

درآمدی بر بحث استقلال بانک مرکزی

بخش اول - استقلال بانک مرکزی از دیدگاه نظری

۱ - مقدمه:

استقلال در ماهیت و وظایف بانک مرکزی نهفته است و لزوم استقلال نظام و مدیریت پولی یک کشور از نفوذ سیاست‌ها و برنامه‌های بویژه کوتاه‌مدت دولت‌ها و منافع گروه‌های مختلف سیاسی از جمله مهمترین علل پیدایش بانک مرکزی و ایجاد آن در کشورهای مختلف جهان است. بانکداری مرکزی در ایران پدیده قدیمی و با سابقه‌ای نیست زیرا اصل تفکیک بانکداری تجاری از بانکداری مرکزی در کشور ما به سال ۱۳۳۹ هجری شمسی یعنی سال تاسیس بانک مرکزی ایران بازمی‌گردد (۱). بدین لحاظ بحث زیادی پیرامون استقلال بانک مرکزی صورت نگرفته و لزوم و اهمیت آن برای مردم، مقامات و سازمان‌های تصمیم‌گیرنده بخوبی تبیین نگردیده است. با این حال با توجه به اهمیت نقش بانک مرکزی در ثبات اقتصادی بلندمدت و ایجاد زمینه‌های رشد و شکوفایی اقتصادی کشور به جرات می‌توان گفت که در این مورد تاخیر شده و باید هر چه زودتر و وسیع‌تر این بحث را مطرح نمود.

این موضوع بویژه در زمان حاضر که کشور ما فرصت بی‌نظیری را برای توسعه و رشد اقتصادی پیدا کرده و برنامه‌های جدیدی را برای حرکت و پویایی اقتصاد به سمت تعادل به اجرا درآورده است مطمئناً "حائز اهمیت ویژه‌ای است. در این خصوص باید توجه داشت که اقتصاد ما در حال عبور از یک اقتصاد جنگ به اقتصاد بازسازی و توسعه است و لزوماً "باید در برخی از شیوه‌های تصمیم‌گیری اقتصادی بویژه در بخش پولی و مالی آن تجدید نظرهایی بعمل آید. در این دوره انتقال، طرح بحث فوق و تبیین ضرورت و ابعاد مختلف آن می‌تواند به تغییر دیدگاه تصمیم‌گیران اقتصادی و بالمال به استقلال بانک مرکزی کمک کند. در غیر این صورت بیم آن می‌رود که با حفظ همان روابطی که در خلال دوران اقتصاد جنگ با بانک مرکزی بوجود آمده بود نتوان به اهداف مهم بانک مرکزی نائل آمد.

۱- بانک مرکزی برای نخستین بار بموجب قانون بانکی و پولی کشور مصوب هفتم خرداد ماه

۱۳۳۹ بوجود آمد.

هدف این مقاله آن است که بیشتر از دیدگاه نظری با اشاره به نقش و وظائف بانک مرکزی در جهان و چگونگی پیدایش آن در مورد استقلال بانک مرکزی و وجوه مختلف آن و تحقیقاتی که تاکنون در این زمینه شده است به بحث بپردازد. در این مقاله همچنین به وضعیت استقلال بانک مرکزی در کشورهای مختلف و آثار این استقلال بر متغیرهای کلان اقتصادی اشاره خواهیم کرد و در پایان نیز مطالبی مختصر درباره استقلال در بانکداری اسلامی و وضعیت استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ارائه خواهد شد.

۲- پیدایش و نقش بانک مرکزی :

۱- تحول تاریخی: پیدایش بانکداری مرکزی به چند قرن قبل بازمیگردد. اما معنی و مفهوم و همچنین نقش آن در طول قرون گذشته و بویژه در قرن بیستم تحول و تکامل پیدا کرده است. نخستین بانک مرکزی را از یک نظریکز بانک سوئد می دانند. این بانک که با سرمایه خصوصی در سال ۱۶۵۶ بوجود آمد در سال ۱۶۶۸ بعنوان بانک دولتی و ملی سوئد شناخته شد (۲) و بعدها بتدریج بصورت یک بانکدار مرکزی درآمد. گرچه در سال ۱۸۰۹ این بانک انحصار نشر اسکناس را به خود اختصاص داد اما بعدها حق انحصاری نشر از سوی بقیه بانکها نقض شد تا اینکه در سال ۱۸۹۷ مجدداً " انحصار کامل نشر اسکناس به ریکز بانک بازگردانده شد. انتخاب رئیس کل بانک توسط پادشاه و ۶ عضو هیئت عامل آن توسط پارلمان صورت می گیرد. بانک انگلستان نیز که در سال ۱۶۹۴ تاسیس گردید در زمره قدیمی ترین بانکهای مرکزی بشمار می رود. در آن زمان بسیاری از بانکهای دیگر نیز به نشر اسکناس می پرداختند اما بتدریج که پولهای منتشره بانک انگلستان از اعتبار بیشتری برخوردار گردید بانکهای دیگر شروع به توزیع ذخائر خود در بانک انگلستان کردند. در عین حال بانک انگلستان در مقابل اجازه انتشار اسکناس استقراض دولت را تامین می نمود. بتدریج ذخائر طلای کشور به این بانک سپرده شد و در نیمه دوم قرن نوزدهم با استحکام بیشتر قدرت خود بانک انگلستان بصورت بانک تنظیم کننده اعتبارات و آخرین وام دهنده Lender of last resort درآمد.

بانک فرانسه در سال ۱۸۰۰ بوجود آمد و بتدریج بصورت بانک عامل دولت و ناشر اسکناس و همچنین نگهدارنده ذخائر و آخرین اعطاء کننده وام درآمد.

بانک هلند در سال ۱۸۱۴، بانک اتریش در ۱۸۱۷، بانک نوژ در ۱۸۱۷، بانک کپنهاگ (دانمارک) در ۱۸۱۸، بانک بلژیک در ۱۸۵۰، بانک اسپانیا در ۱۸۵۶، بانک روسیه در ۱۸۶۰، بانک رایش آلمان در ۱۸۷۵ و بانک ژاپن در ۱۸۸۲ تاسیس گردیدند (۳). به این ترتیب ملاحظه می‌شود که بانکهای بسیاری در خلال قرن نوزدهم بوجود آمدند که بتدریج انحصار نشر اسکناس را گرفتند و وظایفی متفاوت از سایر بانکها را به اجرا درآوردند. با این وجود ضرورت ایجاد بانک مرکزی از اوائل قرن بیستم برای همه کشورها احساس شد و بسیاری از کشورها بتدریج در نیمه اول قرن بیستم به ایجاد بانک مرکزی اقدام کردند. در کشورهایی که قبلاً "بانک مرکزی ایجاد شده بود نیز تجدید نظرهایی صورت گرفت که منجر به تکامل بانکداری مرکزی گردید.

در کنفرانسی که بمنظور بررسی مسائل پولی بین‌المللی در سال ۱۹۲۰ در بروکسل برپا شد صاحب نظران شرکت کننده در قطعنامه پایانی خود توصیه کردند که کلیه کشورهایی که هنوز بانک مرکزی تاسیس نکرده‌اند اقدام به ایجاد آن نمایند (۴).

۲- وظایف بانک مرکزی: همانطور که ملاحظه شد بانکهای مرکزی در آغاز با نشر اسکناسهای معتبرتر و جلب اعتماد مردم انحصار نشر اسکناس را به خود اختصاص دادند و سپس ضمن انجام دادن امور مالی دولت و خزانه‌داری، امین بانکهای دیگر شدند و با نگهداری ذخائر آنها سرانجام بعنوان آخرین اعتبار دهنده درآمدند.

بر این اساس وظائف بانک مرکزی را در ادبیات اقتصادی قبل از دهه ۱۹۵۰ بشرح زیر

توصیف می‌کنند.

۱- بانک ناشر اسکناس که بطور انحصاری نشر اسکناس را به خود اختصاص می‌دهد.

۲- بانک تنزیل کننده، بمعنی تنزیل اسناد بانکهای تجارته.

۳- بانک نگهدارنده ذخیره طلای بانکها.

۴- بانک تنظیم کننده و کنترل کننده بازار پول داخلی.

۵- بانک عامل دولت.

۶- بانک هدایت کننده اعتبارات، کنترل کننده بحران پولی و قیمت‌های داخلی و ارزش

برابری پول (۵).

3- Ibid, PP 12-15-16.

4- Sayers, R.S: Central banking after Bagehot.
Oxford: Clarendon Press, 1957. P. 110.

5- Shaw, WM. A. The theory and principles of Central
Banking, London: Pitman, 1930. PP. XI-XII.

اما با تحولات اقتصادی که در دهه‌های اخیر بوجود آمده وظایف بانک مرکزی از یک‌رشته وظایف مکانیکی بانکداری به نقشی حساس و اثر گذارنده در اقتصاد تبدیل شده است. بطور کلی در تعاریف جدیدتر وظایف بانک مرکزی در سه مورد زیر خلاصه می‌شوند:

۱- ایجاد تعادل پولی-بدین معنی که تقاضای کل و عرضه کل پول در نقطه‌ای باهم برابر شوند بطوریکه ثبات منطقی برای ارزش پول ایجاد شود.

۲- تحکیم و ارتقاء تعادل خارجی-بدین معنی که شرایطی را برای تعادل تراز پرداختها فراهم آورد که قدرت خرید پول یا ارزش برابری آن در معاملات بین‌المللی از ثبات و استحکام منطقی برخوردار شود.

۳- آخرین اعتبار دهنده-که در واقع همان وظیفه خلق پول از سوی بانک مرکزی است (۶).
تعریف دیگر وظایف بانک مرکزی را در موارد زیر خلاصه می‌کند:

۱- ناشر اسکناس و مدیریت ذخائر خارجی

۲- بانکدار دولت

۳- بانکدار بانکها

۴- تنظیم و نظارت بر موسسات مالی داخلی

۲- اجرای سیاست پولی و اعتباری (۷)

سایر متخصصین علت اهمیت نقش بانک مرکزی را در این موضوع دانسته که بانک مرکزی غیر از وظیفه خلق پول در واقع در مورد رشد بلندمدت نقدینگی و عرضه پول و نرخ بلندمدت تورم با عنایت به لزوم ایجاد ثبات نسبی در قیمتها و تعادل اقتصادی تصمیم‌گیری می‌کند. در این چارچوب وظایفی از قبیل کارگزاری مالی دولت، تنظیم و نظارت بر مقررات مالی و یا پایاپای نمودن معاملات بانکها از جمله وظایف فرعی بانکهای مرکزی محسوب می‌شود (۸).

6- Holtrop, Dr. M.W. Central Banking and Economic Integration, Stockholm: The Per Jacobsson Foundation, May 1968. P.586.

7- Collyns Charles, Alternatives to Central Banking in the Developing World, Washington: IMF, 1983. P.2.

8- Cargill, Thomas F. Central Bank Independence and Regulatory Responsibilities: BOJ & FR. New York: New York University, 1989. PP. 41-42.

مطالعه قوانین مربوط به تاسیس بانکهای مرکزی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که کمابیش وظایفی از قبیل حفظ ارزش پول، حفظ تعادل داخلی و خارجی، کنترل تورم و حفظ ثبات قیمتها و کمک به رشد و ثبات اقتصادی جامعه بعنوان اهداف و مسئولیت‌های اصلی تاسیس ذکر شده است.

به این ترتیب مشاهده می‌شود که همراه با تحول و تکامل اقتصادی و بویژه با افزایش روزافزون نقش پول و ارزش برابری آنها با پولهای خارجی وظایف بانک مرکزی نیز تکامل زیادی پیدا کرده و بدون شک امروز بصورت یک نقش نسبتاً " تعیین کننده در اقتصاد درآمده است. هرگونه نفوذ و دخالت در این نقش و تغییر جهت آن به نفع سیاست‌های کوتاهمدت و یامنافع موردی می‌تواند آثار زیان‌بار و غیرقابل جبرانی برای ثبات اقتصادی داشته باشد.

۳ - استقلال بانک مرکزی:

اساساً " استقلال بانک مرکزی به شرایط سیاسی داخلی و همچنین درجه توسعه و رشد اقتصادی کشور بستگی دارد (۹) و هیچ‌الگوی مشخص و واحدی را نمی‌توان برای رابطه بین دولت و بانک مرکزی معین نمود. بانک مرکزی قدرت خلق پول دارد. از جمله بزرگترین اهرمهای قدرت هر حکومت قدرت خلق پول و نشر اسکناس است (۱۰). باید سوال کرد که آیا این اهرم باید در خدمت سیاست دولتها باشد و یا اهداف بلندمدت اقتصادی و رفاه اقتصادی کل کشور مطمح نظر قرار گیرد.

بانک مرکزی وقتی مستقل بشمار می‌آید که بتواند وظایف خود را حتی الامکان براساس ضوابط و قوانین اقتصادی و نه سیاسی انجام دهد. اگر بپذیریم که وظیفه اصلی بانک مرکزی کنترل رشد عرضه پول و مآلاً " کنترل تورم و حفظ ثبات قیمتها است، در اینصورت بانک مرکزی نمی‌تواند بدون هیچگونه محدودیتی تامین کننده منابع مالی و استقراض دولتها باشد زیرا در تعارض قرار می‌گیرد. بدین معنی که وقتی دولتی به دلایل مختلف و از جمله مدیریت اقتصادی دچار بحران‌های متوالی مالی و کسری‌های بودجه فزاینده گردد نیاز به پول پیدا کرده و تمایل می‌یابد که بانک مرکزی را تحت فشار قرار دهد تا بانک به خلق پول و انتشار اسکناس بیش از حد موجه دست بزند و به این ترتیب مشکل خود را در کوتاهمدت و بصورت ظاهر التیام دهد.

9- DE KOCK, Op cit. 2nd Ed. P. 328.

10- Ratchford & Manhollon, Notes on Central Banks, Federal Reserve Bank of Richmond, 1964. P. 5.

اما این کار بضرر منافع بلندمدت اقتصادی کشور انجام می‌شود زیرا آثار آن در دوره بعدی با دولت بعدی ظاهر خواهد شد. این کار را می‌توان معامله منافع بلندمدت اقتصادی کشور با منافع کوتاهمدت اقتصادی و سیاسی یک دولت بشمار آورد.

بحث مربوط به استقلال بانک مرکزی از دیرباز در ادبیات و کتب بانکداری مطرح شده است. گرچه امروز درجه استقلال بانکهای مرکزی ارتباط چندانی به مالکیت سهام آنها ندارد اما در واقع در هنگام تاسیس بانکهای مرکزی و یا انتخاب یکی از بانکها بعنوان بانک مرکزی با طرح این موضوع که سهام باید بطور کامل دولتی، نیمه دولتی و یا خصوصی باشد بحث بر سر استقلال بانک مرکزی شروع شده است.

در قرن نوزدهم تمایل عمومی دولتها بر این بود که سلطه خود را بر بانک مرکزی نگهدارند. بطور مثال در آلمان، رایش بانک را به مثابه شرکتهائی نظیر انحصار دخانیات و یا شرکت دولتی رامآهن تلقی می‌کردند (۱۱). بر اثر همین نوع تمایلات بود که بانک اسپانیا در اواخر قرن قبل، زیر فشار دولت وقت بیش از حد مقرر سیاست‌های انبساطی پولی را در پیش گرفت و باعث شد تا ارزش پول اسپانیا و همچنین ارزش سهام سقوط کند. در خلال جنگ جهانی اول که بسیاری از دولتها سیاستهای خود را بر بانکهای مرکزی تحمیل کردند و زمینه‌های بحران‌های پولی و مالی را فراهم آوردند، خطرناک بودن این طرز تفکر بیشتر مشخص شد. کمیته مالی جامعه ملل (سابق) ضمن توصیه به کشورها در زمینه تاسیس بانکهای مرکزی مستقل بطور مشخص از کشورهای اتریش و مجارستان خواست که بانک ناشر اسکناس مستقلی بوجود آورند (۱۲).

سپس کیش در مورد تحولات پولی فرانسه در سالهای ۱۹۲۰ الی ۱۹۲۵ می‌نویسد که دولت فرانسه بانک مرکزی آن کشور را تحت فشار قرار داد تا خارج از محدوده مقرر و قانونی خود تامین استقراض نماید و لذا بانک فرانسه هم مجبور شد که در ترازنامه خود با حساب‌سازی ارقام مربوط به استقراض را پنهان سازد اما وقتی که در سال ۱۹۲۵ مسائل فوق روشن شد وزیر دارائی اعتراف نمود که در سال ۱۹۲۳ معادل ۱،۲۰۰ میلیون فرانک از محدوده قانونی تجاوز کرده است. البته این رقم در سالهای بعد به ۲،۳۲۵ میلیون فرانک رسید و مآلاً با افزایش نقدینگی و انتشار اسکناس ارزش فرانک سقوط کرد و زمینه بحران مالی را که از سال ۱۹۲۶ شروع

11- Gregory, Sir Theodore, the present position of Central Banks, University of London: the Athlone press, 1955. P. 8.

12- Kisch, Sir Cecil H. Central Banks, London: Macmillan, 1932. PP. 17-18.

شد، بوجود آورد (۱۳). کیش معتقد بود که کنترل روی بانک مرکزی باعث می شود که گروههای دارای نفوذ سیاسی بتوانند عقاید خود را بر بانک تحمیل کنند و به این ترتیب جهت گیری بلندمدت بانک را منحرف سازند.

بعد از جنگ جهانی اول با تبیین زیانهای ناشی از عدم استقلال بانک مرکزی تمایل عمومی شدیداً " به نفع عدم دخالت دولت در امور بانک مرکزی تغییر یافت. در گزارش سال ۱۹۳۱ ماکمیلان آمده است که تحقق اهداف یک سیاست پولی سالم تنها در گرو قدرت و موقعیت غیرقابل نفوذ و استقلال بانک مرکزی از هرگونه فشار سیاسی است. زیرا استقلال از نفوذ سیاسی، بانک را در خدمت منافع عمومی قرار می دهد (۱۴).

دی کک یکی از متخصصین بانکداری مرکزی متقدم عقیده دارد که اهمیت بانک مرکزی در این است که وظایف و هدفهای آن در جهت رفاه مادی کل جامعه باشد و لذا گرچه نظارت عالیه دولت بر بانک مرکزی لازم است اما باید به گونه ای باشد که بانک را به تسلیم در برابر خواسته های دولت یا قوه مقننه که در بسیاری اوقات نسبت به مسائل پولی نظریات خاص سیاسی دارند و در بلندمدت یا حتی کوتاه مدت ضرر اقتصادی دارد و ادا نکند. او استدلال می کند که قطعاً " به نفع دولت است اگر که بگذارد بانک مرکزی قضاوت و نظر خود را بطور مستقل و به دور از هرگونه رنگ سیاسی ارائه کند (۱۵). در اساسنامه بانک انگلستان در این باره گفته شده است که خزانه داری گاهی می تواند با مشورت قبلی با رئیس کل بانک مرکزی در مورد موضوعاتی که به نفع عموم مردم است رهنمودهایی ارائه کند. رزرو بانک هند نیز همین ماده را در اساسنامه خود گنجانیده است (۱۶). شوش کاو علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

به این ترتیب متوجه می شویم که موضوع استقلال بانک مرکزی مورد توجه دست اندرکاران بوده است. مهمترین نکته این است که فعالیتهای مالی و خزانه داری دولت را باید از فعالیتهای پولی و اقتصادی بانک کاملاً " تفکیک نمود. چنانچه سیاستهای پولی تحت الشعاع سیاستهای خزانه داری و مالی دولت قرار گیرند و به آثار منفی آنها توجه نشود آنگاه می توان گفت که گرچه بانک مرکزی وجود فیزیکی و خارجی دارد اما در واقع سیاست پولی وجود ندارد و به این ترتیب بانک مرکزی نمی تواند به اهداف خود نائل آید (۱۷).

13- Ibid. PP. 21-22.

14- Kish, Sir Cecil H. Opcit. P.9.

15- DE KOCK. Opcit. PP. 329-330.

16- DE KOCK, Opcit. 2nd Ed. P.328.

17- Holtrop, Dr. M.W. Opcit. P.8.

۴ - اندازه‌گیری استقلال بانک مرکزی و رابطه آن با دولت :

۱- نموده‌های استقلال : عموماً " استقلال بانک مرکزی را برحسب چگونگی روابط آن با دولت اندازه‌گیری می‌کنند. روابط بانک مرکزی با دولت نیز دارای وجوه مختلفی از قبیل رابطه حقوقی و سیاست‌گذاری است. درجه‌بندی بانکها برحسب میزان استقلال آنها با توجه به نوع و میزان روابط آنها با دولت امری بسیار مشکل است زیرا اگرچه میزان و نوع روابط بانک مرکزی با دولت به مقدار زیادی نشان دهنده درجه استقلال بانک مرکزی می‌تواند باشد اما عملاً " بانکهای مرکزی وجود دارند که علیرغم وجود ارتباطات ویژه با دولت از استقلال بسیار بالایی برخوردارند (۱۸). علاوه ادبیات اقتصادی در این موضوع نشان می‌دهد که کار زیادی هنوز در این باره صورت نگرفته است. با مطالعه کارهای مختلفی که در این زمینه توسط محققین و اقتصاددانان و همچنین صندوق بین‌المللی پول انجام شده است می‌توان دریافت که روابط بین دولت و بانک مرکزی در ابعاد زیر ارزیابی می‌شوند :

- ۱- اهداف و وظایف بانک مرکزی
- ۲- مالکیت بر سهام بانک مرکزی
- ۳- چگونگی انتصاب رئیس‌کل
- ۴- تعداد اعضاء و چگونگی انتصاب شورای سیاست‌گذاری بانک
- ۵- چگونگی ارائه و یا انعکاس نظریات دولت در بانک مرکزی
- ۶- چگونگی استقراض دولت از بانک مرکزی
- ۷- پاسخگویی و مسئولیت بانک مرکزی (۱۹).
- ۸- آشکارسازی اطلاعات (۲۰)

اینک به بررسی مختصر هریک از ابعاد فوق می‌پردازد :

۱- اهداف و وظایف بانک مرکزی : در مورد اهداف و وظایف بانک باید گفت که مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که اغلب بانکهای مرکزی بالاترین قوه اجرایی سیاستهای اقتصادی در زمینه پولی بشمار می‌آیند و مسئولیت دارند تا در جهت افزایش ثبات و رفاه اقتصادی کشور

۱۸- در این خصوص بانک مرکزی ژاپن که دارای روابط حقوقی و اداری زیادی با دولت ژاپن می‌باشد یکی از مستقل‌ترین بانکهای مرکزی بشمار می‌آید و اغلب بعنوان مثالی برای بیان تفاوت بین استقلال در عمل و استقلال از دیدگاه روابط اداری آورده می‌شود .

19- Accountability and Responsibility.

20- Transparency.

گام بردارند. بانک مرکزی در انجام دادن وظایف خود در زمینه‌های پولی از آنچنان اختیارات و استقلالی برخوردار است که بعضاً "در زمانی که اهداف اقتصادی دولت برخلاف اهداف بلندمدت اقتصادی کشور است عملاً" از همکاری استنکاف ورزیده و حتی آشکارا برخلاف آنها عمل کرده است. در تحقیقاتی که فیبر (Fair) در سال ۱۹۷۹ در مورد ۱۶ کشور صنعتی بعمل آورده این استقلال را در ۱۲ کشور مشاهده کرده است. کشورهایی که آشکارا مستقل از دولت عمل کرده‌اند عبارتند از: استرالیا، اتریش، کانادا، فرانسه، آلمان، ایتالیا، ژاپن، هلند، نروژ، آفریقای جنوبی، انگلستان و آمریکا. به‌رحال وظایف بانک مرکزی و اهداف آن و رابطه‌ای که این وظایف و اهداف با سیاستهای دولت دارد می‌تواند در میزان استقلال بانک مرکزی موثر باشد.

۲- مالکیت بر سهام بانک مرکزی - همانطور که در تشریح روند تکاملی بانک مرکزی گفته شد برخی از بانکهای مرکزی ابتداءً با سهام بخش خصوصی بوجود آمدند و بعدها با بصورت خصوصی ماندند و یا نیمه‌دولتی و دولتی شدند. اما امروز به‌جز استثناهای کمی مانند بانک مرکزی آمریکا و ایتالیا که هنوز دارای سهام خصوصی‌اند بقیه بانکهای مرکزی تحت مالکیت دولت درآمدند. در برخی کشورها مانند ژاپن، اتریش، بلژیک و ترکیه سهام بانک مرکزی مختلطند و بطور مشترک در دست دولت و بخش خصوصی قرار دارند. اما نکته مهمی که باید مورد توجه قرار گیرد این است که در همه انواع مالکیت‌های فوق شیوه انتصابات و نظارت دولت تابع قواعد و مقررات ویژه‌ای است و ارتباط چندانی به نوع مالکیت سهام ندارد. نتیجه‌ای که می‌توان گرفت این است که نوع مالکیت بانک مرکزی اثری در استقلال آن ندارد.

۳- انتصاب رئیس‌کل - از نمودهای مهم استقلال یا عدم استقلال بانک مرکزی چگونگی انتصاب بالاترین مقام تصمیم‌گیرنده بانک مرکزی و دوره تصدی وی است. در اکثر کشورهای جهان حتی در مواردی که سهامداران بانک مرکزی را شخصیت‌های خصوصی تشکیل می‌دهند رئیس‌کل بانک توسط رئیس کشور و با تأیید یا توصیه دولت منصوب می‌شود. ریاست کل بانک سمتی است که به همه کشور ارتباط دارد و متعلق به یک گروه سیاسی نیست. با وجود اشتراک زیادی که در مقام منصوب‌کننده رئیس‌کل بانک مرکزی وجود دارد اما شیوه انتخاب وی در کشورهای مختلف متفاوت است. در انگلستان انتصاب رسمی یا بعبارتی صادرکننده حکم پادشاه است که براساس توصیه نخست‌وزیر عمل می‌کند. در آلمان رئیس‌جمهور به پیشنهاد دولت فدرال و در فرانسه رئیس‌جمهور با مشورت هیئت‌وزیران رئیس‌کل بانک را منصوب می‌کند. در برخی کشورها مقام پیشنهاد دهنده وزیر دارائی است. در کشورهای نظیر ژاپن و ترکیه رئیس‌کل توسط کابینه منصوب می‌شود و در سوئد، مکزیک و ایتالیا اعضاء هیئت‌مدیره از میان خود فردی را

بعنوان رئیس کل برمی‌گزینند با این حال در ایتالیا این گزینش باید توسط هیئت وزیران و رئیس جمهور تأیید شود (۲۱).

دوره تصدی رئیس کل در برخی کشورها نظیر اتریش، بلژیک، انگلستان، زلاندنو، ژاپن و ایران ۵ سال و در کشورهای ایرلند، هلند، استرالیا و کانادا ۷ سال است. در بعضی کشورها این دوره را نامحدود قلمداد کرده‌اند نظیر دانمارک، فنلاند، ایسلند و ایتالیا. در فرانسه زمانی تعیین نشده اما به تجربه بین ۵ تا ۷ سال بوده است. در آمریکا این دوره ۴ سال است (۲۲). بطوریکه ملاحظه می‌شود دوره تصدی رئیس کل بانک که تقریباً بدون استثناء قابل انتصاب مجدد است منعکس کننده این امر است که بانک باید اهداف بلندمدت را دنبال کند و از هرگونه کشمکش سیاسی بدور باشد. البته نباید این نکته را از ذهن بدور داشت که کاندیدای ریاست کلی بانک در هر زمانی باید بدون آنکه وابستگی سیاسی خاصی به دولت انتخاب کننده او داشته باشد از سیاستهای کلی آن دولت درک کافی داشته و مورد اعتماد آنها قرار گیرد و قادر باشد که با آن دولت روابط کاری مناسبی ایجاد کند.

۴- انتصاب اعضای شورای سیاست‌گذاری؛ این شورا در کشور ما مانند بسیاری دیگر از کشورها شورای پول و اعتبار نام دارد. در بانکهای مرکزی شورای سیاست‌گذاری یا اعضای شورای سیاست‌گذاری که اعضای هیئت مدیره نیز نامیده می‌شوند بالاترین شورای تصمیم‌گیری بانک مرکزی بشمار می‌آید. مقام انتصاب کننده اعضای این شورا در کشورهای مختلف متفاوت است. در استرالیا، ژاپن و زلاندنو دولت و در آمریکا رئیس‌جمهور اعضای شورا را منصوب می‌کند. در سوئد اعضای شورا بوسیله پارلمان کشور تعیین می‌شوند. در برخی کشورهای دیگر وزیردارائی تعدادی از اعضا را تعیین می‌کند. در اغلب کشورها تعداد اعضا شورا زیر ۱۰ نفر می‌باشد و از میان شخصیت‌های اقتصادی، بانکی و مالی انتخاب می‌گردند اما در برخی کشورها نظیر بلژیک، کره و مکزیک و سریلانکا شخصیت‌های اجرائی از بخش‌های مختلف اقتصادی نیز به شورا راه پیدا می‌کنند. در کشورهای نظیر سوئیس از کانتون‌های مختلف نماینده وجود دارد. البته در کشوری مانند هند طبق قانون تعیین شخصیت‌های اجرائی و غیرمالی بعنوان عضو شورا انتخابی بوده و الزام آور نیست (۲۳).

21- Ibid. P.32.

22- Cargill, Thomas, F. Opcit. P.11.

23- Grant-Suttie, Ian. & Mehran, Hassanali, Opcit P.31.

دوره اعضای شورا در اکثریت قریب به اتفاق کشورها از دوره رئیس کل کمتر است. دوره عضویت شورا در استرالیا ۵ سال، در سوئد و کانادا ۳ سال، در ژاپن ۴ سال و در فرانسه ۶ سال می باشد. استثناء موجود در آمریکا است که دوره عضویت ۱۴ سال و غیر قابل تجدید است. در بقیه کشورها اعضاء می توانند مجدداً " به عضویت شورا در آیند .

۵- عضویت نمایندگان دولت در شورا: عضویت نمایندگان دولت در شورای سیاست گذاری بانک از جمله وجوه دیگری از روابط بین دولت و بانک است که می تواند درجه استقلال بانک مرکزی را مشخص کند. عضویت نمایندگان دولت در شورا به معنی نوعی نفوذ سیاست گذاری مالی دولت در سیاستهای پولی بانک بشمار می آید. هر قدر تعداد اینگونه اعضاء کمتر باشد و یا شیوه تصمیم گیری در شورا به گونه ای باشد که دست مقامات پولی بازتر باشد بانک مرکزی می تواند روی استقلال خود بیشتر حساب کند. در کشورهای نظیر انگلستان، اتریش و هلند هر چند دولت ممکن است بخواهد که نفوذ غیرمستقیمی روی بانک داشته باشد اما به دلیل مسئولیت های خاص سیاست پولی عضویتی در شورا ندارد. اما در کشورهای دیگری نظیر کانادا، استرالیا، ژاپن، بلژیک و تانزانیا دولت در شورا عضویت دارد. البته همانطور که گفته شد از آنجا که درجه استقلال بانکهای مرکزی رابطه ای مستقیم با میزان توسعه و رشد و همچنین شیوه مدیریت اقتصادی کشور دارد لذا در کشورهای مختلف متفاوت است. برخی از صاحب نظران وجود تعداد بسیار محدودی از نمایندگان دولت در شورا را بمنظور نگهداشتن ارتباط مستقیم بانک مرکزی و دولت و دادوستدهای اطلاعات مفید می دانند.

۶- چگونگی تامین کسری بودجه و استقراض دولت: شیوه تامین کسری بودجه و استقراض دولت نیز از جمله موارد مهمی است که استقلال بانک مرکزی را نمایان می سازد. از بانک مرکزی بعنوان بانک کارگزار دولت توقع می رود که کسر بودجه دولت و استقراض مورد نیاز آنرا بطور اتوماتیک تامین کند. شاید اینطور بنظر برسد که اساساً " ایجاد بانک مرکزی توسط دولتها به همین منظور بوده است تا در مواقع نیاز به کمک دولت بشتابد. این تصویر در اغلب کشورهای در حال توسعه وجود دارد (۲۴). اما حقیقت این است که وظیفه اصلی بانک مرکزی تامین ثبات بلندمدت قیمت ها و کنترل تورم در اقتصاد است و این هدف والا هرگز نمی تواند لزوماً " با توقعات دولت سازگار باشد. لذا همواره بین بانکهای مرکزی و دولتها برسر چگونگی تامین استقراض بحث و جدل وجود دارد. آن دسته از بانکهای مرکزی که بطور اتوماتیک و بموجب

قانون موظف به تامین کسر بودجه دولت می‌باشند قطعا " نمی‌توانند بعنوان یک بانک مرکزی تضمین‌کننده ثبات اقتصادی در بلندمدت باشند. در کشورهای پیشرفته عموماً " بانک مرکزی چنین تکلیفی ندارد و دولتها در صورت نیاز باید با بانک وارد گفتگو شوند و چنانچه بانک استقراض مورد نیاز آنها را تامین نکند هیچ قدرتی نمی‌تواند آنها را وادار نماید و دولتها عموماً " مجبور به انتشار اوراق قرضه و عرضه آن به مردم می‌شوند. که البته در اینصورت خاصیت تورم‌زایی کمتری را دارد.

میزان سود یا بهره کسر بودجه نیز از جمله عوامل مهم است. در اغلب کشورهای پیشرفته نرخ وام به دولت تفاوت چندانی با نرخ اولیه بانک مرکزی ندارد اما در کشورهای دیگر نظیر هند، کره، ژاپن، استرالیا و سنگاپور نرخ بهره در حد هزینه‌های اداری بانک است (۲۵).

۷- مسئولیت و پاسخگویی بانک مرکزی: بانک مرکزی باید در برابر چه مقامی پاسخگو و مسئول باشد؟ این پرسشی است که با توجه به وظایف بانک مرکزی که در برگیرنده منافع همه کشور در بلندمدت بوده و بنابراین فراتر از دوره تصدی یک دولت یا یک حزب می‌باشد تعیین مقام یا سازمانی که به چگونگی عملکرد مسئولیت‌های بانک مرکزی رسیدگی کند از اهمیت زیادی برخوردار می‌گردد. در برخی کشورها بانک مرکزی طبق قانون ویژه‌ای اداره می‌شود و غیر از حسابرسی‌ها و ارزیابی‌های مالی که در شورای سیاست‌گذاری یا در مجمع عمومی آن انجام می‌شود هیچ پیش‌بینی دیگری نشده و در واقع بانک نسبت به هیچ مقامی پاسخگو نیست. در برخی کشورها بانک مرکزی در برابر پارلمان مسئولیت دارد و باید در برابر پارلمان پاسخگو باشد.

اما به هر حال در کشورهایی که چنین مسئولیتی وجود ندارد عموماً " بانکهای مرکزی مکلفند گزارش‌های خود را بصورت ۶ ماهه یا سالانه تقدیم پارلمان کنند. بعنوان مثال در آمریکا اگرچه فدرال رزرو در برابر پارلمان پاسخگو نیست اما سالی دوبار به پارلمان گزارش می‌دهد. بانک مرکزی استرالیا و زلاندنو سالی یکبار به مجلس گزارش می‌دهند. در این مورد در هیچ‌دهمین اجلاس سیانزا متشکل از روسای کل بانکهای مرکزی اینطور نتیجه‌گیری شد که بهترین پارلمان و ارزیابی‌کننده بانک مرکزی بازار و مردم است زیرا که نتیجه سیاستهای پولی بانک بلافاصله در بازار و میان مردم بخوبی منعکس میشود (۲۶).

25- Delebrations of 18th Sianza Governors Symposium.

26- Summary of Delebrations of 18th Sianza Governor's Symposium.

۸- آشکارسازی اطلاعات: از جمله مواردی که در کار بانک مرکزی بتدریج از اهمیت زیادی برخوردار می‌گردد موضوع ارتباط بانک مرکزی با عموم مردم و آشکار کردن اطلاعات و شیوه‌های تصمیم‌گیری در بانک مرکزی است. بانکهای مرکزی بطور سنتی از ارائه اطلاعات و آشکار کردن شیوه‌ها و چگونگی تصمیمات متخذه خودداری می‌کنند. همین روش باعث شده است که عموم مردم اغلب بدون آنکه اطلاعات کافی از بانک مرکزی داشته باشند آنها را سازمانهای مهم و نسبتاً "مرموزی تصور کنند که در آن عده‌ای متخصص و حرفه‌ای یکسری تصمیمات پیچیده و مهمی می‌گیرند. سالها بود که بانکهای مرکزی همین وضع را ترجیح می‌دادند، زیرا تصور می‌کردند که عدم اطلاع از امور بانک مرکزی استقلال آنها را بهتر و بیشتر تضمین می‌کند اما به تدریج این تصور جای خود را به این باور داد که اگر مردم تصویر صحیحی از کار بانک مرکزی داشته باشند و اطلاعات کافی در اختیار آنها قرار گیرد بهتر می‌توانند از منافع بانک از دیدگاه استقلال حمایت کنند. در واقع مردم کمک می‌کنند تا بانک مرکزی بتواند در برابر فشار و نفوذ گروههای سیاسی مقاومت نماید.

البته باید گفت که تاکنون تحقیقات زیادی در این باره صورت نگرفته است و این موضوعات بسیار جدیدی است که باید بویژه رابطه آن با میزان استقلال بانک مرکزی روشن شود. اما بنظر می‌رسد که نتیجه اینگونه تحقیقات هرچه که باشد لزوم ایجاد اعتماد در میان عموم مردم را منتفی نمی‌کند. این کار می‌تواند از طریق آموزش غیرمستقیم مردم نسبت به مسائل بلندمدت اقتصادی و ایجاد تصویری روشن از وظایف بانک مرکزی در خصوص کنترل تورم، حفظ ارزش پول و ایجاد ثبات بلندمدت در قیمتها انجام شود.

نتیجه‌ای که از این قسمت از بحث می‌توان گرفت این است که موضوع آزادی و استقلال بانک مرکزی با میزان و چگونگی رابطه بانک با دولت ارتباط نزدیک دارد و وقتی که این ارتباطات چه از نظر حقوقی و چه از دیدگاه سیاست‌گذاری به‌گونه‌ای باشد که بانک مرکزی نتواند سیاستهای خود را مستقلاً دنبال نماید در این صورت نخواهد توانست تضمین‌کننده کنترل تورم باشد. اما از طرف دیگر این بدان معنی نیست که بانک مرکزی آزادی مطلق دارد و نباید توجهی به سیاستهای دولت بکند. بلکه برعکس بانک مرکزی باید با توجه به شرایط اقتصادی و مراحل توسعه‌ای که کشور در آن قرار دارد سیاستهای پولی موثری بکارگیرد تا ضمن کنترل تورم باعث رکود و بیکاری نشود و در عین حال بتواند انگیزه و تحرک لازم را در اقتصاد بوجود آورد. بنظر می‌رسد که شیوه برقراری این تعادل پیش از اینکه مربوط به چگونگی روابط حقوقی باشد به برداشت دولتمردان از مسائل اقتصادی و اهمیت منافع بلندمدت کشور برای آنان و همچنین

درجه توسعه کشور و چگونگی برقراری روابط غیر رسمی و عملی بین دولت و بانک مرکزی بستگی دارد. بانک مرکزی ژاپن و آمریکا را از جمله مستقل ترین بانکهای مرکزی جهان می دانند که اولی دارای رشته های زیاد ارتباطی رسمی با دولت و دومی بدون اینگونه ارتباطات رسمی است. اما هر دو از عملکردهای نسبتاً یکسانی برخوردار بوده اند. نتیجه اینکه در کنار تنظیم ارتباطات رسمی معقول و مناسب باید روی اجزاء تشکیل دهنده ارتباطات عملی و غیر رسمی نیز کار کرد و آنها را به حد مطلوب رسانید.

۵ - آثار استقلال بانک مرکزی بر متغیرهای اقتصاد کلان :

از جمله موارد دیگری که در منافع استقلال بانک مرکزی آورده می شود این است که بانکهای مرکزی مستقل قادرند سیاستهای صحیح تری نسبت به بانکهای مرکزی وابسته تنظیم و اجرا کنند. سیاستهای مستقل پولی نیز به نوبه خود دارای آثار مثبت در متغیرهای اقتصاد کلان می باشد. وقتی که بانک مرکزی از نفوذ و فشارهای سیاسی مصون باشد با اعمال سیاستهای پولی صحیح بهتر می تواند تورم را مهار کند، از کسر بودجه دولت تا حدود زیادی کاسته می شود، رشد تولید ملی تسریع می گردد و نرخ بهره نیز متعادل تر می گردد، البته باید اعتراف کرد که پیدا کردن ضریب همبستگی و رابطه مناسب بین عناصر تشکیل دهنده استقلال بانک مرکزی و متغیرهای کلان اقتصادی بسیار مشکل است زیرا بدیهی است که عوامل موثر در عملکرد اقتصادی کلان کشور فراتر از سیاستهای بانک مرکزی است.

برخی عقیده دارند که باید تنها تورم و تغییرات آنرا با میزان استقلال مقایسه نمود زیرا کنترل تورم و ایجاد ثبات در قیمت ها اصلی ترین وظیفه بانک مرکزی محسوب می شود (۲۷). در مطالعه ای که Bade & Parkin در سال ۱۹۸۵ در باب ۱۲ کشور صنعتی انجام داده اند رابطه بین نرخ تورم و استقلال بانک مرکزی را در ابعاد مختلف آن ارزیابی کرده اند. نتیجه تحقیق آنها این بوده است که در دو کشور سوئیس و آلمان که اعضای شورای پول و اعتبار آنها توسط بانک و مستقل از دولت تعیین می شوند کمترین نرخ تورم وجود داشته است (۲۸).

27- Cargill, Thomas, F. Government and the Central Bank's Final Policy Targets. New York University, 1989. P. 41.

28- Cargill, Thomas, F. Op.cit. P. 12.

تحقیق دیگری توسط Banaian, Laney Willet در سال ۱۹۸۳ انجام شده که در آن مجدداً " ۱۲ کشور صنعتی را در نظر گرفته‌اند و ارقام مربوط به کسر بودجه، افزایش دستمزد، تغییرات در ذخائر و قیمت‌های واردات را مورد مقایسه قرار داده‌اند. حاصل این تحقیق نشان داد که کشورهای آلمان، کانادا، سوئیس و آمریکا که دارای بانکهای مرکزی مستقل‌تری هستند از کسر بودجه کمتر، افزایش کمتر دستمزد، تغییرات کم در ذخائر و قیمت واردات برخوردار بوده‌اند.

جدیدترین تحقیقی که در این زمینه ارائه شده توسط Alesina و Summers از دانشگاه هاروارد در سال ۱۹۹۰ است که در آخرین اجلاس روسای کل سیانزا در بمبئی (دسامبر ۱۹۹۰) مورد بهره‌برداری قرار گرفت (۲۹). مدل این محققین به این ترتیب است که ۴ درجه برای استقلال سیاسی بانک مرکزی مشخص کرده‌اند. این درجه‌بندی را از مدل جدید Parkin و Bade (۱۹۸۸) و مدل Grilli Masciandaro tabellini (۱۹۹۰) اقتباس کرده‌اند. در مدل Parkin استقلال سیاسی در چهار مورد تعریف شده است. اول رابطه نهادی بین دولت و بانک مرکزی، دوم روش نصب و عزل رئیس کل بانک مرکزی، سوم نقش نمایندگان دولت در شورای پول و اعتبار و چهارم تعداد قراردادهای بین دولت و بانک مرکزی. در مدل Grilli Masciandaro tabellini استقلال سیاسی و اقتصادی بطور توأمان آمده است. استقلال اقتصادی به معنای آن است که بانک مرکزی مجبور به تأمین کسری بودجه دولت نباشد ارتباط داده شده است.

Alesina و Summers هر دو مدل بالا را مبنا و مآخذ تحقیق خود قرار داده و آن را با ارقام متغیرهای کلان اقتصادی ۱۲ کشور صنعتی ارزیابی کرده‌اند. متغیرهای اقتصادی مورد توجه در این تحقیق عبارتند از تورم سالانه و تغییرات آن، رشد سالانه تولید ناخالص ملی و تغییرات آن، نرخ بهره واقعی و تغییرات آن و بالاخره نرخ بیکاری و تغییرات آن. دوره تحقیق از ۱۹۵۱ تا ۱۹۸۸ در نظر گرفته شده است. نتیجه در هر مورد متفاوت بوده است. در مورد تورم سوئیس و آلمان که بیشترین استقلال را (۴ درجه) به بانک مرکزی داده‌اند از کمترین نرخ تورم سالانه و تغییرات آن برخوردار بوده‌اند، اما ایالات متحده نیز با حدود ۳ درجه استقلال کمی بیش از ۴٪ تورم داشته است. در خصوص رشد سالانه تولید ناخالص ملی نتیجه کاملاً هماهنگی

29- Alesina, Alverto and Summers, Lawrence H. Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence, Harvard University, 1990.

گرفته نشده است. مثلاً "ژاپن با داشتن بالاترین نرخ رشد کمی بیشتر از ۲/۵ درجه استقلال دارد، درحالیکه در سوئیس و آلمان با داشتن ۴ درجه استقلال از رشد سالانه‌ای برابر ۲/۷٪ و ۳/۴٪ برخوردار بوده‌اند. کانادا و هلند با داشتن استقلالی مشابه ژاپن از دو نرخ کاملاً متفاوت رشد یعنی ۴/۲٪ و ۳/۴۵٪ برخوردار بوده‌اند.

در مورد نرخ بهره ژاپن، کانادا و هلند با داشتن درجه استقلال تقریباً یکسانی از نرخ بهره واقعی ۲/۴٪ و ۲/۲٪ و ۰/۴٪ برخوردارند که بسیار متفاوت است. در مورد نرخ بیکاری نیز نتیجه هماهنگ و سازگاری بدست نمی‌آید. آلمان با حداکثر استقلال از نرخ بیکاری حدود ۲/۷٪ و ژاپن با درجه استقلال حدود ۲/۵ نرخ بیکاری بسیار کمی در حدود ۱/۸٪ دارد.

نتیجه‌ای که از این تحقیق گرفته شده این است که وجود نظم در سیاست پولی چنانچه با استقلال بانک مرکزی توأم باشد در کاهش میزان تورم و تغییرات آن کاملاً موثر است. به عقیده محققین مزبور نتیجه این تحقیقات لااقل بر این معنی تأکید دارد که پول و سیاست پولی باید بی‌طرف و مستقل باشد.

صرفنظر از نتیجه فوق آنچه مسلم بنظر می‌رسد این است که درجه استقلال بانک مرکزی بویژه در مورد تامین کسری بودجه برای دولت اثر زیادی بر عملکرد اقتصادی و متغیرهای اقتصاد کلان می‌گذارد.

چنانچه بانک مرکزی قدرت مقابله با دولت را در خصوص کسری بودجه نداشته باشد و دولت‌ها یکی پس از دیگری در تامین کسری و استقراض خود را با مشکلی مواجه‌نمایند، انباشتگی بدهی‌های دولت بر نقدینگی فشار آورده و پایه پولی را منبسط ساخته و آثار تورمی زیادی ایجاد می‌کند. این تورم خود بر ارزش پول و سطح قیمتها اثر منفی می‌گذارد.

خلاصه و نتیجه‌گیری

۱- همانطور که ملاحظه شد بانکهای مرکزی بنا به ضرورت و برای جلوگیری از پراکندگی پولی و یکسان کردن معیار سنجش، مبادله و ذخیره ارزش بوجود آمدند و در مسیر تکامل اقتصاد و بانکداری بتدریج جایگاه ویژه و متفاوتی با سایر بانکها پیدا کردند بطوریکه از اوایل قرن بیستم همه کشورها با عنایت به تفاوت بین بانک تجاری و بانک مرکزی دست به تاسیس یک بانک مرکزی مستقل زدند و یا یکی از بانکهای تجاری خود را مسئول وظایف بانکداری مرکزی کشور کردند.

۲- وظایف بانک مرکزی با تحولات اقتصادی و پیچیده‌تر شدن مسائل پولی داخلی و بین‌المللی دچار تحول و تکامل گردید بطوریکه وظایفی نظیر نشر انحصاری اسکناس، کارگزاری مالی دولت و حفظ ذخائر بانکها و کشور بصورت فرعی درآمد و جای خود را به وظایفی نظیر کنترل رشد عرضه پول و حفظ تعادل داخلی و خارجی پول یا به عبارت دیگر کنترل تورم و حفظ ثبات قیمتها در جهت رشد اقتصادی با ثبات و بلندمدت کشور داد. به این ترتیب بانک مرکزی نقش تعیین کننده‌ای در اقتصاد کشورها به‌عهده گرفت.

۳- با توجه به اینکه وظایف بانک مرکزی از محدوده دوره زمامداری یک دولت یا یک حزب فراتر رفت و بطورکلی جهت‌گیری‌های سیاستهای پولی در دوره یک‌حزب یا دولت می‌توانست آثار منفی برای دوره‌های بعد یا دولت‌های آتی داشته باشد لذا بحث استقلال بانک مرکزی بصورت جدی مطرح شد.

۴- استقلال بانک مرکزی چه از دیدگاه اقتصادی و چه سیاسی بیشتر در چگونگی روابط دولت با بانک مرکزی تعریف گردید. تعهدات قانونی بانک مرکزی در قبال دولت طبق اساسنامه، چگونگی انتصاب رئیس‌کل بانک مرکزی، چگونگی انتصاب و تعداد اعضای شورای پول و اعتبار تعداد نمایندگان دولت در شورای سیاست‌گذاری و چگونگی تصمیم‌گیری، مالکیت بانک مرکزی، مقاومت بانک در برابر درخواست دولت برای تامین کسر بودجه و شرایط آن، مسئولیت‌پذیری بانک مرکزی در برابر مردم یا پارلمان و بالاخره ارتباط بانک با مردم و آشکار ساختن اطلاعات بانک همه از جمله وجوه مختلف استقلال شناخته شد.

۵- برای نشان دادن اهمیت استقلال بانک مرکزی محققین مختلف ارقام متغیرهای اصلی اقتصاد کلان کشورها را طی یک دوره بلندمدت با یکدیگر مقایسه کردند و با در نظر گرفتن درجه استقلال آنها چنین نتیجه گرفتند که بطورکلی استقلال بانک مرکزی تا حدود زیادی به کنترل و مهار تورم، ثبات قیمتها و رشد تولید ناخالص ملی کمک می‌کند.

۶- نتیجه‌ای که از این بحث گرفته می‌شود این است که:

اولاً "استقلال بانک مرکزی امری ضروری است و جزء طبیعت و ذات وظایف و مسئولیتهای بانک مرکزی درآمده است. قطعاً بدون وجود استقلال و آزادی لازم سیاست پولی مسیر اصلی و بایسته خود را نخواهد داشت.

ثانیاً "اینکه این استقلال دارای محدوده‌ای معین است و یک آزادی مطلق نیست بلکه در چارچوب اهداف و برنامه‌های بلندمدت کشور برای رشد و توسعه اقتصادی باید باشد. بنابراین همکاری و تفاهم بین دولت و بانک مرکزی از جمله ضروریات خواهد بود.

سوم اینکه درجه استقلال و حتی محدوده آزادی بانک مرکزی بستگی به درجه توسعه کشور دارد. اساساً مفهوم استقلال در کشورهای در حال توسعه و کشورهای توسعه نیافته با هم متفاوت است. نقش و وظیفه بانک مرکزی هم در یک جامعه فقر زده نمی‌تواند بدون توجه به واقعیات موجود آن جامعه تعیین و اجرا شود. بطوریکه در برخی از اینگونه جوامع ممکن است اهدافی نظیر ثبات قیمتها با اهداف دیگری نظیر توسعه و فقرزدائی مورد معامله قرار گیرد.

چهارم اینکه قدرت مقابله بانک مرکزی در برابر درخواستهای دولتها برای تامین کسربودجه و شرایط آن بویژه در کشورهای در حال توسعه از جمله بزرگترین مسائل بانکهای مرکزی این کشورها است. تمایل دولتها به افزایش هزینه‌ها و افزایش دستگا‌ه‌های بوروکراتیک دولتی محدودده معینی ندارد و چنانچه کنترل نشود که اغلب هم بسختی قابل کنترل است باعث عوارض و نابسامانیهای اقتصادی زیادی می‌شود.

پنجم اینکه بنظر می‌رسد که تحولات جاری اقتصادی جهان بویژه موج آزادی اقتصادی که در کشورهای اروپای شرقی و حتی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه بوجود آمده است لزوم تغییراتی را در اساسنامه بانکهای مرکزی بویژه کشورهای در حال توسعه ایجاب می‌کند. و نکته آخر اینکه تحقیقات در این زمینه نسبت به بقیه زمینه‌ها اندک بنظر می‌رسد. آن مقدار هم که وجود دارد در کشورهای در حال توسعه نظیر کشورمان هنوز تبیین و تشریح نشده است و جا دارد که هرچه زودتر و بیشتر این موضوع شکافته شود و ضمن توضیح ابعاد مختلف آن آثار و فواید مترتب بر آن بیان گردد تا از سوء تفاهم احتمالی نیز جلوگیری بعمل آید.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

بخش دوم : استقلال بانک مرکزی و سیستم بانکی در ایران

۱- مقدمه :

استقلال بانک مرکزی در ایران را باید با توجه به وضعیت اقتصادی، تحولات سیاسی، و ایجاد نظام نوین بانکداری اسلامی مورد توجه قرار داد. در این بحث کوتاه سعی می‌شود که وجوه مختلف استقلال بانک مرکزی از نظر وظایف و مسئولیت‌ها و همچنین وظایف بانک نسبت به اقتصاد و دولت، تعیین رئیس‌کل، وضعیت شورای پول و اعتبار، تجربه تامین کسری بودجه دولت، و اعتبارات دولتی مسئولیت‌پذیری و اطلاع مردم از مسائل و مسئولیت‌های بانک مرکزی توضیح داده شود. همچنین استقلال سیستم بانکی از دیدگاه بانکداری بدون ربا تشریح شود.

۲- هدف و وظایف:

بانک مرکزی ایران بموجب قانون مصوب ۷ خرداد ۱۳۳۹ بوجود آمد. بموجب این قانون هدف از تاسیس موسسه مستقلی به نام بانک مرکزی (۳۰) حفظ ارزش پول و نشر انحصاری اسکناس و وظایف آن کارگزاری مالی دولت و شهرداریها در داخل و خارج و حفظ موازنه ارزی کشور بود. در ۱۸ تیرماه ۱۳۵۱ قانون پولی و بانکی جدید جایگزین قانون سال ۱۳۳۹ شد که تاکنون با کمی تغییرات معتبر است. طبق این قانون مسئولیت بانک مرکزی گسترش یافت و بانک مسئولیت تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری را بر اساس سیاست کلی اقتصادی کشور بعهده گرفت. در این قانون هدف از تشکیل بانک حفظ ارزش پول و موازنه پرداختها یا بعبارتی حفظ تعادل داخلی و خارجی پول عنوان می‌شود. مواد ۱۱ و ۱۲ این قانون وظایف بانک مرکزی را بعنوان داخلی و خارجی نظام پولی و اعتباری کشور بطور خلاصه نشر انحصاری اسکناس و سکه‌های فلزی، نظارت بر بانکها، تنظیم مقررات ارزی و نظارت بر معاملات طلا و کارگزاری مالی دولت عنوان کرده است. همانطور که از قانون تاسیس بانک مرکزی مستفاد می‌گردد بانک مرکزی مسئولیت سنگین و نقش‌آفرین تنظیم نظام پولی و اعتباری و سیاستهای مربوط به آن و اجرای آنها را به عهده دارد (۳۱). بانک مرکزی این مسئولیت را باید با عنایت به سیاست کلی اقتصاد کشور تعیین کند. بنظر می‌رسد که در این محدوده بانک مرکزی از استقلال کافی برخوردار است زیرا در محدوده تعیین سیاستهای پولی و اعتباری سیاست اقتصادی یک دولت یا یک دوره خاص ذکر نشده بلکه سیاست عمومی و کلی اقتصادی کشور مورد نظر است. همچنین چه در قانون قبلی (۱۳۳۹) ماده ۲۹ و چه در قانون بعدی (۱۳۵۱) بند "د" ماده ۱۰، بانک مرکزی از سایر قانون و مقررات عمومی دولت مستثنی شده مگر آنکه نام بانک مرکزی صریحا ذکر شود. این امر منعکس‌کننده هدف قانونگذار برای استقلال بانک مرکزی است. در سالهای اخیر قوانین بسیار زیادی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده که کلیه "موسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام" است را نیز مشمول خود نموده است. اگرچه با توجه به روح کلی قانون پولی و بانکی و اصل استقلال بانک مرکزی علی‌رغم ذکر عبارت فوق در شمول آن قوانین بر بانک مرکزی شک و تردید جدی و بجائی وجود دارد اما در موارد بسیار متعددی قوانین مختلف بانک مرکزی را مانند یک سازمان دولتی تحت پوشش خود درآورده است. و لذا می‌توان گفت که تا حدودی به استقلال بانک خدشه وارد شده است.

۳۰- قانون بانکی و پولی کشور- مصوب ۷ خرداد ۱۳۳۹- فصل سوم- قسمت اول- ماده ۲۸ بند ۱۰.

۳۱- بند الف- ماده ۱.

۳- تعیین رئیس کل :

بموجب بند ۱ ماده ۳۸ قانون بانکی و پولی ۱۳۳۹ رئیس کل بنا به پیشنهاد وزیر دارائی و تصویب هیئت وزیران و با فرمان ملوکانه برای مدت سه سال منصوب گردیده و انتصاب مجدد او بلامانع است . در قانون بعدی ۱۳۵۱ روش انتصاب ثابت باقی ماند با این تفاوت که دوره تصدی به ۵ سال افزایش پیدا کرد . پس از پیروزی انقلاب اسلامی علیرغم آنکه کلیه احکام همایونی مبدل به احکام ریاست جمهوری گشت اما بدلیل کشمکش‌های سیاسی که در اوایل انقلاب برسر تعیین مقام‌های کلیدی اقتصاد کشور بوجود آمد شیوه تعیین رئیس کل بانک مرکزی تغییر پیدا کرد . بند ۵ از قسمت ب ماده ۱۹ قانون پولی و بانکی ۱۳۵۱ شیوه انتخاب رئیس کل را تغییر داد . بموجب این بند رئیس کل با پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارائی ، تأیید مجمع عمومی بانکها و تصویب هیئت دولت تعیین می‌شود و وزیر امور اقتصادی و دارائی موظف است در مدت ۵ روز حکم وی را صادر و ابلاغ نماید .

شیوه تعیین رئیس کل در ایران بسیار پیچیده شده است . بطوریکه نحوه انتخاب باوظایف پیش‌گفته توافق ندارد . لزوم پیشنهاد از سوی یک وزیر کابینه و تأیید حداقل ۹ نفر از اعضای دیگر کابینه ، اعضای مجمع عمومی بانک و سپس تصویب کلیه اعضاء کابینه و سپس صدور حکم توسط وزیر کابینه علاوه بر اینکه با اصل استقلال بانک مرکزی سازگاری ندارد ، بلکه از رئیس کل بانک مرکزی تصویری محصور بدست می‌دهد . مقایسه بین شیوه صدور حکم رئیس کل بانک مرکزی با سایر مقامات پائین‌تر از مقام رئیس کل که صدور حکم آنها توسط رئیس‌جمهور است قضاوت بهتری بدست می‌دهد . اگرچه رئیس کل بانک مرکزی درهماهنگی با وزیر امور اقتصادی و دارائی عملاً " زیر نظر رئیس کشور یعنی رئیس‌جمهور کار می‌کند و مصوبه انتخاب و تعیین او بوسیله هیئت دولت با امضاء رئیس‌جمهور ابلاغ می‌شود اما بهر حال استقلال این مقام بیشتر به قابلیت‌ها و مهارت‌های علمی ، فنی و اداری او بستگی پیدا می‌کند . لذا بنظر می‌رسد که تجدید نظر در شیوه فعلی امری ضروری است . درتجدید نظری که به عمل خواهد آمد باید دقت شود که شیوه تعیین رئیس کل با اهداف و وظایف مندرج در مواد ۱۰، ۱۱ و ۱۲ سازگار باشد یعنی اصل استقلال بانک بخاطر هماهنگی با دولت نادیده گرفته نشود .

۴- شورای پول و اعتبار :

۱- مهمترین رکن سیاست‌گذاری پولی و اعتباری بانک مرکزی شورای پول و اعتبار است . در اولین قانون بانکی و پولی مصوب ۱۳۳۹ شورای پول و اعتبار وظیفه همکاری با رئیس کل بانک را برای اداره عمومی بانک بعهده داشت . هدایت فعالیت 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 تامین هماهنگی در اتخاذ تصمیمهای مربوط به اقتصاد پولی و مالی کشور از جمله وظایف دیگر این شورا بوده است (۳۲).

نکته جالب اینکه بموجب بند "ج" ماده ۲ به دولت توصیه شده است که نظریه شورا را در موضوعات و تصمیمات مربوط به اقتصاد پولی و مالی کشور بخواهند و همچنین بموجب بند "ب" ماده ۲ و ماده ۶ کلیه دستگاههای دولتی، موسسات اعتباری دولتی و خصوصی و بانکها مکلف شده‌اند که کلیه اطلاعات درخواستی شورا را ارائه نمایند.

نکته جالب توجه دیگر این است که شورای پول و اعتبار همراه با اعضاء هیئت عامل، هیئت نظار و بازرس دولت تشکیل دهنده مجمع عمومی بانک مرکزی بودند که البته تحت ریاست وزیر دارائی تشکیل می‌گردید.

بموجب بند "الف" ماده ۳ تعداد اعضای شورای پول و اعتبار ۱۵ نفر و مرکب از اعضای زیر بوده است: رئیس کل بانک مرکزی، وزیر صنایع و معادن، کشاورزی، بازرگانی، دادستان کل و دیوان عالی کشور، نماینده اطاق بازرگانی، دبیرکل شورای عالی اقتصاد، دبیرکل شورای پول و اعتبار، مدیرکل بانک ملی ایران، یک نماینده از بانکهای خصوصی، یک استاد اقتصاد بمعرفی دانشگاه، یک نماینده از شورای کشاورزی مرکز، یک متخصص اقتصاد صنعتی، یک متخصص اقتصاد پولی و مالی و یک متخصص اقتصاد کارگری. متخصصین اقتصاد صنعتی، پولی و مالی و کارگری را هیئت وزیران برای مدت سه سال انتخاب می‌کرده‌اند. مدت عضویت در شورا مسکوت است و بمعنی آن است که اشخاص مادامی که در سمت‌های مذکور در بند "الف" ماده ۳ قرار دارند عضو شورا بشمار می‌آیند. رئیس شورا رئیس کل بانک مرکزی و شورا با تقاضای حداقل ۵ نفر از اعضاء می‌توانست تشکیل جلسه بدهد.

۲- در قانون بعدی مصوب ۱۳۵۱ شورای پول و اعتبار طبق بند "الف" ماده ۱۸ بمنظور مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست کلی بانک مرکزی و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور تشکیل و علاوه بر رسیدگی و تصویب سازمان، برنامه و بودجه، مقررات استخدامی و آئین نامه داخلی و همچنین اظهار نظر نسبت به ترازنامه بانک و وظایف زیر را بعهده دارد: اظهار نظر در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور، اظهار نظر نسبت به لوایح مربوط به وام یا تضمین اعتبار و با هر موضوع دیگری که از طرف دولت به شورا ارجاع می‌شود، دادن نظر مشورتی و توصیه به دولت در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور.

۳۲- بندهای الف - ب - ج - د از ماده ۲ قانون بانکی و پولی مصوب ۱۳۳۹.

بموجب بند "ب" ماده ۱۸ اعضای شورای پول و اعتبار یازده نفر و عبارتند از: رئیس کل بانک مرکزی، دادستان کل کشور، یک نفر از معاونان وزارت دارائی به معرفی وزیر دارائی، یک نفر از معاونان وزارت اقتصاد به معرفی وزیر اقتصاد، رئیس دفتر بودجه، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، مدیرعامل کانون بانکها، دو نفر مطلع در امور مالی و پولی به انتخاب وزیر دارائی، یک نفر مطلع در امور بازرگانی و صنعتی به انتخاب وزیر اقتصاد، یک نفر مطلع در امور کشاورزی به انتخاب وزیر کشاورزی. نمایندگان وزرای دارائی، اقتصاد و کشاورزی برای مدت دو سال انتخاب خواهند شد. جلسات شورا با حضور ۸ نفر رسمیت می یابد.

۳- وظایف شورا پس از تغییراتی که بعد از انقلاب اسلامی در قانون ۱۳۵۱ بوجود آمد تغییر پیدا نکرد، اما تعداد اعضاء شورا از ۱۰ نفر به ۱۴ نفر رسید، که عبارتند از: رئیس کل بانک مرکزی، دادستان کل کشور یا معاون او، یک معاون از وزارت امور اقتصادی و دارائی یک معاون از سازمان برنامه و بودجه، رئیس اتاق بازرگانی، معاونین وزرای صنایع، صنایع سنگین، معادن و فلزات، کشاورزی، جهادسازندگی و بازرگانی، ۲ نفر مطلع در امور مالی و پولی به انتخاب وزیر امور اقتصادی و دارائی و یک نفر از خبرگان بانکی به انتخاب رئیس کل بانک مرکزی. شورا با حداقل ۱۰ نفر تشکیل جلسه می دهد.

۴- در تحلیل روند استقلال و جایگاه شورای پول و اعتبار چند محور زیر قابل ملاحظه است:

اولا - وظایف شورا در هر دو قانون تقریباً مشابه یکدیگر است با این تفاوت که صراحت قانون ۱۳۵۱ بیشتر و مشخص تر بیان شده است.

ثانیا - اگرچه در هر دو قانون به شورا اختیار داده شده است که به دولت درباره مسائل بانکی، پولی و اعتباری کشور مشورت بدهد اما در قانون ۱۳۳۹ طبق بند "ج" ماده ۲ به دولت نیز توصیه شده بود که از شورا در مورد موضوعات اقتصاد پولی و مالی کشور نظریه مشورتی بگیرد. همچنین بموجب بند "ب" از همین ماده و ماده ۶ دستگاههای دولتی و موسسات اعتباری دولتی و خصوصی و بانکها را موظف به ارائه هرگونه اطلاعات درخواستی شورا نموده است. بنابراین بنظر می رسد که اهمیت بیشتری به شورا داده شده و شورا قادر بوده با برخورداری از همین جایگاه قدرت بیشتری را در اعمال استقلال خود به اجرا درآورد.

ثالثا - از نظر تعداد اعضای شورا و بویژه تعداد نمایندگان دولت در آن نیز تغییراتی کرده است. در قانون ۱۳۳۹ تعداد اعضای شورا ۱۵ نفر بوده که در قانون بعدی ۱۳۵۱ تعداد به یازده نفر تقلیل یافته و بعد از تغییرات این تعداد دوباره با افزایش تعداد وزارتخانهها به ۱۴ نفر

افزایش یافته است. در قانون اول سه وزیر و ۳ نفر متخصص از طرف هیئت وزیران در جلسات شورا شرکت می‌کرده‌اند که اگر دبیرکل شورای عالی اقتصاد را نیز در شمار نمایندگان دولت محسوب کنیم می‌توانیم نتیجه بگیریم که ۷ نفر از ۱۵ نفر اعضای شورا را نمایندگان دولت تشکیل می‌داده‌اند.

در قانون ۱۳۵۱ تعداد نمایندگان دولت همچنان ۷ نفر باقی ماند ولی تعداد کل به ۱۱ نفر تقلیل یافت. بعد از تغییراتی که پس از انقلاب اسلامی داده شد نمایندگان دولت به ۱۰ نفر افزایش یافتند و بدین ترتیب ۱۰ نفر از ۱۴ نفر اعضای شورا را نمایندگان دولت تشکیل می‌دهند. با ملاحظه این روند چنین بنظر می‌رسد که میزان استقلال شورا از دولت با تغییر قوانین کاسته شده است. در حال حاضر علاوه بر سه معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی ۷ معاون وزرای دیگر در شورا شرکت می‌کنند. و با توجه به اینکه تعداد وزراء کابینه ۲۲ وزیر می‌باشد بدین معنی است که $\frac{1}{3}$ کابینه در شورا حضور دارند. بنابراین تصمیم‌گیری مستقل از ملاحظات و منافع کوتاه‌مدت اجرائی دولت را با دشواری زیادی روبرو می‌سازد.

با دقت در این موضوع می‌توان نتیجه گرفت که اصلاح و تجدید نظر در این مورد نیز ضروری است.

۵- تامین کسری بودجه و اعتبارات مورد نیاز دولت:

۱- سوابق نشان می‌دهد که دولت بطور سنتی کسری بودجه خود را از طریق انتشار اوراق قرضه و همچنین مستقیماً از منابع بانک مرکزی تامین می‌کرده است. در دهه اخیر که مشکلات حقوقی و اجرائی برای انتشار اوراق قرضه بوجود آمد و انتشار آن متوقف شد دولت تنها از طریق منابع بانک مرکزی و نشر اسکناس به تامین کسری بودجه خود پرداخت. تامین کسری بودجه دولت توسط بانک مرکزی تنها از طریق وضع قانون میسر است و در تمام سالهای گذشته مجلس طبق قوانین سالانه بودجه بانک مرکزی را مکلف به تامین بدون چون و چرای آن کرده و جای هیچگونه گفتگو و مذاکره بین دولت و بانک نگذاشته است.

در واقع تجارب سالهای گذشته بمعنی آن است که دولت بطور اتوماتیک و بدون هیچگونه در دسری کسری بودجه خود را از منابع بانک مرکزی و نشر اسکناس تامین کرده است. نکته جالب توجه اینکه در سال ۱۳۶۳ (۳۳) بانک مرکزی کارمزد و سود متعلقه به استقراض دولت را نیز حذف کرد و دولت در حال حاضر بدون هیچگونه کارمزد و سود کسری بودجه خود را تامین می‌کند.

۳۳- چهارصد و هشتاد و پنجمین جلسه شورای پول و اعتبار مورخ ۱۴/۱/۶۲ مقرر نمود " از ابتدای سال ۱۳۶۲ بانک مرکزی دو درصد کارمزد بدهیهای دولت مربوط به بدهیهای خزانه را از دولت اخذ ننماید".

توجیه بانک مرکزی برای این کار این بود که چون دولت تاکنون قادر به بازپرداخت هیچیک از بدهی‌های خود نبوده است لذا محاسبه کارمزد و سود در واقع به حساب درآمد و سود بانک مرکزی گذاشته می‌شود و طبق قانون ۷۵٪ آن بعنوان مالیات به حساب خزانه دولت واریز میگردد. و چون بانک در عمل چنین درآمدی را بدست نمی‌آورد لذا برای جلوگیری از نشان دادن ارقام درآمد زیاد و کاذب اساساً از اخذ هرگونه کارمزد خودداری نمود.

در مورد اعطاء وام به دولت یا موسسات دولتی موضوع در هر دو قانون ۱۳۳۹ و ۱۳۵۱ موکول به اخذ مجوز قانونی شده است با این تفاوت که در قانون ۱۳۳۹ طبق بند "ج" ماده ۳۲ دولت مکلف شده است که قبل از تقدیم هرگونه لایحه وام به مجلسین نظر صریح شورای پول و اعتبار را تحصیل و ضمیمه لایحه به مجلس ارائه دهد. در قانون ۱۳۵۱ چنین چیزی پیش‌بینی نشده است. فقط اعطای وام، اعتبار و تضمین آن برای وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی طبق تبصره ۱ بند ۷ ماده ۱۳ موکول به تضمین وزارت دارائی شده است.

۲- پدیده جدیدی که در دهه گذشته بوجود آمده مصوبات بسیار زیاد هیئت وزیران و مجلس شورای اسلامی می‌باشد که بموجب آنها بانک مرکزی موظف و مکلف می‌شود که مقدار معینی وام و اعتبار به اشخاص حقیقی یا حقوقی، دولتی یا خصوصی مشخص با مدت و نرخ کارمزد معین پرداخت کند. تجربه نشان داده است که اغلب این وامها سوخت شده و تضمین دولت نیز نتوانسته است بازپرداخت آنها را تامین نماید. بر این اساس با توجه به اینکه سالانه وظایف زیادی از این دست بر بانک مرکزی تحمیل می‌شود لذا بنظر می‌رسد که به اختیارات و استقلال بانک مرکزی از این طریق لطمه وارد آمده است.

۶- مسئولیت‌پذیری و نظارت بر بانک مرکزی: وظایف و اختیارات

بانکهای مرکزی دنیا از این نظر به چند دسته تقسیم می‌شوند. دسته اول بانکهای مرکزی که مستقیماً در برابر مجلس مسئولیت دارند. دسته دوم بانکهای مرکزی که به دولت پاسخگو بوده و بطور غیرمستقیم نسبت به مجلس مسئولیت دارند و دسته سوم بانکهای مرکزی که مستقل می‌باشند و در موارد لازم و بروز اختلافات به رئیس کشور متوسل می‌شوند. بانک مرکزی ایران بموجب قانون مستقلی بوجود آمد و در برابر مجمع عمومی خود پاسخگو است.

مجمع عمومی طبق ماده ۳۵ قانون ۱۳۳۹ مرکب از اعضاء شورای پول و اعتبار، هیئت عامل، هیئت نظار و بازرس دولت تحت ریاست وزیر دارائی بوده است. طبق بند الف ماده ۱۷ قانون ۱۳۵۱ مجمع عمومی مرکب از وزرای دارائی و اقتصاد و یک وزیر دیگر به نمایندگی از دولت بوده است، که بعد از انقلاب به وزرای امور اقتصادی و دارائی، وزیر بازرگانی و وزیر مشاور و رئیس

سازمان برنامه و بودجه تغییر یافته است. بنظر ضروری می‌رسد که در مورد مسئولیت و نظارت و یا اعضاء مجمع عمومی بررسیهای جدیدی بعمل آید. امروزه در کشور ما ریاست مجمع عمومی برخی شرکتهای نظیر شرکت ملی نفت یا برخی کمیته‌ها و شوراها با ریاست رئیس‌کشور یعنی رئیس‌جمهور است. بنابراین با توجه به تغییرات عمیقی که سازمان تصمیم‌گیری و مسئولیت‌پذیریهای کشوری کرده است باید نسبت به تجدید نظر در این خصوص نیز اقدام گردد.

۷- آشکارسازی اطلاعات:

بنظر نمی‌رسد که اطلاعات فنی و اقتصادی مردم به لحاظ تخصصی بودن آن و درجه توسعه اقتصادی که کشور ما از آن برخوردار است کافی باشد. در دهه اخیر به لحاظ تفوق مسائل و مشکلات سیاسی و اهمیت ویژه آن در جامعه، مسائل اقتصادی بطور اعم و مسائل پولی و اعتباری بانک مرکزی بطور اخص تحت الشعاع قرار گرفته و اطلاعات وسیع و کافی درباره آنها در بین عموم مردم وجود ندارد.

بنابراین می‌توان گفت که بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تصویر و جایگاه روشنی در اذهان عموم مردم ندارد.

با خاتمه جنگ و آغاز دوران بازسازی و رشد اقتصادی کشور بسیاری از ارقام و آمار و تحلیل‌های اداری بانک مرکزی از طبقه‌بندی محرمانه خارج شد و جهت اطلاع مقامات تصمیم‌گیرنده و بعضاً برای عموم مردم ارائه می‌گردد. اهمیت یافتن مسائل اقتصادی و اهمیت بانک مرکزی در این عرصه لزوم ارائه اطلاعات و توضیحات پولی و اقتصادی را بیش از پیش ضروری می‌نماید و می‌تواند به ایجاد تصویری روشن از جایگاه و نقش بانک مرکزی در اذهان مردم کمک کند. این کار به نوبت خود به استقلال بانک مرکزی نیز کمک خواهد نمود.

۸- استقلال سیستم بانکی در قانون عملیات بانکی بدون ربا:

۱- بانکهای کشور بعد از انقلاب اسلامی بموجب اصل ۴۴ قانون اساسی ملی شدند. بعد از تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا در دهم شهریورماه ۱۳۶۲ عملیات بانکی طبق این قانون بر مبنای ضوابط اسلامی بموقع اجرا گذاشته شد (۲۴).

۲- از تبصره بند ب از ماده ۳ فصل دوم این قانون که صراحتاً "بانکها را وکیل سپرده‌گذاران نامیده چنین مستفاد میشود که بانکها وکیل و امین مردم هستند. مردم وجوه خود را طبق یک عقد وکالت به بانکها می‌سپارند و از بانکها می‌خواهند که به وکالت از آنها وجوه را در امور مشارکت، مضاربه، اجاره بشرط تملیک و سایر عقود بانکی مورد استفاده قرار دهند. این به معنای

آن است که رابطه وکالت بین سپرده‌گذاران و بانکها وجود دارد. بانکها نیز بعنوان وکیل سپرده‌های مردم را در آن دسته از سرمایه‌گذاری‌هایی که به تشخیص خودشان سودآور است به‌کار می‌اندازند و پس از کسر کارمزد و حق‌العمل خود براساس قرارداد منعقد شده سود حاصل را تقسیم می‌کنند.

نکته مهم این است که مقام یا اشخاص دیگری حق ندارند که بانکها را مکلف کنند که در غیر مورد وکالت خود سرمایه‌گذاری کنند. اساساً بنظر می‌رسد مکلف کردن وکیل در استفاده از اموال موکل در غیر مورد وکالت توجیه‌شرعی نمی‌تواند داشته باشد. بنابراین اگر دولت یا مراجع مشابه، بانک را مکلف به انجام سرمایه‌گذاری با سپرده‌های مردم در مواردیکه به تشخیص بانک زیان‌آور است بنماید در شرعی بودن این تکلیف شک و تردید بسیار است. چنانچه دولت و یا حتی قانون بخواهد در چگونگی مصارف منابع بانکها دخالت کند و موارد آنرا با جزئیاتی نظیر مدت و نرخ کارمزد و چگونگی تقسیم سود ورشته مورد سرمایه‌گذاری و حتی شخصیت حقیقی یا حقوقی مشارکت‌کننده تعیین کند ابتداءً باید رابطه وکالت بین بانک و سپرده‌گذار را که به موجب قانون و ضوابط شرعی بانکداری بدون ربا بوجود آمده از نو تعریف کرد. نتیجه اینکه ضوابط اسلامی و قانون عملیات بانکی بدون ربا استقلال سیستم بانکی را از این جهت بخوبی تامین نموده است.

۳- در مورد رابطه دولت و سیاست پولی و بانک مرکزی باید گفت که قانون مزبور بدون عنایت کافی به اصل استقلال بانکداری تدوین شده است.

بموجب بند ۲ ماده ۱ از جمله اهداف نظام بانکی فعالیت در جهت تحقق اهداف و سیاستها و برنامه‌های اقتصادی دولت ذکر شده است. همچنین ماده ۱۹ این قانون سیاست اعتباری و تسهیلات اعطائی کوتاه‌مدت را به پیشنهاد مجمع عمومی بانک مرکزی و تصویب هیئت دولت و سیاست اعتباری بلندمدت را به تصویب مجلس شورای اسلامی منوط نموده است. توجه داشته باشیم که سیاستهای پولی در شورای پول و اعتبار که ۱۰ نفر از ۱۴ عضو آنرا نمایندگان دولت تشکیل می‌دهند تصویب می‌شود و اگر توجه کنیم که مجمع عمومی نیز از سه وزیر کابینه تشکیل شده، تصویب مجدد آن در جمع هیئت وزیران مورد تردید جدی قرار می‌گیرد (۳۵). این الزام در هیچیک از قوانین گذشته و حتی قانون پولی و بانکی ۱۳۵۱ که هنوز معتبر است وجود ندارد. به هر حال شکی نیست که در صورتیکه بخواهیم استقلال بانک مرکزی را که ضامن حرکت و روند سالم اقتصادی است تامین کنیم باید در این نوع الزامات تجدید نظر اساسی بنمائیم.

۳۵- نویسنده حداقل از مورد سال ۱۳۶۸ آگاهی دارد.

نکته پایانی

دوران کنونی از تاریخ کشور ما فرصت بی نظیری را برای توسعه و رشد و شکوفائی کشور بدست داده است. بسیاری از شرایط برای ملت بزرگ ما فراهم است. اول از نظر نیروی انسانی کشور ما دارای جمعیتی بالنسبه زیاد و مردمی با انگیزه انقلابی و با فرهنگ است که بواسطه پشت سر گذاشتن دفاع مقدس از نیروی بسیار زیادی برای بازسازی و توسعه کشور برخوردار است. دوم منابع سرشار طبیعی پشتوانه مادی بسیار محکمی برای سازندگی کشور بشمار می آید. سوم سرمایه گذاری های موجود در رشته های مختلف نفت و پتروشیمی، صنایع و صنایع سنگین، معادن و کشاورزی و همچنین سرمایه گذاری های زیربنائی فعلی به چند صد میلیارد دلار بالغ می شود که مدیریت صحیح و استفاده بهینه از آنها راه ما را کوتاه تر می سازد. چهارم شرایط دموکراسی و باز حاصل از انقلاب اسلامی باعث رشد و شکوفائی استعداد های مردم می شود و بستر سیاسی مستحکمی برای توسعه بوجود می آورد. مجموعه شرایط بالا بهترین زمینه را برای نقش آفرینی و استقلال عمل بانک مرکزی و سیاست های پولی و اقتصادی کشور فراهم آورده است. مدیریت کشور در حال حاضر با داشتن درک صحیح و عمیقی از مسائل اقتصادی و پولی خود بهترین حامی برای اینگونه جهت گیریها می باشد و زمان برای زمینه سازی و تجدید نظر در قوانین ذیربط و تصحیح جایگاه و تامین استقلال بانک مرکزی زمان مناسبی بنظر می رسد. لذا از محققین و صاحب نظران انتظار دارد تا با طرح علمی موضوع استقلال بانک مرکزی و تشریح آن برای مقامات تصمیم گیرنده و عموم مردم زمینه های لازم را برای این امر فراهم آورند که مطمئناً " کمک زیادی به تسریع در حرکت سالم به سمت شکوفائی اقتصادی کشور خواهد بود. انشاء... "