

سیاست‌های پولی و ارزی؛ راه‌های دشوار

■ بهاره صفاری اصفهانی

جهت‌گیری سیاست‌های پولی و ارزی ۵ سال آینده ایران چگونه خواهد بود؟ آیا تحول در نظام بانکی مدنظر رئیس‌جمهور با سیاست‌ها، رسالت‌ها، مأموریت‌ها و بایدها و نبایدهای ترسیم شده در کتاب قانون پنج سال آینده محقق خواهد شد یا اینکه تحولی بزرگ‌تر در راه است؟ فرجام ایده دولت دهم برای احیای هر چه پیشتر و بهتر سنت قرض‌الحسنه در نظام بانکی در آیین برنامه پنجم توسعه چه خواهد شد و سرنوشت چالش برانگیز تعیین نرخ سود بانکی و نرخ ارز چگونه رقم خواهد خورد؟ اصلاً تا سال ۱۳۹۵ چه اتفاقی قرار است در نظام بانکی ایران رخ دهد؟ بازار بین‌الملل از کم و کیف و فراز و نشیب‌های سال آینده در بازار بانک، پول و ارز گزارش می‌دهد.

جداسازی حساب‌های قرض‌الحسنه

یکی از آرزوها و برنامه‌های جدی دولت نهم و دهم تقویت سنت قرض‌الحسنه در نظام بانکی کشور و جلوگیری از اعطای تسهیلات غیر قرض‌الحسنه‌ای از منابع قرض‌الحسنه‌ای بوده و هست؛ موضوعی که در قانون برنامه پنجم توسعه بصراحت بر آن تأکید شده است. شبکه بانکی کشور موظف است با هدف گسترش و نهادینه‌کردن سنت پسندیده قرض‌الحسنه حداکثر تا پایان سال اول برنامه (۱۳۹۰) نسبت به تفکیک حساب‌ها و ایجاد سازوکارهای مجزای اداری به نحوی اقدام کند که منابع تجهیز شده از حساب‌های پس‌انداز قرض‌الحسنه پس از کسر ذخیره قانونی و احتیاطی، صرفاً برای اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه صرف شود. اما یکی از فرازهای قانون برنامه پنجم توسعه در راستای تقویت حضور سرمایه‌گذاران خارجی در بازار پول ایران این است که از این پس سقف سهم مشارکت طرف خارجی از تأسیس بانک مشترک ایرانی و خارجی توسط بانک مرکزی تعیین می‌شود.

استقلال بانک مرکزی؛ اوج اختلاف‌نظرها

سرانجام بحث‌ها بر سر اعضای ارکان قانونی بانک مرکزی و نیز استقلال آن از دولت باعث شد تا مجلس و شورای نگهبان اختلاف خود را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ببرند و این مجمع هم پس از دو نشست فوق‌العاده به این نتیجه رسید که همان تکالیف قانون برنامه چهارم توسعه کفایت می‌کند، مگر اینکه نحوه عزل و نصب رئیس کل بانک مرکزی به عنوان یک معضل دوباره و به طور جداگانه بررسی و تصمیم‌گیری شود. نتیجه اینکه رئیس‌جمهور (به عنوان ریاست مجمع)، وزیر اقتصاد، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و ۲ نفر از وزیران به انتخاب هیئت وزیران، اعضای مجمع عمومی بانک مرکزی را تشکیل می‌دهند و قائم‌مقام بانک مرکزی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و پس از تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود. رئیس کل بانک مرکزی و قائم‌مقام وی باید از میان متخصصان مجرب پولی، بانکی و اقتصادی با حداقل ۱۰ سال تجربه کاری و تحصیلات حداقل کارشناسی ارشد در رشته‌های مرتبط و دارای حسن شهرت انتخاب شوند. افزون بر این، ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار هم شامل وزیر اقتصاد یا معاون وی، رئیس کل بانک مرکزی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور یا معاون وی، ۲ نفر از وزیران به انتخاب هیئت وزیران به همراه وزیر بازرگانی، ۲ نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید ریاست‌جمهوری، دادستان کل کشور یا معاون وی، رؤسای اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و اتاق تعاون و نمایندگان کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (هر کدام یک نفر) به عنوان ناظر با انتخاب مجلس می‌شود.



بایدها و نبایدهای بانکی

بانک مرکزی اجازه دارد در سال اول برنامه، ۳ گام مهم بردارد: نخست، سامانه جامع تبادل اطلاعات مشتریان را با مشارکت تمام مؤسسات پولی، مالی، سازمان امور مالیاتی و سایر سازمان‌ها و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی دارای اطلاعات مورد نیاز تکمیل کند؛ دوم، امکان احراز صحت اسناد و اطلاعات ارائه‌شده توسط مشتریان به بانک‌ها را به صورت الکترونیکی از طریق وزارت کشور (سازمان ثبت احوال کشور) و قوه قضائیه (سازمان ثبت اسناد و املاک کشور) فراهم آورد؛ و سوم، امکانات اجرایی رسیدگی به شکایات معترضان نسبت به صحت اطلاعات اعتباری ثبت‌شده خود نزد دفاتر ثبت اطلاعات دولتی و غیردولتی را مهیا سازد. از این رو، تمام بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و دستگاه‌های اجرایی مسئول موظف هستند اطلاعات و آمار مورد درخواست بانک مرکزی را در اختیار آن بانک قرار دهند. حفظ اسرار حرفه‌ای آمار و اطلاعات دریافتی بر عهده بانک مرکزی است. بر اساس مفاد قانون برنامه پنجم توسعه، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری وظیفه دارند از سال اول برنامه، قبل از اعطای هر گونه وام و تسهیلات به مشتریان، اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی، نسبت به اعتبارسنجی و تعیین حد اعتباری آنها بر اساس دستورالعمل بانک مرکزی اقدام کنند و مدیران عامل و هیئت مدیره بانک‌ها فقط مجاز به پرداخت تسهیلات به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی هستند.

تعیین نرخ سود بر اساس تورم

ماده ۹۲ قانون یادشده، شورای پول و اعتبار را موظف می‌سازد نرخ سود علی‌الحساب سپرده‌های یک ساله را حداقل به میزان میانگین نرخ تورم سال قبل و پیش‌بینی سال مورد عمل تعیین کند. همچنین نرخ سود تسهیلات متناسب با نرخ سود سپرده‌ها و سود مورد انتظار بانک‌ها توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود و بانک‌ها در صورتی ملزم به پرداخت تسهیلات در قالب عقود مبادله‌ای با نرخی کمتر از نرخ اعلام‌شده توسط شورای پول و اعتبار هستند که علاوه بر تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، مابه‌التفاوت سود از طریق یارانه یا وجوه اداره شده توسط دولت تأمین شود. البته دولت مجاز است با پیشنهاد مشترک معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، وزارت اقتصاد و بانک مرکزی در قالب بودجه‌های سنواتی، بخشی از سود شرکت بیمه ایران و بانک‌هایی را که به موجب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) ۱۰۰ درصد در بخش دولتی باقی خواهند ماند، پس از کسر مالیات برای افزایش سرمایه دولت در شرکت یادشده و بانک‌های یادشده اختصاص دهد.

رسالت‌ها و مأموریت‌های تازه

به موجب مفاد برنامه پنجم، بانک مرکزی بر اساس قانون پولی و بانکی و مصوبات شورای پول و اعتبار اداره می‌شود و ایجاد و ثبت نهادهای پولی و اعتباری از قبیل بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، تعاونی‌های اعتبار، صندوق‌های قرض‌الحسنه، صرافی‌ها و شرکت‌های واسطه‌ری (لیزینگ‌ها) و همچنین ثبت تغییرات نهادهای یادشده فقط با اخذ مجوز از بانک مرکزی امکان‌پذیر است. از این رو، تمام اشخاص حقیقی و حقوقی، اعم از دولتی و غیردولتی از قبیل سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، نیروی انتظامی و وزارت تعاون، مکلف به رعایت این الزام قانونی هستند. همچنین بانک مرکزی بر اساس مقررات قانونی، اختیار سلب صلاحیت حرفه‌ای و لغو مجوز و محکومیت متخلفان فعال در حوزه پولی به پرداخت جریمه را دارد و در صورت سلب صلاحیت حرفه‌ای، اعضای هیئت‌مدیره و مدیران عامل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری توسط بانک مرکزی از مسئولیت مربوطه منفصل می‌شود و ادامه تصدی مدیران مربوطه در حکم دخل و تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال عمومی محسوب می‌شود. موضوع مهم دیگر اینکه در ۵ سال آینده، انتخاب مدیرعامل و هیئت‌مدیره بانک‌های دولتی پس از صدور مجوز صلاحیت حرفه‌ای آنها از سوی بانک مرکزی امکان‌پذیر است و این افراد باید حداقل دارای دانشنامه کارشناسی مرتبط باشند. همچنین دوسوم اعضای هیئت مدیره باید حداقل ۱۰ سال سابقه کار در نظام بانکی داشته باشند.

قانون برنامه پنجم شورای پول و اعتبار را موظف می‌سازد در ۵ سال پیش رو نسبت به اصلاح رویه‌های اجرایی، حسابداری و مالی در سامانه بانکی مطابق با اهداف و احکام بانکداری بدون ربا، ترویج استفاده از ابزارهای تأمین مالی اسلامی جدید نظیر صکوک جهت کمک به تأمین مالی اسلامی بانک‌های کشور و اصلاح ساختار بانک مرکزی در جهت تقویت نظارت بر نهادهای پولی و مالی به منظور تحقق اهداف کلان اقتصادی کشور اقدام کند.

سیاست‌های ارزی؛ شناور مدیریت شده

شاه‌بیت سیاست‌های ارزی ایران از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵، یعنی ۵ سال آینده، این

بدهی ارزی یک‌سوم کمتر از درآمد ارزی شود

قانون برنامه پنجم توسعه مقرر می‌دارد به منظور تنظیم تعهدات ارزی کشور دستگاه‌های اجرایی باید عملیات و معاملات ارزی خود را از طریق حساب‌های ارزی بانک‌های داخلی یا خارج که با تأیید بانک مرکزی افتتاح کرده یا می‌کنند، انجام دهند و بانک‌های عامل ایرانی مکلف هستند خدمات مورد نیاز آنها را در سطح استانداردهای بین‌المللی تأمین کنند. همچنین دستگاه‌های اجرایی دولتی باید فهرست تمام حساب‌های ارزی خارج از کشور خود را به بانک مرکزی اعلام کنند تا پس از تأیید این بانک، ادامه فعالیت آنها میسر شود. از تکالیف مهم دولت در ۵ سال آینده این است که زمان‌بندی پرداخت بدهی‌ها و تعهدات، اعم از میان‌مدت و کوتاه‌مدت خارجی، را به گونه‌ای تنظیم کند که بازپرداخت‌های سالانه این بدهی‌ها و تعهدات بدون در نظر گرفتن تعهدات ناشی از بیع متقابل در پایان برنامه پنجم از ۳۰ درصد درآمدهای ارزی دولت در سال آخر برنامه پنجم تجاوز نکند. در استفاده از تسهیلات خارجی اولویت با تسهیلات بلندمدت است. یکی دیگر از تکالیف دولت این است که میزان تعهدات و بدهی‌های خارجی تضمین‌شده توسط دولت و بانک مرکزی در سال‌های برنامه پنجم را به گونه‌ای تنظیم کند تا ارزش حال خالص بدهی‌ها و تعهدات دولت بدون تعهدات ناشی از قراردادهای ناشی از قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی (مابه‌التفاوت ارزش حال بدهی‌ها، تعهدات کشور و ذخایر ارزی بانک مرکزی) در سال آخر برنامه بیش از ۵۰ میلیارد دلار نباشد. همچنین دولت باید جداول دریافت و پرداخت‌های ارزی را همراه با لویایح بودجه سالانه برای سال‌های باقیمانده از برنامه ارائه کند. برابر قانون برنامه پنجم توسعه نظام ارزی کشور، «شناور مدیریت‌شده» است و نرخ ارز با توجه به حفظ دامنه رقابت‌پذیری در تجارت خارجی و با ملاحظه تورم داخلی و جهانی و همچنین شرایط اقتصاد کلان، از جمله تعیین حد مطلوبی از ذخایر خارجی، تعیین خواهد شد.

استفاده دولتی‌ها از تسهیلات خارجی

در ۵ سال آینده دستگاه‌های اجرایی اجازه دارند از تسهیلات مالی خارجی در طول برنامه در قالب قوانین بودجه سنواتی استفاده کنند و سهمیه‌های باقیمانده تسهیلات مصوب بیع متقابل و تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) مربوط به برنامه‌های سوم و چهارم (با رعایت ضوابط اسلامی از جمله تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام) در طول برنامه پنجم نیز به قوت خود باقی است. همچنین به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود برای تأمین منابع مالی طرح‌های خود از روش بیع متقابل با رعایت اصل عدم تضمین بازگشت تعهدات ایجادشده توسط دولت، بانک مرکزی و بانک‌های دولتی پس از تصویب ششورای اقتصاد استفاده کنند. از سوی دیگر، بانک‌های تجاری و تخصصی مجازند بدون تضمین دولت، نسبت به تأمین منابع مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی و شهرداری‌ها از منابع بین‌المللی اقدام کنند. تعیین نسبت تعهدات و بدهی‌های ارزی به دارایی‌های خارجی توسط دستگاه‌های اجرایی و بانک‌های عامل مشروط به رعایت مقررات و ضوابط تعیین شده در قانون برنامه پنجم توسعه است.

انتشار اوراق مشارکت و صکوک ارزی

قانون برنامه پنجم توسعه به بانک مرکزی اجازه می‌دهد در چارچوب قانون بودجه سنواتی جهت تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی توسعه‌های دولتی نسبت به انتشار اوراق مشارکت و انواع صکوک اسلامی در بازارهای بین‌المللی اقدام کند. همچنین شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها می‌توانند در راستای تأمین منابع ارزی طرح‌های سرمایه‌گذاری خود، پس از تأیید وزارت اقتصاد و بانک مرکزی، به انتشار اوراق مشارکت و انواع صکوک اسلامی اقدام کنند. البته تضمین اصل و سود این اوراق با شرکت‌ها و شهرداری‌های یادشده است.