قسمت سوم: مستقل سازی بانک مرکزی جزئی از اصلاح ساختار دولت

طبق بند الف ماده 38 قانون پولی‏ و بانکی سال 1339 و نیز طبق بند 5 از قسمت ب ماده 19 قانون پولی و بانکی‏ مصوب 18 تیرماه 1351 رئیس کل بانک‏ مرکزی بنا به پیشنهاد وزیر دارائی‏ و تصویب هیئت وزیران با فرمان شاه‏ منصوب می‏شد.

بعداز انقلاب تائید مجمع عمومی‏ بانک‏ها(مرکب از 9 وزیر)5نیز اضافه‏ شد و جای فرمان ملوکانه را صدور حکم‏ توسط وزیر امور اقتصادی و دارائی‏ گرفت.یعنی در حال حاضر رئیس کل‏ بانک مرکزی را وزیر دارائی انتخاب‏ می‏کند و یکبار 9 وزیر و یک بار کلیه‏ وزراء این انتخاب را باید تائید کنند.این‏ روش انتصاب،بدون شک،رئیس کل‏ بانک مرکزی را تابع دستورات و نظرات‏ وزیر امور اقتصادی و دارائی و هیئت دولت‏ می‏کند.6

3-شورای پول و اعتبار یا شورای‏ معاونین وزارتخانه‏ها برای نظارت‏ بر بانک مرکزی:بعد از انقلاب تعداد اعضاء شورای پول و اعتبار از 11 نفر به 14 نفر افزایش یافت و ضمنا عضویت بعضی‏ از مقامات حذف و افراد و مقامات تازه‏ بجای آنها تعیین شدند.تا تصویب قانون‏ برنامه دوم شورای پول و اعتبار طبق‏ لایحه قانون پولی و بانکی کشور مصوب‏ 18/12/1358(اصلاح ماده 18)14 نفر به‏ شرح زیر عضو داشت

1-رئیس کل بانک مرکزی

2-دادستان کل کشور یا معاون او

3-معاون وزارت امور اقتصادی و دارائی

4-دو نفر مطلع در امور پولی و بانکی به‏ انتخاب وزیر اقتصادی و دارائی

5-معاون وزارت بازرگانی

6-معاون وزارت صنایع

7-معاون سازمان برنامه و بودجه

8-معاون وزارت کشاورزی

9-یک خبره مسائل بانکی به انتخاب‏ رئیس کل بانک مرکزی

10-معاونوزارت صنایع سنگین

11-معاون وزارت معادن و فلزات

12-معاون امور اجتماعی وزارت‏ جهاد سازندگی

13-رئیس اتاق بازرگانی

اختیارات شورا همان اختیارات مندرج‏ در قانون پولی و بانکی کشور مصوب 18 تیرماه 1351 است.از جمله تصویب‏ سازمان و تشکیلات و بودجه،مقررات‏ استخدامی و آئین‏نامه‏های داخلی بانک‏ مرکزی و نیز رسیدگی به ترازنامه‏ و اظهارنظر درباره آن،قبل از تسلیم به‏ مجمع عمومی از وظایف شورای پول‏ و اعتبار است.چون 8 نفر از اعضاء شورا معاونین وزارتخانه‏ها و چهار نفر دیگر منتخب وزراء بودند نمی‏توان تصور کرد که‏ شورا مستقل از نظرات وزرای مربوط یعنی‏ دولت عمل نماید و چون تشکیل جلسات‏ با حضور حد اقل 8 نفر و تصمیمات با موافقت حد اقل 6 عضو اتخاذ می‏شود دولت می‏تواند هر نوع سوگیری و فعالیت‏ بانک مرکزری را تحت کنترل خود داشته‏ باشد.از زمان تصویب قانون برنامه دوم‏ (20 آذرماه 1373)هفت نفر از 9 نفر اعضای شورای پول و اعتبار وزراء یا منصوبین ایشان هستند.

4-مجمع عمومی بانک مرکزی- مرکب از سه وزیر

طبق بند الف ماده 17 قانون پولی‏ و بانکی کشور(1351)مجمع عمومی‏ بانک مرکزی مرکب از سه نفر،وزرای‏ دارائی،اقتصاد و یک نفر وزیر دیگر به‏ نمایندگی از طرف دولت تشکیل می‏شد. بعد از انقلاب طبق ماده 6 لایحه قانونی‏ اصلاح قانون پولی و بانکی کشور مصوب‏ 18/12/1358 وزیر امور اقتصادی و دارائی‏ جای وزراء اقتصادی و دارائی را گرفت‏ و اعضاء مجمع عمومی به وزراء امور اقتصادی و دارائی را گرفت‏ و اعضاء مجمع عمومی به وزراء امور اقتصادی و دارائی،وزیر بازرگانی‏ و وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه بودجه‏ تغییر یافت.مجمع به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارائی تشکیل می‏شود و علاوه بر رسیدگی و تصویب ترازنامه‏ و گزارش‏های هیئت نظار،پنج نفر اعضاء هیئت نظار را انتخاب می‏کند.

قسمت سوم‏ مستقل سازی بانک مرکزی‏ جزئی از اصلاح ساختار دولت

سیستم حکومت در ایران از زمان‏ آمدن آریاها به این سرزمین همیشه‏ متمرکز یعنی به صورت صدور دستورات‏ و فرامین از بالا و برعکس انتقال کالاها و مواد و خدمات از پائین یعنی از ده به شهر و از شهر به پایتخت بوده است.گاهی‏ اوقات این تمرکز به واسطه روی کار آمدن‏ سلطانی مقتدر و سازمان ده بیشتر و گاهی‏ به واسطه ضعف دستگاه حکومت مرکزی‏ و رواج بساط خانخانی کمتر بوده است.

اگرچه در گذشته احتیاج مرکز قدرت به‏ کالاها و خدمات مردم مخصوصا وفاداری‏ آنها در زمان جنگ و بحران،حکومت‏ها را در رابطه نزدیک با مردم قرار می‏داد، از زمان کشف نفت در ایران و سرازیر شدن‏ درآمدهای نفتی قدرت تسلط حکومت‏ و دولت و امکانات تحمیل اراده حکومت‏ بر مردم به مراتب بیشتر شده است.این‏ بی‏نیازی نسبی از روی آوردن به مردم‏ برای تامین مخارج عمومی اگرچه‏ امر کنترل و هدایت جامعه را برای حکومت‏ تسهیل کرده است ولی اساسا برای‏ توسعه اقتصادی اجتماعی و سیاسی‏ متعادل ایران چند مضر بوده و امکان‏ پیدا شدن شکاف بین خواسته‏های مردم‏ و اعمال حکومت را فراهم کرده است.

در ممالک غربی نیز این فکر وجود دارد که دولت با در دست داشتن قدرت‏ اخذ مالیات از مردم و ایجاد درآمد برای خود می‏تواند وجود،سازمان و تشکیلاتی‏ مستقل از نیاز و خواست مردم پیدا کند.ولی‏ وجود نیاز به اخذ مالیات و وجود تاسیسات‏ دموکراتیک در جامعه دولت را در هر حال‏ تحت ضوابط قابل قبول جامعه قرار می‏دهد اما در ممالک دارای درآمدهای‏ نفتی این نیاز به مردم و احساس وابستگی‏ به مردم به مراتب کمتر است.برنامه‏های‏ من درآوردی و رجز خوانی‏ها و بلندپروازی‏های قبل از انقلاب توام با سودجوئی‏های فردی جملگی در سایه‏ درآمد نفت و بدون توجه به مشارکت‏ واقعی مردم و صرفا در رابطه با مراکز قدرت‏ اجراء می‏شد و این خود شکاف5 طبقاتی‏ و شکاف بین افق‏های دید را بیشتر می‏کرد.امروز با فروپاشی مقدرترین‏ و متمرکزترین حکومت کنترل‏کننده‏ اقتصاد در جهان و نیز ملاحظه سیر قدرت‏ اقتصادی،اجتماعی،سیاسی کشورهای‏ اروپای غربی و خاور دور ثابت شده است‏ که آزادگذاری مردم در اتخاذ تصمیمات‏ اقتصادی،مشارکت دادن آنها در اتخاذ تصمیمات مربوط به جامعه و بسنده کردن‏ نقش دولت بر ارشاد و هدایت و محافظت‏ مملکت و منافع آن،تنها فرم قابل بقاء برای حکومت و تنها راه دستیابی به رشد اقتصادی و اجتماعی مداوم و با ثبات است.

با توجه به مراتب بالا اولین وظیفه‏ فراروی مصلحین اجتماعی در ایران درک‏ ضرورت و نقش تازه و مناسب دولت‏ و تبدیل دستگاه حکومت موجود به‏ وسیله‏ای برای تحقق اهداف مردم ایران‏ (خانواده‏ها)و تامین نیازهای حال و آتی‏ آنان است.باید پذیرفت که همه اموال‏ و دارائی‏ها متعلق به مردم است و تولید به‏ خاطر رفع نیاز آنان و طبق خواست آنان‏ صورت می‏پذیرد.بخش عمومی در صورتی مالک منابع و موسسات‏ و یا تولیدکننده کالاها و خدمات است که‏ جامعه این مسئولیت را به عهده آن بگذارد و از آن تولید این کالا و یا آن خدمت را بخواهد یعنی دخالت دولت در اقتصاد خلاف اصل است و هرچه دخالت دولت‏ بیشتر باشد در درازمدت موجبات عقب‏ ماندگی بیشتر جامعه فراهم می‏گردد.

برمبنای این فلسفه،نظام پولی‏ و بانکی کشور نباید به صورت وسیله‏ای‏ برای تحمیل و حفظ دستگاههای‏ باز دارنده رشد و تکامل تاسیسات‏ اجتماعی و اقتصادی و جلو رفتن جامعه‏ مورد استفاده قرار گیرد.بانک مرکزی‏ در هر کشور بسیار مهمتر از یک وزارتخانه‏ و یا حتی یک قوه از قوای سه‏گانه‏ است.حال و آینده همه مملکت حتی در صحنه رقابت‏های بین المللی در گرو درست کار کردن این نهاد است. مستقل سازی نظام پولی و بانکی کشور به‏ مفهوم واقعی و عام(نه اینکه رئیس کل‏ بانک را چه کسی انتخاب کند و آیا حکم‏ او را وزیر دارائی صادر کند یا رئیس جمهور) و دور نگاه داشتن آن از کنترل یک جانبه‏ یکی از نیروهای حاکم بر اقتصادنه تنها از اقدامات پایه‏ای ضرورت نیل به توسعه‏ اقتصادی متعادل و حل مشکلات‏ اقتصادی موجود است بلکه کلید ایجاد یک‏ جامعه متعادل و موزون از نظر اجتماعی‏ و سیاسی است.اقدامات لازم برای نیل به‏ این هدف عبارتند از:

تدوین قانون پولی و بانکی جدید شامل‏ 1-تعریف و تعیین واحد پول تازه‏ ایران.ریال جدید باید با برابری تازه با حق‏ برداشت مخصوص‏"(واحد حساب‏ بین المللی)باشد.از بین رفتن 96 درصد ارزش بین المللی و 90 درصد ارزش داخلی‏ ریال،معرفی واحد پول تازه را ضروری‏ ساخته است.

2-تعریف تازه بانک مرکزی- سازمان و تشکیلات و اهداف آن،بانک‏ مرکزی به صورت سازمانی مستقل از قوه‏ مجریه به عنوان مسئول اتخاذ و اعمال‏ سیاست‏های پولی و کنترل کنده‏ و تضمین‏کننده ایجاد و گسترش متعادل‏ شبکه بانکی،موسسات پولی و انواع‏ بورس‏های سهام،و اوراق بهادار،ارزها اعم از خرید و فروش‏های حال،مدت دارو و یا آینده مسئول نظارت بر حسن اجراء قانون پولی و بانکی تازه کشور است.بانک‏ مرکزی ایران در نظام جدید مرکب از یک‏ بانک مرکزی ناشر اسکناس است که‏ می‏تواند برحسب ضرورت و با توجه‏ خصائص جمعیتی-اقتصادی‏ کشور(حد اکثر پنج منطقه)واحدهای‏ منطقه‏ای داشته باشد.منطقه‏ی کردن‏ بانک مرکزی وسیله‏ای برای توجه خاص‏ به عمران و آبادی هریک از مناطق‏ کشور است.در هر منطقه بانک مرکزی، بانک‏های تجاری،بانک‏های‏ تخصصی،موسسات مالی،شرکت‏های‏ بیمه و بورس‏های محلی را تحت نظارت‏ خود دارد و احتیاجات آنهارا تامین‏ می‏کند.کلیه وظایف معمولی بانک‏های‏ مرکزی(ماده 11 قانون پولی و بانکی‏ کشور سال 1351)همچنان به عهده‏ بانک مرکزی خواهد بود.تنها مسئله‏ قرض دادن مستقیم به دولت به فروش‏ اوراق قرضه برای دولت تبدیل می‏شود ولی خود بانک مرکزی می‏تواند خریدار غیر مستقیم(خرید در بازار ثانویه از طریق‏ عملیات بازار آزاد)اوراق باشد.مالکیت‏ سهام بانک مرکزی می‏تواند در دست‏ دولت و یا در دست بانک‏ها باشد(با بازده‏ حد اقل و ثابت)ولی سود بانک مرکزی‏ متعلق به دولت است.مسئولیت نهائی‏ بانک مرکزی جدید حفظ ارزش داخلی‏ و بین المللی ریال جدید در چهارچوب‏ هدفهای سه‏گانه دولت یعنی ایجاد اشتغال کامل،رشد اقتصادی و ثبات‏ نسبی قیمت‏ها خواهد بود.

3-غیر سیاسی کردن مقامات بانک‏ مرکزی

برای این منظور مقامات بانک مرکزی‏ باید:

الف-توسط بانک‏ها،موسسات مالی‏ و پولی و اتاق‏های بازرگانی و انجمن‏های‏ تخصصی از بین افراد واجد شرایط حرفه‏ای کاندید شوند.

ب-مقام ریاست جهوری 7 نفر از بین‏ افراد پیشنهاد شده را برای اداره بانک‏ مرکزی انتخاب می‏کنند.

ج-انتصاب این عده باید به تصویب‏ مجلس شورای اسلامی برسد.

مدت این انتصابات حد اقل 6 سال‏ پیشنهاد می‏شود.

4-مسئول بودن بانک مرکزی در مقابل مجلس یعنی نمایندگان همه ملت‏ ایران

مجلس شورای اسلامی که قانون پولی‏ و بانکی کشور را تصویب می‏کند و انتصاب‏ مقامات اجرائی بانک مرکزی را چه در جلسه عمومی و یا از طریق کمیسیون پول‏ و بانکداری خود تصویب می‏کند کنترل‏ و نظارت نهائی بر بانک مرکزی را دارا می‏باشد.مقامات بانک‏های مرکزی‏ منطقه‏ای به ترتیب فوق توسط بانک‏ها و موسسات مالی و پولی و اتاق‏ها و انجمن‏های حرفه‏ای کاندید شده توسط مقامات بانک مرکزی ایران منصوب‏ می‏شوند.

5-خصوصی کردن بانک‏ها، موسسات مالی،شرکت‏های بیمه‏ و بورس‏ها

کلید توسعه اقتصادی متعادل داشتن‏ بازارهای مالی مستقل است.فروش سهام‏ کلیه این موسسات به دارندگان حسابها و فعالین در بازار مربوطه ضروری است. کنترل و نظارت بر این موسسات به عهده‏ بانک مرکی است و چهارچوب عملیات را قانونی پولی کشور و قوانین مکمل دیگر معین می‏نماید.

6-بیمه سپرده‏ها و موجودیها و حسن‏ اجراء عملیات و مقررات

ایجادسه نوع شرکت بیمه در جوار بانک مرکزی برای دادن تضمین به مردم‏ (دارندگان حساب‏های جاری،پس‏انداز، بیمه عمر،صندوق‏های بازنشستگی، خریداران سهام و اوراق بهادار)ضروری‏ است.هزینه این نوع بیمه طبق ضوابطی‏ خود بانک‏ها و بورس‏ها پرداخت‏ خواهند کرد.

7-آزاد کردن رقابت در صنعت بانک‏ و بانکداری و ارائه خدما مالی

این‏گونه شرکت‏ها طبق ضوابط مندرج‏ در قانون پولی و بانکی کشور و تحت‏ نظارت و کنترل بانک مرکزی رقابت‏ می‏کنند.دو اصل وجود ضرورت خدمت‏ و توانائی ارائه خدمات اساس صدور اجازه‏ تاسیس بانک یا موسسه مالی جدید در نقاطی است که به این خدمات احتیاج‏ دارند.ورشکسته شدن موسسات پولی‏ و مالی و یا ادغام آنها در یکدیگر به منظور صرفه‏جوئی در هزینه‏ها و با ارائه خدمت‏ امری طبیعی است و مقررات پولی و بانکی‏ باید این امکانات را در نظر داشته باشد.

8-آزاد گذاشتن نرخ بهره(بازده)

آزاد بودن نرخ یا هزینه استفاده از پول‏ یعنی تابع نیروهنای بازار بودن آن‏ نهائی‏ترین نیروئی است که تعادل نسبی‏ را در کلیه بازارها تضمین می‏کند.بانک‏ مرکزی تنها نرخ قرض دادن خود به‏ بانک‏ها را(تنزیل مجدد)تعیین‏ می‏کند.سایر کنترل‏های آن بر نرخ بهره‏ غیر مستقیم است(از راه تاثیر بر عرضه و تقاضای پول).اینکه یک بانک چه‏ نرخی به سپرده‏جگذار می‏پردازد به رقابت‏ بین بانک‏ها و طرز استفاده هر بانک از سپرده‏های خود مربوط است.این نرخ ها روز بروز تحت تاثیر تغییرات عرضه‏ و تقاضای پول(نیروهای بازار)عوض‏ می‏شود.

موفقیت دولت در بازسازی اقتصادی‏ ایران در گرو بازسازی تاسیسات اقتصادی‏ و عوض کردن قوانین و مقرراتی است که‏ تنگناها و بوروکراسی اقتصادی را به وجود آورده است.بسیاری از این مقررات‏ و تاسیسات بازمانده زمان دیکتاتوری‏ و میراث نامطلوب گذشته‏های‏ دور است.نگاهی تازه به ساختار دولت‏ و هرامر عمومی با دیدی مناسب‏ با آماده‏سازی ایران عزیز برای قرن بیست‏ و یکم،می‏تواند ما را در صحنه‏ رقابت‏های خردکننده بین المللی سربلند نگاه دارد.

پی‏نوشتها

(1)-نویسنده در آن زمان به نمایندگی از طرف اتاق بازرگانی صنایع و معادن ایران‏ عضو این کمیته بود.

1-قانون پولی و بانکی کشور ماده 28 مصوب 7 خرداد 1339

2-قانون پولی و بانکی کشور ماده2 بندهای چهارگونه الف،ب،ج،د

3-سرمایه اولیه بانک مرکزی ایران‏ معادل 3600 میلیون ریال از محل تفاوت‏ ارزیابی پشتوانه اسکناس موضوع قانون‏ 26 اردیبهشت‏ماه 1336 که در حساب‏ مخصوص نزد بانک ملی ایران نگاه داشته‏ شده پس تامین گردید.ماده 30 قانون‏ پولی و بانکی کشور مصوب 7 خرداد 1339

4-ماده 17 قانون پولی و بانکی سال‏ 1351

5-وزرای امور اقتصادی و دارائی، صنایع،بازرگانی،مسکن و شهرسازی، کشاورزی،صنایع سنگین،معادن‏ و فلزات،جهاد سازندگی،معاون رئیس‏ جمهور و رئیس سازمان برنامه و بودجه

6-بعد از انقلاب بر سر لزوم تبعیت‏ رئیس کل بانک مرکزی از نخست‏وزیر یا مستقل بودن بانک مرکزی‏ و اصولا همکاری بین بانک مرکزی‏ و دولت اختلاف نظر عمیقی بین شهید رجائی(نخست‏وزیر)و بنی‏صدر(رئیس‏ جمهور)بروز کرد که در برنامه‏های طرفین‏ منعکس است.ولی به نظر اینجانب این‏ نامه‏ها تنها انعکاس اختلافات شخصی‏ است و هیچکس از طرفین به اصل مسئله‏ یعنی استقلال سیاست پولی از سیاست‏های مالی توجه نداشته‏ است.رجوع شود به مکاتبات رجائی یا بنی‏صدر،انتشارات روابط عمومی نخست‏ وزیریی(نشریه شماره 5)تهران،دی‏ماه‏ 1360 صفحات 211-157