

پیرامون طرح قانون بانک مرکزی

مجتبی کردنوری

اخیراً طرحی به وسیله گروهی از نمایندگان مجلس تحت عنوان "پیش نویس طرح قانون بانک مرکزی همراه با دلایل ضرورت بازنگری اساسی و مهندسی مجدد قانون پولی و بانکی کشور" تهیه شده و آماده ارایه به مجلس می‌باشد. مقدمه این طرح، نگاهی گذرا به تاریخچه نظام پولی و مالی کشور دارد و قوانین حاکم بر بانکداری کشور، از قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ به بعد را به چالش کشیده و نفی نموده است و اعتقاد دارد: "روح حاکم بر قوانین موجب شده است که ارکان تصمیم‌گیری در بانک مرکزی و سایر بانک‌ها، روند دولتی تر شدن به خود گیرد و این وضعیت با اصول پذیرفته شده جهانی مغایرت دارد."

در فصل سوم طرح، چیدمان پیشنهادی برای ارکان بانک مرکزی معرفی شده، به نحوی که هیأت امنای بانک مرکزی به عنوان بالاترین رکن بانک، متشکل از رؤسای قوای سه‌گانه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام و رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران می‌باشد. هیأت سیاستگذاری و نظارت هم با ۱۲ عضو جایگزین شورای پول و اعتبار شده است. در انتخاب اعضای این هیأت، رؤسای قوای سه‌گانه هر کدام سه عضو و رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن دو عضو را برای تصویب و صدور حکم به هیأت امنای پیشنهاد می‌نمایند. انتخاب هفت‌ساله اعضای سایر ارکان شامل رئیس کل، هیأت مدیره، هیأت نظارت بر بانک‌ها و هیأت نظارت بر اندوخته اسکناس بانک مرکزی نیز در انحصار و ترجیحاً عهده افراد عضو هیأت سیاستگذاری و نظارت گذاشته شده است.

طرح پیشنهادی "قانون بانک مرکزی" دو پیام مهم دارد: اول اینکه، جایگاه کلیدی بانک مرکزی در اقتصاد کشور را به طور شفاف بیان نموده و مضافاً اشاره‌ای نیز به اهداف مشترک این نهاد اقتصادی و مردمی در موضوعات حفظ ارزش پول ملی، نظارت بر صحت عملکرد نهادهای پولی و مالی و کمک به رشد اقتصادی کشور دارد که این سخنان به ندرت از زبان مسوولان تصمیم‌گیر مملکت شنیده شده است و دوم اینکه، نقد مجلس در مورد روند دولتی‌تر شدن تصمیمات مسوولان بانکی در لوای قوانین بعد از سال ۱۳۵۱ نکته‌ای صحیح است که ریشه بسیاری از مشکلات موجود نظام بانکی از قبیل افزایش مطالبات بانک‌ها از دولت و



در فصل سوم طرح، چیدمان پیشنهادی برای بانک مرکزی معرفی شده است.

بخش خصوصی و خصوصاً مطالبات معوق بانک‌ها است و قابل تأمل است، و هرچند که بارها و بارها بیان گردیده ولی هیچگاه گوش شنوایی برای آن نبوده است.

در ارتباط با تاریخچه آورده شده در مقدمه طرح نیز تذکر این نکته ضروری است: که اولین قانون بانکداری کشور تحت عنوان "قانون بانکی و پولی کشور" که قانونی کارا و جامع در زمان خود بود و در سال ۱۳۳۹ و هم زمان با تأسیس بانک مرکزی ایران تهیه شد و به تصویب مجلس رسید، از چشم تهیه‌کنندگان طرح به دور مانده. این قانون که یک دوره ۱۳ ساله موفق در اداره بانک‌های کشور را در پیرونده خود دارد، یکی از قوانین مادر محسوب می‌شود که در زمینه تخصصی بانکداری، کاربرد زیادی داشته و با وجود تغییرات و اصلاحات مقطعی که بیشتر مصلحتی و بعضاً ناآگاهانه بوده، همچنان می‌تواند چارچوب قابل قبولی برای اقدامات بعدی بشمار آید. حال با توجه به غفلت طراحان پیشنهاددهنده قانون بانک مرکزی از محتوای قانون بانکی و پولی کشور، در نگاهی گذرا به نکاتی مثبت و مترقی از قانون فوق اشاراتی می‌گردد:



اولین قانون بانکداری کشور در سال ۱۳۳۹ به تصویب مجلس شورای ملی رسید.

**در مقررات حاکم
فعلی، تنها ۲۰ درصد
اعضای شورای پول
و اعتبار ملزم به
داشتن شرط علمی و
تجربی در
زمینه های اقتصادی
می باشند و ۸۰
درصد بقیه، تنها به
اقتضای شغل
سازمانی شان در
شورا عضویت
دارند.**

شغل سازمانی خود در شورا عضویت دارند.
(۴) وزیر امور اقتصاد و دارایی که ریاست بالاترین رکن بانک مرکزی را به عهده دارد، به منظور احتراز از تداخل وظایف، از حضور در شورای پول و اعتبار معاف می باشد، لکن از طریق دبیرکل بانک مرکزی که قانوناً نماینده وزیر در بانک است و دبیری شورای پول و اعتبار را نیز عهده دار است، گزارش هایی از عملکرد بانک مرکزی را دریافت می دارد. این نحوه مدیریت در انسجام و تقویت مدیریت و مسوولیت پذیری کارساز و مؤثر است.
(۵) اجرای قانون بانکی و پولی طی سال های ۱۳۳۹ تا تیرماه ۱۳۵۱ را می توان ارزیابی مطلوبی از پیاده سازی قانون مربوطه در اداره امور بانک های کشور قلمداد کرد. در این دوره، بانک مرکزی حکومتی کارا و تأثیری قابل قبول بر سیستم پولی کشور داشت به نحوی که در نیمی از این دوره مسوولیت امور سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی به طور متناوب در دست قائم مقام و رییس کل بانک مرکزی وقت بود.
(۶) قانون بانکی و پولی بارها در معرض اصلاحات موجه و غیرموجه قرار گرفته و متأسفانه همواره در مسیر کمرنگ تر شدن راهبری نظام پولی کشور گام برداشته است. با وجود این در برخی زمینه ها مانند بکارگیری توصیه های صندوق بین المللی پول در ارتباط با گرایش به نظارت مبتنی بر ریسک و ایجاد هیأت انتظامی بانکی اقدامات قانونی و پایه ای داشته است و در نهایت قانون بانکی و پولی کشور با قدمت ۵۰ ساله خود هم چنان تنها قانون جامع بانکی موجود محسوب می شود.
(۷) چارچوب قانون بانکی و پولی کشور مصوب ۱۳۳۹ با تقویت نقاط مثبت و جواب داده آن و بکارگیری ایده های

(۱) مطابق آن قانون ریاست مجمع عمومی بانک مرکزی با وزیر امور اقتصادی و دارایی بود؛ توضیح این که در جنگ و جدال های مربوط که از ماهیت شغلی دو نهاد اقتصادی برمی خیزد، همواره اقتصاد حکمیت می نماید، زیرا حداقل انتظار از دو مسوول، همانا بهره مندی از یک اشتراک، یعنی اقتصادی بودن تصمیمات آنهاست.
(۲) به استثنای مجمع عمومی بانک مرکزی، سایر ارکان، بانک از جمله شورای پول و اعتبار، جملگی تحت نظر و یاری دهنده رییس کل برای بهتر انجام دادن وظایف و مسوولیت ها می باشند. روح این قانون، شورای پول و اعتبار را به سوی وظایف مشورتی و تحقیقی و احتراز از امور اجرایی می کشاند و مسوولیت امور اجرایی و انجام تعهدات مربوطه را بر دوش ریاست کل بانک به عنوان بالاترین فرد اجرایی بانک می گذارد. در این زمینه یادآوری این نکته ضروری است که مهم ترین وظیفه شورای پول و اعتبار، همانا اظهار نظر اقتصادی؛ پولی و بانکی پیرامون موضوعاتی است که از سوی رییس کل بانک، شورای عالی اقتصاد و دولت مطرح می شوند.
(۳) تنوع رشته های مختلف اقتصادی و بانکی در شرایط انتخاب و عضویت اعضای شورای پول و اعتبار در نظر گرفته شده است و عضویت در شورا از لحاظ توان علمی و تخصصی و خصوصی و دولتی بودن، همخوانی نزدیکی با میزان سهم هر قسمت در اقتصاد جامعه داشته است، در حالی که طبق آخرین اصلاحات قانونی بر قانون پولی و بانکی که هم اکنون جاری است، تنها ۲۰ درصد اعضای شورای پول و اعتبار ملزم به داشتن شرط علمی و تجربی در زمینه های اقتصادی اند و ۸۰ درصد مابقی تنها به اقتضای



تقویت نظام نظارتی بانک مرکزی می تواند جلوی بسیاری از تخلفات را بگیرد.

بدون کمک درونی بانکها، نیروی نظارتی محدود موجود، جوابگوی نیازهای نظارتی شبکه گسترده بانکی نخواهد بود. در نهایت بازنگری در قوانین مربوط به بخش پولی و بانکی کشور، از جمله نحوه انتصاب رییس کل بانک مرکزی و در بعدی وسیعتر، تیم اقتصادی دولت، از حساسیت‌های محسوسی برخوردار می‌باشد، به طوری که انتخاب خوب در این مرحله، می‌تواند در پیاده سازی مطلوب قوانین، مؤثر واقع شود. تجربه کشورها در راستای نیل به اهداف اقتصادی نیز رایزنی‌های دو طرفه را توصیه می‌نماید و داشتن آگاهی کامل از وضعیت اقتصادی، شناخت معضلات، داشتن برنامه و اطلاع همه جانبه از توان مدیران آزمون شده اقتصادی و بالاخره انتخاب اصلح برای اهداف تعیین شده، می‌تواند یکی از راهکارهای اجرایی مفید باشد و از اثرات تخریبی انتخاب‌های نامطلوب که برخی ذیلاً از آنها ذکر می‌شود، جلوگیری نماید: به عنوان مثال، گماردن وزیر فرهنگ در مسند رییس کل بانک مرکزی در سال‌های پیش از انقلاب و طی اولین اصلاح قانون بانکی در سال ۱۳۵۱، موجب خالی شدن ارکان بانک از افراد کلیدی شد و چیدمان شورای پول و اعتبار در تدوین برنامه دوم توسعه، همراه با درگیری‌های وزارت اقتصاد و بانک مرکزی برای تصاحب آن، نمونه دیگری از ایجاد تغییر مصلحتی قانون بانکی قبل از فراهم آمدن شرایط لازم به حساب می‌آید.

متداول و قابل قبول در صنعت بانکداری مانند بها دادن بیشتر به بخش نظارتی از طریق تأسیس یک سازمان مستقل تحت نظر بانک مرکزی در امر نظارت در زمینه‌های سازمانی و کیفیت شیوه نظارتی و الزام بانکها به باز مهندسی ضوابط و مقررات کنترل های داخلی یک پارچه بانک می‌تواند نتایج مثبتی داشته باشد و زمینه را برای دستیابی به اهداف زیرفراهم کند:

- ترویج روحیه مسوولیت پذیری و پاسخگویی در کلیه سطوح بانک.
- ارتباط مطلوب قوانین و مقررات با فرایند کنترل و نظارت.
- رواج و تسهیل نظارت و کنترل مناسب توسط مدیریت اجرایی.
- ارتقای سطح عملیات بانکی در مسیر کارایی بیشتر منابع بانک.
- تطابق اهداف بانک با مقررات و رعایت استانداردهای سلامت و ایمنی.
- کاهش هزینه‌های سربار از طریق حذف سرمایه‌گذاری‌های زیان‌ده.
- بدیهی است که در این راستا ابتدا می‌بایست پیاده‌سازی اصلاحات از بانک مرکزی آغاز شود و پیاده‌سازی آن در سطح بانکها در اولویت ویژه قرار گیرد، زیرا در غیراین صورت و

هر چند که ریشه مشکلاتی از قبیل افزایش مطالبات معوق بانک‌ها بارها و بارها بیان گردیده، ولی هیچگاه گوش شنوایی برای آن نبوده است.