

## نقدی بر بسته‌های سیاستی - نظارتی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

دکتر علی ارشدی \*

### ۱. مقدمه

به طور کلی بی‌نظمی‌های گسترده در بخش پولی و مالی اقتصاد کشور در سال ۱۳۸۶، به گونه‌ای رقم خورد که نرخ تورم و نرخ رشد نقدینگی در این سال (با افزایش قابل ملاحظه‌ای) به ترتیب، به ۲۰ و ۳۰ درصد رسید. از نظر پولی می‌توان بی‌نظمی فوق‌الذکر را در افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و نیز اجازه صدور چک پول توسط بانک‌ها تعریف نمود؛ در بخش مالی نیز همراه با افزایش قیمت نفت، افزایش برداشت از حساب ذخیره ارزی و کسری بودجه، قابل تعریف می‌باشد. ذکر این نکته نیز - که بارها توسط کارشناسان اشاره گردیده است - ضروری است که بی‌انضباطی در نظام پولی معمولاً از سوی بخش مالی به سیستم بانکی تحمیل می‌گردد، برای مثال از

بی‌انضباطی در نظام پولی معمولاً از سوی بخش مالی به سیستم بانکی تحمیل می‌گردد. برای مثال از جمله دلایل اضافه برداشت بانک‌ها، می‌توان به فشار از ناحیه دولت در جهت پرداخت تسهیلات به بنگاه‌های زودبازده اشاره کرد

جمله دلایل اضافه برداشت بانک‌ها، می‌توان به فشار از ناحیه دولت در جهت پرداخت تسهیلات به بنگاه‌های زودبازده اشاره کرد.

به هر ترتیب با ورود مظاهری به بانک مرکزی و نیز درک شرایط بحرانی اقتصادی از سوی وی و محیط کارشناسی کشور، تمهیداتی جهت مقابله با این شرایط، در قالب بسته سیاستی - نظارتی بانک مرکزی در سال ۱۳۸۷ به اجرا درآمد. بر این اساس، بسته مذکور بیانگر عمده اقداماتی بود که بانک مرکزی آن را به عنوان دستورکار<sup>۱</sup>، جهت گذار از شرایط نامساعد، در دستور خود و سیستم بانکی قرار داده بود. از آن پس، هر ساله بانک مرکزی در پی تهیه بسته‌های جدید بوده است. از آنجا که در زمان تدوین این نوشته، بانک مرکزی در حال تهیه بسته پیشنهادی ۱۳۸۹ جهت طرح در شورای پول و اعتبار می‌باشد، نقد دو بسته گذشته می‌تواند مفید باشد.

## ۲. ارزیابی بسته‌های سیاستی - نظارتی (۱۳۸۷ و ۱۳۸۸)

پیش از آنکه به بررسی نقاط ضعف بسته‌های مذکور پرداخته شود، لازم است تا به نقاط قوت این بسته‌ها اشاره گردد:

- ایجاد شفافیت و آگاهی بخشی خصوصی و سیستم بانکی از سیاست‌های پولی بانک مرکزی؛
- برقراری یک انضباط پولی؛
- در معرض قرار گرفتن کارآیی بانک مرکزی در اجرای سیاست پولی مورد نظر از طریق ارزیابی میزان دستیابی به اهداف بسته‌های گذشته؛

### ● معرفی چالش‌های عمده و محدودیت‌های

بانک مرکزی در اجرای سیاست پولی مورد نظر.

در خصوص مورد چهارم ذکر این توضیح

ضروری است که برای مثال در بسته

پیشنهادی ۱۳۸۸، در حالی که بانک مرکزی

مسئولیت کلیه مراحل پرداخت اعتبار از قبیل

ارزیابی طرح، دریافت وثیقه و پرداخت را بر عهده

مسئولین بانک‌ها نهاده بود، شورای اقتصاد که در آن زمان

جایگزین شورای پول و اعتبار گردیده بود، با تفکیک میان نهاد تشخیص دهنده و نهاد پرداخت کننده، عملاً وظیفه تشخیص پرداخت را بر عهده کارگروه‌های استانی گذارد و بانک‌ها را بر خلاف کلیه اصول بانکداری ملزم به پرداخت نمود. همچنین اعمال سهمیه بندی استانی در پرداخت، از دیگر اقداماتی بود که کارآیی بسته سال ۱۳۸۸ را با علامت سؤال روبه رو نمود.

به هر ترتیب در ادامه به بررسی نقاط ضعف بسته‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ می‌پردازیم:

- در هر دو بسته، سهمیه بندی اعتباری بر اساس بخش‌های اقتصادی ارائه گردیده است و این در حالی است که این مسئله جدا از اینکه با قانون برنامه چهارم مغایر می‌باشد، با اشکال‌های اجرایی و همچنین عدم برخورداری از یک منطق اقتصادی دست به گریبان می‌باشد. برای مثال، با وجود اینکه بخش کشاورزی در بسته سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ دارای سهمیه‌ای معادل ۲۵ درصد می‌باشند، در عمل مشاهده می‌گردد که در سال ۱۳۸۷، سهم مانده خالص تسهیلات اعطایی به بخش کشاورزی از کل مانده خالص تسهیلات سیستم بانکی معادل ۱۳/۵ درصد بوده است و این در حالی است که از این مقدار ۹۹/۶ درصد، سهم بخش دولتی و ۰/۴ درصد، سهم بخش خصوصی بوده است.<sup>۳</sup> بر این اساس به خوبی

هر چند شورای پول و اعتبار، از منظر قانونی، جزء ارکان نظام پولی کشور تعریف شده است ولی الزاماً کارکرد این شورا در ادوار مختلف با بانک مرکزی همسوس نمی‌باشد

مشخص می‌گردد که در عمل این سهمیه‌ها از قابلیت اجرایی برخوردار نمی‌باشد. همچنین در خصوص منطق اقتصادی که اشاره گردید، این مسئله وجود دارد که چگونه یک بانک خصوصی می‌تواند ۲۵ درصد از منابع اعتباری را به بخش کشاورزی پرداخت نماید، در حالی که اصولاً این بخش فعالیت خاصی را انجام نداده است و در این بازار حضور ندارد.

- در حالی که نرخ سود سپرده‌ها کاهش یافته است، هیچ گونه تغییری در میزان حداکثر حق الوکاله بانک‌ها (که رقم ۳ درصد بوده و کاهش آن گویای کارایی سیستم بانکی است)، حاصل نگردیده است و این به معنای آن است که سیستم بانکی هیچ گونه الزامی جهت افزایش کارایی خود نداشته است و این سپرده‌گذاران می‌باشند که بایستی کاهش نرخ را تحمل نمایند.

- برخورد یکسان با بانک‌های خصوصی و دولتی، به بیان دیگر در بسته مذکور، قالب دستورالعمل‌های صادره (نظیر عدم ایجاد شرکت‌های سرمایه‌گذاری و یا به طور کلی هر شرکت دیگری و سهمیه بندی اعتباری)، هر دو نوع بانک خصوصی و دولتی را یکسان مورد خطاب قرار می‌دهند و این در حالی است که بانک‌های خصوصی عموماً سرمایه بسیار کمتری نسبت به بانک‌های دولتی دارند و در واقع شرایط مالی این بانک‌ها در مقایسه با بانک‌های دولتی، آنها را در دو گروه کاملاً متفاوت به لحاظ مقیاس قرار می‌دهد و دوم اینکه شیوه‌های گوناگون و ساده‌ای برای عدم اجرای دستورالعمل مذکور وجود دارد که به سادگی قابل اجرا است.

- با وجود اینکه بانک مرکزی در بسته ۱۳۸۸ اقدام به کاهش نرخ ذخیره قانونی به میزان حدوداً ۲ درصد نموده است و این گویای یک سیاست انبساطی است ولی با محدود نمودن عدم پرداخت اعتبار جهت خرید واحد مسکونی برای دو سال، خواهان ادامه رکود در این بخش مهم از اقتصاد می‌باشد. در واقع این، نوعی سیاست انقباضی تلقی می‌شود، در حالی که به محل مصرف منابع آزاد شده ناشی از کاهش ذخیره قانونی، اشاره دقیقی صورت نگرفته است و در واقع در آن ابهام وجود دارد، زیرا در آنجا اشاره گردیده است که این منابع صرف تسویه بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و نیز سرمایه در گردش واحدهای تولیدی خواهد گردید.

- ابهام در نرخ گذاری تسهیلات، در بسته سال ۱۳۸۷ بانک مرکزی حداقل نرخ عقود مشارکتی را بر پایه نرخ تورم، به اضافه ۳ درصد حاشیه سود تعریف نمود ولی بسته ۱۳۸۸ هیچ اشاره‌ای به مبنای نرخ گذاری ننموده است. در اینجا لازم است اشاره گردد که یکی از چالش‌های ساختاری بانکداری اسلامی در ایران در همین نکته بروز می‌نماید؛ زیرا اصولاً بایستی بانک مرکزی از پیش، حداقل دامنه مثبت نرخ مشارکت را به صورت دستوری تعیین نماید. از طرف دیگر در عقود مبادله‌ای از سال ۱۳۸۶ تاکنون، نرخ ۱۲ درصد دولتی و ۱۳ درصد خصوصی تعریف گردیده است. این مسئله گویای آن است که این نرخ‌ها به هیچ وجه دارای انعطاف پذیری همسوی با ادوار تجاری و نوسان‌های اقتصادی نمی‌باشد، زیرا نرخ تورم ۲۵ درصدی سال ۱۳۸۶، با شرایط رکودی نیمه دوم ۱۳۸۷ کاملاً متفاوت می‌باشد و از سوی دیگر بایستی انتظار داشت که بانک‌ها به صورت طبیعی به سمت حذف عقود مبادله‌ای و جانشینی عقود مشارکتی حرکت نمایند و این در حالی است که عقود مشارکتی نیز به مفهوم واقعی مشارکت نیست.

- مغفول ماندن تعهدات اشاره شده در بسته‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸، برای مثال تهیه دستورالعمل ایجاد کنسرسیوم توسط بانک مرکزی، تهیه دستورالعمل نحوه جمع آوری مطالبات معوق ظرف یک ماه توسط بانک‌ها، صدور مجوز دو بانک صد درصد الکترونیکی، تسویه حساب بدهی بانک‌ها و تغییر نرخ ارز بر اساس ۷۵ درصد مابه‌التفاوت تورم داخلی از خارجی و غیره.

- عدم ارائه رهنمون ثمر بخش و مشخص به بانک‌ها جهت رفع چالش‌هایی نظیر مطالبات معوق

که بعضاً بر خاسته از مشکلات قانونی نظیر قانون تسهیل در پرداخت تسهیلات (مصوب ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی) و یا اصلاح نحوه ارتباط کارگروه‌های استانی با بخش بانکی می‌باشد.

● در حالی که بانک مرکزی از یک سو نرخ سود سپرده‌ها، نرخ عقود مبادله‌ای و گاهی نرخ حداقل مشارکتی (بسته ۱۳۸۷) را تعیین می‌نماید و از سوی دیگر محدودیت‌های اعتباری وضع می‌نماید، انتظار می‌رود بانک‌ها تعادل در ترازنامه خود را از حیث منابع و مصارف به مفهوم کلاسیک بانکداری رعایت نمایند. بر این اساس انجام عملیات مالی غیربانکی توسط بانک‌ها از این منظر کاملاً توجیه پذیر بوده است و بانک مرکزی باید توجه نماید، از نظر ادبیات نظری در باره نرخ بازدهی پرداختی از سوی بانک، این نرخ بایستی تعادل میان سپرده‌گذاری و سرمایه‌گذاری را همزمان تأمین نماید؛ زیرا در غیر این صورت شاهد بروز رکود یا تورم از منشأ سیستم بانکی خواهیم بود و در صورتی این نرخ به نرخ طبیعی بازدهی بانکی نزدیک می‌شود که از کانال بازار عبور نماید و بی‌شک مقامات پولی از این نکته آگاه می‌باشند که امکان کنترل همزمان حجم پول و نرخ بهره وجود ندارد.

به هر ترتیب آنچه بیان شد، نقاط ضعف عمده‌ای است که در بسته‌هایی که تاکنون ارائه شده است، وجود دارد ولی بایستی به این نکته مهم نیز اشاره نمود که هر چند شورای پول و اعتبار، از منظر قانونی، جزء ارکان نظام پولی کشور تعریف شده است ولی الزام‌آگازکردن این شورا در ادوار مختلف با بانک مرکزی همسوس نمی‌باشد. ذکر این نکات از آن حیث اهمیت دارد که بایستی در خصوص محدودیت‌های ساختاری موجود، اقدام جدی صورت گیرد تا بتوان انتظار داشت، بخش پولی در راستای یک مسیر درست حرکت نماید. در غیر این صورت اغتشاش در نظام پولی کشور امر گریزناپذیری خواهد بود. به این ترتیب آنچه پیش از تهیه یک بسته اهمیت دارد، اصلاح ارکان تصمیم‌گیری در نظام پولی کشور می‌باشد. در پایان بایستی اشاره نمود که بی‌شک بانک مرکزی نیز باید به بسیاری از ایرادها و نقاط ضعف بسته‌های مذکور اشراف داشته باشد ولی از آنجا که تصمیم‌گیری بر عهده شورای پول و اعتبار می‌باشد و بخش عمده‌ای از اعضای آن دارای دغدغه‌های مالی از جنس بودجه‌ای، بخشی و یا سیاسی می‌باشند، عملاً توانایی بانک مرکزی در تهیه یک بسته کار با علامت سؤال مواجه می‌گردد (البته لازم به ذکر است بسته سیاستی ۱۳۸۷ نسبت به بسته ۱۳۸۸ از نقاط قوت بسیار بیشتری برخوردار است و در واقع در بسته ۱۳۸۸، حدود ۷۰ درصد مطالب بسته قبلی تکرار و موارد جدیدی نیز اضافه گردیده است که از متن قوانین بالادستی قابل پی‌گیری باشند).

#### پانویس‌ها:

\* عضو هیئت علمی پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی ج.ا.ا.

1-Mandate.

2-Monetary Stance.

۳- خلاصه تحولات اقتصادی کشور، بانک مرکزی ج.ا.ا. ۱۳۸۷.