر هستیم، به نحوی که با کنترل و نظارت مستمر خود، بتواند وظایف عمومی و اصلی خودش

□ می‌توان به آن جنبه رسمی داد. در گذشته و در سال‌های قبل از انقلاب، کانون بانک‌ها کاملاً رسمی بود و اساسنامه‌اش توسط شورای پول و اعتبار تنظیم می‌شد. رییس کانون هم دارای شخصیت حقوقی و سیاسی بود و در شورای پول و اعتبار عضویت داشت. در واقع، در این محل، خواسته‌ها و منافع و سیاست‌های سه



▲ نقطه ضعف طرح جدید، عدم آینده‌نگری است و چشم‌انداز آینده را ترسیم نمی‌کند.

□ بله، باید راهکارهایی را پیدا کرد. باید قبل از اینکه دولت سیاستی و برنامه‌ای را به سیستم بانکی تحمیل کند، دلایل مقاومت سیستم را مورد بررسی قرار دهد. ولی به هر حال، تا زمانی که بانکداری ما بانکداری دولتی است، بانک‌ها جزئی از دولت خواهند بود. یکی از نکات مثبت این طرح هم این است که حجم این گونه سیاست‌های تحمیلی به سیستم بانکی را کاهش می‌دهد.

● و در پایان؟

□ ما بحث خودمان را پیرامون طرحی انجام دادیم که فعلاً خام است و نمی‌تواند بدون بررسی و نظریه‌پردازی و نظرخواهی کارشناسان پخته شود. رویهم‌رفته، این طرح اگرچه خام است، اما مفید است. این طرح از این جهت خام است که ترکیب مجمع عمومی و ارتباط آنها با یکدیگر و سایر موارد آن روشن نیست، اما نکته مثبت طرح این است که تهیه کنندگان طرح در جلسات مشترک در باره آنچه پیشنهاد شده است، پافشاری شدید ندارند و اگر نظر صائب‌تری را دریافت کنند، به آن عنایت می‌کنند.

● ضمن تشکر از شما، امیدواریم همین نکته مثبتی که الان اشاره کردید، موجب بررسی جامع طرح اداره بانک‌های دولتی و دستیابی به ترکیبی کارآمد و شایسته شود.

را مانند مهار تورم، حفظ ارزش پول، سلامت سیستم بانکی و غیره به خوبی انجام دهد.

● آیا معتقدید که برای اصلاح سیستم بانکی، استقلال

بانک‌های دولتی مقدم بر استقلال بانک مرکزی است؟

□ خیر، استقلال بانک‌های دولتی مقدم بر استقلال بانک مرکزی نیست، کما اینکه خروج بانک مرکزی از ارکان اجرایی بانک‌ها، مثل شورای عالی بانک‌ها، موجب استقلال بیشتر بانک مرکزی در اجرای وظایف مهم‌ترش، یعنی نظارت و کنترل بانک‌ها خواهد شد.

● پس این دو لازم و ملزوم هستند؟

□ شکی نیست. ما الان شرایطی را داریم که با امنیت بانک‌های خصوصی به بازار پول، نظارت بانک مرکزی باید دقیق‌تر شود. در بخش دولتی یکسری محدودیت‌هایی برای مدیران و کارکنان وجود دارد، ولی در بخش خصوصی که اینطور نیست. بنابراین، امکانات نظارتی بانک مرکزی باید تقویت شود.

● اما در حال حاضر، دولت یکسری از سیاست‌های اعتباری را به بانک مرکزی تحمیل می‌کند و بانک مرکزی هم دارای استقلال نیست.



نقد و بررسی «طرح اداره بانک‌های دولتی»

غلامحسین بزرگمنش

ژوئیه‌شگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

مقدمه

هنگامی که در ۱۴ اردیبهشت ۱۳۰۶، دو سال پس از تأسیس نخستین بانک ایرانی با نام بانک پهلوی قشون که بعدها به بانک سپه تغییر نام یافت، «قانون اجازه تأسیس بانک ملی ایران برای پیشرفت امر تجارت و فلاح و زراعت و صنعت» به تصویب مجلس شورای ملی رسید، قانونگذار در هیچیک از مواد آن اشاره‌ای به شکل حقوقی بانک نکرده بود. در ۳۰ تیر ۱۳۰۷ کمیسیون عدلیه مجلس شورای ملی ماده واحده‌ای را با عنوان «قانون اجازه عدم رعایت ماده ۲۷ و قسمتی از ماده ۴۴ قانون تجارت نسبت به تشکیلات و اساسنامه شرکت سهامی بانک ملی ایران و شرکت سهامی بانک پهلوی» به تصویب رساند که شاید اولین باری بود که در قوانین به شکل حقوقی این دو بانک اشاره می‌شد. در ماده ۱ از «قانون اساسنامه بانک ملی ایران» مصوب ۱۳۱۷/۵/۲۲ مجلس شورای ملی چنین می‌خوانیم: «بانک ملی ایران که به موجب قانون ۱۴ اردیبهشت ماه ۱۳۰۶ تشکیل شده،

بنگاهی است به صورت شرکت سهامی که... با وجود این، تا سال ۱۳۳۴ قانونی که به نحوه تشکیل و اداره بانک‌ها و وظایف آنها بپردازد و به طور کلی، مقررات خاصی که ناظر و کنترل‌کننده عملیات اعتباری باشد، در ایران وجود نداشت. اولین قانون بانکداری هم با عنوان «لایحه قانونی بانکداری» در پنجم تیر ماه ۱۳۳۴ به تصویب کمیسیون‌های مشترک مجلسین رسید. فصل اول این قانون به تأسیس بانک اختصاص داشت و در اولین ماده این قانون آمده بود: «بانک، مؤسسه‌ای است که به صورت شرکت سهامی مطابق قانون تجارت تشکیل شده و بر اساس مواد این قانون به عملیات بانکی اشتغال ورزد.»

دومین قانون ناظر بر فعالیت‌های بنگاه‌های اعتباری با نام «قانون بانکی و پولی کشور» در ۱۳۳۹/۳/۷ توسط کمیسیون‌های مشترک دارایی و دادگستری مجلسین به تصویب رسید که در فصل چهارم آن، با عنوان بانکداری، به شکل حقوقی مجاز برای تأسیس بانک، میزان سرمایه و نوع سهام، انواع فعالیت‌های ممنوع برای

○ یکی از ایرادات لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها، یکسان بودن اعضای مجمع عمومی همه بانک‌ها بود که با طرح جدید برطرف شده است.