

بررسی احکام برنامه پنجم در حوزه پولی و بانکی

دکتر علی حسن‌زاده*
دکتر مهشید شاهچرا**
اعظم احمدیان***

می‌باشد، مگر اینکه بند ۱۲ - که سایر مواد قانونی را جزء مصارف پول موجود در صندوق ذکر نموده است - را شامل این تعریف بدانیم. همچنین در بند (ج) به دولت اجازه داده شده است با حمایت مالی و حقوقی از صندوق‌های قرض‌الحسنه، سازوکار لازم برای توسعه آنها را فراهم نماید در حالی که طبق اصل ۸۰ قانون اساسی گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت باید با

در این مقاله با توجه به نقش سیاست‌های کلی برنامه پنجم در سیستم بانکی کشور، احکام پیشنهادی دولت در حوزه پولی و بانکی در لایحه ارائه‌شده به مجلس، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

ماده ۷۷ لایحه برنامه پنجم توسعه راهکارهایی را جهت گسترش و نهادینه‌کردن سنت قرض‌الحسنه ارائه نموده است. بند (ب) این لایحه دولت را مجاز نموده است تا ۲۰ درصد از منابع صندوق توسعه ملی را از طریق سپرده‌گذاری نزد بانک‌ها و حساب‌های قرض‌الحسنه به پرداخت تسهیلات اختصاص دهد. با توجه به تأکید وظایف صندوق در متن سیاست‌های کلی مبنی بر مصارف صندوق به ارائه تسهیلات به بخش خصوصی و تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج، این بند مغایر با وظایف صندوق

ماده ۷۷ لایحه برنامه پنجم توسعه راهکارهایی را جهت گسترش و نهادینه کردن سنت قرض‌الحسنه ارائه نموده است

* دانشیار و مدیر گروه بانکی، پژوهشکده پولی و بانکی.

** استادیار گروه بانکی، پژوهشکده پولی و بانکی.

*** کارشناس ارشد پژوهشی، گروه بانکی، پژوهشکده پولی و بانکی.

بر اساس ماده ۷۹، بانک مرکزی با تصویب شورای پول و اعتبار، مجاز به صدور مجوز تشکیل بانک‌های مشترک ایرانی و خارجی در داخل و خارج و صدور مجوز ایجاد شعب نمایندگی بانک‌های خارجی در کشور می‌باشد

ترکیب پیشنهادی در صدر ماده مذکور کاملاً دولتی بوده و به استقلال بانک مرکزی آسیب می‌رساند. تبصره ۳ ماده ۸۰ نیز استقلال مجمع عمومی بانک مرکزی را در نظارت بر رئیس کل و امور حاکمیتی بانک مرکزی کاهش می‌دهد. اعضای مجمع عمومی بانک مرکزی از ۱۱ عضو - شامل وزیر اقتصاد و دارایی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، دادستان کل کشور، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و هفت نفر از اقتصاددانان با حداقل ۱۵ سال سابقه و تخصص فعالیت پولی و بانکی - تشکیل می‌شود. طول مدت انتصاب هر یک از اعضا ۱۰ سال است و فقط برای یک دوره انتخاب می‌شوند. بر اساس مصوبه جدید مجلس، رئیس کل بانک مرکزی و قائم مقام وی نیز توسط اعضای مجمع عمومی بانک تعیین می‌شوند و با حکم رئیس مجمع عمومی و تنفیذ رئیس جمهور برای مدت ۷ سال به این سمت منصوب می‌شوند. انتخاب مجدد رئیس کل بانک مرکزی و قائم مقام وی فقط برای یک بار مجاز است.

ماده ۸۱، ترکیب شورای پول و اعتبار را بیان می‌کند. بر اساس این بند ترکیب شورای پول و اعتبار عموماً دولتی است. تبصره موجود در ماده ۸۱ مبنی بر اجرایی شدن مصوبات و تصمیمات شورا که منوط به تأیید رئیس جمهور است استقلال و کارآمدی شورای پول و اعتبار و در نتیجه بانک مرکزی را کاهش می‌دهد. بر این اساس رئیس کل بانک مرکزی (رئیس شورا)، وزیر اقتصاد و معاون وی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و معاون وی، وزیر تعاون، وزیر بازرگانی و یک نفر از وزرا به انتخاب هیأت وزیران، دادستان کل کشور و معاون وی، یک نفر کارشناس متخصص پولی و بانکی و اقتصادی با پیشنهاد مجموعه بانک‌های خصوصی و تأیید رئیس کل بانک مرکزی، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و معاون وی و رئیس اتاق تعاون عضو شورای پول و اعتبار هستند. دو نفر از اعضای کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه مجلس به‌عنوان ناظر با انتخاب مجلس به‌عنوان عضو شورای پول و اعتبار تعیین می‌شوند.

تصویب مجلس باشد. البته بانک مرکزی مسئول فراهم‌نمودن شرایط مناسب برای توسعه این صندوق‌ها شناخته شده و مسئولیت اجرای آن نیز به عهده بانک مرکزی است.

ماده ۷۸ لایحه برنامه مبنی بر مجازبودن بانک مرکزی به استفاده از ابزارهای مالی و پولی در چهارچوب قانون عملیات بانکی بدون ربا مشابه مواد ۱۱ و ۱۳ و ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ می‌باشد و تاکنون نیز جاری بوده است. بنابراین الزامی برای وجود این ماده واحد وجود نداشته و مجلس نیز در بررسی‌های خود حذف این ماده را پیشنهاد نموده است.

بر اساس ماده ۷۹، بانک مرکزی با تصویب شورای پول و اعتبار، مجاز به صدور مجوز تشکیل بانک‌های مشترک ایرانی و خارجی در داخل و خارج و صدور مجوز ایجاد شعب نمایندگی بانک‌های خارجی در کشور می‌باشد که به نظر می‌رسد این ماده ماهیت برنامه‌ای ندارد زیرا دستورالعمل اجرایی نحوه تأسیس، فعالیت و تعطیلی شعب بانک‌های خارجی در ایران به استناد آیین‌نامه اجرایی نحوه تأسیس و عملیات شعب بانک‌های خارجی در ایران در ۵۷ ماده و ۱۹ تبصره به تصویب بانک مرکزی رسیده است.

در ماده ۸۰ ترکیب مجمع عمومی بانک مرکزی آمده است که در ساختار کلی، مشابه بند (ه) ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم توسعه می‌باشد، با این تفاوت که در ماده ۸۰ لایحه برنامه پنجم توسعه، اجرایی بودن مصوبات و تصمیمات مجمع منوط به تأیید رئیس جمهوری است.



اعضای مجمع عمومی بانک مرکزی ۱۱ عضو، شامل وزیر اقتصاد و دارایی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، دادستان کل کشور، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و هفت نفر از اقتصاددانان با حداقل ۱۵ سال سابقه و تخصص فعالیت پولی و بانکی، می‌باشند.

مالی و اعتباری، صندوق‌های قرض‌الحسنه و نظام بیمه و نیز تضمین اصل سپرده و بازگشت تسهیلات، با رعایت اصل حاکمیت اراده و رضایت مشتری ایجاد می‌شود که با اجرایی شدن آن، ریسک بانک‌ها و سپرده‌گذاران کاهش می‌یابد.

ماده ۸۹ به دولت اجازه می‌دهد از محل منابع صندوق توسعه مالی برای تقویت و افزایش سرمایه صندوق‌های حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی، ضمانت صنایع کوچک، ضمانت صادرات، بیمه محصولات کشاورزی و صنعتی و بانک‌های دولتی اقدام نماید.

این ماده با اهداف تعیین‌شده برای صندوق توسعه ملی در سیاست‌های کلی برنامه پنجم، ابلاغی از طرف مقام معظم رهبری هم‌خوانی ندارد؛ زیرا اهم اهداف تعیین‌شده برای صندوق، حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف اقتصادی بوده است نه حمایت از صندوق‌ها. لذا به نظر می‌رسد با اجرای این ماده، منابع در دسترس جهت سرمایه‌گذاری کاهش یابد و اثر منفی بر رشد و توسعه اقتصادی کشور ایجاد شود. در بررسی‌های ماده ۸۹، مجلس پیشنهاد نموده است که شورای پول و اعتبار استفاده از ابزارهای تأمین مالی اسلامی جدید نظیر صکوک جهت کمک به تأمین مالی بانک‌های کشور را ترویج نماید. همچنین عقود اسلامی استصناع، مرابحه و خرید دین به عقود مندرج در فصل سوم عملیات بانکی بدون ربا اضافه شود و دستورالعمل اجرایی آن به تصویب شورای پول و اعتبار برسد.

به نظر می‌رسد مواد قانونی لایحه برنامه پنجم توسعه در برخی موارد اشاره به موضوعاتی دارد که ماهیت برنامه‌ای دارند یا در قانون پولی و بانکی موجود است و نیز در برخی موارد نیز وظایفی را بر عهده بانک مرکزی نهاده است که نیازمند تدارک الزامات و پیش‌زمینه‌های مورد نیاز می‌باشد که البته در صورت اجرایی شدن، می‌تواند به افزایش کارایی عملکرد سیستم بانکی منجر شود. در موارد تدوین‌شده جای خالی سیاست‌گذاری‌های خاص برای کنترل تورم و مدیریت حجم پول نیز دیده می‌شود.

ماده ۸۲ به شناسایی مشتریان تأکید دارد و به نظر می‌رسد ماهیت برنامه‌ای ندارد. در همین راستا مجلس به دولت پیشنهاد نموده است تا پایان سال اول برنامه، نسبت به موارد زیر اقدام کند:

الف) تکمیل سامانه جامع تبادل اطلاعات مشتریان با مشارکت کلیه بانک‌ها و مؤسسات پولی و مالی و سازمان امور مالیاتی و سایر سازمان‌ها، نهادها و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی که اطلاعات مورد نیاز سامانه فوق را در اختیار دارند.

ب) کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و مؤسسات پولی و مالی که از آنها برای احراز صحت اسناد و اطلاعات استعلام می‌شود، موظف‌اند حداکثر تا پایان سال اول برنامه نسبت به فراهم‌نمودن امکان استعلام الکترونیکی اقدام نمایند.

ج) فراهم‌نمودن امکانات اجرایی رسیدگی به شکایات متقاضیان در مواردی که نسبت به صحت اطلاعات ثبت‌شده خود اعتراض دارند.

مطابق ماده ۳۳، ۳۴ و ۳۵ مقررات ناظر بر تأسیس و شیوه فعالیت مؤسسه‌های اعتباری غیربانکی (موضوع مصوبات مورخ ۱۳۷۱/۴/۱۳ و ۱۳۷۳/۱۰/۳ شورای پول و اعتبار) بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی موظف هستند اطلاعات و آمار مورد درخواست بانک مرکزی را در اختیار آن بانک قرار دهند.

مواد ۸۳ و ۸۴ بر شناسایی مشتریان و کسب رضایت آنان و ارائه آمار و اطلاعات مؤسسات اعتباری به بانک مرکزی تأکید دارد که این مواد نیز ماهیت برنامه‌ای ندارند و در دستورالعمل‌های بانک مرکزی به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری نیز ذکر شده‌اند. دستورالعمل چگونگی شناسایی مشتریان به مؤسسات اعتباری مصوب ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ بوده که در تاریخ ۱۳۸۷/۶/۳۰ به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری کشور ابلاغ شده است.

در ماده ۸۵ الزام بانک‌ها به پرداخت تسهیلات در قالب عقود مبادله‌ای با نرخ کمتر از نرخ اعلام شده توسط شورای پول و اعتبار منوط به تأیید معاونت راهبردی رئیس جمهور و تأمین مابه‌التفاوت سود از طریق یارانه یا وجوه اداره‌شده توسط دولت می‌باشد. نرخ سود تسهیلات تکلیفی معادل نرخ عقود مبادله‌ای مصوب شورای پول و اعتبار خواهد بود. در اصلاحیه این ماده تأکید شده است مابه‌التفاوت، توسط دولت در قالب بودجه سنواتی تأمین شود. همچنین کلیه بانک‌های تخصصی مجاز شدند بعد از کسر ذخایر قانونی حداقل ۸۰ درصد از منابع خود را صرفاً به حوزه تخصصی خود اختصاص دهند.

ماده ۸۸ بر رضایت مشتری از ارائه خدمات بانکی تأکید دارد. به‌منظور حفظ اعتماد متقابل مردم و نظام بانکی کشور، مؤسسات