

استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

در قالب

برنامه چهارم توسعه

مصطفی کریم

منحصراً به عهده بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود، استقلالی که پس از ۲۰ سال دوباره به این نهاد پولی و بانکی کشور بازگردانده می‌شود.

سابقه تاریخی

از ابتدای شکل‌گیری بانک مرکزی ایران، این بانک به عنوان نهادی مستقل فعالیتش را آغاز کرد، ولی پس از پیروزی انقلاب اسلامی و تحت تاثیر شرایط ایجادشده در اقتصاد کشور، این نهاد به تدریج زیر نظر وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار گرفت.

بانک مرکزی ایران در تاریخ ۱۳۵۱/۴/۲۷ با این تفکر که سیاست‌های پولی در بیشتر کشورهای جهان به عنوان یکی از عوامل تاثیرگذار در نظام اقتصادی توسط بانک‌های مرکزی مستقل اتخاذ می‌شود، با شخصیت حقوقی مستقل ایجاد شد و تا تاریخ ۱۳۵۷/۱۱/۲۲ در راستای حفظ این استقلال، رییس کل بانک مرکزی براساس "فرمان همایونی" منصوب می‌شد. نتیجتاً بعد از انقلاب اسلامی نیز تا تاریخ تصویب قانون راجع به حذف "فرمان همایونی" در قوانین و مقررات مربوط به انتصاب مقامات، مصوب ۱۳۶۰/۳/۱۴ مجلس شورای اسلامی، رییس کل بانک مرکزی و قائم‌مقام وی توسط رییس جمهور

اما این روزها دیگر شرایط تغییر کرده و لزوم استقلال بانک مرکزی در تمام بخش‌های اقتصادی کشور برای تمام دولتمردان و سیاستگذاران ملموس شده است، کمالینکه در قانون برنامه چهارم، انتصاب رییس کل بانک مرکزی برعهده رییس جمهوری گذاشته شده و کرسی ریاست شورای پول و اعتبار نیز به نحو قانونی در اختیار رییس کل بانک مرکزی قرار گرفته است.

مناسفانه نحوه طرح مسایل مربوط به نظام پولی و بانکی کشور در رسانه‌های گروهی، و پاره‌ای مداخلات در حوزه وظایف بانک مرکزی و سیستم بانکی کشور، و مباحث حاشیه‌ای در اطراف آن، باعث ایجاد شبهه و بعضاً تعارض وظایف و اختیارات وزیر امور اقتصادی و دارایی و رییس کل بانک مرکزی شده است.

با تغییرات ایجادشده در نحوه انتصاب رییس کل بانک مرکزی در برنامه چهارم توسعه، به نظر می‌رسد که مسوولیت تنظیم و اجرای سیاست‌های پولی و ارزی در چارچوب سیاست‌های کلان اقتصادی کشور،

صحبت از استقلال بانک مرکزی در این روزها دیگر حرف تازه‌ای نیست. سال‌هاست که کارشناسان پولی، مالی و اقتصادی کشور اعلام کرده‌اند که بانک مرکزی ایران نیز مانند بانک مرکزی بسیاری از کشورهای پیشرفته دنیا باید مستقل عمل کند، چرا که فقط در این صورت است که می‌تواند چارچوب مشخصی را برای سیاست‌های پولی و بانکی کشور ترسیم کند.

در سال‌های اخیر، به‌خصوص از اوایل سال ۱۳۸۱ به بعد، به لحاظ عدم شفافیت در چگونگی ارتباط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با قوای سه‌گانه کشور و همچنین با سیاست‌های مالی و اداری دولت، از جمله در حوزه عمل وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت تعاون و... تصمیم‌گیری‌های پولی، بانکی، ارزی و اعتباری کشور از جایگاه واقعی خود خارج شده، به نحوی که هریک از بخش‌ها، خارج از حیطه اختیارات و وظایف قانونی مربوط و بدون توجه به آثار اقدامات خود در زمینه‌های پولی و بانکی، طرح‌هایی را مطرح و یا تصمیماتی را اتخاذ می‌کردند که تاثیرات نامطلوب آن، نظام پولی و بانکی و نهایتاً گستره اقتصادی کشور را با سردرگمی ناخواسته مواجه می‌کرد.

از سوی دیگر، براساس ماده ۸۳ قانون برنامه سوم توسعه، وزیر امور اقتصادی و دارایی عضو شورای پول و اعتبار است و در صورت حضور در جلسات، ریاست آن را برعهده خواهد داشت. طبیعی است که از طریق این شورا نیز وی حق صدور بخشنامه و یا دستورالعمل مستقل و مستقیم برای شبکه بانکی کشور را ندارد و تمامی پیشنهادهایش باید به تصویب اکثریت اعضای شورای پول و اعتبار برسد.

همچنین پیشنهاد انتصاب هیات نظار به مجمع عمومی و امضای احکام مدیران عامل بانک‌های دولتی پس از انتخاب و تصویب مجمع عمومی بانک‌ها، برعهده وزیر امور اقتصادی و دارایی است.

با نگاهی گذرا به وظایف وزیر امور اقتصادی و دارایی، مشخص می‌شود که وی هیچگونه وظیفه‌ای در قبال اجرای سیاست‌های پولی و بانکی کشور ندارد.

با تغییرات ایجادشده در نحوه انتصاب رییس کل بانک مرکزی در قانون برنامه چهارم توسعه، به نظر می‌رسد که مسوولیت تنظیم و اجرای سیاست‌های پولی و ارزی در چارچوب سیاست‌های کلان اقتصادی کشور، منحصراً به عهده بانک مرکزی خواهد بود.

وظایف رییس کل بانک مرکزی

وظایف رییس کل بانک مرکزی درست در نقطه مقابل وزیر امور اقتصادی و دارایی قرار دارد. وظایف رییس کل بانک مرکزی به گونه‌ای تدوین و تعیین شده که وی مسوول اجرای مستقیم سیاست‌های پولی و بانکی کشور است.

طبق قانون، رییس کل بانک مرکزی مسوولیت تنظیم نظام پولی و اعتباری کشور، نظارت بر بانک‌ها و موسسات اعتباری، تنظیم مقررات نظارت بر معاملات ارز و طلا، نظارت بر صدور و ورود و ارز و پول رایج کشور را برعهده دارد. همچنین دخالت و نظارت در امور پولی و بانکی و اجرای نظام پولی کشور با تصویب شورای پول و اعتبار برعهده رییس کل بانک مرکزی است.

این وظایف جدا از وظایف کوچکی مانند نمایندگی کشور در صندوق بین‌المللی پول، نمایندگی

تعیین می‌شدند، اما از این تاریخ به بعد، این اختیار بنا به مصالح خاص و مقتضیات سیاسی آن زمان، از رییس‌جمهور سلب و مقرر شد که مقامات فوق به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تایید مجمع عمومی بانک‌ها و تصویب هیات دولت و با حکم وزیر منصوب شوند. از آن تاریخ این تلقی و تصور ایجاد شده است که وزیر امور اقتصادی و دارایی مقام ریاست تشکیلاتی نظام بانکی را دارا بوده و حق مداخله مستقیم در نظام بانکی کشور را دارد. متأسفانه این طرزتلقی و نحوه طرح مسایل مربوط به نظام پولی و بانکی کشور در رسانه‌های جمعی و پاره‌ای مداخلات در حوزه وظایف بانک مرکزی و سیستم بانکی کشور و مباحث حاشیه‌ای در اطراف آن، باعث ایجاد شبهه و بعضاً تعارض وظایف و اختیارات وزیر امور اقتصادی و دارایی و رییس کل بانک مرکزی شده است و لاجرم بخش‌های قابل‌ملاحظه‌ای از نیروی کارشناسی در تشکیلات متبوع آنان نیز به جای انجام وظایف قانونی خود، در مقاطع خاص، موجب ایجاد چالش‌های جدید و در نتیجه، صرف پاسخگویی و حل و فصل تعارضات موجود شده است، در حالی که طبق قانون، وظایف وزیر امور اقتصادی و دارایی محدود و معین می‌باشد.

وظایف وزیر امور اقتصادی و دارایی در رابطه با نظام بانکی کشور

با وجود این که طی سال‌های گذشته، وزیر امور اقتصادی و دارایی در بسیاری از سیاست‌های پولی و مالی کشور دخالت و یا با اظهارنظرهای مختلف، مسوولان بانکی کشور را ملزم به اجرای نظرهای خود می‌کرد، اما طبق قانون، وظایف وزیر در نظام بانکی کشور تنها در محورهای زیر خلاصه می‌شود:

طبق ماده ۱ قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی، وظیفه این وزارتخانه تنظیم سیاست‌های اقتصادی و مالی و ایجاد هماهنگی در امور مالی و اجرای سیاست‌های مالی است و هیچ وظیفه‌ای در زمینه سیاست‌های پولی و ارزی به عهده آن وزارتخانه نیست. همچنین وزیر امور اقتصادی و دارایی به عنوان رییس مجمع عمومی بانک‌های دولتی، فقط حق یک رأی دارد و تصمیمات این مجمع نیز با اکثریت آرا اتخاذ می‌شود و این مقام به عنوان ریاست مجمع، فقط عهده‌دار دعوت از اعضا و اداره جلسات و ایجاد هماهنگی است.

انضباطی خاص بانک‌های دولتی نیز با تصریح بر حق اعمال نظارت بانک مرکزی، باید مورد تجدیدنظر قرار گیرند.

۴) تشکیل دادگاه‌های تخلفات اداری مستقل و خارج از حیطه اقتدار وزارت امور اقتصادی و دارایی در جهت استقلال بانک مرکزی ضروری به نظر می‌رسد.

۵) با عنایت به این که سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در مورد خصوصی‌سازی بانک‌های ملی شده و کاهش تصدی‌گری دولت نهایی شده، لذا حضور نمایندگان آگاه و مطلع بانک‌ها و موسسات اعتباری خصوصی در کمیسیون‌ها و کمیته‌های فرعی مراجع تصمیم‌گیری درباره تدوین قوانین و مقررات بانکی و آیین‌نامه‌های مربوط به آن ضروری است.

۶) با توجه به اصل قانونی ایجاد زمینه رقابت بین بانک‌های دولتی و خصوصی، ضروریست که برحسب مورد، عرصه فعالیت و امکانات و امتیازات بانک‌های دولتی در مقام

مقایسه با بانک‌های خصوصی که عمدتاً تازه تاسیس هستند، مورد مطالعه قرار گیرد و چالش‌های موجود شناسایی و بر این اساس تصمیمات لازم به نحوی اتخاذ شود که فضای رقابت سالم برای کلیه بانک‌ها و موسسات اعتباری فراهم آید.

۷) به نظر می‌رسد که در جهت تکمیل و اصلاح ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار، لازم است که ترکیب اعضای این شورا نیز در راستای استقلال بانک مرکزی و سیاست‌های نوین پولی و بانکی تغییر یابد و از بازار پولی بخش خصوصی نیز نماینده‌ای در این ترکیب گنجانده شود. حضور دو نفر متخصصی که مورد تایید قانونگذار است، می‌تواند در جهت تکمیل این شورا و ملحوظ داشتن نظریات بخش خصوصی در این زمینه مفید باشد. ■

حضور نمایندگان آگاه و مطلع بانک‌ها و موسسات اعتباری خصوصی در کمیسیون‌ها و کمیته‌های فرعی مراجع تصمیم‌گیری درباره تدوین قوانین و مقررات بانکی ضروری است.

وزارت امور اقتصادی و دارایی بر نظام بانکی کشور، از ذهن مسوولان و کارشناسان ذیربط کاملاً زوده شود و در عین حال، واحدهای موازی در این وزارتخانه نیز در جهت تامین استقلال بانک مرکزی تعدیل شوند.

۲) اصلاح قانون نحوه اداره امور بانک‌های دولتی در زمره اموری است که می‌تواند در روند تامین و تداوم استقلال بانک مرکزی نقش موثری را ایفا نماید.

۳) دستور العمل‌ها و ضوابط اداری، استخدامی و

تام‌الاختیار بانک مرکزی در کلیه مراجع، پیشنهاد دبیرکل بانک برای تصویب مجمع و ریاست شورای عالی بانک‌ها و... است.

به طوری که مشخص است، مسوولیت تنظیم و اجرای سیاست‌های پولی و ارزی کشور به عهده بانک مرکزی و رییس کل آنست و در این زمینه‌ها هیچ وظیفه‌ای به شخص وزیر امور اقتصادی و دارایی محول نشده، بلکه وی باید نظریات خود را حسب مورد منحصرأ در شورای پول و اعتبار یا در مجمع عمومی بانک‌های دولتی مطرح کند و در صورت تصویب، از همین طریق قابلیت اجرا خواهد یافت. از طرف دیگر، در قانون برنامه سوم توسعه نیز هر جا که موضوع سیاست‌های پولی و ارزی مطرح بوده، مسوولیت‌ها مستقیماً به عهده بانک مرکزی محول شده است.

بدیهی است که در صورت اجرای دقیق قانون، تداخل و تعارض در وظایف و اختیارات وزیر امور اقتصادی و دارایی و رییس کل بانک مرکزی که قابل تأمل و بررسی باشد، وجود ندارد و تنها مشکلاتی که وجود داشت، همانا چگونگی انتخاب و انتصاب رییس کل بانک مرکزی و قائم مقام وی و ریاست شورای پول و اعتبار بود که در قانون برنامه چهارم این موضوع نیز در جهت استقلال بانک مرکزی اصلاح شده است.

پیشنهادها

۱) در شرایط حاضر که مقدمات قانونی احیای استقلال بانک مرکزی در قالب قانون برنامه چهارم فراهم شده، شایسته است که برای شفافیت وظایف و اختیارات و تعیین دقیق مسوولیت‌ها، شورای عالی اداری یا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با تعیین ضوابط خاص در چارچوب قوانین موجود، تمهیداتی را اتخاذ کنند تا تلقی سرپرستی

② در صورت اجرای دقیق قانون، تداخل و تعارضی وجود نخواهد داشت.