قسمت دوم: مسئله مستقل سازی بانک مرکزی در ایران

قسمت عمده مطلب به تاسیسات‏ غیر رسمی و ترتیبات سیاسی و انگیزه‏هائی‏ که بانکداری مرکزی و سیاستمداران طبق‏ آن با یکدیگر برخورد دارند مربوط است.

بنابر این علاوه بر چهارچوبی که طبق‏ قانون برای استقلال بانک مرکزی به‏ وجود می‏آید باید به جنبه‏های‏ کمتر رسمی مربوط به رابطه متقابل دولت‏ و بانک مرکزی توجه شود و از این طریق‏ ترتیباتی برای تعیین هدف‏های سیاست‏ پولی و حد اکثر کردن قابل رویت بودن‏ سیاست‏ها داده شود.این امر مخصوصا برای کشوری که می‏کوشد به رغم سابقه‏ طولانی بی‏بند و باری سیاست‏های پولی، برای سیاست‏های پولی خود در ذهن مردم‏ اعتباری کسب کند اهمیت فراوان دارد.

قسمت دوم‏ مسئله مستقل‏سازی‏ بانک مرکزی در ایران

تصور وجود یک بانک مرکزی مستقل‏ در رژیم گذشته(قبل از انقلاب سال 1357) خیال بیهوده است.زیرا اولا در یک‏ حکومت دیکتاتوری متمرکز و فردی هیچ‏ سازمان و تشکیلاتی نمی‏تواند مستقل‏ و قائم بذات باشد و ثانیا دولت دست‏ نشانده و فرمان‏بردار یک دیکتاتور،خود به‏ عنوان دیکتاتور نمی‏تواند وجود نهادی‏ مستقل از خود را تصور کند و بپذیرد و از این‏ رو قبل از انقلاب قوانین و مقررات مملکتی‏ طوری وضع می‏گردید که این سلسله‏ مراتب کنترل و نظارت و اطاعت را تضمین‏ نماید.

وابستگی و یا عدم استقلال یک‏ سازمان یا فرد از توجه به سه نکته روشن‏ می‏گردد:

1-قدرت تصمیم‏گیری،مقدمات لازم‏ برای اتخاذ تصمیم و شرایط لازم برای‏ لازم الاجرا شدن تصمیمات.

2-نحوه انتخاب یا انتصاب مقامات‏ تصمیم گیرنده،شامل شرایط احراز،نحوه‏ نامزد شدن و صدور حکم انتصاب،مدت‏ و دوره انتصاب،برکناری و غیره.

3-بررسی عملکرد فرد یا سازمان، جدا از قوانین و مقررات موجود و یا حاکم

قانون پولی و بانکی سال 1339 که به‏ موجب آن بانک مرکزی ایران تاسیس‏ گردید هرچند مانند هر قانون پولی و بانکی‏ دیگر دو وظیفه اصلی و نهائی بانک‏ مرکزی یعنی حفظ ارزش داخلی(حفظ ارزش پول)و حفظ ارزش خارجی‏ و بین المللی پول(بیان شده به صورت‏ حفظ موازنه ارزی کشور)را هدف تاسیس‏ بانک مرکزی ایران اعلام کرده است‏1 ولی با عهدم توجهبه اهمیت و ذات این‏ دو هدف و نیز برقراری حق حاکمیت‏ از بالا به پایین در یک نظام دیکتاتوری، سازمان و تشکیلاتی را به وجود می‏آورد که کاملا وابسته و زیر نظر دولت و حکومت‏ است و در نتیجه نیل به این دو هدف را عملا غیر ممکن می‏سازد.در این نوشته‏ چون تعریف ما از استقلال بانک مرکزی‏ استقلال واقعی در اتخاذ تصمیمات پولی‏ و اعتباری یعنی استقلال سیاست پولی‏ است،تنها به این جنبه از عدم استقلال‏ بانک مرکزی اشاره می‏گردد.

1-قدرت تصمیم‏گیری

در قانون سال 1339 قدرت‏ تصمیم‏گیری درباره سیاست‏های پولی‏ و اعتباری کشور در دست شورای پول‏ و اعتبار گذاشته شده است که ضمن‏ همکاری با رئیس کل بانک مرکزی‏ در اداره امور بانک مرکزی،هدایت کلیه‏ بانک‏ها و ارائه نظر مشورتی به دولت‏ در امور مالی و اظهار نظر در مسائل پولی‏ و اقتصادی و همکاری با شورای عالی‏ اقتصاد برای هماهنگی در اتخاذ تصمیم‏های مربوط به امور پولی و مالی‏ را به عهده دارد.2

بررسی وظایف شورای پول و اعتبار نشان می‏دهد که شورا به رغم مسئولیت‏ ظاهری در تعیین سیاست پولی و اعتباری‏ کشور در واقع تابع دستورات و یا نظرات‏ شورای عالی اقتصاد است که با حضور کلیه وزراء و نخست‏وزیر،غالبا در حضور شاه تشکیل می‏شد.اجبار به‏ همکاری با شورایعالی اقتصاد برای‏ هماهنگی در اتخاذ تصمیمات پولی و مالی‏ کشور می‏رساند اولا تصمیمات پولی‏ نیز در شورایعالی اقتصاد گرفته می‏شد ثانیا شورای پول و اعتبار ناگزیر از همکاری یعنی تبعیت از نظرات‏ و تصمیمات شورایعالی اقتصاد بود.

2-تصمیم‏گیرندگان

در قانون سال 1339 اعضاء شورای‏ پول و اعتبار 15 نفر تعیین شده است ولی‏ شورا می‏توانست با 5 نفر تشکیل جلسه‏ دهد.از این 15 نفر به جز چهار نفر(نماینده‏ اتاق بازرگانی،نماینده بانک‏های‏ خصوصی،یک استاد اقتصاد به معرفی‏ دانشگاه و نماینده شورای کشاورزی‏ مرکز)بقیه به شرح زیر از اعضاء دولت و یا نماینده منتخب دولت هستند که غالبا خود در شورایعالی اقتصاد نیز عضویت‏ دارند و بنابر این جدا از دولت و شورایعالی‏ اقتصاد نیستند.

1-رئیس کل بانک مرکزی، پیشنهاد شده از طرف وزیر دارائی، تصویب شده در هیئت وزیرات با فرمان‏ شاه(1 نفر)

2-وزیر صنایع و معادن- وزیر کشاورزی-وزیر بازرگانی(3 نفر)

3-دادستان کل و رئیس دیوانعالی‏ کشور(2 نفر)

4-مدیر کل بانک ملی(1 نفر)

5-متخصص اقتصاد پولی و مالی، متخصص اقتصاد کارگری و متخصص‏ اقتصاد صنعتی قبه انتخاب وزیر دارائی‏ با تصویب‏نامه هیئت وزیران(3 نفر)

6-دبیر کل شورای عالی اقتصاد(1 نفر)

3-عملکرد

تصور تصمیم‏گیری پولی مستل‏ توسط شورائی که بیش از دو سوم اعضاء آن‏ منتخب دولت هستند و خود مجری‏ سیاست‏های مالی دولت می‏باشند تقریبا غیر ممکن است(حتی بدون‏ اجبار شورا به همکاری با شورایعالی‏ اقتصاد).تنها نکته جالب توجه در مورد ترکیب اعضاء شورای پول و اعتبار این‏ است که اسمی از وزیر دارائی بمعنی‏ سمبل و مجری سیاست مالی دولت برده‏ نشده است ولی به نظر می‏رسد که با حضور حد اقل پنج نفر که توسط او منصوب‏ شده‏اند نیازی به وجود خود او احساس‏ نمی‏شده است.

قانون پولی و بانکی مصوب 18 تیرماه‏ 1351 نقش شورای پول و اعتبار را به‏ مراتب ضعیفتر از قانون قبلی ساخته است.

هر چند بند الف از ماده 18 قانون،مطالعه‏ و اتخاذ تصمیم درباره سیاست کلی بانک‏ مرکزی ایران و نظارت بر امور پولی و بانکی‏ کشور را به عهده شورای پول و اعتبار می‏گذارد ولی در ردیف 4 این‏ بند شورا مکلف به‏"-اظهارنظر در مسائل‏ بانکی،پولی و اعتباری کشور..."می‏شود و در ردیف 5 این بند شورا"...نظر مشورتی‏ و توصیه به دولت در مسائل بانکی و پولی‏ و اعتباری کشور که به نظر شورا در وضع‏ اقتصادی و بخصوص در سیاست اعتباری‏ کشور موثر..."است خواهد داد.

یعنی قانون اگرچه اتخاذ تصمیم در باره سیاست کلی بانک مرکزی را به عهده‏ شورای پول و اعتبار گذاشته ولی در مورد مسائل پولی و بانکی به ذکر اظهارنظر در مسائل پولی و بانکی که دادن نظر مشورتی آنهم به دولت است بسنده کرده‏ است که از یک طرف در مورد داشتن‏ قدرت تصمیم‏گیری در امور پولی و بانکی‏ صراحت ندارد و از طرف دیگر معرف وجود قدرت اتخاذ تصمیم درباره مسائل پولی‏ و بانکی و اعتباری در دست دولت است.

همچنین در قانون پولی و بانکی سال‏ 1351 تعداد اعضاء شورای پول و اعتبار به‏ 11 نفر تقلیل یافته ولی 9 نفر از آنها از اعضاء دولت و یا منتخب دولت هستند و تنها شاید رئیس اتاق بازرگانی و صنایع‏ و معادن ایران و مدیر عامل کانون بانک‏ها تا حدی مستقل از کنترل دولت باشند.

4-کنترل بانک‏ مرکزی-مجمع عمومی

در هر شرکت سهامی اعم از عام‏ و یا خاص مجمع عمومی صاحبان سهام در چهارچوب قوانین موجود،قوه مقننه‏ صاحب اختیار و مسئول حفظ حقوق‏ سهامداران و حسن اداره امور شرکت است.

بانک مرکزی به عنوان یک بانک‏ متعلق به دولت‏3به موجب قانون‏ 4دارای مجمع عمومی متشکل از وزراء دولت می‏باشد و مجمع نمایندگی از طرف دولت تشکیل می‏شود.مجمع‏ عمومی رسیدگی و تصویب ترازنامه، انتخاب اعضاء هیئت نظار(5 نفر حسابرس به پیشنهاد وزیر دارائی)و نیز رسیدگی و تصویب گزارش هیئت نظار را به‏ عهده دارد و بالاخره درباره نحوه تصمیم‏ سود ویژه بانک مرکزی تصمیم‏ می‏گیرد.مجمع عمومی همچنین دبیر کل‏ بانک که سرپرستی شورای پول و اعتبار را به عهده دارد منصوب می‏نماید،حقوق‏ و مزایای رئیس کل و قائم مقام رئیس کل، دبیر کل بانک و معاونان بانک با تصویب‏ مجمع عمومی تعیین می‏گردد.به‏ طوریکه ملاحظه می‏شود تصویب بودجه‏ سالانه بانک مرکزی فرود و وظائف مجمع‏ عمومی نیست و این امر خطیر به شورای‏ پول و اعتبار واگذار شده است که بیشتر آنها معاونین وزارتخانه‏ها هستند.

5-تعهد در مقابل دولت‏ (تامین کسر بودجه)

در قانون پولی و بانکی سال 1329 (ماده 32)،اعطای وام به دولت یا با تضمین دولت و یا تضمین اعتبارات‏ اعطائی به دولت یا به اشخاص ثالث به‏ ضمانت دولت و یا صدور اوراق قرضه در مقابل اینگونه وامها طبق قرارداد جداگانه‏ با وزارت دارائی،جزو عملیات مجاز بانک‏ مرکزی ایران شناخته شده بود.ولی در خود قانون تصریح شده بود که اخذ هرگونه وام‏ از بانک مرکزی مستلزم تقدیم لایحه‏ای‏ توسط دولت به مجلس و وضع قانون‏ توسط مجلس است.علاوه بر آن دولت‏ مکلف گردیده بود که در هر موردنظر صریح‏ شورای پول و اعتبار را کسب و ضمیمه‏ لایحه تقدیمی خود کند(بند 9 ماده 32)

بانک مرکزی همچنین می‏توانست‏ اوراق قرضه صادره یا تضمین شده از طرف دولت(طبق ماده 23) را خرید و فروش نماید.

در قانون پولی و بانکی کشور مصوب 18 تیرماه 1351 ماده 13 همین وظایف‏ و تعهدات به شرح زیر برای بانک مرکزی‏ پیشبینی شده است:

1-دادن وام و اعتبار به وزارتخانه‏ها و موسسات دولتی با مجوز قانونی

2-تضمین تعهدات دولت‏ و وزارتخانه‏ها و موسسات دولتی با مجوز قانونی

3-دادن وام و اعتبار و تضمین وام‏ و اعتبارات اعطائی به شرکت‏های دولتی‏ و شهرداریها و همچنین به موسسات‏ وابسته به دولت و شهرداریها با تامین کافی‏ (تعهد و تضمین وزارت دارائی)

با توجه به مراتب بالا روشن است که‏ قبل از انقلاب بانک مرکزی ایران‏ از نظر بودجه،سازمان و تشکیلات، انتصاب مقامات،اتخاذ سیاست‏های‏ پولی و اعتباری و نیز تامین نیازمندیهای‏ مالی دولت و سازمانهای وابسته به دولت‏ و شهرداریها کاملا تابع و وابسته به دولت‏ و مجری سیاست‏های دولت بوده‏ و بر همین فلسفه نیز پایه‏ریزی شده بود.

محدودیت‏های تازه‏ برای بانک مرکزی بعد از انقلاب

بعد از انقلاب در جو آشفته و آکنده از کینه‏ و نفرت نسبت به رژیم گذشته بدون توجه‏ به نقائص نظام پولی و بانکی گذشته‏ و نیازهای حال و آینده مملکت به یک‏ نظام پولی و بانکی مناسب و متعادل و کارآ علاوه بر گنجاندن کل بانک و بانکداری‏ در اصل 44 قانون اساسی به عنوان جزئی‏ از بخش دولتی،قانون ملی شدن بانک‏ها در 17 خرداد 1358 و طرح ادغام بانک‏های‏ ملی شده(در اجراء لایحه قانون اداره امور بانک‏ها مصوب شورای انقلاب سوم‏ مهرماه 1358)در تاریخ بیست و پنجم‏ مهرماه 1358 به تصویب رسید.

قانون عملیات بانکی بدون‏ ربا(بهره)مصوب 8 شهریورماه 1362 مجلس شورای اسلامی با هدف خذف ربا و رباخواری در نظام بانکی کشور،عملیات‏ بانکی-پولی مجاز را صرفا در رابطه‏ با جذب پس‏اندازها و هدایت آنها به سوی‏ دادوستدها و قراردادهای قابل قبول از نظر اسلامی تعریف و تعیین کرده است و رابطه‏ بین بانک‏ها و مشتریان را معین می‏سازد.

نشانه‏های عدم‏ استقلال بانک مرکزی‏ در حال حاضر

1-نداشتن کنترل بر حجم پول‏ و اعتبارات:طبق بند 2 ماده 1 قانون‏ عملیات بانکی بدون ربا،هدف نظام پولی‏ و بانکی‏"فعالیت در جهت تحقق اهداف‏ سیاستها و برنامه‏های اقتصادی دولت‏ جمهوری اسلامی با بازارهای پولی‏ و اعتباری‏"است و طبق ماده 19 همین‏ قانون سیاست اعتباری و تسهیلات‏ اعصائی کوتاه‏مدت(یکساله)بانک را به‏ پیشنهاد مجمع عمومی بانک مرکزی‏ (مرکب از سه وزیر)هیئت دولت و سیاست‏ اعتباری و تسهیلات اعطائی پنجساله‏ و درازمدت را مجلس شورای اسلامی‏ تعیین می‏نماید.بنابر این سیاست پولی‏ و اعتباری بانک مرکزی در واقع سه بار به‏ تصویب دولت می‏رسد.یک بار توسط شورای پول و اعتبار(با 13 نفر نماینده‏ دولت)یکبار مجمع عمومی بانک مرکزی‏ (مرکب از سه وزیر)و یک بار توسط هیئت‏ دولت.

مجلس شورای اسلامی نیز همه ساله‏ با تصویب برنامه‏های پنجساله بانک‏ مرکزی را قانونا ملزم می‏سازد که بودجه‏ دولت را از راه افزودن به حجم پول تامین‏ نماید.این طرز تامین کسر بودجه دولت‏ (در مقابل انتشار اوراق قرضه و فروش به‏ مردم به صورت مزایده)عملا پایه پولی‏ را که کنترل آن اساس کنترل حجم پول‏ و تورم در کشور است از دست بانک مرکزی‏ خارج می‏کند.یعنی با این وضع حتی‏ درصورتی که بانک مرکزی بخواهد قادر نیست تا زمانیکه کسر بودجه دولت‏ از راه چاپ اسکناس تامین می‏شود با تورم‏ مبارزه نماید.