



**نقش بسته سیاستی و نظارتی  
بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران  
بر کارایی نظام پولی و اعتباری کشور**

**پیمان نوری بروجردی \***

\* مدیر عامل بانک رفاه کارگران

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۴۸۷	چکیده.....
۴۸۸	مقدمه.....
۴۸۹	۱- تعاریف.....
۴۸۹	۱-۱- سیاست پولی.....
۴۹۰	۱-۲- سیاست مالی.....
۴۹۲	۲- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.....
۴۹۲	۲-۱- بسته سیاستی- نظارتی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.....
۴۹۴	۳- تجربه جهانی در هدایت و کنترل نظام پولی توسط بانک مرکزی.....
۴۹۷	۴- بررسی مقایسه‌ای بسته سیاستی- نظارتی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۸۷ تا ۱۳۸۹.....
۴۹۹	۴-۱- سیاست‌های پولی.....
۵۰۲	۴-۲- سیاست‌های اعتباری.....
۵۰۶	۴-۳- سیاست‌های نظارتی.....
۵۰۹	۴-۴- بانکداری الکترونیک و نظام‌های پرداخت.....
۵۱۳	نتیجه‌گیری و پیشنهاد.....
۵۱۵	کتاب‌نامه.....

### چکیده

بسته‌های سیاستی - نظارتی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از سال ۱۳۸۷ تاکنون بیانگر موضع پولی این بانک بوده است که هر ساله توسط شورای پول و اعتبار تدوین و به بانک‌ها ابلاغ می‌شود. "موضع پولی" در حقیقت دورنمای روشنی از رفتار سیاستگذار پولی را برای دوره زمانی آتی در دسترس بانک‌ها، فعالان اقتصادی و سایر دولتمردان قرار می‌دهد. ساختارهای این بسته براساس سیاست‌های پولی، اعتباری، نظارتی و بانکداری الکترونیکی بوده و با استفاده از ابزارهایی چون نرخ سود سپرده‌ها، نرخ سود عقود بانکی، نحوه انتشار و توزیع اوراق مشارکت و... سعی در شفاف‌سازی عملکرد بانک‌ها، کنترل شاخص‌های مهمی چون نرخ تورم و نقدینگی، توزیع بخشی مناسب تسهیلات بانکی، گسترش بانکداری الکترونیک و ... دارد. نوشتار زیر می‌کوشد تا با بررسی نقاط ضعف و قوت بسته‌های سال‌های مختلف نقش آن‌ها را در عملکرد و کارایی نظام پولی و اعتباری کشور بررسی کند.

## مقدمه

در سراسر جهان بانک‌های مرکزی هر ساله سیاست‌های پولی خود را در راستای سیاست‌های کلان اقتصادی و زیرساخت‌های اقتصادی آن کشور برای هدایت اقتصاد کشور و کارگزاران اقتصادی به سمت اهداف سیاست پولی، تهیه می‌کنند و تمام تلاش خود را برای اجرای برنامه‌ها در جهت نیل به اهداف تعیین شده به کار می‌گیرند. از این‌رو نحوه سیاستگذاری می‌تواند عاملی جهت تسریع یا حتی کند شدن این امر به‌شمار آید.

سیاست‌های پولی و مالی از مهم‌ترین ابزار دخالت مقامات پولی و دولتی (بانک مرکزی و دولت) در حوزه اقتصاد کلان به‌شمار می‌آید که به‌وسیله آن مجموعه فعالیت‌های اقتصادی کشور تحت تأثیر قرار می‌گیرند. هدف از سیاست‌های مالی و پولی در کشورهای صنعتی پیشرفته و کشورهای در حال توسعه تا حدودی متفاوت است. در کشورهای صنعتی به‌طور عمده هدف، مهار تورم، رفع کساد و رسیدن به اشتغال کامل است. در حالی که در کشورهای در حال توسعه، سیاستگذاران اقتصادی در جهت رشد اقتصادی، افزایش درآمدهای دولتی و عرضه کل، سیاست‌های مناسبی را اتخاذ می‌کنند که یکی از مهم‌ترین جلوه‌های ظهور این سیاست‌ها، بسته سیاستی - نظارتی بانک مرکزی می‌باشد. به عبارت دیگر می‌توان گفت بسته سیاستی - نظارتی بانک مرکزی یکی از مهم‌ترین ابزارها در کشورها است. در ایران، این بسته از سال ۱۳۸۷ تاکنون به مدت سه سال است که با اهدافی چون ساماندهی فعالیت نهادهای پولی در بازار، افزایش نظارت بانک مرکزی، کنترل نقدینگی و تخصیص بهینه آن در بلندمدت، توسعه بانکداری الکترونیکی و... توسط شورای پول و اعتبار تدوین و به بانک‌های کشور ابلاغ می‌شود. بنابراین با توجه به ضرورت آشنایی دقیق‌تر با مفاهیم سیاست‌های پولی و مالی و انقباضی یا انبساطی بودن یک سیاست در این نوشتار ابتدا به بررسی تعاریف سیاست‌های پولی و مالی اشاره می‌شود و در ادامه به نقش بسته سیاستی - نظارتی بانک مرکزی در کارایی نظام پولی و اعتباری کشور می‌پردازیم.

## ۱- تعاریف

### ۱-۱- سیاست پولی<sup>۱</sup>

سیاست‌هایی که توسط بانک مرکزی به منظور کنترل نقدینگی اعمال می‌شود سیاست‌های پولی نامیده می‌شود. بانک‌های مرکزی سعی می‌کنند از طریق اعمال این سیاست‌ها بر الگوی مصرف خانوار و تولید بنگاه‌ها و سرانجام بر تورم تأثیر بگذارند. سیاست پولی می‌تواند با استفاده از ابزارهایی همچون تغییر در نرخ ذخیره قانونی، پایه پولی، حجم پول، شرایط اعطای تسهیلات مالی بانک‌ها به بخش خصوصی و سایر بخش‌ها و شرایط اعطای تسهیلات مالی بانک مرکزی به بانک‌ها و ... اعمال شود. ابتکار تغییر حجم پول به‌طور عمده در دست بانک مرکزی قرار دارد و این بانک با اعمال سیاست‌های پولی مانند تغییر در نرخ ذخیره قانونی بانک‌ها، تغییر در نرخ تنزیل مجدد و عملیات بازار باز، حجم پول را تغییر می‌دهد. سیاست پولی به‌شرح زیر بر دو نوع انبساطی و انقباضی تقسیم می‌شود.

#### اول - سیاست پولی انبساطی

سیاست پولی انبساطی به‌منظور مقابله با رکود و دستیابی به اشتغال کامل اتخاذ می‌شود. به‌طور مثال بانک مرکزی از طریق خرید اوراق قرضه از اشخاص یا دولت باعث افزایش پایه پولی و افزایش بیشتر حجم پول می‌شود. افزایش حجم پول باعث کاهش نرخ بهره، افزایش تقاضای کل و در شرایط ظرفیت خالی در اقتصاد وسیله‌ای برای نیل به اشتغال کامل است.

#### دوم - سیاست پولی انقباضی

سیاست پولی انقباضی به‌منظور مقابله با تورم و فشار قیمت‌ها اتخاذ می‌شود. به‌طور مثال بانک مرکزی از طریق فروش اوراق قرضه به اشخاص یا افزایش نرخ ذخیره قانونی، حجم پول را کاهش می‌دهد. کاهش حجم پول از طریق کاهش تقاضای معاملاتی، درآمد ملی و اشتغال را کاهش داده و از فشارهای تورمی جلوگیری می‌کند.

<sup>1</sup> Monetary Policy

ابزارهای سیاست پولی عبارتند از:

### الف - ذخایر قانونی

بانک مرکزی با دخالت در میزان عرضه پول و اعتبار توسط بانکها، می‌تواند بر عرضه پول و سرانجام بر نرخ بهره تأثیر بگذارد. بدین صورت که چنانچه هدف، اجرای سیاست پولی انبساطی در کشور باشد، نرخ ذخیره قانونی بانکها را کاهش و به منظور نیل به اهداف سیاست انقباضی نیز نرخ مذکور را افزایش می‌دهد.

### ب - عملیات بازار باز

در این حالت بانک مرکزی می‌تواند با خرید و فروش اوراق قرضه در بازار بر حجم اعتبارات و سرانجام بر میزان نرخ بهره تأثیر بگذارد.

### ج - نرخ تنزیل مجدد

نرخ تنزیل مجدد، نرخ است که بانکهای تجاری باید برای دریافت اعتبارات از بانک مرکزی به این بانک بپردازند. بانک مرکزی اعتبارات یاد شده را از طریق تنزیل مجدد اوراق بهادار به بانکها اعطا می‌کند.

## ۲-۱- سیاست مالی<sup>۱</sup>

سیاست مالی عبارت است از استفاده از مخارج و فعالیت‌های درآمدزای دولت برای رسیدن به اهداف کلان اقتصادی. به‌طور مثال برای تحقق اهدافی همچون اشتغال کامل و تثبیت قیمت‌ها دولت می‌تواند تصمیم‌های مربوط به میزان و منبع درآمد و مخارج خود را تغییر دهد. سیاست مالی یکی از نقاط تلاقی سیاست و اقتصاد است، زیرا سیاست نقش بسیار مهمی در تعیین هدف یا هدف‌های سیاست مالی دارد. زمانی که دولت‌گریبانگیر مسایل اجتماعی و پیامدهای سیاسی ناشی از آن مسایل باشد، راهی را انتخاب می‌کند که به حل یا تخفیف آن‌ها منجر شود. در صورتی که مهم‌ترین هدف دولت کاهش وابستگی اقتصادی و حفظ استقلال باشد، تلاش می‌کند در مخارج ارزی خود به‌نحوی صرفه‌جویی کند که حتی‌المقدور گرفتار کسری تراز پرداخت‌ها و بدهی به دولت‌های خارج نشود و در صورتی که بیکاری مشکل عمده باشد هدف اصلی را ایجاد اشتغال و افزایش تولید قرار می‌دهد و سیاست مالی مناسب برای دستیابی به

<sup>1</sup> Fiscal policy

اهداف مذکور را انتخاب می‌کند و یا در صورتی که مشکل عمده تورم باشد سیاست مالی، شکل ضدتورمی به خود می‌گیرد.

سیاست مالی می‌تواند با استفاده از ابزارهایی همچون تغییر در هزینه‌های جاری و عمرانی دولت، مالیات مستقیم، مالیات غیرمستقیم، پرداخت‌های انتقالی و کمک‌های رایگان اعمال شود.

سیاست مالی جزئی از فرآیند تثبیت اقتصادی<sup>۱</sup> به‌شمار می‌رود. لازم به توضیح است چنانچه تثبیت اقتصادی به‌صورت خودکار و به کمک نهادهای مالی و مالیاتی موجود در نظام اقتصادی عمل کند، در این صورت این‌گونه نهادها را تثبیت‌کننده‌های خودکار<sup>۲</sup> می‌نامند و اگر تثبیت اقتصادی از طریق لوایح قانونی و مصوبات هیئت وزیران (به‌طور عمده در لوایح بودجه برای تصویب به مجلس تقدیم می‌شود) با استفاده از ابزارهایی نظیر تغییر در مالیات‌ها و تغییر در هزینه‌های دولت و ساختار آن انجام شود، جزء تثبیت‌کننده‌های اختیاری<sup>۳</sup> به‌شمار می‌آیند.

منظور از تثبیت اقتصادی کاهش نوسان‌های اقتصادی و هدایت فعالیت اقتصادی به‌سمت اشتغال کامل است و لزوماً منافاتی با رشد اقتصادی ندارد. در کشورهای در حال توسعه، هدف اشتغال کامل اغلب دست نیافتنی است و سیاست مالی براساس نیل به اهداف رشد اقتصادی که در برنامه‌های توسعه اقتصادی تعیین و تنظیم می‌شوند و در لایحه‌های بودجه سالانه مورد تجدید نظر و تصحیح لازم قرار می‌گیرد.

مهم‌ترین تقسیمات سیاست مالی طبقه‌بندی آن به سیاست مالی انبساطی و سیاست مالی انقباضی است:

### اول - سیاست مالی انبساطی

سیاست مالی انبساطی در شرایط عدم اشتغال کامل و به‌ویژه در شرایط کساد بازار اعمال می‌شود و عبارت است از افزایش مخارج دولت و کاهش مالیات‌ها به‌منظور بسط فعالیت اقتصادی و رفع شکاف انقباضی.

<sup>۱</sup> Economic Stabilization

<sup>۲</sup> Automatic Stabilizers

<sup>۳</sup> Discretionary Stabilizers

## دوم- سیاست مالی انقباضی

سیاست مالی انقباضی در شرایط پراشتغالی و تورم ناشی از بهره‌برداری اضافی از منابع تولید اعمال می‌شود و سیاست مناسبی برای کاهش فشار تقاضا و تورم و یا رفع شکاف تورمی از طریق افزایش مالیات‌ها و کاهش مخارج دولتی به‌شمار می‌آید.

## ۲- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

بانک مرکزی نهادی است که پس از تصویب قانون پولی و بانکی کشور در خرداد ماه ۱۳۳۹ خورشیدی و به دنبال تفکیک عملیات تجاری از چاپ اسکناس و سیاست‌های پولی و اعتباری، با هدف نظارت و هدایت فعالیت بانک‌های کشور، تنظیم اعتبارات، حفظ ثبات قیمت‌ها، حفظ ارزش پول، کنترل دقیق امور ارزی و هدایت دقیق پس‌اندازهای کشور به سوی سرمایه‌گذاری‌های مولد، در تاریخ ۱۸ مرداد ۱۳۳۹ تأسیس گردید. طبق ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی کشور ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مسئول تنظیم و اجرای سیاست اعتباری و پولی براساس سیاست کلی اقتصادی کشور است. برخی از سایر وظایف این بانک، حفظ ارزش داخلی و خارجی پول ملی کشور، انتشار اسکناس و ضرب سکه‌های فلزی رایج کشور، تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و ریالی، نظارت بر صدور و ورود ارز و پول رایج کشور، تنظیم نظام پولی و اعتباری کشور، نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری می‌باشد.

### ۲-۱- بسته سیاستی - نظارتی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

بسته سیاستی - نظارتی بانک مرکزی عبارت است از موادی که شورای پول و اعتبار به استناد ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور و ماده ۲۰ قانون عملیات بانکی بدون ربا همه ساله تدوین، تصویب و به مؤسسات اعتباری ابلاغ می‌کند.

این اقدام بانک مرکزی در راستای ارائه سیاست‌های پولی به شبکه بانکی کشور، اقدامی بسیار ضروری برای نظام اقتصادی کشور به‌شمار می‌آید. بسته مذکور هرچند به‌طور خاص بازار پول را مخاطب قرار می‌دهد، لیکن به‌دلیل ساختار اقتصاد ایران و اتکای آن بر بازار پول، در عمل جهت‌گیری بازارهای مالی و پولی و کل اقتصاد را مشخص می‌کند. از این منظر به لحاظ ساختاری می‌توان اجزای مهم و تأثیرگذار بسته مزبور را به شرح زیر مورد بررسی قرار داد.



### الف- ساختار بسته سیاستی - نظارتی

ارکان بسته سیاستی - نظارتی بانک مرکزی براساس پنج محور به شرح زیر است.

- سیاست‌های پولی
- سیاست‌های اعتباری
- سیاست‌های نظارتی
- بانکداری الکترونیک و نظام‌های پرداخت
- سایر

### ب- ابزارهای بسته سیاستی - نظارتی

از جمله از مهم‌ترین ابزارهای مورد استفاده بانک مرکزی در بسته سیاستی - نظارتی مواردی به شرح زیر است:

### ج- ابزارهای سیاست‌های پولی

- تعیین نرخ سپرده‌های قانونی
- کنترل نرخ‌های سود بانکی
- اوراق مشارکت بانک مرکزی

### د- ابزارهای سیاست‌های اعتباری

- تعیین سهم بخش‌های مختلف از کل اعتبارات
- تعیین نوع معاملات و عقود مجاز برای بانک‌ها
- ایجاد سقف برای اعتبارات بخش‌های مختلف تولیدی

### ه- ابزارهای سیاست‌های نظارتی

- تعیین سیاست‌های نظارتی و عمومی
- الزام بانک‌ها به نگهداری نسبت معینی از دارایی‌ها
- تعیین نرخ کارمزد عملیات بانکی

## و- کارایی<sup>۱</sup>

مفهومی است که هزینه منابع صرف شده در فرآیند کسب هدف را ارزیابی می‌کند. بدین صورت که مقایسه خروجی‌های به‌دست آمده با ورودی‌های مصرف شده میزان کارایی را مشخص می‌کند. برای سنجش کارایی هزینه تأمین منابع انسانی، هزینه استفاده از تجهیزات، نگهداری تسهیلات و نرخ بازگشت سرمایه و نظایر آن مورد ملاحظه قرار می‌گیرد. در تعریفی دیگر، کارایی عبارت است از نسبت بازده واقعی به‌دست آمده به بازدهی استاندارد و تعیین شده (مورد انتظار) یا نسبت مقدار کاری که انجام می‌شود به مقدار کاری که باید انجام شود.

## ۳- تجربه جهانی در هدایت و کنترل نظام پولی توسط بانک مرکزی

اگرچه تاریخچه نخستین بانک مرکزی دنیا، یعنی بانک انگلستان به قرن هفدهم میلادی باز می‌گردد، لیکن عمومیت یافتن نظام بانکداری جدید به‌صورتی که امروزه در دنیا رواج دارد و اهمیت یافتن نقش دولت در فعالیت‌های اقتصادی مربوط به سده بیستم میلادی است. فزونی گرفتن نقش دولت در فعالیت‌های اقتصادی مربوط به وقایع پس از وقوع انقلاب صنعتی در اروپا و ثروتمندتر شدن جوامع اروپایی است که به تبع آن نظام بانکی پایه طلا در سده نوزدهم در این کشورها و سپس در آمریکا و سایر کشورها گسترش یافت.

وجود دوره‌های تجاری رونق و رکود که اغلب به نوسان‌های پولی در نظام بانکی نسبت داده می‌شد، موجب شد که به تدریج دولت‌ها دستاویزهای جدیدی برای دخالت در بازار پول و کنترل آن به‌دست آورند.

بی‌گمان پیش از این سیاستمداران اروپایی با ملاحظه تجربه بانک انگلستان، به اهمیت اقتصادی بانک برای حل معضلات مالی دولت، به‌ویژه هنگام لشگرکشی و جنگ پی برده بودند. معجزه تأمین نیازهای مالی دولت بدون توسل به مالیات و در واقع از طریق استقراض از بانک ناشر اسکناس، جذاب‌تر از آن بود که دولت‌ها تسلیم وسوسه دولتی‌کردن نظام بانکی نشوند. به این ترتیب بانکداری مرکزی دولتی در تمام کشورهای پیشرفته صنعتی و به تبع آن در سایر جوامع شکل گرفت و تنظیم بازار پولی و نظام بانکی تحت کنترل و فرمان دولت‌ها درآمد. حتی در آزادترین نظام بانکی دنیا، یعنی ایالات متحد آمریکا، به رغم تأکید مؤسسان سیستم فدرال

<sup>1</sup> Efficiency

رزرو در سال ۱۹۱۳ میلادی، مبنی بر اینکه این سیستم متفاوت از بانکداری مرکزی (دولتی) به سیاق بانک انگلستان خواهد بود، در عمل این اتفاق نیافتاد و سیستم فدرال رزرو به تدریج تحت سیطره سیاسی درآمد. تجربه تاریخی نشان می‌دهد که بی‌نظمی‌ها و نوسان‌های پولی، چه به صورت تورم‌های شدید یا کاهش ناگهانی سطح عمومی قیمت‌ها از سده بیستم میلادی به این سو که پول دولتی و بانکداری مرکزی دولتی (به مرور زمان) جایگزین پول خصوصی و نظام پایه طلا شد، افزایش چشمگیری یافت. تورم شدید در آلمان پس از جنگ جهانی اول، کاهش شدید سطح قیمت‌ها در آمریکا در اوایل دهه ۱۹۳۰، تورم مزمن در اغلب کشورهای جهان در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی، بی‌ثباتی شدید سطح قیمت‌ها در آمریکای لاتین در قرن بیستم، همگی زمانی اتفاق افتاد که دولت‌ها از طریق نظام بانکی بر بازار پول مسلط شدند و دستورهای سیاسی را جایگزین سازوکار بازار کردند. تداوم پول دولتی و استفاده سیاسی از آن منجر به بی‌ثباتی اقتصادی، تورم، بیکاری و در نتیجه نارضایتی شدید عامه مردم شد، به طوری که سیاستمداران تحت فشار افکار عمومی ناگزیر از تغییر سیاست شدند و درصد برآمدند تا با استقلال بخشیدن به بانک‌های مرکزی، مدیریت نظام پولی را تا حد امکان غیرسیاسی کنند. مقامات پولی موظف شدند فارغ از ملاحظات سیاسی روزمره دولتمردان، به وظیفه اصلی نظام بانکی، یعنی حفظ ارزش پول و جلوگیری از نوسان‌های شدید سطح قیمت‌ها پایبند بمانند. سه دهه استقلال نسبی بانک‌های مرکزی، از سال‌های ۱۹۸۰ میلادی به این سو، دستاوردهای بزرگی در اغلب کشورهای جهان به همراه داشت. نرخ تورم‌های دو رقمی و بعضاً سه رقمی جای خود را به نرخ‌های تک‌رقمی و در مورد کشورهای پیشرفته صنعتی به نرخ‌های حدود ۱ تا ۳ درصدی داد. بی‌گمان نباید فراموش کرد که استقلال بانک مرکزی امری شکننده و واقعیتی برگشت‌پذیر است و تداوم آن نیازمند هوشیاری افکار عمومی و نظارت و کنترل وسوسه‌های دولتمردان در جهت استفاده ابزاری از پول دولتی است. همچنین از آنجا که دولت بالاترین مرجع و نهاد به‌عنوان مظهر شعور جامعه نسبت به پدیده‌های اقتصاد و سیاست است، بنابراین می‌تواند با دخالت‌های بخردانه، در جهت بهبود وضعیت موجود و رسیدن به وضعیت مطلوب، نوسان‌ها و حرکات ناخوشایند اقتصاد را تصحیح کند. در این راستا بانک‌های مرکزی هر ساله سیاست‌های پولی سال پیش‌رو و چند سال آتی را برای هدایت اقتصاد کشور به سمت اهداف تعیین شده، منتشر می‌کنند و تمام تلاش خود را در جهت نیل به اهداف مذکور به کار می‌برند.

در کشورهای پیشرفته با تدوین سیاست‌های پولی، رؤسای بانک‌های مرکزی به صورت دوره‌ای بعد از تشکیل شورای سیاستگذاری پولی، سازوکار فوق را برای رسانه‌ها تشریح می‌کنند.

جدول زمانبندی جلسات شورای سیاستگذاری پولی بانک مرکزی در این کشورها از مدت‌ها قبل مشخص شده و روی سایت بانک مرکزی قرار می‌گیرد. وظایف افراد اعم از عضو و یا مدیران گزارش دهنده از قبل مشخص شده است و حتی ماهیت گزارش‌هایی که هر کدام از مدیران یا اعضا ارائه می‌دهند نیز مشخص است. در برخی از کشورها، اعضای شورای سیاستگذاری نمی‌توانند نظر ممتنع داشته باشند و باید الزاماً نسبت به پیشنهادهای مطروحه اعلام نظر کنند. نظرات مخالف یا موافق، پس از یک وقفه زمانی قابل قبول برای اطلاع عموم منتشر می‌شود.

بانک‌های مرکزی، اغلب نرخ تورم را به‌عنوان هدف اصلی خود مدنظر قرار داده و سایر متغیرهای کلان را در راستای نیل به نرخ تورم هدفگذاری شده هدایت می‌کنند. البته در اقتصادهای پیشرفته و اغلب اقتصادهای در حال توسعه (نظیر ترکیه و مالزی)، هدایت سایر متغیرها به‌صورت دستوری تعیین نشده است و هدف مذکور، از طریق سازوکار بازار صورت می‌پذیرد.

در کشور ما نرخ تورم هدفگذاری شده مستقل از سایر متغیرها، به‌ویژه نرخ سود در نظر گرفته شده و در واقع نرخ سود و نرخ تورم که دو عامل اثرگذار بر یکدیگر هستند به‌صورت مجزا هدفگذاری می‌شوند. به‌عنوان مثال می‌توان به کاهش نرخ سود عقود بانکی و نرخ سود سپرده‌ها در بسته‌های سیاستی - نظارتی سال‌های اخیر اشاره کرد.

در ادامه به بررسی موردی تجربه تاریخی کشور در حال توسعه ترکیه درباره سیاست‌های پولی که هر ساله از سوی بانک مرکزی ترکیه منتشر و اجرا می‌شود، می‌پردازیم.

با تحقیقاتی که توسط بانک مرکزی ترکیه در سال ۲۰۰۵ صورت گرفت، این بانک در سال ۲۰۰۶ سیاست هدفگذاری نرخ تورم را تبیین و طی چهار مرحله نرخ تورم را پیش‌بینی و سیاست‌های پیش روی خود را اعلام کرد.

در سال اول، شوک‌های طرف عرضه باعث شد که بانک مرکزی نتواند به اهداف اعلام شده نرخ تورم دست یابد و این بانک طی نامه‌ای به دولت علت انحراف از پیش‌بینی را اعلام و معیارهای لازم برای بازگرداندن نرخ تورم به دامنه پیش‌بینی شده را بیان کرد. بانک مرکزی ترکیه به‌منظور شفاف‌سازی، ارزیابی خود از وضعیت تورم و زمانبندی برگشت به نرخ تورم هدفگذاری شده را برای عموم اعلام کرد. این سیاست باعث قوت سیاست‌های پولی از یک سو و کنترل انتظارات تورمی از سوی دیگر شد.

یکی از مسائل اصلی که در هدفگذاری نرخ تورم به آن پرداخته شد، این بود که سیاست پولی و مسیر نرخ بهره در راستای کنترل تورم چگونه خواهد بود. بانک مرکزی تلاش کرد که مسیر نرخ بهره را در راستای دستیابی به تورم هدفگذاری شده، پیش‌بینی و اعلام کند. در واقع نرخ

بهره در این سیستم به صورت دستوری تعیین نمی‌شود، بلکه براساس تورم هدفگذاری شده، روند نرخ بهره پیش‌بینی و اعلام می‌شود. نکته مهم آن است که بانک مرکزی ترکیه در سال ۱۹۸۶ بازار پول بین بانکی را تأسیس کرد و از سال ۱۹۹۹ با تغییر قانون نظارت بر بانکها، موضوع نظارت بر بانکها از بانک مرکزی منفک و به آژانس نظارت و مقررات بانکداری سپرده شد.

در بسته سیاستی بانک مرکزی ترکیه که در سایت این بانک هر ساله منتشر می‌شود؛ ابتدا به عملکرد سال گذشته این بانک در راستای دستیابی به اهداف تعیین شده در بسته سیاستی سال قبل می‌پردازد. سپس اهداف و راهبردها و برنامه‌های کنترل تورم را اعلام کرده و نرخ تورم هدفگذاری شده برای سال جدید و دو سال بعد را به تفکیک فصلی ارائه می‌کند. در این بسته سیاستی، فصلی به سیاست‌های نرخ ارز و پیش‌بینی روند آن، با توجه به تورم هدفگذاری شده اختصاص یافته و سرانجام بانک مرکزی برنامه خود را برای ارائه گزارش از عملکرد این بانک در دستیابی به شاخص‌های هدفگذاری شده اعلام می‌کند. شفاف‌سازی و ارائه گزارش از علل عدم پیشرفت صحیح برنامه و دستیابی به هدفها از مواردی است که طی سال‌های اخیر توسط بانک مرکزی ترکیه صورت پذیرفته است و نتایج درخور توجهی در کنترل انتظارات تورمی داشته است.

#### ۴- بررسی مقایسه‌ای بسته سیاستی - نظارتی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۱۳۸۷ تا ۱۳۸۹

از آنجا که از مهم‌ترین اهداف سیاست‌های کلان اقتصادی به‌طور عام و سیاست‌های پولی به‌طور خاص، ثبات قیمت‌ها، رشد اقتصادی و سطح مطلوب اشتغال است و دستیابی به این اهداف به‌طور مستقیم برای سیاستگذاران قابل حصول نمی‌باشد، از این‌رو در این خصوص معرفی ابزارهای متناسب ضروری می‌نماید. بر این اساس بانک مرکزی کوشیده تا در قالب بسته سیاستی - نظارتی در راستای سامان بخشی به بازار پول، ضمن تأمین نقدینگی مورد نیاز بخش‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری، از انبساط پولی نامتناسب با اهداف کنترل نقدینگی و تورم جلوگیری به‌عمل آورد.

بسته سیاستی - نظارتی بانک مرکزی از سال ۱۳۸۷ تاکنون به‌مدت سه سال است که به‌منزله موضع پولی این بانک تدوین و به بانکها ابلاغ می‌شود. "موضع پولی" در حقیقت دورنمای روشنی از رفتار سیاستگذار پولی را برای دوره زمانی آتی در دسترس بانکها، فعالان اقتصادی و سایر دولتمردان قرار می‌دهد. در حقیقت بسته مذکور به بانکها یادآور می‌شود که در مراودات

خود با فضای کسب و کار، چه محدودیت‌ها یا الزاماتی را رعایت کنند. در این راستا از یک سو نوع توقعات منطقی فضای کار و کسب از نظام بانکی را مشخص می‌کند و از سوی دیگر به توقعات سیاستگذاران بیرون از نظام بانکی جهت می‌دهد.

محورهای اصلی این بسته سهمیه‌بندی اعتباری و نرخ سود انواع سپرده‌ها و تسهیلات است که این موارد هر سال به تصویب شورای پول و اعتبار نیز می‌رسد. در واقع بسته سیاستی- نظارتی به تعامل بیشتر بین سیاستگذاران پولی و بازار کار و تجارت منجر می‌شود.

با توجه به نقش مهم بانک‌ها در ساختار نظام پولی کشور و گسترش دامنه توقعاتی که در این خصوص از آن‌ها می‌رود، بسته سیاستی- نظارتی در حقیقت به‌عنوان نوعی تفاهم‌نامه است که انتظاراتی که از نظام بانکی می‌رود را نظام یافته، شفاف و در همان حال حیطة وظایف و مقدرات نظام بانکی را هماهنگ با محدودیت‌های این نظام مشخص می‌کند.

علاوه بر این تدوین بسته سبب مسئولیت‌پذیری بانک مرکزی می‌شود. بدین صورت‌که، بانک مرکزی خود را در معرض این پرسش قرار می‌دهد که وقتی یک سال گذشت، عملکرد نظام بانکی تا چه حد با اهداف بسته منطبق بوده و تا چه حد فاصله دارد و نیز عملکرد خود را در معرض قضاوت عموم، محافل دانشگاهی و نظام بانکی قرار می‌دهد.

بسته سیاستی- نظارتی سال ۱۳۸۷ دارای نقاط ضعف و قوت متعددی بود که به نظر می‌رسید در صورت اصلاح نقاط ضعف و تقویت نقاط قوت در سال ۱۳۸۸ می‌توانست به یک سازوکار سیاستگذاری پولی مناسب تبدیل شود لیکن بررسی بسته مذکور در سال‌های مختلف نشان می‌دهد که هرچند این بسته هر سال نسبت به سال قبل تا حدودی تکمیل شده است، لیکن برخی از نقاط ضعف را هنوز به‌همراه دارد و حتی با حذف برخی از مواد مهم، نقاط ضعف بیشتر نیز شده است. در این بررسی ضمن تحلیل مقایسه‌ای نقاط ضعف و قوت بسته سیاستی بانک مرکزی در سال‌های مختلف، تلاش شده تا ضمن ارائه راهکارهایی در این خصوص، نقش این بسته بر کارایی نظام پولی و اعتباری کشور حول چهار محور سیاست‌های پولی، سیاست‌های اعتباری، سیاست‌های نظارتی و بانکداری الکترونیکی مورد توجه قرار گیرد.

#### ۴-۱- سیاست‌های پولی

##### الف- نرخ سود سپرده‌ها

می‌توان گفت نرخ سود سپرده‌ها یکی از مهم‌ترین تفاوت‌های بسته در سال‌های مختلف بوده است که با توجه به شرایط روز و تأثیرگذاری بر سیاست‌های پولی متغیر بوده است. در بسته سال ۱۳۸۸ نرخ سود سپرده‌ها به صورت قطعی تعیین شده است که این مسئله باعث کاهش رقابت بین بانک‌ها شده بود. این امر موجب گردید در صورتی که بانکی توانایی بیشتری برای کسب سود داشته باشد، با بانکی که این توان را نداشت یکسان عمل کنند، که این موضوع در تبصره ۳ ماده ۲ بسته سال ۱۳۸۹ مرتفع شده و انتظار می‌رود سبب بهبود و ارتقاء نحوه عملکرد رقابتی و به تبع آن کارایی بانک‌ها شود.

درخصوص کاهش نرخ سود سپرده‌ها در سال ۱۳۸۹ نسبت به سال قبل می‌توان گفت این فرآیند متناسب با شرایط اقتصادی کشور، به‌ویژه در آغاز اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها و احتمال رشد تورم تدوین شده است. زیرا یکی از توجیهات اصلی برای کاهش نرخ سود، افزایش سرمایه‌گذاری و کاهش بیکاری و در نتیجه رونق اقتصادی همراه با کاهش تورم می‌باشد، از این‌رو در راستای کنترل تورم در سال جاری و متناسب با واقعیات اقتصادی کشور کاهش نرخ سود سپرده‌ها منطقی می‌نماید، لیکن مطالعات نشان داده است که سیاست کاهش نرخ سود بر این سه متغیر مهم اقتصادی در کشور ما به‌دلیل اینکه بازار سرمایه‌دارای عمق و وسعت کافی ندارد و فعالان بازار طی چندسال اخیر، به دلیل تأثیرپذیری زیاد از سیاست‌های دولت و مسائل سیاسی کشور، از آن رویگردان بوده‌اند، تأثیر معکوس داشته است. از سوی دیگر صاحبان سرمایه خود به تنهایی قادر به ورود به بخش تولید نیستند و می‌بایست واسطه‌ای آن‌ها را به بازار تولید متصل کند. این واسطه در وهله اول بازار سرمایه است که دیدگاه مثبتی نسبت به سودآوری آن طی سال‌های اخیر وجود نداشته و در وهله دوم بانک‌ها بوده‌اند که سود پرداختی آن‌ها کمتر از تورم بوده است، از این‌رو اشخاص تمایل به سپرده‌گذاری در بانک‌ها را ندارند. گزینه دیگر برای این افراد ورود به بازار کالاهای غیرتجاری مانند مسکن، زمین و مستغلات است که از ریسک اندکی برخوردار است. افراد ریسک‌پذیرتر نیز وارد بازار کالاهای مختلف از جمله طلا، ارز و ... می‌شوند. از سوی دیگر صاحبان سرمایه‌های بزرگ نیز تمایلی به سرمایه‌گذاری در بخش‌های تولیدی کشور ندارند که این امر عمدتاً به دلیل بوروکراسی پیچیده در راه‌اندازی یک واحد تولیدی و ریسک بالای سرمایه‌گذاری در کشور می‌باشد. سرانجام می‌توان

گفت کاهش نرخ سود سپرده‌ها نتیجه معکوس بر سه مقوله "افزایش سرمایه‌گذاری"، "کاهش بیکاری" و "رونق اقتصادی" همراه با کاهش تورم خواهد داشت.

بدیهی است تا زمانی که نرخ تورم همچنان بیشتر از نرخ سود سپرده‌های بانکی باشد، تمایل سپرده‌گذاران به سپرده‌گذاری در بانک‌ها کاهش یافته و در نهایت عملکرد و کارایی بانک‌ها در جذب منابع کمتر خواهد شد.

نکته قابل توجه دیگر در بسته سیاستی سال ۱۳۸۹ یکسان‌سازی نرخ سود علی‌الحساب سپرده‌ها در مناطق آزاد با سرزمین اصلی است. این سیاست جدید پولی باعث حذف یکی از مزیت‌های این مناطق در خصوص سرمایه‌گذاری شده و به نظر می‌رسد بانک‌هایی که تاکنون به دنبال سرمایه‌گذاری با استفاده از این مزیت بودند از سرمایه‌گذاری منصرف شوند و نیز سپرده‌گذارانی که تاکنون سپرده‌های بانکی خود را برای کسب سود بیشتر و دریافت تسهیلات در این مناطق متمرکز می‌کردند، انگیزه خود را از دست داده و سرانجام این امر باعث کاهش تسهیلات-دهی بانک‌ها در این مناطق خواهد شد.

#### ب- نرخ سپرده قانونی

نسبت سپرده قانونی از جمله ابزارهای سیاست پولی بانک مرکزی است. بانک‌ها موظفند همواره نسبتی از بدهی‌های ایجاد شده و به‌طور خاص سپرده‌های اشخاص نزد خود را در بانک مرکزی نگهداری کنند. بانک مرکزی از طریق افزایش نسبت سپرده قانونی حجم تسهیلات اعطایی بانک‌ها را منقبض و از طریق کاهش آن، اعتبارات بانک‌ها را منبسط می‌کند. براساس ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی نسبت سپرده قانونی از ۱۰ درصد کمتر و از ۳۰ درصد بیشتر نخواهد بود و بانک مرکزی ممکن است برحسب ترکیب و نوع فعالیت بانک‌ها نسبت‌های متفاوتی برای آن تعیین کند.

در بسته سیاستی- نظارتی بانک مرکزی طی سه سال اخیر مشاهده می‌شود که نرخ سپرده قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی به استثناء سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز که طی مدت مذکور ثابت مانده است، در سایر سپرده‌ها روندی کاهنده داشته است. در سال ۱۳۸۸، نرخ سپرده قانونی انواع حساب‌های بانکی به جز سپرده‌های قرض‌الحسنه که در سطح ده درصد باقی مانده است، کاهش یافته است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت این امر به بانک‌ها امکان بیشتری برای اعطای تسهیلات می‌دهد که نشان‌دهنده جهت‌گیری بانک مرکزی برای اجرای نوعی سیاست پولی انبساطی طی سه سال گذشته بوده است. لیکن مطابق تبصره ۲ ماده ۴ بسته سیاستی سال ۱۳۸۸ و تبصره ماده ۴ بسته سال ۱۳۸۹، بانک‌ها موظفند منابع آزاد شده ناشی از کاهش نرخ



سپرده قانونی پس از تسویه بدهی‌شان به بانک مرکزی را برای تأمین اعتبار سرمایه در گردش واحدهای تولیدی و طرح‌های نیمه تمام، سرمایه‌گذاری‌های مولد و عملیات بازار بین بانکی اختصاص دهند. از این‌رو هر چند این اقدام در راستای کنترل بدهی بانک‌ها و نقدینگی و کاهش تورم صورت پذیرفته است، لیکن با قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی مغایرت دارد. زیرا توان بانک‌ها را در اعطای تسهیلات به‌ویژه به بخش‌های تولیدی محدود می‌کند.

### ج- اوراق مشارکت

اجرای بهینه سیاست‌های پولی توسط بانک مرکزی، توسط ابزار اصلی و محوری عملیات بازار باز صورت می‌گیرد که به بانک‌ها انعطاف لازم را در مدیریت نقدینگی و مداخله در بازار پولی اعطاء می‌کنند. به‌منظور توسعه و بسط عملیات بازار باز و اجرای سیاست‌های پولی از نظر مدیریت نقدینگی و تأثیر بر بازار پول و سرمایه، یافتن بدیل‌های مناسب در قالب موازین شرع مقدس اسلام بعد از اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا از جایگاه ویژه‌ای برخوردار شد. اوراق قرضه به سبب مبتنی بودن بر بهره، اصولاً در اسلام پذیرفته شده نیست. لیکن اوراق مشارکت و سهام کردن سرمایه‌گذاران در فعالیت‌های اقتصادی و پرداخت سودهای واقعی نه فقط با مانع مواجه نیست، بلکه مورد تشویق نیز می‌باشد. برای نخستین بار، براساس ماده ۹۱ قانون برنامه سوم به بانک مرکزی اجازه داده شد که با تصویب شورای پول و اعتبار، از اوراق مشارکت استفاده کند. شایان ذکر است که براساس برنامه چهارم توسعه، انتشار اوراق مشارکت بانک مرکزی با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز شمرده شد. انتشار و عرضه اوراق مشارکت بانک مرکزی از جمله ابزارهای سیاست انقباضی و اجرای عملیات بازار باز می‌باشد، به‌طوری‌که با عرضه این اوراق از حجم نقدینگی کاسته شده و وجوه این اوراق نزد بانک مرکزی مسدود می‌شود. در بخش پایه پولی نیز انتشار این اوراق موجب افزایش بدهی‌های بانک مرکزی و کاهش پایه پولی خواهد شد. از این‌رو در مجموع انتشار اوراق اسباب کاهش رشد نقدینگی را فراهم می‌سازد. در واقع سیاستگذار پولی را قادر می‌کند تا در مواقع لزوم از طریق کنترل نقدینگی، دستیابی به نرخ تورم پایین را میسر سازد.

براساس بسته سیاستی سال ۱۳۸۷ بانک مرکزی، دولت و دستگاه‌های دولتی مجاز به صدور اوراق در حد ضوابط خود (حداکثر معادل ۵۰ درصد جایگزینی اوراق موجود) در شکل مشارکت واقعی با سود به میزان سود حاصل از طرح‌های سرمایه‌گذاری بودند که در سال ۱۳۸۸ این مجوز به شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها به‌میزان موردنیاز و با سود علی‌الحساب حداکثر معادل ۱۶

درصد نیز داده شد. در این سال بانکها موظف شدند معادل ۲۰ درصد از اوراق منتشره را به‌عنوان بازخرید احتمالی مشتریان نزد خود نگهدارند.

بسته سال ۱۳۸۹ دارای تفاوت‌های عمده‌ای با بسته‌های سال‌های قبل از آن است. یکی از آن‌ها تعیین سقف انتشار اوراق برای شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها فقط تا سقف ۵۰ هزار میلیارد ریال است که نرخ سود علی‌الحساب اوراق منتشره به میزان سود حاصل از طرح‌های موضوع سرمایه‌گذاری و به‌صورت روز شمار حداکثر یک واحد درصد بالاتر از نرخ سود علی‌الحساب سپرده متناظر تعیین و برای اوراق منتشره بانک مرکزی حداکثر تا دو واحد درصد بالاتر از نرخ علی‌الحساب سود سپرده متناظر تعیین شده است. تفاوت عمده دیگر بسته سال ۱۳۸۹ با سال‌های قبل مربوط به اعطای مجوز انتشار اوراق معادل ۴۰ هزار میلیارد ریال به بخش غیر دولتی و شرکت‌های پذیرفته شده در بورس است.

از آنجایی که انتشار اوراق مشارکت می‌بایست با توجه به شرایط تورمی و کنترل حجم پول صورت گیرد، لیکن سیاست بانک مرکزی در سال‌های ۸۸ و ۱۳۸۹ در بسته سیاستی - نظارتی بر اساس انتشار اوراق مشارکت بدون جایگزینی بوده است. این امر ممکن است باعث افزایش شتاب نرخ رشد تورم و نقدینگی در سطح کلان شود.

## ۲-۴- سیاست‌های اعتباری

### الف - نرخ سود عقود بانکی

در کشور ما در راستای اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا و معرفی عقود با بازدهی ثابت و مشارکتی، ضوابط تعیین سود و یا نرخ بازده مورد انتظار ناشی از تسهیلات اعطایی بانکها و حداقل و حداکثر سود و یا بازده مورد انتظار براساس ماده (۲) آیین‌نامه فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا بر عهده شورای پول و اعتبار است. همچنین براساس ماده (۳) آیین‌نامه فصل چهارم قانون مذکور بانک مرکزی می‌تواند در تعیین حداقل نرخ سود (بازده) احتمالی برای انتخاب طرح‌های سرمایه‌گذاری و یا مشارکت و نیز تعیین حداقل و یا در صورت لزوم حداکثر نرخ سود مورد انتظار و یا نرخ بازده احتمالی برای سایر انواع تسهیلات اعطایی بانکی نیز دخالت کند.

مبنای تدوین بسته‌های سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ تقویت جوهره اسلامی نظام بانکی است که در آن جهت‌گیری در نرخ سود بانکی، مشارکت نظام بانکی در درون اقتصاد واقعی به‌همراه افت و خیزهای چرخه‌های تجاری اقتصاد است. همواره در بسته‌های سیاستی - نظارتی تأکید می‌شود که نظام بانکی ایران با تلاش به سمت نظام مشارکتی و عقود مشارکتی جهت پیدا کند، لیکن

محدودیت‌ها و توقعاتی بیرون از بازار پول وجود دارد که سرانجام ساختار شکل‌گیری هزینه تأمین مالی از نظام بانکی را به حالت "دستوری" درمی‌آورد.

با توجه به موارد مذکور، نظام بانکی، نمی‌تواند براساس یک نرخ سودی که بازار پول را به تعادل برساند، گام بردارد. تقابل این دو گرایش فکری در بسته‌های سیاستی دو سال گذشته به‌طور همزمان نمایان شده است. از یک سو تلاش بر دمیدن ماهیت و جوهره اسلامی در فعالیت نظام بانکی بوده و از سوی دیگر محدودیت‌ها و تصوراتی مبنی بر اینکه از طریق اعمال محدودیت بر نرخ سود بانکی می‌توان هزینه تولید را کنترل کرد، وجود دارد.

بنابراین نوعی عدم انسجام و ناهماهنگی در این بسته‌ها مشاهده می‌شود که در بسته سال ۱۳۸۹ به نظر می‌رسد بانک مرکزی تلاش گسترده‌ای برای رفع این موضوع کرده است.

سیاست بانک مرکزی در بسته‌های سیاستی سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ در تعیین نرخ سود عقود بانکی بدین‌صورت بوده است که برای سود عقود مشارکتی، بدون تعیین نرخ سود قطعی از پیش تعیین شده (تسویه حساب براساس سود واقعی حاصل از اجرای پروژه) و برای عقود مبادله‌ای نرخ سود ثابت ۱۲ درصد تعیین شده است و در سال ۱۳۸۹ نرخ سود عقود مشارکتی همانند سال‌های گذشته و نرخ سود عقود مبادله‌ای تا سررسید ۲ سال و کمتر، معادل ۱۲ درصد و برای بیشتر از ۲ سال معادل ۱۴ درصد تعیین شده است. به‌نظر می‌رسد اعمال این سیاست در راستای کاهش نرخ سود سپرده‌ها و در شرایطی که نرخ تورم براساس گزارش‌های بانک مرکزی نسبت به سال‌های قبل روند کاهنده داشته است. علت آن هم این بوده است که بانک‌ها بتوانند با اعمال نرخ سود مناسب تسهیلات بانکی، تسهیلاتی را در اختیار مشتریان خود قرار دهند و تسهیلات گیرندگان هم بتوانند تسهیلات دریافتی را به بانک‌ها برگردانند. اگر به‌رغم کاهش نرخ تورم، نرخ سود سپرده‌ها افزایش یابد؛ بانک‌ها ناچار خواهند بود تسهیلات خود را با کارمزد بیشتری در اختیار تسهیلات‌گیرندگان قرار دهند و تسهیلات‌گیرنده هم در بازپرداخت تسهیلات با مشکل مواجه خواهد شد. به‌نظر می‌رسد با توجه به شرایط اقتصادی کشور در حال حاضر تسهیلات-گیرندگان نمی‌توانند نرخ سود بالایی را تحمل کنند.

حال چنانچه شرایط به‌گونه‌ای باشد که مؤسسات اعتباری مجبور به تأمین منابع مالی خود با پرداخت هزینه بالا شوند، بنابراین ناگزیر از اعطای تسهیلات با نرخ بالا نیز خواهند شد. از این‌رو پیش‌بینی می‌شد اعمال این سیاست در راستای هماهنگی با نرخ سود سپرده‌های بانکی بوده و تبعات ضدتورمی خواهد داشت. لیکن نتیجه واقعی اجرای این سیاست افزایش تقاضا برای تسهیلات و

بسط نقدینگی شد و از پیش قابل انتظار بود که چنین کاهشی در نرخ، عکس سیاست هدفگذاری تورم است و در عمل نیز این اتفاق افتاد.

نکته دیگری که در بسته سال ۱۳۸۹ در این باره مشاهده می‌شود ممانعت تقسیط بازپرداخت تسهیلات عقود مشارکتی است. اگرچه در چارچوب بانکداری بدون ربا، تقسیط تسهیلات مشارکتی در موقع بازپرداخت بلامانع است، اما به نظر می‌رسد این تصمیم شورای پول و اعتبار در جهت تفکیک عقود مبادله‌ای و مشارکتی باشد، چرا که وقتی برای عقود مبادله‌ای حداکثر نرخ سودی در نظر گرفته شده است، توقع می‌رود که بانک‌ها بخشی از تسهیلات خود را در قالب عقود مبادله‌ای با نرخ سود مورد نظر شورای پول و اعتبار تخصیص بدهند و باقیمانده آن را در قالب عقود مشارکتی پرداخت کنند، که امکان تقسیط تسهیلات مشارکتی، وضعیتی را به وجود می‌آورد که بانک‌ها بتوانند تسهیلات با عقود مبادله‌ای را هم در قالب عقود مشارکتی پرداخت کنند، که این امر به نظر نقض غرض می‌آید. یعنی اگر شورای پول و اعتبار چنین اجازه‌ای را می‌داد عملاً تصمیم خود را در مورد پرداخت تسهیلات در قالب عقود مبادله‌ای با حداکثر نرخ سود تعیین شده نفی می‌کرد، بنابراین چون موضع شورای پول و اعتبار این بود که در عقود مبادله‌ای، نرخ سود تسهیلات یک حد معینی داشته باشد، برای جلوگیری از فرار مؤسسات اعتباری از عقود مبادله‌ای به سمت عقود مشارکتی، چنین تصمیمی اتخاذ شده است. بنابراین می‌توان گفت این تصمیم باعث هدایت بهتر منابع مالی بانک‌ها به سمت عقود متناسب خواهد شد.

#### ب- توزیع بخشی تسهیلات بانکی

این ابزار پولی با منظور کردن اولویت در امر اعطای اعتبارات بانکی در مورد بخش‌های خاص اقتصادی، عملاً اقدام به هدایت اعتبارات به سمت بخش‌های مورد نظر می‌کند. براساس ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی می‌تواند در امور پولی و بانکی دخالت و نظارت‌هایی داشته باشد که از جمله مفاد آن محدود کردن بانک‌ها، تعیین نحوه مصرف وجوه سپرده‌هاست.

در بسته سیاستی سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ بانک‌ها موظف به تخصیص کل منابع (۱۰۰ درصد) خود براساس نسبت‌های تعیین شده توسط بانک مرکزی شدند که این روش تقسیم در بسته سیاستی سال ۱۳۸۹ به کلی تغییر کرد. بدین صورت که بانک‌ها موظف شدند فقط ۸۰ درصد از کل منابع خود را به بخش‌های مختلف اقتصادی تعیین شده توسط بانک مرکزی اختصاص دهند و ۲۰ درصد دیگر را به صلاحدید خود در بخش‌های مختلف مصرف کنند. این تغییر باعث شد سهم بخش‌های مختلف شامل: کشاورزی، صنعت و معدن، ساختمان و مسکن،

خدمات و صادرات به ترتیب ۵، ۷، ۴، ۲ و ۲ درصد از نسبت سهم آن‌ها از مانده کل منابع بانک‌ها (۱۰۰ درصد) در مقایسه با سال گذشته کاهش یابد.

در خصوص توزیع منابع بانک‌ها در بخش بازرگانی و خدمات می‌توان گفت بانک‌ها می‌بایست در سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸، به ترتیب ۱۷ و ۱۲ درصد از کل منابع خود را به بخش بازرگانی و خدمات اختصاص می‌دادند که براساس گزارش عملکرد سالانه بانک‌ها درصد تخصیصی به این بخش در این سال‌ها به ترتیب ۳۳/۲ و ۳۹/۲ درصد گزارش<sup>۱</sup> شده است. بنابراین ادامه این روند افزایشی برای سال ۱۳۸۹ نیز با توجه به آزاد گذاشتن بانک‌ها در نحوه تخصیص ۲۰ درصد منابع خود قابل پیش‌بینی است. از این‌رو به نظر می‌رسد، هدف نظام پولی و اعتباری کشور که ساماندهی اعتبارات بانک‌ها و سوق دادن منابع بانک‌ها به سمت تخصیص در بخش کشاورزی و صنعت و معدن می‌باشد محقق نخواهد شد.

همچنین در سال ۱۳۸۸ بانک‌ها موظف به تخصیص ۸ درصد از کل منابع خود به بخش صادرات بوده‌اند که براساس گزارش‌های عملکرد سالانه بانک‌ها با وجود تأکید بسته بانک مرکزی، تنها ۱/۵ درصد از تسهیلات نظام بانکی کشور به بخش صادرات اختصاص یافت که آن هم عمدتاً از سوی بانک توسعه صادرات بوده است و دیگر بانک‌ها تقریباً تسهیلاتی به این بخش پرداخت نکرده‌اند. این تنها نشان‌دهنده بخشی از بی‌توجهی نظام بانکی کشور به محتوای بسته سالانه بانک مرکزی است.

شایان ذکر است تمهید بانک مرکزی در سال ۱۳۸۹ برای افزایش ضمانت اجرایی سیاست‌های بسته، اعمال جریمه از طریق افزایش یک تا پنج درصد نرخ سپرده قانونی برای بانک‌هایی است که از محتوای بندهای بسته انحراف داشته باشند.

ج- تخصیص منابع قرض الحسنه به تسهیلات قرض الحسنه

در بسته‌های سیاستی- نظارتی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۸۹ بانک مرکزی به‌روشنی موضوع تخصیص منابع قرض الحسنه به تسهیلات قرض الحسنه بیان شده است. این سیاست نمود خود را در تحولات سپرده‌های بانکی پیدا کرده، به گونه‌ای که نسبت تسهیلات قرض الحسنه به پس‌انداز قرض الحسنه از ۶۱ درصد در مهرماه سال ۱۳۸۷ به ۷۱ درصد در مهرماه سال ۱۳۸۸ رسیده است. در بعضی از بانک‌ها نسبت مذکور افزایش بیشتری داشته است. به‌عنوان مثال بانک ملی به

<sup>۱</sup> گزارش منابع، مصارف، شعب و نیروی انسانی بانک‌ها که در مقاطع سه ماهه منتشر می‌شود.

۹۰ درصد، بانک تجارت ۸۰ درصد و بانک سپه به ۱۰۰ درصد رسیده است.<sup>۱</sup> این مسئله گویای آن است که سیاستگذاری بانک مرکزی توانسته نظام اعتباری را در جهت تخصیص درست منابع قرض الحسنه هدایت کند.

### ۳-۴- سیاست‌های نظارتی

#### الف- سقف اعتباری تسهیلات پرداختی

یکی دیگر از ابزارهای پولی بانک مرکزی جهت محدودیت‌های اعتباری تعیین حداکثر مجموع تسهیلات و تعهدات در رشته‌های مختلف است که سیاست بانک مرکزی در این باره در بسته سیاستی \_ نظارتی سال ۱۳۸۹ محدودیت پرداخت اعتبار بیش از ۳۰ میلیارد ریال به اشخاص حقیقی و برای هر ذی‌نفع واحد بیش از ۱۰ برابر سرمایه پرداختی ثبتي است. در این مورد می‌توان گفت اتخاذ چنین سیاستی در جهت منافع نظام بانکی و سرانجام نظام اعتباری کشور است. چرا که وقتی یک شخصیت حقیقی توانایی این را دارد که تا ۳۰ میلیارد ریال نزد بانک در قالب تسهیلات، گشایش اعتبار یا ضمانت نامه ایجاد تعهد کند، بهتر است شرکتی را به ثبت برساند تا صورت‌های مالی روشن و شفاف را داشته باشد. در نتیجه بانک موردنظر او هم می‌تواند با دقت بیشتری به ایشان خدمات مالی و اعتباری دهد. به عبارت دیگر می‌توان گفت این تصمیم بانک مرکزی در راستای تقویت تقارن اطلاعاتی بین اطلاعات فعالیت‌های مالی مشتری و اطلاعاتی که مشتری به بانک عامل ارائه می‌کند بوده است. این مسئله به بانک‌ها در جهت طبقه‌بندی مشتریان اعتباری و تصمیم‌گیری در نحوه تخصیص منابع به ایشان کمک شایانی خواهد کرد و در بحث کلان نیز به شفافیت نظام اعتباری منجر شده و قیاسی برای چگونگی تخصیص منابع بانک‌ها به بخش‌های مختلف اقتصادی و انطباق با اصول و موازین سیاست‌های اعتباری به‌شمار می‌آید. درباره اشخاص حقوقی می‌توان گفت هر شرکتی که می‌خواهد فعالیت اقتصادی داشته باشد، باید ساز و کار ضمانتی را تدارک ببیند که ریسک فعالیت او را پوشش بدهد. بدین منظور چنانچه این شرکت در راستای فعالیت‌های اقتصادی خود بخواهد از تسهیلات بانکی استفاده کند، از آنجا که هر فعالیت اقتصادی دارای ریسک است، بنابراین ممکن است زیان حاصل شود. در این خصوص بانک‌ها باید مطمئن شوند که چنانچه شرکتی تسهیلاتی را دریافت کرد و دچار زیان شد، منابعی وجود دارد که می‌تواند زیان به‌وجود آمده

<sup>۱</sup> مصاحبه حسین قضاوی معاون اقتصادی بانک مرکزی با باشگاه خبری فارس "توانا"

را جبران کند. قانون تجارت چه در ایران و چه در کشورهای دیگر سرمایه و حقوق صاحبان سهام را بیمه‌ای برای جبران زیان‌های احتمالی در نظر گرفته است. بنابراین شرکتی که می‌خواهد فعالیت بیشتری داشته باشد و تعهدات بیشتری را هم بپذیرد، به نظر می‌رسد می‌بایست سرمایه خود را متناسب با فعالیت‌ها و تعهدات خود افزایش دهد؛ از این رو مقررات بانک مرکزی در این مورد در راستای منافع سپرده‌گذاران، بانک‌ها و تسهیلات‌گیرندگان است. چرا که منجر به سالم‌تر کردن ساختار مالی مشتریانی می‌شود که قصد گسترش فعالیت‌های اقتصادی و به تبع آن تسهیلات و تعهدات بانکی را دارند. در نتیجه سرانجام همان‌طور که قبلاً نیز عنوان شد این سیاست باعث شفافیت و سلامت بیشتر نظام پولی و اعتباری کشور خواهد شد.

### ب- کارمزد خدمات بانکی

کاهش تدریجی نرخ سود تسهیلات اعطایی، بانک‌ها را بر آن داشت که به‌جای تکیه بر کسب درآمد از طریق سود تسهیلات پرداختی، به روش‌های کسب درآمد از طریق کارمزد خدمات روی آورند. از این رو پس از تشکیل جلسات کارشناسی بانک‌ها درباره تعیین نرخ کارمزد خدمات بانکی براساس قیمت تمام شده خدمات در سال ۱۳۸۵، سرانجام در سال ۱۳۸۷ بانک مرکزی نرخ‌های جدید خدمات بانکی را به تمام بانک‌ها ابلاغ کرد. ارائه خدمات بانکی براساس نرخ‌های جدید کارمزد خدمات بانکی در بسته‌های سیاستی- نظارتی سال‌های اخیر تعیین شده است. تا پیش از ابلاغ نرخ‌های جدید کارمزد خدمات بانکی، بانک‌ها مطابق نرخ‌های مصوب سال ۱۳۸۰ بانک مرکزی اقدام به ارائه خدمات بانکی می‌کردند که با توجه به ناچیز بودن نرخ بسیاری از کارمزدهای مذکور و نیز عدم مشمولیت پرداخت کارمزد تعداد زیادی از خدمات بانکی، رقابت جدی و چندانی بین بانک‌ها در مورد بخشش کارمزد خدمات بانک به‌منظور جذب مشتری وجود نداشت. لیکن پس از ابلاغ نرخ‌های جدید در سال ۱۳۸۷ و به‌رغم تأکید بانک مرکزی مبنی بر بخشش حداکثر ۵۰ درصد نرخ کارمزد خدمات بانکی (ماده ۲۴ و ۱۶ بسته سیاستی به‌ترتیب سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹)، برخی از بانک‌ها به‌صورت علنی اقدام به تبلیغ در رسانه‌های جمعی به‌منظور بخشش صد درصدی کارمزد خدمات خود کردند، بدون اینکه از طرف بانک مرکزی اقدامی در جهت جریمه این بانک‌ها صورت پذیرد.

علاوه بر آن در شرایط رقابتی که در برخی از فروشگاه‌ها چندین دستگاه پایانه فروش<sup>۱</sup> از بانک‌های مختلف نصب شده است و براساس تعرفه‌های ذی‌ربط، بانک‌ها می‌بایست نیم درصد

<sup>۱</sup> POS: Point Of Sale

کارمزد بابت هر تراکنش اخذ کنند، برخی از بانک‌ها با بخشش صد درصدی کارمزد خدمت مذکور، عملاً دستگاه‌های سایر بانک‌ها را از دور خارج و بی‌استفاده کرده‌اند. در نتیجه ضمن هدر رفتن سرمایه‌های ملی، مشتریان معتبر و قدیمی بانک‌ها را که با روش‌های بازاریابی معقول و متداول جذب شده‌اند، در شرایط رقابتی ناصواب که موجب خدشه‌دار شدن وجهه نظام بانکی در سطح جامعه می‌شود، جذب خود کرده‌اند.

روش‌های اخذ کارمزد از مشتریان توسط بانک‌ها نیز با هم متفاوت بوده که برخی از این روش‌ها به شرح زیر است.

- برخی از بانک‌ها به درصدی از مشتریان برگزیده خود خدمات کاملاً رایگان ارائه می‌دهند و از درصدی دیگر از مشتریان نیز کارمزد کامل دریافت می‌کنند.
  - تعدادی از بانک‌ها تمام خدمات خود را با ۵۰ درصد تخفیف در اخذ کارمزد به مشتریان ارائه می‌کنند.
  - پاره‌ای از بانک‌ها نیز تلفیقی از دو روش فوق را ملاک عمل قرار داده‌اند.
- از این رو اعمال چنین روش‌های متفاوت باعث سردرگمی و اعتراض مشتریان شده است که در صورت عدم انجام اقدامات پیشگیرانه از سوی بانک مرکزی، نظام پولی و بانکی کشور به هدف خود در حوزه کارمزد خدمات بانکی نرسیده و کارایی آن در این زمینه کاهش می‌یابد.

### ج- توسعه رقابت منصفانه بین بانک‌ها

جذب منابع ارزان قیمت از سیاست‌های اصولی هر بانک است. در این راستا بانک‌ها همواره کوشیده‌اند با جذب سازمان‌ها، نهادها، مؤسسات و شرکت‌های معتبر و بزرگ منابع آنان را در قالب سپرده‌های ارزان قیمت نزد خود نگهداری کنند و در مقابل خدماتی همچون خدمات بانکی رایج، پرداخت حقوق کارکنان، تسهیل جریان وجوه و ... را به مشتریان مذکور ارائه نمایند. از این-رو چنانچه اقدامات مذکور از طریق روش‌های معقول و صحیح بازاریابی صورت پذیرد موجب ایجاد رقابت سالم بین بانک‌ها می‌شود. در بسته‌های سیاستی - نظارتی سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ به موضوع "توسعه رقابت منصفانه و پیشگیری از تمرکز در فعالیت بانکی و اعتباری" اشاره‌ای نشده است. لیکن این مسئله موجب گردید که برخی از بانک‌ها برای جذب مشتریان عمده و معتبر، به روش‌هایی همچون اعطای انواع تسهیلات بانکی به کارکنان سازمان‌های یاد شده بدون رعایت مقررات مربوطه، انجام امور بانکی برخلاف عرف رایج بانکداری و ... متوسل شوند، لیکن در بند ۵ ماده ۱۲ بسته سیاستی سال ۱۳۸۹ بانک مرکزی، آشکارا به این موضوع اشاره شده است، بنابراین گمان



می‌رود بانک مرکزی توانسته با درک درستی از فضای رقابتی بین بانک‌ها در راستای سالم‌سازی این فضا و بهبود کارایی نظام پولی و اعتباری کشور نقش مؤثری را ایفا کند.

#### ۴-۴- بانکداری الکترونیک و نظام‌های پرداخت

رشد و گسترش روز افزون فناوری ارتباطات، انقلابی را در ابعاد مختلف زندگی انسان‌ها و عملکرد سازمان‌ها ایجاد کرده است. این فناوری روش‌های کارکرد و نگرش افراد، سازمان‌ها و دولت‌ها را دگرگون کرده و باعث ایجاد صنایع نوین، مشاغل جدید و خلاقیت در انجام امور شده است. ظهور پدیده‌هایی چون کسب و کار الکترونیکی، تجارت الکترونیک و بانکداری الکترونیک از نتایج عمده نفوذ و گسترش فناوری اطلاعات در بعد اقتصادی است.

یکی از ابزارهای ضروری برای تحقق و گسترش تجارت الکترونیک، وجود نظام بانکداری الکترونیک است که همگام با سیستم‌های جهانی مالی و پولی، فعالیت‌های مربوط به تجارت الکترونیک را تسهیل کرده است. در حقیقت می‌توان گفت که پیاده‌سازی تجارت الکترونیک، نیازمند تحقق بانکداری الکترونیک است. برای بانکداری الکترونیک تعاریف گوناگونی ارائه شده که از آن جمله می‌توان به تعاریف زیر اشاره کرد.

- فراهم آوردن امکان دسترسی مشتریان به خدمات بانکی با استفاده از واسطه‌های ایمن و بدون حضور فیزیکی

- استفاده مشتریان از اینترنت برای سرمایه‌گذاری، سازماندهی، آزمایش و یا انجام تغییرات در حساب‌های بانکی خود و یا درخصوص بانک‌ها ارائه عملیات و خدمات بانکی

- ارائه مستقیم خدمات و عملیات بانکی جدید و سنتی به مشتریان از طریق مجراهای ارتباطی متقابل الکترونیکی

به عبارت دیگر می‌توان گفت بانکداری الکترونیک شامل سیستم‌هایی است که مشتریان مؤسسات مالی را قادر می‌سازد تا در سه سطح: اطلاع‌رسانی، ارتباط و تراکنش از طریق مجراهایی چون رایانه‌های شخصی، کمک پردازنده‌های شخصی، کیوسک، شبکه‌های مدیریت یافته، تلفن ثابت و همراه و ماشین‌های خودپرداز و... از خدمات و سرویس‌های بانکی استفاده کنند.

امروزه استفاده از سیستم‌های الکترونیک در مؤسسات مالی و اعتباری جهان به سرعت رو به گسترش بوده و تعداد استفاده‌کنندگان از خدمات بانکداری الکترونیک روز به روز در حال افزایش است. این مسئله از دید مشتریان بانک‌ها سبب صرفه‌جویی در هزینه‌ها، زمان و سهولت دسترسی به مجراهای متعدد برای انجام عملیات بانکی و از دید مؤسسات اعتباری منجر

به ایجاد و افزایش شهرت آنان در ارائه خدمات الکترونیکی و در نتیجه افزایش رقابت با سایر بانکها در این حوزه، ایجاد فرصت برای جست و جوی مشتریان جدید در بازارهای هدف، گسترش محدوده جغرافیایی فعالیت و حفظ مشتریان بهرغم تغییرات مکانی ایشان، مدیریت اطلاعات، کاهش هزینه پردازش معاملات و ایجاد درآمد می‌شود.

نظر به نارسایی روش‌های سنتی در بانک‌های کشور در ارائه خدمات نوین بانکی، تهیه زیرساخت‌های مورد نیاز در بانکها از ضروریاتی بوده است که خوشبختانه در سال‌های اخیر مورد توجه مسئولان امر قرار گرفته و فعالیت‌های گسترده‌ای در نظام بانکی کشور در این مورد انجام شده است.

در این راستا می‌توان گفت گام‌های مهمی توسط بانک مرکزی در سال‌های اخیر به‌خصوص در بسته‌های سیاستی - نظارتی این بانک در جهت تحقق اهداف گسترش بانکداری الکترونیک در سطح بانکها به‌صورت ملزم کردن بانکها در مدیریت تسویه بین بانکی، مدیریت و نظارت بر امنیت تبادل الکترونیکی عملیات بین بانکی (از قبیل شتاب و ساتنا)، تمهید زیرساخت‌های لازم برای توسعه بانکداری الکترونیکی (شامل امضای الکترونیکی و اتاق پایاپای الکترونیکی) و سایر امور بانکداری الکترونیکی در حوزه‌های طراحی، اجرا و بهره‌برداری در حیطه مسئولیت هیئت مدیره بانکها و شرکت‌های خدمات الکترونیکی برداشته شده است.

تا جایی که بانکداری الکترونیک به‌عنوان اولویت اول در برنامه‌های اصلاح نظام پولی و بانکی مطرح و در بسته سیاستی سال ۱۳۸۷ پیش‌بینی شده بود که تا پایان برنامه چهارم توسعه امکان ارائه کلیه خدمات پولی و بانکی در محیط الکترونیکی برای عموم مردم و فعالان اقتصادی فراهم شود و حداقل ۷۰ درصد از عملیات پولی و بانکی به‌صورت الکترونیکی صورت پذیرد.

به‌طور کلی می‌توان گفت اهم مواد مطروحه در بسته‌های سیاستی - نظارتی بانک مرکزی در سال‌های اخیر در خصوص ساختار بانکداری الکترونیک و نظام‌های پرداخت به‌شرح زیر است:

- اجرا و استقرار کامل نظام بانکداری متمرکز<sup>۱</sup> و تبدیل تمام حساب‌ها اعم از سپرده‌های اشخاص و تسهیلات به حساب‌های متمرکز، عملیاتی کردن آن و ارائه گزارش عملکرد به‌صورت فصلی به بانک مرکزی.

- به‌منظور یکسان‌سازی ساختار شماره حساب‌ها در شبکه بانکی کشور، بانکها ملزم به تبدیل تمامی شماره حساب‌ها به شماره‌های مطابق با مشخصات استاندارد بین‌المللی شده‌اند.

<sup>1</sup> Core Banking

- با توجه به تأکید صورت گرفته برای گسترش و ترویج استفاده از "کارت اعتباری"، بانک‌ها ملزم به ارائه خدماتی نظیر صدور کارت خرید اعتباری و اجرای برنامه‌های انگیزشی در جهت ترغیب و تشویق مردم به استفاده از کارت در کارت خوان‌های فروشگاه‌ها، بابت افزایش تعداد تراکنش‌ها در این پایانه‌ها شدند.
- وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی می‌بایست ترتیبی اتخاذ نمایند که از انواع خدمات الکترونیکی بانک‌ها، مانند ساتنا برای پرداخت‌ها و پایانه‌های فروش (فیزیکی و مجازی) به‌منظور دریافت وجوه از مردم استفاده کنند.
- راه‌اندازی اتاق پایاپای الکترونیکی توسط بانک مرکزی که براین اساس بانک‌ها باید طبق برنامه زمانبندی اعلام شده از سوی بانک مرکزی اقدامات لازم برای عملیاتی شدن اتاق پایاپای الکترونیکی را انجام دهند.
- راه‌اندازی سامانه جامع اطلاعات مشتریان که این سامانه می‌بایست قابلیت‌های لازم برای دریافت اطلاعات از سایر شبکه‌های اطلاعاتی کشور را نیز دارا باشد.
- توسعه ابزاری نوین در جهت ارائه خدمات بانکی به‌صورت الکترونیکی.
- در بسته سیاسی سال ۱۳۸۹ مؤسسات اعتباری موظف شدند مقررات مربوط به شماره ملی، کد پستی، شناسه ملی و شماره اختصاصی اشخاص حقوقی و اشخاص خارجی را حداکثر در نیمه اول سال ۱۳۸۹ به‌طور کامل عملیاتی کنند.
- همچنین در راستای اعمال نظارت مؤثر و کارآمد بر حسن اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری و تحقق اهداف آن در ماده ۱۲ فصل چهارم بسته سال ۱۳۸۹ بانک مرکزی موظف شده است با استفاده از محورهای ده‌گانه مذکور در ماده فوق، ضمن فراهم کردن تشکیلات مناسب، نظارت خود را توسعه و اعمال نماید. از مجموع این ۱۰ ابزار سه ابزار آن با زیربنای الکترونیک قابل تحقق است:
- ابزار اول ایجاد بانک جامع اطلاعات مشتریان، اعتبارسنجی مشتریان و اخذ اظهارنامه مالیاتی برای کاهش ریسک و نسبت مطالبات غیرجاری تسهیلات اعطایی است.
- ابزار دوم ارتقای شفافیت صورت‌های مالی و فناوری اطلاعات در نظام بانکی است.
- ابزار سوم راه‌اندازی سامانه خرید و فروش اوراق مشارکت و گواهی سپرده الکترونیکی، سیستم انتقال وجوه بین بانکی و پرداخت چک‌های بین بانکی ابزار نظارتی دیگری در اختیار بانک مرکزی است که بر بستر الکترونیک شکل می‌گیرد.

با بررسی مقایسه‌ای مواد بسته‌های سیاستی - نظارتی سال‌های اخیر در خصوص بانکداری الکترونیکی می‌توان گفت صرف‌نظر از موادی از بسته که به مواردی از جمله مقررات مربوط به نرخ سود و نسبت سپرده قانونی ارتباط دارد، تقریباً اجرای مواد دیگر، به‌خصوص در بسته سیاستی سال ۱۳۸۹ بدون فراهم بودن زیربنای بانکداری الکترونیک قابل اجرا نبوده است. این مسئله نشان‌دهنده میزان اهمیت و محوری بودن موضوع بانکداری الکترونیک در پیشبرد اهداف نظام پولی و اعتباری کشور می‌باشد.

با این حال مواد پیش‌بینی شده در بسته‌های سال‌های اخیر به‌طور کلی در جهت پیشبرد اهداف بانکداری الکترونیکی به‌منظور یکسان‌سازی بازار مالی بانک‌ها، دسترسی مشتریان با یک حساب به همه نظام بانکی، ایجاد یکپارچگی ارائه خدمات به مشتریان و رفع ناهمگونی آن بوده و اگر چه برخی از این مواد فاقد سازوکار اجرایی مناسب می‌باشند و یا سقف زمانی مشخصی برای تحقق این اهداف برای بانک‌ها تعیین نشده است (به‌عنوان مثال بند ۴۶ بسته سیاستی - نظارتی سال ۱۳۸۷ درباره اعطاء مجوز تأسیس دو بانک صد درصد الکترونیکی برای ارائه خدمات خرد بانکی به‌صورت غیرحضور<sup>۱</sup> تاکنون فقط در حد مصوبه باقی مانده است) اجرای این مواد حتی در چند سال آینده می‌تواند گام مؤثری در جهت رشد و توسعه بانکداری الکترونیک و در نتیجه ارتقاء عملکرد نظام پولی و اعتباری کشور باشد.

از این‌رو به‌نظر می‌رسد بانک مرکزی در خصوص قابلیت اجرایی برخی از مواد مذکور ضمانت‌های اجرایی قوی و مناسبی تبیین نکرده است.

---

<sup>1</sup> Retail Banking

## نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با توجه به نقاط ضعف و قوت بسته سیاستی - نظارتی، وجود بسیاری از ناسازگاری‌ها که برگرفته از ساختار اقتصادی ایران است چنانچه در گذر زمان شورای سیاستگذاری از ترکیب کارشناسی مطلوب‌تری برخوردار شود و درک صحیح‌تری از فضای بازار و نظام بانکی و شرایط اقتصادی حاکم بر آن‌ها صورت پذیرد، در آن صورت قاعداً سازگاری مفاد بسته سیاستی - نظارتی با شرایط اقتصادی حاکم بیشتر خواهد شد، لیکن نباید از نظر دور داشت مادامی که بازدهی بخش‌های مولد اقتصاد پایین است و نقش بازار سرمایه به‌دلایل متعددی از جمله ریسک بالای سرمایه‌گذاری بسیار کم‌رنگ است (مقایسه میزان تشکیل سرمایه از طریق بورس با مانده تسهیلات بانکی نشان می‌دهد که میزان مشارکت بازار سرمایه (بورس) در تأمین مالی بنگاه‌ها فقط به اندازه ۵ درصد مشارکتی است که نظام بانکی دارد)، مقابله با این ناسازگاری چالش دشواری به حساب می‌آید.

برای محقق شدن شرایط اقتصادی مطلوب که در افزایش رشد اقتصادی، وضعیت مطلوب اشتغال، ثبات قیمت‌ها، تعادل بخش خارجی یا ثبات نسبی نرخ ارز و توزیع عادلانه درآمد، متجلی می‌شود در رابطه با استفاده از سیاست‌های کلان اقتصادی همواره باید بین این سیاست‌ها تمایز قائل شد تا بتوان در شرایط مختلف از هر یک از آن‌ها به‌صورت مجزا در جهت‌دهی‌های اقتصادی استفاده کرد.

امروزه به‌طور مشخص کارشناسان به این نتیجه رسیده‌اند که سیاست پولی باید از سیاست مالی متمایز شود. بانک‌های مرکزی در دنیا به‌صورت مستقل از دولت سیاست‌های پولی را تدوین می‌کنند. این در حالی است که ساختار اقتصاد ایران به‌گونه‌ای است که اهداف سیاستگذاران پولی (بانک مرکزی) می‌بایست نظر سیاستگذاران مالی (دولت) را تأمین کند، گرچه می‌توان انتظار داشت که دولت‌ها هم دنبال اهداف اقتصادی کشور هستند، لیکن مفاد مندرج در قانون پولی و بانکی به‌گونه‌ای غیرشفاف به لزوم تمایز سیاست پولی از سیاست مالی اشاره می‌کند. چنانچه این اجماع در حوزه‌های سیاستگذاری ایجاد شود که بتوان بین سیاست پولی و سیاست مالی تمایز ایجاد کرد، در آن صورت شورای سیاستگذاری پولی می‌تواند نقش ویژه‌ای در جهت کنترل شاخص‌های مهمی چون نرخ تورم ایفا کرد و بانک مرکزی هم در این چارچوب می‌تواند مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی بیشتری داشته باشد.

بنابراین، با توجه به شرایط اقتصادی کشور و تأثیرپذیری بازارهای پولی مالی و سرمایه از یکدیگر و نیز بسیاری از عوامل و شرایط خارجی چون سیاست وضعیت اقتصاد جهانی و ... تدوین بسته‌های سیاستی در سال‌های اخیر توانسته گام‌های مؤثری در ساماندهی بازار پولی، شفافیت عملکرد بانک‌ها، حرکت مناسب به سمت بانکداری اسلامی، نظم بخشی و هدایت منابع مالی به سمت فعالیت‌های مختلف اقتصادی و نیز گسترش بانکداری الکترونیکی بردارد.

## کتابنامه

احمدی، مهدی: *بسته سیاسی- نظارتی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ابعاد و جهت‌گیری‌ها*، ماهنامه هدایت، شماره ۹۰ و ۹۱، فروردین و اردیبهشت ۱۳۸۸.

*ارزیابی عملکرد بسته سیاسی- نظارتی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۸۸*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۹۸۷۹، مهرماه ۱۳۸۸.

*بررسی تأثیر سیاست‌های اعطای تسهیلات بانک مرکزی بر عملکرد شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار*، مدیریت تحقیق و توسعه سازمان بورس اوراق بهادار، مهرماه ۱۳۸۷.

*بسته‌های سیاسی- نظارتی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران*، مورخ ۸۷/۱/۱۹، ۸۸/۱/۱۸ و ۸۹/۱/۱۸.

تفضلی، فریدون: *اقتصاد کلان نظریه‌ها و سیاست‌های اقتصادی*، نشر نی، ۱۳۶۶.

حیدری، حسن و عزیزنژاد، صمد: *گزارش کارشناسی درباره بسته سیاسی بانک مرکزی و مصوبه کمیسیون اقتصاد هیئت وزیران*. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۹۱۶۴، شهریورماه ۱۳۸۷.

عزیزنژاد، صمد: *ساختار تشکیلاتی، وظایف و فرآیند تصمیم‌گیری در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نحوه تعامل با بانک‌ها*. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۸۵۴۷، شهریورماه ۱۳۸۶.

*قانون پولی و بانکی*، مجلس شورای ملی، ۱۳۵۱.

*قانون عملیات بانکی بدون ربا*. مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۲.