

## میزگرد بررسی مصوبه اخیر مجلس در مورد ترکیب شورای پول و اعتبار و مجمع عمومی بانک مرکزی در برنامه پنجم

محل برگزاری: پژوهشکده پولی و بانکی



### مقدمه

بانک، فرآیند انتخاب رئیس کل بانک و همچنین ترکیب شورای پول و اعتبار بود که با رأی نمایندگان تصویب و به‌عنوان مصوبه مجلس، در صحن علنی نهایی گردید.

از طرف دیگر، طبق آیین‌نامه داخلی مجلس این مصوبه نهایی تلقی می‌شود و باید جزء قانون باشد. اگر شورای نگهبان آن را رد نکند،

به دنبال بحثی که در رابطه با مواد مرتبط با سیاست‌های پولی در برنامه پنجم در مجلس صورت گرفت، یکی از پیشنهادهایی که در صحن علنی مجلس تحت عنوان پیشنهاد نمایندگان مجلس (آقایان دکتر باهنر و گرنامه‌ای)، خارج از کمیسیون تلفیق و بدون هرگونه سابقه‌ای - حداقل در حوزه مذاکرات - مطرح شد، در مورد ترکیب مجمع عمومی

در واقع این دو ماده جزء قانون قرار خواهند گرفت ولیکن دو مسأله بعد از آن مطرح شد که نشان داد این مواد نهایی نیستند و به کمیسیون تلفیق برخواهند گشت. یکی از این مسائل بحثی بود که آقای رئیس جمهور در مصاحبه روز دوشنبه (۱۳۸۹/۹/۸) مطرح کردند که من به عنوان مجری قانون اساسی، اخطار قانون اساسی داده‌ام و این مسأله به کمیسیون تلفیق باز خواهد گشت.

یکی از نمایندگان مجلس و عضو کمیسیون تلفیق نیز عنوان کرد که این مواد به کمیسیون تلفیق برخواهد گشت. هنوز مشخص نیست که آیا آنچه اخطار قانون اساسی تلقی شده، فقط ناظر بر مجمع عمومی است - که در واقع معاون حقوقی رئیس جمهور مطرح کرده بود که از جمله اسباب ریاست رئیس جمهور بر قوه مجریه است - و یا اینکه هر دو ماده ۸۰ و ۸۱ را شامل می‌شود. یکی از اعضای کمیسیون تلفیق نیز در این مورد که کمیسیون فقط به اصلاح عبارتی می‌پردازد و وارد محتوا نخواهد شد، اظهار نظر کرده است.

به هر حال، صرف نظر از اینکه آیا هر دو ماده قابل طرح هستند و یا فقط یکی از آنها قابل طرح می‌باشد و یا اصلاح عبارتی و یا محتوایی، به نظر می‌رسد فضایی مناسب برای بحث در خصوص این موضوعات فراهم شده است. اول اینکه به هر نحوی یک تابو شکسته شد و نشان داده شد که ترکیب‌ها قابل تغییرند و نمایندگان مجلس به آن رأی دادند؛ بنابراین یک بار این اتفاق افتاده که رأی نمایندگان مجلس به آن تعلق یافته است. از طرفی، از لحاظ زمانی و آمادگی فکری، فضایی جهت طرح مجدد این بحث‌ها ایجاد شده است.

پژوهشکده پولی و بانکی به عنوان نهاد فکری و پژوهشی وابسته به بانک مرکزی لازم دید وارد این بحث شود و بررسی کند که این بحثی که بازتاب مطبوعاتی زیادی داشته چقدر وزن سیاستی دارد و آیا می‌توان بیشتر به آن پرداخت؟ بنابراین، پژوهشکده سعی کرده فضای مناسبی جهت طرح این مبحث و ارائه پیشنهادهای سازنده برای تعمیق و بهبود فضای فکری فراهم آورد.

در راستای بررسی این موضوع پژوهشکده پولی دو میزگرد به ترتیب در تاریخ ۱۳ آذر و ۲۷ آذر ۱۳۸۹ برگزار نمود. در میزگرد اول از سه نفر از رؤسای کل سابق بانک مرکزی خواش شد که در این میزگرد حضور یابند که متأسفانه آقای دکتر قاسمی نتوانستند در این جلسه شرکت کنند. بر این اساس میزگرد اول با حضور دکتر سید احمدرضا جلالی نائینی، عضو هیأت علمی مؤسسه عالی آموزش و پژوهش در مدیریت و برنامه‌ریزی و مدیر گروه پژوهشی پول و

ارز پژوهشکده پولی و بانکی، دکتر علی حسن‌زاده، معاون اداری و مالی پژوهشکده پولی و بانکی، دکتر محمدحسین عادل، رئیس کل اسبق بانک مرکزی و رئیس مؤسسه مطالعات اقتصادی و بین‌المللی روند، دکتر حسین قضاوی، معاون اقتصادی بانک مرکزی، مهندس طهماسب مظاهری، رئیس کل سابق بانک مرکزی و صاحب نظر در امور پولی و بانکی، دکتر کامران ندری، معاون پژوهشی پژوهشکده پولی و بانکی و دکتر فرهاد نیلی، رئیس پژوهشکده پولی و بانکی، تشکیل شد.

میزگرد دوم نیز با حضور دکتر یداله اثنی‌عشری، صاحب‌نظر در امور پولی و بانکی، دکتر سید احمدرضا جلالی نائینی، دکتر علی حسن‌زاده، دکتر محمدحسین عادل، دکتر کامران ندری و دکتر فرهاد نیلی برگزار شد. در ادامه متن مباحث مطروحه در این دو میزگرد از نظر تان می‌گذرد:

**دکتر نیلی:** به نظر می‌رسد که این بحث به‌رغم بازتاب رسانه‌ای زیاد عمیق بررسی نشده است. بنابراین، جا دارد که به‌طور عمقی مورد بررسی قرار گیرد. پیشنهاد من این است که این بحث را در چندین محور بررسی نموده، هر محور را به یک جمع‌بندی رسانده و سپس وارد محور بعدی شویم.

در این خصوص، یک سری بحث‌های شکلی وجود دارد که این بحث‌های شکلی عبارت‌اند از:

- ترکیب مجمع عمومی: لازمه صحبت در مورد ترکیب مجمع عمومی این است که کارکرد مجمع عمومی نیز مدنظر قرار گیرد، زیرا بررسی ترکیب بدون در نظر گرفتن کارکرد، بحثی ابتر است.
- ترکیب شورای پول و اعتبار.
- فرآیند انتخاب رئیس کل بانک مرکزی: این مورد در ذیل ماده مربوط به ترکیب مجمع عمومی مطرح شده است، اما به نظر می‌رسد که سایه سنگین‌تری بر ترکیب مجمع دارد.

همچنین در این میزگرد می‌توانیم بررسی کنیم که آیا به‌جز مواد ذکر شده، می‌توان ماده دیگری را پیشنهاد داد که به لحاظ عملیاتی تأمین‌کننده آنچه که در این دو ماده دیده نشده است، باشد. به‌عنوان مثال، آیا گذاشتن قیدی بر نرخ رشد پایه پولی، به‌عنوان یک متغیر عملیاتی سیاست پولی، می‌تواند به رفع خلأهایی که دیده نشده‌اند، کمک نماید؟

**دکتر عادل:** تمام بحث‌های مطرح شده به موضوع استقلال بانک

## دکتر قضاوی: اگر بخواهیم مفهوم استقلال بانک مرکزی را بیان کنیم، عبارت است از: امکان تجزی پذیری سیاست پولی از سیاست مالی و یا به عبارت دیگر، امکان ایجاد تمایز در سیاست پولی در مقایسه با سیاست مالی

حافظ قانون اساسی باشد.

همچنین، معاون حقوقی رئیس جمهور نیز در مصاحبه خود به اصل ۱۱۳ قانون اساسی اشاره کردند که لوازم ریاست قوه مجریه باید فراهم باشد. تلقی این بود که در این دو رکن مجمع عمومی از لوازم اعمال ریاست رئیس جمهور بر قوه مجریه است، بنابراین تغییر ترکیب مجمع با ریاست در منافات می‌باشد.

**دکتر جلالی نائینی:** مجمع عمومی تلویحاً با حکم رئیس جمهور انتخاب می‌شود؛ یعنی وزیر اقتصاد، معاون برنامه‌ریزی و ۷ اقتصاددان (۹ نفر از ۱۱ نفر از اعضای مجمع) مستقیماً با حکم ایشان انتخاب می‌شوند. به عبارت دیگر، مجمع عمومی با توجه به نحوه انتصاب اعضای آن به‌نوعی توسط رئیس جمهور کنترل می‌شود. بنابراین اختار رئیس جمهور به ترکیب مجمع نبوده است. به نظر من اگر روشن شود که این اختار به کدام قسمت بوده، بهتر است.

**دکتر نیلی:** با توجه به اطلاعات محدود ما، به‌صورت محتوایی نمی‌توان به این موضوع پرداخت، اما به‌صورت شکلی می‌توان گفت که با توجه به این اختار، آنچه در صحن مجلس تصویب شده، نهایی تلقی نمی‌شود و بنابراین به کمیسیون تلفیق بازخواهد گشت. البته یکی از اعضای کمیسیون تلفیق در مصاحبه‌ای اظهار کرده بود که این کمیسیون صرفاً اصلاح عبارتی خواهد کرد. این مصوبه ایرادهای شکلی واضحی دارد. برای مثال گفته شده که این اعضا برای ۱۰ سال انتخاب می‌شوند، در حالی که یکی از این اعضا وزیر اقتصاد است که با تعویض دولت، عوض می‌شود. این بازنگری اجازه بحث در خصوص ابعاد شکلی و محتوایی این دو ماده را می‌دهد. با توجه به اینکه احتمالاً ترکیب این دو ماده هنوز نهایی نشده، تأثیرگذاری از طریق پیشنهادهای صاحب‌نظران میسر می‌شود.

**دکتر قضاوی:** در مقدمه می‌خواهم اطلاعاتی را در رابطه با بحث‌های ماده ۸۰ و ۸۱ پیش‌نویس قانون برنامه پنجم بیان کنم. متعاقب اینکه



مرکزی بر می‌گردد، در حالی که هنوز مفهوم آن، حتی برای مقامات عالی‌رتبه، روشن نیست. بنابراین پیشنهاد می‌کنم مقدمه بحث در مورد استقلال بانک مرکزی و مفهوم آن باشد.

**مهندس مظاهری:** نکته‌ای که می‌توان در مورد استقلال بانک مرکزی به آن اشاره کرد این است که سیاست پولی جزء دستورکار قوه مجریه نیست و باید تعریف شود که دولت نسبت به دارایی مردم چه اختیاری دارد. اگر بخواهیم با توجه به محدودیت‌های زمانی که در حال حاضر وجود دارد کار تأثیرگذاری انجام دهیم، بایستی این مسأله را به‌طور محتوایی در سطح جامعه بررسی کنیم. نمایندگان نیز نیازمندند که در این مرحله، با توجه به اطلاعات موجود، با آشنایی و تسلط بیشتری به آن رأی بدهند. من فکر می‌کنم که بهتر است این مورد با انعکاس بیشتری در سطح رسانه‌ها و نمایندگان مجلس مطرح شود.

**دکتر جلالی نائینی:** به نکات بسیار خوبی اشاره شد. سؤال من این است که اختار آقای رئیس جمهور به کدام مورد بوده است؟

**دکتر نیلی:** به مورد خاصی اشاره نکرده‌اند. ایشان در مصاحبه خود بیان کردند که رئیس جمهور طبق قانون اساسی دو شأن دارد: رئیس قوه مجریه که اختیاراتش در عرض سایر قوا است؛ و دیگری اینکه بعد از مقام رهبری نفر دوم کشور و مجری قانون اساسی است. مورد دوم الزاماتی دارد که رئیس قوه مجریه می‌تواند بر اساس این الزامات،

جمع‌آوری تحلیل اطلاعات، تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری مطرح است و موضوع استقلال سازمانی مطرح نمی‌باشد.

**دکتر نیلی:** بنابراین در ابتدا استقلال بانک مرکزی را تعریف نموده و ترجمه عملیاتی آن را در ایران بررسی می‌کنیم و به این مسأله می‌پردازیم که چگونه می‌توان در طول برنامه پنجم نگرانی‌هایی را که در کنار مزایای آن وجود دارد رفع کرد.

اخیراً، صندوق بین‌المللی پول، در مورد استقلال بانک مرکزی پژوهشی را انجام داده است و ۱۰ معیار برای آن ارائه داده و کشورها را بر همین اساس مدرج نموده است.<sup>۱</sup> این ۱۰ معیار عبارت‌اند از:

- ۱- اهداف بانک مرکزی.
- ۲- فرآیند پیشنهاد و انتخاب بُرد<sup>۲</sup> (هیأت مدیره) بانک مرکزی (به‌طور خاص رئیس کل و قائم‌مقام).
- ۳- ساختار هیأت مدیره بانک مرکزی.
- ۴- عزل اعضای هیأت مدیره.
- ۵- اعطای اعتبارات به دولت (به‌طور مستقیم و غیرمستقیم).
- ۶- کارکرد وام‌دهنده نهایی<sup>۳</sup> بانک مرکزی.
- ۷- استقلال ابزاری بانک مرکزی.
- ۸- استقلال مالی بانک مرکزی (بودجه مستقل).
- ۹- پاسخگویی بانک مرکزی.
- ۱۰- نحوه انتشار ترازنامه تفصیلی بانک مرکزی.

به نظر می‌رسد که می‌توان با استفاده از این پژوهش، جایگاه این معیارها را مشخص کرد. بنابراین مشخص کردن شاخص‌های استقلال برای تعریف آن ضرورت دارد. به‌طور طبیعی در تعریف استقلال بدفهمی‌هایی وجود دارد. استقلال به لحاظ ساختاری، سازمانی و حقوقی نیز تعریف می‌شود که ممکن است مدنظر ما نباشد. بانک مرکزی یک نهاد کاملاً دولتی است که از لحاظ ساختاری و سازمانی کاملاً وابسته به دولت است، اما این وابستگی به منزله وابستگی بودجه‌ای نیست.

این دو ماده در مجلس تصویب شد، ظاهراً یکی از نماینده‌ها نیز تذکر قانون اساسی داد. وی به این موضوع اشاره کرد که یک قانون پنج‌ساله نمی‌تواند یک حکم طولانی‌تر از عمر خود داشته باشد. برای مثال نمی‌توان گفت که اعضا برای مدت ۱۰ سال انتخاب می‌شوند در حالی که اعتبار این قانون پنج سال است. هیأت رئیسه مجلس این را پذیرفت و به کمیسیون تلفیق احاله شد.

اعضای هیأت رئیسه کمیسیون تلفیق در این خصوص دو نظر دارند: نظر بخشی از آنها این است که احاله صورت‌گرفته در خصوص بررسی شکلی و انطباق آن با قانون اساسی است. گروهی دیگر معتقدند که با توجه به این احاله صورت‌گرفته، می‌توان محتوای آن را نیز بررسی کرد. شاید هم کلاً بررسی نشده و به شورای نگهبان محول شود.

گذشته از اطلاعات جنبی، سؤال این است که استقلال بانک مرکزی به چه مفهومی است و مزایا و معایب این استقلال، با توجه به تعریف آن، چیست؟ به نظر می‌آید پاسخ این سؤال گام اول بحث است که باید در مباحث کارشناسی مطرح شود. همان‌طور که آقای دکتر عادل نیز اشاره کردند، پیشنهاد من هم این است که اولین دستورکار جلسه حاضر، بررسی مفهوم استقلال بانک مرکزی از منظر کارشناسی و مزایا و معایب آن برای کشور باشد. سپس در جهت رفع معایب و نگرانی‌ها حرکت کرده و این استقلال را در حوزه‌های قانونی، سازمانی و سایر حوزه‌ها نهادینه کنیم.

**دکتر نیلی:** بنابراین در ادامه، چهارچوب بحث را وسیع‌تر می‌کنیم و به موضوع استقلال بانک مرکزی می‌پردازیم تا تمامی موارد مورد بحث معنی خود را در آن چهارچوب پیدا کنند و به نگرانی‌های موجود پاسخ داده شود.

**دکتر عادل:** نظر من این است که در مورد فرآیند و سازوکار تصویب مواد نیز صحبت شود.

**دکتر جلالی نائینی:** به نظر من بهتر است در وهله اول برخی از ابهامات را در مورد مسأله استقلال از بین برد. استقلال در بُعد کارشناسی قرار دارد نه در بُعد جایگاه قانونی بانک مرکزی. در بسیاری از کشورها، بانک مرکزی جزء سازمان‌های دولتی است که مجلس و ریاست جمهوری، به‌طور مستقیم و غیرمستقیم، بر فعالیت‌های آن نظارت دارند. اما در چهارچوب این موضوع، مسأله استقلال فرآیند

**دکتر عادل:** بانک مرکزی یک بنگاه دولتی است و در چهارچوب حاکمیت قرار دارد. بنابراین از لحاظ شکلی و سازمانی فراسوی دولت فعالیت نمی‌کند



باید در قبال دولتی که می‌تواند چنین کاری انجام دهد، استقلال داشته باشد. در واقع اداره قوه مجریه نباید با دخالت در دارایی‌های مردم همراه باشد.

**دکتر جلالی نائینی:** باید به مسأله صیانت دارایی مردم، که منظور از آن کنترل تورم است، معنی داد. در یک زمان منشأ شوک، بخش واقعی است و شوک رابطه مبادله‌ای، واقع و در نتیجه فشار تورمی ایجاد می‌شود. در زمان دیگر، با فرض ثابت بودن تمام عوامل، شوک سیاست پولی باعث تورم می‌شود. بنابراین، زمانی که در مورد صیانت از دارایی مردم سخن می‌گوییم، یعنی سیاست به گونه‌ای باشد که بانک مرکزی با فرض ثابت گرفتن سایر شوک‌ها این مسأله را ایجاد نکند.

برای مثال زمانی که قیمت نفت به ۷ دلار رسید، با توجه به وضعیت درآمد و هزینه‌ها، باید نرخ تورم تعدیل شود تا بین عرضه کل و تقاضای کل، تعادل ایجاد کند. نمی‌توان این کار را بر عهده بانک مرکزی گذاشت و به گونه‌ای جزء محدودیت‌های بانک مرکزی است و رفتار بانک مرکزی نسبت به شوک‌ها مقوله‌ای جداگانه می‌باشد. بر این اساس، در مواد قانون برنامه پنجم باید به گونه‌ای این موارد تفکیک شوند تا بتوان با استفاده از این تفکیک مسئولیت و هدایت سیاست را مشخص کرد.

**دکتر عادل:** به نظر می‌رسد علاوه بر مفهوم استقلال بانک مرکزی، نمادهای آن نیز از اهمیت برخوردارند. در مفهوم استقلال می‌توان این‌گونه گفت که بانک مرکزی یک بنگاه دولتی است و در چهارچوب حاکمیت قرار دارد. بنابراین از لحاظ شکلی و سازمانی

## مهندس مظاهری: دخالت دولت در دارایی مردم فقط در حوزه قانونی و از طریق مالیات امکان‌پذیر است. به همین دلیل است که در اکثر کشورهای جهان، مجلس نرخ مالیات را تصویب می‌کند

**مهندس مظاهری:** بحث‌هایی که مطرح شد، در واقع محک‌های سنجش استقلال است. باید هدف از استقلال نیز مشخص شود. عنصر اصلی استقلال این است که وقتی دولت برای تأمین نیازهای خود به بانک مرکزی مراجعه می‌کند، بانک مرکزی باید به‌عنوان یک مشتری با دولت رفتار کند، نه به‌عنوان مقام مافوق. لذا پاسخ به نیازهای اعتباری دولت باید مطابق نظام اعتبارسنجی باشد.

اگر بخواهیم این مسأله را از زاویه قوه مجریه بررسی کنیم، ابتدا باید وظایف قوه مجریه را مشخص نماییم. وظیفه قوه مجریه ارائه خدماتی به کشور است و اختیار دخالت در اموال مردم را ندارد. دخالت دولت در دارایی مردم فقط در حوزه قانونی و از طریق مالیات امکان‌پذیر است. به همین دلیل است که در اکثر کشورهای جهان، مجلس نرخ مالیات را تصویب می‌کند.

نظام بانکی و به‌طور مشخص بانک مرکزی از طریق نظام پول اعتباری می‌تواند در اموال مردم دخالت کند و از طریق سازوکارهایی نظیر ایجاد نقدینگی، انتشار پول، تغییر پایه پولی و غیره نسبت به اموال مردم اختیار داشته باشد. استقلال بانک مرکزی از این نظر مهم است که تصمیمات پولی بانک مرکزی ممکن است به دست بردن در دارایی‌های مردم منجر شود. اما باید رئیس جمهور و قوه مجریه این اختیار را نداشته باشند. مجلس نیز می‌تواند از طریق تغییر در سازوکارها صیانت دارایی مردم را برقرار کند. به نظر من، اصل استقلال کارشناسی نسبت به اصل صیانت دارایی در درجه دوم قرار دارد، زیرا نهادهای دانشگاهی در مقایسه با بانک مرکزی، در اظهارنظر، مستقل‌تر عمل می‌کنند.

**دکتر نیلی:** می‌توان سخنان آقای مهندس مظاهری را این‌گونه جمع‌بندی کرد که نظام خلق پول اعتباری، که سازوکار آن در اختیار نظام بانکی با مدیریت بانک مرکزی است، از این سازوکار برخوردار است که در دارایی‌های مردم دخالت کند. دخالت این نظام در دارایی‌های مردم می‌تواند از طریق انتشار پول اعتباری و افزایش پایه پولی صورت گیرد. بنابراین نهادی که از این سازوکار برخوردار است

گذاشته شده است. به عکس در شورای پول و اعتبار، حضور رئیس اتاق و نماینده بانک‌های خصوصی توجیه دارد.

**دکتر قضاوی:** من می‌خواهم در ابتدا ملاحظاتی را در مورد صحبت‌هایی که مطرح شد، بیان کنم و سپس از منظر خودم به مفهوم استقلال بانک مرکزی، مزایای آن و مصادیقی که می‌تواند داشته باشد، بپردازم.

یکی از نکاتی که مطرح شد، این بود که حکومت نمی‌تواند در اموال مردم دخالت کند. در مبانی فقهی بیان شده است که «النبی اولی بالمؤمنین علی اموالهم و انفسهم». بر این اساس اگر حکومت را به منزله حاکمیت در نظر بگیریم، بر مردم و اموالشان ولایت دارد. همچنین بر این اساس، قوه مقننه نیز الزاماتی دارد که می‌تواند گاه در اموال مردم دخل و تصرف کند. قوه مقننه جزئی از حکومت است و می‌تواند برای مداخله در اموال مردم، قانونی را به تصویب برساند که بر اساس آن دولت به‌عنوان جزئی دیگر از حکومت، مجری آن باشد. کما اینکه بانک مرکزی نیز جزئی از حاکمیت است و در این مورد می‌تواند در چهارچوب حاکمیت اقداماتی را انجام دهد.

می‌توان این مداخله را به نوع دیگری تعبیر نمود. ممکن است برای عموم مردم این ذهنیت ایجاد شود که دولت به‌عنوان بخشی از حاکمیت علاوه بر منافع عمومی، منافع اختصاصی نیز دارد. بنابراین ممکن است بخشی از اموال مردم را به منافع خود اختصاص دهد؛ به این معنی که در کوتاه‌مدت، مردم توقعاتی از دولت‌ها دارند و انتظار دارند که دولت‌ها اقدامات ملموسی در جهت افزایش رفاه مردم انجام دهند. بنابراین گاهی اوقات دولت‌ها بر اساس انتظارات مردم، زمانی که با کمبود منابع مواجه می‌شوند، از طریق رشد بی‌رویه حجم پول و نقدینگی در جهت تأمین این انتظارات بر می‌آیند که در نتیجه آن ممکن است در کوتاه‌مدت اقدام مثبتی صورت گیرد ولی در بلندمدت به ضرر عموم مردم خواهد بود. برای مثال این اقدام باعث مالیات تورمی می‌شود که در نهایت به ضرر مردم است.

**دکتر عادل:** مفهوم استقلال بانک مرکزی صیانت از پیشرفت کشور در بلندمدت است، در حالی که وظایف دولت‌ها به محدوده زمانی حاکمیتشان مربوط می‌شود. بنابراین بانک مرکزی باید بر اساس ملاحظات بلندمدت اقتصادی فعالیت کند

فراسوی دولت فعالیت نمی‌کند. از طرف دیگر، به این دلیل که بانک مرکزی تنظیم‌کننده و مجری سیاست پولی است و سیاست پولی به پیشرفت کل کشور در بلندمدت مربوط می‌شود، لذا بانک مرکزی باید ملاحظاتی را در نظر بگیرد که لزوماً بر ملاحظات کوتاه‌مدت منطبق نمی‌باشد. از طرفی، به این دلیل که در نظام حکومتی ایران، دولت‌ها ۴ یا ۸ ساله هستند و همچنین هر دولت به دنبال بهبود عملکرد و منافع خود است، بنابراین در هر نظامی یک سری کاردهایی وجود دارد که فراسوی دولت است و باید بر اساس ملاحظات دیگری به این مسأله بپردازیم.

برای مثال در مورد قوه قضائیه و ارتش این مسأله صادق است. استقلال قوه قضائیه به معنای استقلال از حاکمیت نیست و این قوه زیر نظر حاکمیت فعالیت می‌کند. همچنین ارتش صیانت از حاکمیت کشور را بر عهده دارد و ماهیت فعالیتش با تغییر دولت تغییر نمی‌کند. مفهوم استقلال بانک مرکزی صیانت از پیشرفت کشور در بلندمدت است، در حالی که وظایف دولت‌ها به محدوده زمانی حاکمیتشان مربوط می‌شود. بنابراین بانک مرکزی باید بر اساس ملاحظات بلندمدت اقتصادی فعالیت کند.

به هر حال، مفهوم استقلال این است که بانک مرکزی علاوه بر هماهنگی با سیاست‌های مالی باید به ملاحظات تخصصی خود بپردازد. بنابراین سیاست پولی و مالی در عین تفکیک باید تا حدودی با هم هماهنگ باشند.

در مورد نمادهای استقلال می‌توان ۱۰ معیاری را که آقای دکتر نیلی ذکر کردند، در دو مورد خلاصه کرد:

۱- ترکیب و سازمان سیاستگذاری بانک که در شورای

پول و اعتبار صورت می‌گیرد.

۲- انتصاب رئیس کل بانک مرکزی و هیأت عامل.

فکر می‌کنم رئیس کل به تنهایی یک رکن است. شاید بتوان در آینده آن را در قانون به‌عنوان یک رکن در نظر گرفت.

به نظر من، مجمع عمومی نمادی برای استقلال بانک مرکزی نیست و کارکرد سیاستگذاری ندارد. لذا هر گونه تغییر در ترکیب و کارکرد آن نمی‌تواند تغییری را در استقلال بانک مرکزی ایجاد کند. نکته دیگر این است که در این مصوبه بیش از آنچه تمایل برای استقلال بانک مرکزی وجود داشته باشد، تقابل سیاسی بین افراد مختلف در این ترکیب دیده می‌شود. رئیس مجمع از رئیس جمهور به وزیر اقتصاد تقلیل یافته؛ رئیس اتاق بازرگانی نیز به اشتباه در مجمع



هیأت نظارت بر اندوخته اسکناس و یا تأیید آنها، انتصاب هیأت نظار و همچنین رسیدگی به گزارش حسابرسی هیأت نظار می‌باشد.

البته یک اقتصاددان با بررسی دقیق ترازنامه بانک مرکزی و با استفاده از اعداد و ارقام مربوط به مواردی مانند خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، خالص بدهی‌های بخش دولتی به بانک مرکزی و بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در این ترازنامه می‌تواند به موضع سیاست پولی دست یابد. بنابراین یک اقتصاددان می‌تواند از تحولات اجزای پایه پولی موضع سیاست پولی را استنتاج و سپس در مورد آن قضاوت کند. بنابراین حضور اقتصاددانان در مجمع عمومی می‌تواند به تحلیل اقتصادی ترازنامه بانک مرکزی به نحو مبسوط کمک نماید.

اگر بخواهیم اجرای سیاست‌های پولی کارا شود، سیاست‌های پولی باید در گذر زمان تعریف شوند و اثر آنها هر ماه در اقتصاد دیده شود. کارگزاران اقتصادی نیز بر اساس تصمیمات هیأت سیاست‌گذاری، که به صورت ماهانه اتخاذ می‌شوند و به اطلاع عموم می‌رسند، تصمیم‌گیری می‌نمایند.

در واقع، مواردی که مطرح شد، ملاحظات جانبی بود. اگر بخواهیم مفهوم استقلال بانک مرکزی را بیان کنیم، عبارت است از: امکان تجزی‌پذیری سیاست پولی از سیاست مالی و یا به عبارت دیگر، امکان ایجاد تمایز در سیاست پولی در مقایسه با سیاست مالی. در هر کشوری برای رسیدن به یک اقتصاد متعادل اهداف مختلفی دنبال می‌شود، اما نمی‌توان فقط از طریق یک سیاست اقتصادی همه اهداف را تحقق بخشید.

در بسیاری از مواقع در جهت رسیدن به اهداف اقتصادی بین این اهداف تعارض وجود دارد. به‌عنوان مثال برای خروج از وضعیت رکودی لازم است در بعضی از شرایط تقاضای کل را افزایش دهیم؛ به عبارت دیگر، سیاست انبساطی ایجاد کنیم که این سیاست می‌تواند در انبساط بودجه دولت و یا در انبساط پولی متبلور شود. ممکن است دولت تلاش کند که با اتکا بر سیاست‌های انبساطی (مالی و پولی) این رکود را برطرف کند. سیاست‌های مالی به جهت اتکا به انبساط پولی اتفاق می‌افتد، حتی اگر در کوتاه‌مدت یک رشد اقتصادی حاصل شود، اما اگر اقتصاد در این شرایط رکودی با کسری ترازپرداخت‌های خارجی مواجه باشد، وقتی سیاست انبساطی اتخاذ شود، افزایش واردات صورت می‌گیرد. سیاست پولی انبساطی به معنی کاهش نرخ هزینه‌های تأمین مالی و کاهش نرخ سود بانکی نیز می‌باشد که جاذبه برای ورود سرمایه کوتاه‌مدت به کشور را کم می‌کند. بنابراین در پی خروج از رکود،

نکته دیگری که به آن اشاره شد این بود که بهتر است رئیس کل به‌عنوان یک رکن واحد باشد، اما من فکر می‌کنم رکن بانک مرکزی مناسب همان هیأت عامل است. در بانک‌های مرکزی متریقی نیز، که قوانین جدید تأسیسی دارند، هیأت عامل یا هیأت سیاست‌گذاری رکنیت و اصالت دارد و البته رئیس کل هم به نظرات اعضای هیأت عامل جهت می‌دهد. اگر قرار باشد که رئیس کل خودش رکنیت متمایز داشته باشد، ممکن است نقش اعضای هیأت عامل به یک نقش صوری تبدیل شود و بنابراین فضای تصمیم‌گیری‌های کارشناسی متعادل مخدوش خواهد شد.

من نیز با این مورد موافقم که بهتر بود در پس تلاش‌های مجلس در جهت تصویب این دو قانون، از منظر استقلال، سیاست‌گذاری پولی و مالی در شورای پول و اعتبار اعمال می‌شد نه در مجمع عمومی. همان‌طور که اشاره شد، وظایفی که مجمع عمومی در قانون پولی و بانکی دارد شامل مواردی نظیر تصویب ترازنامه بانک مرکزی، انتصاب

**دکتر قضاوی: ضربه‌هایی که به اقتصاد هر کشور وارد شدند، به‌عنوان یک تجربه، باعث نیاز به ایجاد تمایز بین سیاست پولی و مالی شدند و هر ضربه‌ای که شدیدتر بود، نیاز به استقلال بانک مرکزی را در قالب سازماندهی و تهیه ابزارهای لازم برای بانک مرکزی بیشتر متبلور کرد**

کسری ترازپرداخت‌های خارجی تشدید می‌شود.

بنابراین برای رسیدن به اهداف اقتصادی متعدد، که گاه دستیابی به یک هدف با تحقق سایر اهداف در تعارض است، ضروری است که سیاست‌های متمایز و متعددی را داشته باشیم. استقلال بانک مرکزی به معنای امکان ایجاد تجزی و تمایز بین سیاست پولی و مالی است که بتوان در برخی شرایط از سیاست مالی اتفاقاً در جهت مقابل با سیاست پولی - در صورت نیاز - استفاده کرد.

**دکتر جلالی نائینی:** به نظر من این سؤال جای بحث دارد که چرا یکی از ارکان مهم موضوع استقلال بانک مرکزی، تفکیک سیاست مالی و پولی از یکدیگر است.

در ابتدا بانک‌های مرکزی به دنبال استقلال در بُعد کارشناسی بودند. مروری بر تاریخچه استقلال نشان می‌دهد که کشورهای سرمایه‌داری غربی، کشورهای سوسیالیستی سابق و کشورهای درحال‌گذار، بدون توجه به ساختار و رویکرد، به دنبال همین هدف بوده‌اند. اما بعد از مدتی علاوه بر مسأله کارشناسی، مسأله استقلال بانک مرکزی نیز مطرح شد و با توجه به تجربه و نیازها این اتفاق صورت گرفت.

به نظر من تا علت تمایز بین سیاست مالی و پولی را ندانیم، نمی‌توانیم در مورد خوب یا بد بودن آن اظهار نظر کنیم، زیرا لزوماً این تمایز نمی‌تواند خوب باشد.

**دکتر قضاوی:** مزیت عمده استقلال بانک مرکزی این است که می‌توانیم همزمان اهداف اقتصادی گوناگون را در کشور دنبال کنیم و به‌طور نسبی به هر کدام از آنها در یک حد مطلوب برسیم.

ضربه‌هایی که به اقتصاد هر کشور وارد شدند، به‌عنوان یک تجربه، باعث نیاز به ایجاد تمایز بین سیاست پولی و مالی شدند و هر ضربه‌ای که شدیدتر بود، نیاز به استقلال بانک مرکزی را در قالب سازماندهی و تهیه ابزارهای لازم برای بانک مرکزی بیشتر متبلور کرد. برای مثال در کشور آلمان، اگر شاخص قیمت‌ها و شاخص حجم

نقدینگی را در سال ۱۹۲۰ معادل عدد «یک» در نظر بگیریم، در سال ۱۹۲۴ این دو شاخص به عدد یک میلیارد رسیده است. آلمان، در سال ۱۹۲۳، بیش از یک میلیون درصد نرخ تورم داشته است. علت این پدیده خارج از تصور این بود که دولت آلمان بعد از جنگ جهانی اول برای تأمین هزینه‌های خود نیاز به بودجه داشت و برای تأمین مالی راحت‌ترین دسترسی به بانک مرکزی بود، بنابراین از بانک مرکزی

قرض گرفت و بر این اساس حجم پول و نقدینگی در این کشور و به دنبال آن تورم افزایش یافت. بعد از این پدیده، آلمان به این نتیجه رسید که باید اقدامی در جهت استقلال عملکرد بانک مرکزی انجام دهد و سیاست پولی از سیاست مالی متمایز گردد.

اتفاقاً بر اساس رسوخ این ایده در اروپا در معاهده شکل‌گیری بانک مرکزی اروپا آمد که تنها وظیفه بانک مرکزی کنترل قیمت‌ها به گونه‌ای است که نرخ تورم از ۲ درصد بالاتر نرود و بانک مرکزی موظف شد استقلال لازم را برای رسیدن به این هدف داشته باشد. از طرف دیگر، در این معاهده بیان شد که بانک مرکزی باید شفاف و پاسخگو باشد تا افکار عمومی را قانع کند که اقداماتی که انجام داده اقدامات متقنی بوده و ثبات قیمت‌ها را به دنبال داشته است. به تبع آن، بسیاری از کشورها در اروپا که قوانین بانک مرکزی خود را اصلاح کرده‌اند از این مسأله الگوبرداری کردند. حتی کشوری نظیر ترکیه در پی نرخ تورم صد درصدی در سال ۱۹۸۰ و با الگوبرداری از این مسأله در سال ۲۰۰۱ به این نتیجه رسید که قانون جدیدی را تصویب کند. بنابراین بانک مرکزی ترکیه نیز از ساختاری برای ایجاد تمایز بین سیاست پولی و مالی برخوردار شد.

استقلال با این مفهومی که بیان کردم، می‌تواند سه جنبه داشته باشد:

- استقلال سازمانی: این جنبه چگونگی نحوه عزل و نصب مدیران ارشد بانک مرکزی و رتبه‌بندی اداری آنها در حوزه مدیریت استراتژیک کشور را مشخص می‌کند.
- استقلال قانونی: این جنبه به بررسی مناسب بودن بسترهای فراهم‌شده در قانون برای ایجاد تمایز بین سیاست پولی و مالی، می‌پردازد. به‌عنوان مثال، در ماده ۱۹ قانون بانکداری بدون ربا آمده است که بانک مرکزی باید سیاست‌های اعتباری کوتاه‌مدت خود را در لوایح بودجه سنواری دولت و سیاست‌های میان‌مدت خود را

**دکتر قضاوی: در اروپا در معاهده ماستریخت تنها وظیفه بانک مرکزی کنترل قیمت‌ها به گونه‌ای است که نرخ تورم از ۲ درصد بالاتر نرود و بانک مرکزی موظف شد استقلال لازم را برای رسیدن به این هدف داشته باشد**





سرعت (در یک ساعت) این انبساط پولی را مهار می‌کند. ما این ابزار را در کشورمان نداریم؛ یعنی در واقع اسناد خزانه اسلامی که می‌تواند مبتنی بر عقد خرید دین باشند را نداریم. قانونگذار می‌تواند این ابزار را در اختیار بانک مرکزی قرار دهد.

- استقلال ساختاری: برای مثال، اقتصادی که ساختار مناسبی ندارد و به درآمد نفت متکی است، با کاهش قیمت نفت دولت نمی‌تواند هزینه‌های خود را پایین آورد. بانک مرکزی جزئی از حاکمیت است و نمی‌تواند نسبت به این واقعیت چشم‌پوشی کند، بنابراین ناچار است که به نوعی مداخله کند. بنابراین استقلال ساختاری بانک مرکزی نیز بسیار اهمیت دارد.

**دکتر نیلی:** به اندازه کافی بحث استقلال پولی و مالی، متناسب با آنچه در متون اقتصادی مطرح می‌شود، باز شد. مشکلی که وجود دارد این است که ما نتوانستیم ترجمه درستی از این موضوع داشته باشیم و مشخص کنیم که این استقلال در چه مواردی با حاکمیت قوه مجریه در تعارض است. ولی در کل به نظر می‌رسد که بحث‌های موجهی ارائه گردید. وقتی این موضوع در متن ساختار سیاسی و حقوقی دولت قرار می‌گیرد، تلقی غیراقتصاددانان این خواهد بود که آنچه اقتصاددانان تحت عنوان استقلال بانک مرکزی بیان می‌کنند، بخشی از ابزار قوه مجریه را سلب می‌کند و قوه مجریه‌ای که این ابزار را در اختیار ندارد، نمی‌تواند به‌خوبی تدبیر امور کند.

از طرفی باید دید که برنامه پنجم چقدر ظرفیت قانونی دارد که این مطالب را در آن گنجانند و چگونه می‌توان این نگرانی‌ها را رفع

در قوانین برنامه پنج‌ساله بررسی کند که این به معنی تضعیف عملکرد سیاست پولی و ادغام سیاست پولی در سیاست مالی می‌باشد. بنابراین این جنبه به بررسی اینکه آیا قانون به سمت ایجاد این تمایز می‌رود و ابزارهای مناسب و کارا در اختیار بانک مرکزی قرار دهد، می‌پردازد. مثال دیگر این است که در دنیا از ابزار بازار باز به‌عنوان کاراترین ابزار سیاست پولی استفاده می‌کنند. زمانی که بانک‌های مرکزی می‌خواهند قبض و بسط پول بدهند و رشد پول را کنترل کنند، سه ابزار عمده در اختیار دارند: نرخ ذخیره قانونی، عملیات بازار باز و مرادوات بانک مرکزی با سایر بانک‌ها (سیاست تنزیل مجدد).

همه کشورها معتقدند نرخ ذخیره قانونی ابزاری کارا نمی‌باشد. برای مثال اگر در ایران با افزایش نرخ ذخیره قانونی سیاست انقباضی پولی اعمال کنیم، افزایش سپرده‌ها در آینده اتفاق می‌افتد و این مسأله در کوتاه‌مدت کارایی لازم را ندارد.

همچنین سیاست تنزیل در کشور ما کارایی لازم را ندارد، زیرا بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی از میزان ذخایر قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی بیشتر است و مدیریت ریسک در بانک مرکزی از اعمال این سیاست جلوگیری می‌کند.

در بعضی از کشورها پایه پولی را به‌طور روزانه کنترل می‌کنند. به‌عنوان مثال در پی کاهش سپرده دولت نزد بانک مرکزی در یک روز، انبساط پایه پولی صورت می‌گیرد. خالص بدهی بانک مرکزی پایه پولی را به‌عنوان یک جزء عمده رقم می‌زند. زمانی که سپرده دولت نزد بانک مرکزی پایین می‌آید و دولت از حساب خود برداشت می‌کند و به حساب مشتریان نزد بانک‌های خصوصی می‌ریزد، نقدینگی و انبساط پولی ایجاد می‌شود. اگر بانک مرکزی به هر دلیلی نخواهد این انبساط صورت گیرد و به‌دنبال ثبات پولی باشد، چنانچه عملیات بازار باز فعال و پویا باشد، بانک مرکزی وقتی مشاهده می‌کند انبساط پولی از محل افت سپرده‌های مردم نزد خود اتفاق افتاده، اوراق قرضه خود را در بازار اولیه‌ای که با بعضی از بانک‌ها سروکار دارد به حراج می‌گذارد و به



**دکتر جلالی نائینی: اگر علت تمایز بین سیاست مالی و پولی را ندانیم، نمی‌توانیم در مورد خوب یا بد بودن آن اظهار نظر کنیم، زیرا لزوماً این تمایز نمی‌تواند خوب باشد**



می‌نماید. بنابراین هیچ ناسازگاری با دولت ندارد و می‌تواند به دولت در جهت نیل به اهداف کلان کمک نماید. در نتیجه مفهوم این تفکیک به معنای جدایی کامل نیست و نشان‌دهنده نوعی هماهنگی است.

**دکتر قضاوی:** البته این هماهنگی به معنای همسویی (هر دو انبساطی و یا هر دو انقباضی) نیست.

**مهندس مظاهری:** یک بخش از صیانت دارایی مردم، که وظیفه نظام بانک مرکزی است، کنترل تورم می‌باشد. بخشی دیگر ممکن است کمی قبل‌تر از بحث تورم باشد و دولت بخواهد قسمتی از منابع بانک‌ها را به تأمین نیازهای خود اختصاص دهد و تورم ایجاد نکند که این مسأله نیازمند مدیریت می‌باشد. در نهایت، کنترل اینکه قوه مجریه تا چه حدی بر منابع بانک‌ها و دارایی مردم تسلط دارد، نیازمند بررسی است.

نکته کلیدی این است که باید حکومت و دولت را از هم تفکیک کرد. در اینکه حکومت یا به تعبیر دیگر حاکمیت در مراجع قانونگذاری اختیار دارد، شکی نیست. درحقیقت تصمیم‌گیری مجلس به نوعی مبین این مورد است. بنابراین حاکمیت اجازه این دخالت را دارد ولی دولت این اختیار را ندارد. زیرا دولت نیازهای نامحدودی دارد و برای حفظ منافع اقتصادی لازم است این تفکیک صورت پذیرد. نیازهای دولت همواره خیلی بیشتر از حدی است که برای آن سرمایه‌گذاری می‌شود. به همین دلیل نیازهای بیش از حد می‌تواند علاقه‌مندی دولت را برای دخالت در اموال مردم افزایش دهد.

نکاتی که آقای دکتر قضاوی فرمودند نیز صحیح است، اما به نظر می‌رسد بحث تجزیه و تفکیک سیاست‌های پولی و مالی لزوماً ما را به استقلال نمی‌رساند؛ البته این تفکیک ضرورت دارد. برای رسیدن به استقلال باید یک مبنای فکری، فلسفی و اصولی داشته باشیم که بر اساس آن، ضرورت برقراری استقلال را بیان کنیم. اگر صرفاً به دلایل فنی، تکنیکی، اصولی علمی و اقتصادی بخواهیم این تفکیک صورت گیرد، استقلال پدید نمی‌آید و باید تفکیک سازماندهی و وظایف و غیره نیز صورت گیرد. باید حیطه و حدود کار دولت نیز مشخص شود و صرفاً

**دکتر جلالی نائینی:** به بانک‌های مرکزی اجازه داده شده که انبساط بیش از حد بخش مالی را کنترل کنند

**دکتر قضاوی:** طبق ماده ۱۹ قانون بانکداری بدون ربا بانک مرکزی باید سیاست‌های اعتباری کوتاه‌مدت خود را در لوایح بودجه سنواری دولت و سیاست‌های میان‌مدت خود را در قوانین برنامه پنج‌ساله بررسی کند که این به معنی تضعیف عملکرد سیاست پولی و ادغام سیاست پولی در سیاست مالی می‌باشد

کرد. تلقی هیأت دولت، شخص رئیس‌جمهور و برخی از نمایندگان مجلس این است که گرفتن این ابزار از قوه مجریه اداره امور را سلب می‌نماید.

**دکتر جلالی نائینی:** علت اصلی تفکیک سیاست‌های پولی و مالی از یکدیگر این است که تمام کشورهای دنیا که از طریق مجلس، بودجه را تصویب می‌کنند، به هزینه بیش از حد تمایل دارند که این تئوری به‌عنوان یک اصل در ادبیات انتخاب عمومی<sup>۵</sup> مطرح شده است. به همین علت به بانک‌های مرکزی اجازه داده شده که انبساط بیش از حد بخش مالی را کنترل کنند. به غیر از تجربه‌های ویژه‌ای مانند مجارستان و آلمان که ابرتورم را تجربه کردند و بر اساس آن یاد گرفتند، در سایر کشورها این پدیده اتفاق می‌افتد. نسبت کسری بودجه این کشورها به GDP افزایش می‌یابد، زیرا تمایل بلندمدتی نسبت به بیش از حد هزینه‌کردن وجود دارد. اگر کسری بودجه به‌عنوان یک قید در قوانین نهادینه می‌شد، این مسأله به ترتیبی دیگر بیان می‌شد. این مسأله باید به‌عنوان اصل اساسی در تفکیک سیاست‌های پولی و مالی مورد توجه قرار گیرد.

نکته دومی که برای استقلال بانک مرکزی ذکر می‌شود، بحث اهداف و ابزار است. در بعضی از اهداف اقتصادی بانک مرکزی ابزارهایی دارد که کارا تر از سایر ابزارها هستند. بنابراین ابزارهای بانک مرکزی مزیت نسبی برای اجرا دارند.

نکته سومی که ضرورت استقلال بانک مرکزی را روشن می‌کند، نظارت بر سیستم بانکی است که این مورد نیز در حیطه تخصصی بانک مرکزی قرار دارد.

این سه مجموعه با توجه به بحث‌های مطرح‌شده موردی را ایجاد می‌کنند که استقلال نسبی بانک مرکزی به‌عنوان یک نهاد تصمیم‌گیر و تصمیم‌ساز، به دولت و به متعادل کردن شرایط اقتصاد کلان کمک



## دکتر نیلی: تعهد بانک مرکزی روی تورم تعهد سختی است اما تعهد روی پایه پولی تعهد دست‌یافتنی‌تر است

جایگزین بخش سیاستگذار شورای پول و اعتبار باشد. در واقع رئیس کل با تمام اختیاراتی که دارد مجری تصمیمات این گروه‌ها می‌شود. این نکته‌ای که برای مجمع عمومی مطرح می‌شود می‌تواند نقطه شروع خوبی برای اصلاحات باشد.

**دکتر عادل:** همان‌طور که آقای مهندس مظاهری فرمودند، دولت دارای منافع اختصاصی است. حتی اگر این منافع اختصاصی در جهت خدمت به مردم باشد، ممکن است سیاست‌هایی را اعمال کند که ارزش پول ملی را تحت تأثیر قرار داده و در اموال مردم دخالت کند.

در رأس نظام قانون اساسی ایران ولی فقیه قرار دارد که از دولت مجزا می‌باشد. در ایران دولت‌ها چهارساله - و یا نهایتاً هشت‌ساله - فعالیت می‌کنند، اما هر دولتی تمایل دارد که گروه‌هایش بعد از هشت سال در جایگاه قدرت باقی بماند. اگر ما این موضوع را قبول نکنیم که در ایران بازی قدرت وجود دارد، در حقیقت چشمانمان را روی یک مسأله واقعی بسته‌ایم. در واقع نوعی رقابت است که این رقابت در جهت خدمت می‌باشد نه قدرت. بنابراین حیطه کار بانک مرکزی برای دوره کوتاه‌مدت و منافع تخصصی گروهی است که اداره‌کننده دولت می‌باشند و سیاست‌های پولی پیشرفت بلندمدت کشور را مدنظر قرار می‌دهند.

**دکتر نیلی:** به نظر من اگر چند موضوع را به این بحث اضافه کنیم می‌توانیم تا حدی آن را ایرانیزه کنیم. در این راستا لازم است که ویژگی‌های خاص ساختار کشور ما در این بحث در نظر گرفته شود. برای نمونه قانون اساسی ایران از دید سیاست عمومی هزینه‌محور است؛ یعنی میزان تعهداتی که برای دولت در قانون اساسی آمده بسیار زیاد است، در حالی که اجازه کسب درآمد برای ایفای تعهدات در قانون اساسی به آن میزان نیست. به نظر می‌رسد که کسری بودجه دولت در سرشت قانون اساسی کشور ما وجود دارد. به عبارت دیگر در قانون اساسی به مردم تعهداتی داده شده که برای آنها هیچ پشتوانه مالی نیامده است.

همان‌طور که آقای دکتر قضاوی به‌طور ضمنی اشاره کردند

به‌طور نظری این تفکیک صورت نگیرد و در واقع عملی شود. در حال حاضر، ساختار بانک مرکزی به صورت شرکتی - دولتی است. بنابراین انجام این اصلاح اساسی با تغییر ترکیب مجمع عمومی به صورت صد درصد انجام نمی‌گیرد. به همین دلیل به‌طور اجباری دو ترکیب مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار را در نظر گرفته‌اند. از این رو شاید ساختار شرکتی مناسب نباشد. امروزه ساختار غیرشرکتی و دولتی مناسب‌تر است. در این صورت پیشنهاد من این است که مجمع عمومی جایگزین شورای پول و اعتبار شود و اعضای مجمع تمام وقت شوند. برای مثال در بانک مرکزی آمریکا آن هفت نفری که انتخاب می‌شوند در واقع شورای پول و اعتبارند که به‌طور تمام وقت به این فعالیت می‌پردازند و اگر بخواهند فعالیت دیگری نیز داشته باشند باید Blind Trust امضا کنند.

ترکیب مجمع عمومی که مجلس به آن رأی می‌دهد، می‌تواند

**دکتر قضاوی:** هر سال در بانک مرکزی نیویورک، اعلامیه‌ای بین وزیر اقتصاد و رئیس کل بانک مرکزی تنظیم می‌شود و آن را روی سایت بانک مرکزی قرار می‌دهند. در این اعلامیه رئیس کل بانک مرکزی متعهد می‌شود نرخ تورم را در یک دامنه مشخص نگاه دارد و چنانچه رئیس کل بانک مرکزی نتواند تورم را در آن دامنه نگاه دارد، دولت می‌تواند او را عزل کند

## ◆◆ مهندس مظاهری: ترکیب مجمع عمومی که مجلس به آن رأی می‌دهد، می‌تواند جایگزین بخش سیاستگذار شورای پول و اعتبار باشد

ماهیت دولت نفتی یک اثر نامتقارن را در انقباض و انبساط بودجه دولت ایجاد می‌کند. افزایش قیمت نفت به افزایش هزینه‌ها منجر می‌شود در حالی که کاهش قیمت نفت به دولت اجازه انقباض را نمی‌دهد. به نظر می‌رسد که این دو عامل باعث می‌شود که بحث استقلال کارکردی بانک مرکزی در کشور ما اهمیت بیشتری پیدا کند. به لحاظ فنی لازم است این بحث مطرح شود که تأمین کسری بودجه دولت از طریق مالیات تورمی یک بازی باخت-باخت است؛ یعنی دولت در کوتاه‌مدت از آن منتفع می‌شود اما به این علت که به‌عنوان محصول تورمی آن ثبت می‌شود، باید پاسخگو باشد. به نظر می‌رسد که علی‌رغم اهمیت این موضوع در کشور، قانون برنامه پنجم ظرفیت ورود به این بحث‌ها را ندارد.

**دکتر جلالی نائینی:** این مورد منوط به این است که تأمین مالی از طریق تورم را یک راه‌حل گوشه‌ای<sup>۶</sup> در نظر بگیریم. من فکر می‌کنم که همه ما به تأیید فرمایشات شما تمایل داریم، اما این موضوع عمومیت ندارد و در مواردی نظیر بحران مالی یونان و پرتغال کمی پیچیده‌تر است.

**دکتر نیلی:** من با نظر شما موافق نیستم. در آنجا بحث وام‌دهنده نهایی مطرح است نه سیاستگذاری پولی. باید قاعده از استثنا جدا شود. قاعده این است که تأمین کسری بودجه از طریق مالیات تورمی یک بازی باخت-باخت است و استثنا این است که در زمان جنگ و بحران‌های عمومی یک وام‌دهنده نهایی وجود دارد که با توجه به سازوکاری که بدان مجهز است می‌تواند همواره تأمین مالی کند؛ اما این وضعیت صرفاً استثنا می‌باشد.

**دکتر جلالی نائینی:** صحبت من این است که سیاست‌ها را بررسی کنیم، زیرا ممکن است در بلندمدت آثار سوئی داشته باشد. برای مثال انتشار اوراق قرضه همواره ارجحیت ندارد.

**دکتر نیلی:** بنابراین، گذاشتن یک قید و محدودیتی بر افزایش پایه پولی می‌تواند به تکمیل این چرخه کمک کند. فقط با بررسی ترکیب

مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار این مسأله حل نمی‌شود. برای مثال فرض کنید برای رشد پایه پولی در سال یک رقم قطعی (۱۲ یا حداکثر ۱۵ درصد) در نظر گرفته شود. به نظر می‌رسد که این مورد باید در برنامه پنجم مطرح گردد. بنابراین می‌توان بر اساس در نظر گرفتن یک هدف کمی عملیاتی که نشان بدهد علی‌رغم تغییر رئیس کل، ترکیب شورای پول و اعتبار و غیره این رقم از یک حدی بیشتر نمی‌شود، یک قید استخراج کرد. برای مثال اگر نرخ رشد نقدینگی در برنامه پنجم ۲۰ درصد در نظر گرفته شده، حداکثر ۱۲ واحد درصد آن باید از محل پایه پولی تأمین شود.

**دکتر عادل:** به عقیده من در کشور ما وجوه دیگر حفظ استقلال بانک مرکزی شاید مهم‌تر از گذاشتن یک هدف کمی باشد.

**دکتر جلالی نائینی:** عمده گرفتاری در عدم استقلال بانک مرکزی است. سیاست بانک مرکزی کاملاً استصوابی<sup>۸</sup> است و این استصواب در کنترل بانک نیست. از این رو، ما می‌خواهیم این موضوع را قاعده‌مند کنیم.

**دکتر عادل:** استصواب بهتر از قاعده است.

**دکتر جلالی نائینی:** معمولاً قواعد بانک مرکزی بر اساس برآورد نقطه‌ای<sup>۹</sup> و یا برآورد بازه‌ای<sup>۱۰</sup> هستند. یک راه‌حل برای این موضوع این است که برای آن یک سقفی را تعیین کنیم و آن سقف را به یک قاعده مربوط کنیم و آن کسی که مسئول سیاستگذاری پولی است نسبت به اجرای آن التزام عملی داشته باشد. به نظر من این حلقه می‌تواند بُعد سازمانی و بُعد سیاستگذاری استقلال را تکمیل کند. به علت وجود شوک‌های زیاد در اقتصاد نمی‌توانیم از برآورد نقطه‌ای استفاده کنیم، اما می‌توانیم روی سقف بحث کنیم.

**دکتر قضاوی:** با توجه به اینکه پیشنهاد شما در شرایطی مطرح می‌شود که نمایندگان مجلس و اعضای شورای نگهبان یا احیاناً مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز به این مبحث می‌پردازند، بنابراین لازم است که به ابعاد مختلف آن بپردازیم. برای مثال در دو دهه گذشته در برخی کشورها هدفگذاری پولی اعمال می‌شود، اما اکنون هدفگذاری کمی پولی، به‌صورت شفاف، در کشورها دنبال نمی‌شود. در حال حاضر کشورها به هدفگذاری تورمی می‌پردازند.

برای مثال هر سال در بانک مرکزی نیویولند، اعلامیه‌ای بین

## دکتر قضاوی: ما در کشورمان اسناد خزانه اسلامی که می‌تواند مبتنی بر عقد خرید دین باشند را نداریم. قانونگذار می‌تواند این ابزار را در اختیار بانک مرکزی قرار دهد



لازم را فراهم کند و ساختار اقتصادی کشور به سیاستگذار پولی اجازه دهد که عملکرد مناسب خود را داشته باشد و همچنین سازماندهی بانک مرکزی نیز مناسب باشد.

**دکتر نیلی:** تمام مواردی که شما به آنها اشاره فرمودید، موجه و درست است. برخی صاحب‌نظران معتقدند که هدفگذاری کمی در واقع همان گفتار پنهان بانک‌های مرکزی است که مطرح نمی‌شود. درست است که بحث هدفگذاری تورمی مطرح شده است اما برخی بانک‌های مرکزی در مورد کمیت‌ها، هدف ضمنی دارند. در مورد بانک مرکزی اروپا نیز این هدف به هدفگذاری تورمی تغییر یافته است اما شفاف تولید نیز در هدفگذاری کمی مطرح می‌شود.

من تعمداً به هدفگذاری تورمی اشاره نکردم. اگر به خاطر داشته باشید در برنامه سوم، پیشنهاد هدفگذاری تورمی به بانک مرکزی داده شد. در آن زمان اکثر صاحب‌نظران معتقد بودند که این بحث نابهنگام است. هنوز هم من فکر می‌کنم که شرایط برای آن فراهم نیست. به نظر می‌رسد شرایط برای پایه پولی فراهم‌تر است، به عبارت دیگر تعهد بانک مرکزی روی تورم تعهد سختی است اما تعهد روی پایه پولی تعهد دست‌یافتنی‌تر است. درست است که بانک مرکزی قادر به کنترل بخشی از پایه پولی نیست، اما روی قسمت عمده‌ای از آن کنترل دارد. بنابراین در نظر گرفتن یک تعهد، یک قاعده رفتاری را الزامی می‌کند که این قاعده رفتاری دوطرفه است و باعث می‌شود بانک مرکزی راحت‌تر بتواند برخی از فشارها از سوی دولت، وزارتخانه‌ها و غیره را کنترل کند.

**دکتر عادل:** در حال حاضر وضعیت این‌گونه است که به این علت که نمی‌توانند دولت را کنترل کنند، برای بانک مرکزی قیدهایی بسیاری قرار می‌دهند. اگر استقلال بانک مرکزی فراهم نشود، این نهاد نمی‌تواند ضابطه‌های رفتاری که برایش مشخص می‌شود را رعایت کند. به نظر من نماد استقلال بانک مرکزی به گذاشتن قیدها محدود نمی‌شود و باید برای دولت یک سری قیدهایی را تعریف کنیم.

وزیر اقتصاد و رئیس کل بانک مرکزی تنظیم می‌شود و آن را روی سایت بانک مرکزی قرار می‌دهند. در این اعلامیه رئیس کل بانک مرکزی متعهد می‌شود نرخ تورم را در یک دامنه مشخص نگاه دارد و چنانچه رئیس کل بانک مرکزی نتواند تورم را در آن دامنه نگاه دارد، دولت می‌تواند او را عزل کند. بنابراین اگر قرار است ضابطه رفتاری و یا قیدی گذاشته شود، بهتر است روی نرخ تورم باشد نه کمیت‌های پولی. نکته دیگر این است که این هدفگذاری و اعمال ضابطه رفتاری نیازمند یک مقدمه می‌باشد و مادامی که این مقدمه فراهم نباشد، تحقق نمی‌یابد. این مقدمه عبارت است از ایجاد بستر مناسب برای استقلال بانک مرکزی و در اختیار گذاشتن ابزارهای کافی برای بانک مرکزی در جهت تأمین آن. تا زمانی که بستر مناسب از نظر ساختار اقتصادی، قانونی و سازمانی برای استقلال سیاست پولی فراهم نباشد، در واقع با این هدفگذاری کمی، مسئولیتی بر عهده بانک مرکزی است که اختیار لازم برای اجرای آن را ندارد. بنابراین باید بین اختیارات و مسئولیت توازن وجود داشته باشد. در شرایطی که این اختیار و مسئولیت داده می‌شود، هدفگذاری کمی دو مزیت دارد. بانک مرکزی خود را مسئولیت‌پذیر و پاسخگو می‌داند. برای مثال یکی از وظایف رسمی بانک مرکزی اروپا ارتباط عمومی است و رئیس کل بانک مرکزی اروپا هر ماه موظف است بعد از جلسه شورای سیاستگذاری با رسانه‌ها مصاحبه نماید.

این مزیت، یک مزیت جانبی مهم‌تری تحت عنوان ضابطه رفتاری دارد. این ضابطه رفتاری، رفتار و مراودات دیگر نهادهای حکومتی را با بانک مرکزی سامان می‌دهد، زیرا زمانی که ضابطه مشخص می‌شود، نه تنها بانک مرکزی مسئولیت‌پذیر می‌شود بلکه رفتار نهادهای دیگر نیز ضابطه‌مند می‌شود.

بنابراین مقدمه این هدفگذاری کمی این است که مقنن بستر

شکاف تولید می‌پردازد. بنابراین اینکه چه متغیری را به‌عنوان قاعده در نظر بگیریم، بحثی تجربی است.

**دکتر قضاوی:** خوب است که بانک مرکزی یک هدفگذاری کمی مندرج در قانون را برای خود داشته باشد. اما باید به این نکته نیز توجه کنیم که امروزه هنوز هیچ کشوری این هدفگذاری کمی را بر کمیت‌های پولی نگذاشته است و آنهایی که سابقاً این کار را کرده‌اند، اکنون روی نرخ تورم هدف گذاشته‌اند و یا در قالب سیاستگذاری تلویحی، اقدامات لازم و هدفگذاری را در اختیار بانک مرکزی گذاشته‌اند. در واقع آنها هدفگذاری ضمنی و تلویحی را به‌عنوان یک استراتژی اتخاذ کرده‌اند. هدفگذاری روی تورم در واقع بانک مرکزی را مسئولیت‌پذیر می‌کند. بنابراین لازمه هدفگذاری، قبل از اعمال، این است که اختیارات لازم به بانک مرکزی داده شود؛ یعنی بانک مرکزی استقلال کافی داشته باشد. استقلال به معنی امکان تمایز سیاست پولی از سیاست مالی در شرایط مقتضی است و سه بُعد می‌تواند داشته باشد:

- استقلال به مفهوم سازمانی (عزل و نصب مدیران ارشد)
- استقلال به مفهوم قانونی (دادن اختیارات قانونی به بانک مرکزی و داشتن ابزار کافی برای اعمال سیاست)
- استقلال به مفهوم ساختاری (تنوع در درآمدهای دولت و مالیات‌ها و همچنین اتکای کمتر به درآمد نفتی که عدم توازن‌های بودجه‌ای به‌راحتی در سیاستگذاری‌های پولی منعکس نشود و شوک ناشی از سیاست مالی به راحتی به سیاستگذاری‌های پولی سرایت نکند).

این سه بُعد باید به موازات یکدیگر رشد کنند و بهبود یابند تا استقلال بانک مرکزی محقق شود.

حتی امروزه در کشورهایی که در هر سه بُعد بهبودهای خوبی دارند، در بعضی مواقع دیده می‌شود که به ناچار سیاست پولی تابعی از سیاست مالی می‌شود. برای مثال در کشور آمریکا، وقتی دولت کسری بودجه قابل ملاحظه‌ای اعمال می‌کند، اوراق قرضه بیشتر می‌شوند. مفهوم عرضه اوراق قرضه در بازار مالی به معنای کاهش قیمت آنهاست که به افزایش نرخ بهره در آن بازار منجر می‌شود (رابطه معکوس بین قیمت اوراق قرضه و نرخ بهره). اگر بانک مرکزی بخواهد افزایش نرخ بهره را کنترل کند - کما اینکه تلاش بانک مرکزی آمریکا جلوگیری از افزایش نرخ بهره در شرایط رکودی و بیکاری حاکم بر آن کشور است - ناچاراً برای اوراق قرضه تقاضا ایجاد می‌کند. به همین دلیل در ۶ ماه، ۶۰۰ میلیارد دلار اوراق قرضه می‌خرد تا مانع بالارفتن

## دکتر قضاوی: در بعضی از کشورها پایه پولی را به‌طور روزانه کنترل می‌کنند

**دکتر نیلی:** در اینکه این بحث به تنهایی ابر است، هیچ شکی نیست. در اینجا لازم می‌دانم که سیر ده سال گذشته را به اجمال مرور کنم. در ابتدا قانون برنامه سوم، استقراض دولت از بانک مرکزی را منع کرد. در پی آن، حساب ذخیره ارزی شکل گرفت و برداشت از حساب ذخیره ارزی به تصویب مجلس منوط شد (غیر از قانون بودجه). اما چون سود نهایی<sup>۱۲</sup> برداشت از حساب ذخیره ارزی برای دولت بیشتر از هزینه نهایی<sup>۱۳</sup> بود و علی‌رغم اینکه این برداشت نیازمند لایحه مستقل بود، دولت لایحه مستقلی را تصویب نکرد. سپس به NFA<sup>۱۴</sup> بانک مرکزی فشار آمد و بانک مرکزی بحث را عمومی کرد. در نهایت این بحث در ماده‌ای در قانون بودجه سال ۱۳۸۷ مطرح شد. در این ماده آمده که نباید هیچ گونه عملیات مالی دولت به افزایش در خالص دارایی خارجی بانک مرکزی منجر شود.

سپس در این سیر، عملیات شبه‌مالی<sup>۱۵</sup> دولت از طریق بانک‌ها صورت گرفت؛ یعنی دولت برخی از پروژه‌ها را از طریق بانک‌ها تأمین مالی کرد. در نهایت بانک‌ها کسری شدید منابع خود را از طریق اضافه برداشت<sup>۱۶</sup> از بانک مرکزی، تأمین مالی کردند. از این‌رو، بحث کنترل وام‌دهی بانک‌ها مطرح شد. به نظر می‌رسد که این روند یک سری قواعد رفتاری ایجاد کرده است و پایه پولی ابزار مناسبی می‌باشد.

**دکتر جلالی نائینی:** قاعده‌مند کردن می‌تواند سازوکاری در جهت تعامل با قانونگذار باشد. می‌توان این قیده‌ها را در فرآیند مذاکره‌ای<sup>۱۷</sup> بررسی کرد. از طرفی باید بررسی کرد که آیا پایه پولی یا کمیت‌های دیگر پولی می‌توانند به‌عنوان یک قاعده مطرح شوند؟ در کشورهایی که از قاعده تیلور<sup>۱۸</sup> استفاده می‌کنند، تخمین‌های اقتصادسنجی نشان می‌دهند که شکاف تولید بیشترین توضیح را در مورد تورم می‌دهد، اما بررسی‌های انجام‌شده در مورد ایران نشان می‌دهد که کماکان M1 بیشترین توضیح را در مورد تورم می‌دهد (بالاتر از ۸۰ درصد - طبق آخرین مقاله‌ای که مطالعه کردم). بنابراین حداقل در نمونه‌ای مربوط به سال گذشته کارایی M1 در توضیح تورم بسیار بالاتر از نرخ بهره است، زیرا نرخ بهره ابزاری را به همراه ندارد. در کشورهای دیگر به این علت هنوز از قاعده تیلور استفاده می‌شود که این قاعده به بررسی

## دکتر قضاوی: استقلال بانک مرکزی به معنای تغییر مالکیت آن و خروج از دایره حاکمیت عامه نیست

از این بانک‌ها دوازده عضو هیأت مدیره دارد که سه نفر نماینده هیأت عامل فدرال رزرو مرکزی، سه نفر نماینده بانک‌های تجاری، سه نفر نماینده بخش خصوصی و سه نفر دیگر نماینده منافع عمومی هستند؛ یعنی چهار گروه سه‌تایی عضو هیأت مدیره بانک‌های منطقه‌ای فدرال رزرو هستند که توزیع جغرافیایی آنها بر اساس پراکندگی جغرافیایی آمریکاست.

بخشی از بانک‌های تجاری سهامدار بانک‌های فدرال رزرو هستند، اما حداکثر ۶ درصد سود فدرال رزرو می‌تواند بین سهامداران توزیع شود. به این مفهوم که داشتن سهام تشریفاتی می‌باشد و بانک مرکزی باید نقش حاکمیتی اعمال کند؛ اگر چه قسمتی از مالکیت آن در اختیار بخش خصوصی است. امروزه، بانک‌های تجاری‌ای که سهامدار فدرال رزرو هستند از لحاظ کارکردی با بانک‌هایی که سهامدار آن نیستند فرقی نمی‌کنند.

استقلال بانک مرکزی به معنای تغییر مالکیت آن و خروج از دایره حاکمیت عامه نیست. باید تصمیم‌گیری‌هایی که به منزله سیاست‌گذاری در حوزه سیاست پولی و یا در درون بانک مرکزی اتخاذ می‌شوند، جوانب مختلف را مدنظر قرار دهند. به عبارت دیگر منافع دولتی، منافع بانک‌ها و منافع بخش خصوصی در آنها لحاظ شوند. به همین دلیل بایستی آن شورایی که برای بانک مرکزی سیاست‌گذاری می‌کند، ترکیبی داشته باشد که در عین اینکه تنوع این افکار را در داخل خود دارد، ولی ضریب اهمیت کارشناسی حرف اول را بزند؛ در غیر این صورت صرف داشتن تنوع مشکل حل نمی‌شود.

در حال حاضر به علت عضویت نهادها و سازمان‌هایی نظیر وزارت اطلاعات، اتاق بازرگانی، اتاق تعاون، وزارت صنایع و معادن و غیره، تنوع فکری زیادی در شورای پول و اعتبار وجود دارد، اما باید ضریب اهمیت بخش‌هایی کارشناسی در آن تقویت شود تا این تنوع به اختلاف و تضعیف تصمیم‌گیری‌ها منجر نشود و مانع از تفکیک بین سیاست پولی و مالی نگردد.

در اینجا می‌گردد اول به پایان می‌رسد. در ادامه، مباحث می‌گذرد دوم از نظر تان می‌گذرد:



نرخ بهره شود و به نوعی از طرف خودش برای این اوراق تقاضا ایجاد می‌کند و بنابراین ثبات پولی دچار اختلال می‌شود. یعنی انبساط پولی در اقتصاد آمریکا به علت انبساط مالی اتفاق می‌افتد.

حتی اگر زیرساخت‌های مناسب و پیش‌شرط‌های مناسب را برای بانک مرکزی فراهم کنیم، باز شرایطی پیش می‌آید که سیاست پولی ضامن ثبات پولی در کشور نیست و ممکن است در آینده برای اقتصاد، تهدیدهای تورمی را به دنبال آورد.

در مجموع استقلال برای بانک مرکزی صد درصد فراهم‌شدنی نیست ولی باید در جهت تأمین استقلال، با این منظور، تا حدی تلاش کرد. این مفهوم بدان معنی نیست که مالکیت بانک مرکزی تغییر کند. در بررسی‌های صورت‌گرفته در بانک تسویه بین‌المللی<sup>۱۹</sup>، از میان ۴۷ کشور دنیا، مالکیت قانونی ۷۷ درصد بانک‌های مرکزی کاملاً در اختیار دولت است. در ۱۱ درصد آنها، اکثریت مالکیت در اختیار دولت است و تنها ۴ درصد بانک‌های مرکزی مالکیت خصوصی دارند. همچنین بخشی نیز به صورت متفرقه طبقه‌بندی شده‌اند.

در مطالعات صورت‌گرفته، از نظر حقوقی و اجرایی، ۳۸ درصد از بانک‌های مرکزی به‌صورت نهادهای مستقل در درون دولت (مؤسسات خودمختار)، ۴۳ درصد آنها به‌صورت مؤسسات مدیریت دولتی و ۱۵ درصد از آنها به‌صورت خصوصی اداره می‌شوند.

یکی از بانک‌های مرکزی که شاید بتوان گفت که مالکیت خصوصی در آن دخالت دارد، بانک مرکزی آمریکاست. فدرال رزرو از دوازده بانک منطقه‌ای فدرال رزرو تشکیل شده است که هر کدام



امکان تجزی سیاست پولی از سیاست مالی را فراهم می‌کند و لازم است که این سیاست‌ها هماهنگ باشند در حالی که لزوماً همسو نیستند. ایشان سه بُعد را برای استقلال بانک مرکزی مطرح کردند:

- استقلال ساختاری
- استقلال سازمانی
- استقلال قانونی

نظر آقای دکتر جلالی نائینی این بود که در هر نظامی که دولت بودجه خود را از طریق پارلمان ارائه می‌دهد، امکان انبساط بیش از حد بخش مالی وجود دارد و بانک مرکزی وظیفه کنترل این انبساط را به عهده دارد. بنابراین باید امکان کنترل کسری بودجه همواره در اختیار بانک مرکزی باشد تا بتواند از این امر جلوگیری نماید.

مواردی که در مورد استقلال بانکی مرکزی مطرح شد در واقع دور اول مذاکرات بود. در دور دوم بحث، در مورد ساختار مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار نظراتی بیان شد.

آقای دکتر عادل‌ی در حوزه ساختار فرمودند که بانک مرکزی یک شرکت دولتی است و تراز مالی آن باید توسط دولت نهایی شود. استقلال بانک مرکزی استقلال سازمانی و ساختاری نیست و استقلال از دولت نباید به معنای استقلال از حاکمیت تلقی شود. همچنین مجمع عمومی نمادی از استقلال بانک مرکزی نیست. بنابراین نقل

**دکتر نیلی:** در جلسه قبل، مباحثی در حوزه استقلال بانک مرکزی مطرح شد. آقای مهندس مظاهری بحث صیانت از دارایی مردم را با دو تفسیر مطرح کردند: اول اینکه نظام خلق پول اعتباری امکان تأثیرگذاری بر ارزش دارایی‌های مردم را دارد. از نظر ایشان این مورد حق حاکمیت است ولی حق قوه مجریه نیست. بنابراین در عین اینکه بانک مرکزی بخشی از حاکمیت است، ولی قوه مجریه در مورد سیاست‌های بانک مرکزی اختیاری ندارد. تفسیر دیگر ایشان این بود که دولت اجازه تصرف در منابع بانکی را ندارد، بنابراین سپرده‌های بانکی باید از دسترس دولت دور باشند.

نظر آقای دکتر عادل‌ی این بود که به‌طور کلی دولت‌ها کوتاه‌مدت هستند و دارای منافع خاص خود می‌باشند. انگیزه آنها - چه خدمت باشد و چه قدرت - می‌تواند منافع آنها را شکل دهد و این منافع در هر صورت منافی است خاص که محدود به زمان حیات آن دولت است و لزوماً نمی‌تواند بلندمدت باشد؛ در حالی که اهداف بانک مرکزی بلندمدت هستند. زمانی که اهداف کوتاه‌مدت دولت با اهداف بلندمدت بانک مرکزی در تعارض قرار می‌گیرد، بحث استقلال بانک مرکزی مطرح می‌شود. بانک مرکزی نباید اهداف بلندمدت را فدای اهداف کوتاه‌مدت کند و باید از اهداف بلندمدت خود حمایت نماید.

نظر آقای دکتر قضاوی این بود که مفهوم استقلال بانک مرکزی،



استقلال بانک مرکزی در زمینه سیاستگذاری است و نماد آن شورای پول و اعتبار می‌باشد. البته این بحث مطرح بود که بررسی صورت‌های مالی بانک مرکزی، اثر سیاست‌های پولی را نشان می‌دهد و از این منظر اهمیت دارد.

آقای دکتر قضاوی عنوان کردند که سیاست پولی باید ماهانه و حتی در بعضی کشورها روزانه رصد شود، بنابراین از این منظر، شورای پول و اعتبار نقش سیاستگذاری را به عهده دارد.

آقای مظاهری پیشنهاد دادند که یک اصلاح اساسی صورت گیرد و ساختار شرکتی - دولتی بانک مرکزی تغییر کند. در این صورت می‌توان مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار را در هم ادغام نمود. بر این اساس، نیاز است آنچه به‌عنوان Blind Trust در آمریکا مطرح می‌شود، کپی‌برداری شود و اعضای هیأت مدیره بانک مرکزی تمام‌وقت شوند. در این صورت رئیس کل با تمام اختیاراتش مجری تصمیمات این گروه خواهد بود.

نظر آقای دکتر عادل‌ی این بود که حضور بخش خصوصی و نمایندگان بانک‌ها در شورای پول و اعتبار خوب است، اما حضور بخش خصوصی آنچنان که در مصوبه مجلس آمده است در مجمع عمومی بانک مرکزی لازم نمی‌باشد.

بحث در مورد ساختار مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار ناتمام باقی ماند. همچنین، به اختصار، مباحثی در مورد قاعده در مقابل صلاحدید مطرح شد. در این مباحث سؤال شد که آیا می‌توان یک هدفگذاری کمی برای بانک مرکزی تصریح کرد؟ مثلاً در مورد رشد پایه پولی نظر آقای دکتر عادل‌ی این بود که چنین تصریحی اختیارات بانک مرکزی را سلب می‌کند و در این شرایط صلاحدید بر قاعده ارجحیت دارد.

نظر آقای دکتر قضاوی این بود که هدفگذاری پولی منسوخ شده و لازمه هدفگذاری تورمی، پیش‌نیازهایی است که در اقتصاد ما وجود ندارد.

نظر آقای دکتر جلالی نائینی نیز این بود که با توجه به اینکه برآورد نقطه‌ای مقدور نیست، برآورد بازه‌ای امکان اعمال سقف‌هایی را فراهم می‌کند و قاعده‌مند کردن می‌تواند سازوکاری برای تعامل با قانونگذار باشد.

در نهایت به این نتیجه رسیدیم که در چهارچوب ظرفیت قانونی برنامه پنجم، در پی یافتن بهترین راه تحقق استقلال بانک مرکزی باشیم؛ به گونه‌ای که نگرانی‌های موجود رفع گردد. این نگرانی‌ها

شامل نگرانی‌های قوه مجریه و شورای نگهبان است که در قالب چند اصل از قانون اساسی - به‌خصوص آنجا که در اصل ۸۵ اجازه قانونگذاری را انحصاراً به مجلس می‌دهد و اصل ۱۱۳، که اعمال اختیارات قوه مجریه را به رئیس قوه مجریه واگذار می‌کند - تصریح شده است.

اظهار نظر غیررسمی شورای نگهبان در مورد این دو ماده، متعرض ترکیب نبود، اما گفته شد که اعطای اختیاراتی به شورای پول و اعتبار باعث ناسازگاری بین اختیارات و این ترکیب شده است.

شورای نگهبان مطرح کرد که در ماده ۸۱، ترکیب شورای پول و اعتبار، با توجه به وظایفی که در قانون (از جمله ماده ۸۵، ۸۷، ۸۹ مکرر ۲ و ۳ و بند (ه) ماده ۹۰ قانون برنامه پنجم) به شورای پول و اعتبار محول شده است با اصل ۶۰ قانون اساسی مغایرت دارد.

نظر مجلس بر این بود که شورای نگهبان به‌طور غیررسمی اظهار نظر کند و بعد از بازگشت به کمیسیون تلفیق، اصلاحات عبارتی و ماهوی یک‌جا صورت گیرد. شورای نگهبان نیز اینگونه اظهار نظر کرده که در خصوص سایر موارد، نظر این شورا متعاقباً اعلام می‌شود و بعد از وصول مصوبه به‌طور رسمی، این شورا نظر نهایی را ابلاغ خواهد کرد.

**دکتر جلالی نائینی:** حجم پول به‌عنوان یک سازوکار در کشورهای اروپایی و آمریکایی استفاده می‌شود، ولی مطالعات در ایران نشان می‌دهد که هنوز کمیت‌های پولی، خصوصاً M1، حدود ۷۵ الی ۸۰ درصد نرخ تورم را توضیح می‌دهد. این یافته در چند مقاله نیز تأیید شده است. بنابراین M1 تنها متغیری است که به عنوان ابزار بانک مرکزی استفاده می‌شود و مطالعات موجود نشان می‌دهد که بر نرخ تورم اثرگذار است.

از نرخ سود بانکی استفاده نمی‌شود و نرخ ارز نیز به‌عنوان یک متغیر سیاستی در نظر گرفته می‌شود. انتخاب بین لنگر ارزی و لنگر پولی، بر اساس پشتوانه‌ای که در ادبیات اقتصادی وجود دارد و همچنین تجربیات کشور در این زمینه صورت می‌گیرد و اینگونه نیست که ما در بُعد سیاستگذاری در خلأ باشیم. بانک مرکزی ابزارهایی، غیر از کنترل نرخ سود بانکی، دارد که می‌تواند با استفاده از آنها تورم را کنترل کند.

**دکتر نیلی:** پیشنهاد من این است که در ادامه مباحثی که در نشست گذشته مطرح شد، آقای دکتر اثنی‌عشری نظراتشان را در مورد ابعاد حقوقی و غیرحقوقی استقلال بانک مرکزی بیان کنند، سپس ترجمه مناسب این استقلال را در مواد برنامه تعریف کنیم.

نگهبان است.

در اصل ۱۱۲ قانون اساسی نیز آمده که مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که شورای نگهبان مصوبه مجلس شورای اسلامی را خلاف موازین شرع و یا قوانین اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و همچنین مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده، به دستور رهبری، تشکیل می‌شود.

مجموع این بحث‌ها نشان می‌دهد که طریق دخالت در مالکیت و ارزش دارایی مردم در قانون اساسی پیش‌بینی شده است. بنابراین اگر قرار باشد که در آن تصرفی واقع شود می‌بایست، طبق احکام شرع، ضرورت آن احساس شده و برای این ضرورت احکام موقتی و ثانویه در نظر گرفته شود.

حضرت امام (ره) فرمودند که حکومت می‌تواند در صورت نیاز عبای من را از روی دوشم برداشته و آن را خرج جنگ کند. بنابراین این تصرف باید از باب اضطرار باشد و برای آن مدت مشخص و محدودی تعیین شود.

برای پیاده‌سازی این بحث و بررسی اینکه چگونه می‌توان حجم پول را وارد بازار کرد تا دارایی مردم را تحت تأثیر قرار دهد، لازم است که احکام اولیه را کنار گذاشته و احکام ثانویه و موقتی را اعمال نماییم. از این رو، لازم است که نهادی مانند بانک مرکزی کارشناسی این مسأله را بر عهده بگیرد و مزایا و معایب این امر را بررسی و بر اساس آنها تصمیم‌گیری نماید.

در بعضی موارد، این تصمیم‌گیری‌ها به گونه‌ای نیست که توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام نهایی گردد و شئونات مختلف حکومت در این موارد تصمیم‌گیری می‌کنند که این کار باید به دقت انجام شود و مصالح بزرگ مدنظر قرار گیرند.

به نظر می‌رسد که همه صاحب‌نظران به ضرورت وجود استقلال بانک مرکزی اذعان دارند، اما هر کدام از آنها، بر اساس زاویه دید خود، چاره‌اندیشی خاصی برای استقلال بانک مرکزی ارائه می‌دهند.

قوت و استقلال بانک مرکزی در چند محور قابل بحث است:

– فرآیند انتصاب رئیس کل

– سیاست‌گذاری و قانونگذاری (که در شورای پول و اعتبار خلاصه

می‌شود)

به نظر می‌رسد که در شرایط کنونی ساختار بانک مرکزی شرکتی

## ◆◆ دکتر اثنی‌عشری: بانک مرکزی توجیه مشروعیت اقتصادی یک نظام است. وجهه قانونی یک نظام از نظر اقتصادی این است که بانک مرکزی عملکرد مستقل خود را داشته باشد

◆◆ دکتر اثنی‌عشری: به نظر من بحث استقلال بانک مرکزی به طور کلی حول چند محور قابل طرح می‌باشد:

ضرورت وجود بانک مرکزی و علت تأسیس آن: لازمه پذیرش ضرورت وجود بانک مرکزی این است که به استقلال بانک مرکزی نیز قائل باشیم، زیرا بسیاری از وظایف بانک مرکزی قابل واگذاری است. عمده‌ترین و اصلی‌ترین وظیفه، استقلال است که به موجب آن هدف بانک مرکزی، یعنی حفظ ارزش پول یا ثبات قیمت‌ها، تحقق می‌یابد. تعبیر من از ضرورت وجود بانک مرکزی و استقلال آن، این است که بانک مرکزی توجیه مشروعیت اقتصادی یک نظام است. وجهه قانونی یک نظام از نظر اقتصادی این است که بانک مرکزی عملکرد مستقل خود را داشته باشد. به تعبیر دیگر، دولت‌ها همواره در جامعه تولیدکننده و مصرف‌کننده می‌باشند و یکی از موارد عمده مصرف آنها پول است. لذا دولت‌ها می‌توانند با تولید و تقاضای پول وضعیت اقتصادی جامعه و به تبع آن مردم را تحت تأثیر قرار دهند. دولت‌ها می‌توانند به راحتی با سازوکار اجرایی، برای مثال یک تصمیم اقتصادی و سیاسی، بر دارایی مردم تأثیرگذار باشند.

مفهوم استقلال بانک مرکزی، استقلال از حاکمیت نیست. بانک مرکزی در درون حاکمیت قرار دارد و نقش آن در قبال حاکمیت نسبت به سایر سازمان‌هایی که آنها نیز در درون حاکمیت قرار دارند بسیار بیشتر است. بنابراین این استقلال به قسمت تصمیم‌گیرنده مربوط می‌شود که عمدتاً قوه مجریه و بعد از آن قوه مقننه می‌باشد.

تصمیم‌گیری در مورد حقوق مردم به کل نظام – و نه قوه مجریه – اختصاص دارد. در اصل ۵۶ قانون اساسی آمده است که حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. بنابراین مردم حاکمیت دارند و دولت و یا حکومت، با توجه به قوانین و مقررات تصویب‌شده، حق دارد که این حاکمیت را شکل دهد.

در اصل ۷۲ قانون اساسی آمده است که مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد و تشخیص این امر بر عهده شورای



در کشورهایی که بخش خصوصی در بانک مرکزی قرار دارد، سهام بانک مرکزی نیز به همان نسبت خصوصی است. بنابراین با توجه به ساختار مجمع عمومی، بانک مرکزی در ایران یک نهاد دولتی است. ترکیب شورای پول و اعتبار بایستی به گونه‌ای باشد که استقلال حفظ شود. به عبارت دیگر، وجود تعداد زیادی از وزرا به نحوی که ثقل تصمیمات به عهده آنهاست، نمی‌تواند متضمن استقلال باشد. لازم است ترکیب به گونه‌ای باشد که کارکرد سیاستگذاری بانک مرکزی حفظ شود. به نظر من، شورای پول و اعتبار - بر اساس این ترکیب - می‌تواند پیشنهاددهنده رئیس کل بانک مرکزی باشد؛ یعنی به جای آنکه - طبق ماده ۸۰ قانون برنامه پنجم - مجمع عمومی، شخصی را به‌عنوان رئیس کل پیش‌بینی کند، شورای پول و اعتبار در راستای استقلال بانک مرکزی این کار را انجام دهد. بنابراین باید بررسی کرد که شورای پول و اعتبار در چه شرایطی و بر اساس چه ویژگی‌هایی رئیس کل را پیشنهاد می‌کند.

**دکتر عادل:** بنا بر آنچه اشاره کردید به نظر می‌رسد که بر اساس اصول ۵۶ و ۷۲ که شما به آنها اشاره فرمودید، طبق قانون اساسی، دولت حق دارد به نمایندگی از مردم حاکمیت و شئون حکومت را در دست بگیرد. از جمله اموری که نماد حاکمیت دولت است دارایی‌های مردم می‌باشد، لذا می‌تواند در مورد دارایی مردم حکم ثانویه کند.

**دکتر اثنی‌عشری:** دولت این اجازه را ندارد.

**دکتر عادل:** طبق آنچه که شما اشاره کردید، طبق اصل ۵۶ حاکمیت از آن خداست و آن را به مردم می‌دهد؛ در واقع شکل مردمی آن، دولت است. در این صورت تمام تفسیر ما را از قانون تغییر می‌دهد.

**دکتر اثنی‌عشری:** منظور قانون است نه دولت.

**دکتر عادل:** قانون از طریق دولت این کار را انجام می‌دهد.

**دکتر اثنی‌عشری:** در اصل ۵۶ عنوان می‌شود که حاکمیت مطلق بر

**دکتر جلالی نائینی:** مطالعات در ایران نشان می‌دهد که هنوز کمیته‌های پولی، خصوصاً M1، حدود ۷۵ الی ۸۰ درصد نرخ تورم را توضیح می‌دهد

است و احکام شرکت‌ها در مورد بانک مرکزی حاکم است. بحث مجمع عمومی (اگر رئیس کل را از آن خارج کنیم) به‌عنوان صاحب سهم مطرح می‌شود و لذا دولت در اینجا همیشه صاحب سهم است. به عبارت دیگر، نمایندگان دولت که توسط قانون به‌عنوان اعضای مجمع عمومی تعیین می‌شوند، باید اختیارات لازم نظیر رسیدگی به ترازنامه بانک مرکزی، تعیین تکلیف در مورد سود بانکی، تعیین هیأت نظار و انتخاب رئیس کل و قائم مقام را داشته باشند.

موردی که شاید بتوان گفت استقلال بانک مرکزی را از بُعد اجرایی خدشه‌دار می‌کند، فرآیند انتخاب رئیس کل و قائم مقام بانک مرکزی می‌باشد و بقیه تصمیمات مجمع دخالتی در سیاست‌ها و نحوه کار بانک مرکزی ندارد.

اختیار سیاستگذاری، توسط قانونگذار قانون بانکی و قانون عملیات بانکی بدون ربا به شورای پول و اعتبار داده شده است. اهمیت شورای پول و اعتبار به حدی است که باید از ویژگی استقلال برخوردار باشد. آنچه که در قانون برنامه دوم موجب تغییرات در شورای پول و اعتبار شد، این شورا را دولتی‌تر کرد. زمانی که مطرح شد چرا شورای پول و اعتبار دولتی‌تر شده است، عنوان شد که این تصمیم در جهت افزایش قدرت بانک مرکزی بوده است. به عبارت دیگر، تلقی آنها این بود که حضور وزرا به جای معاونین آنها - که بیشتر جنبه کارشناسی داشتند و نسبت به رئیس کل رتبه بالایی نداشتند - شورا را تقویت می‌کند، در حالی که عملاً شورای پول و اعتبار تقویت نشد. به نظر می‌رسد مجمع عمومی بانک مرکزی باید وظایف خود را داشته باشد و شرکت بخش‌های غیردولتی در مجمع عمومی با ساختار بانک مرکزی و ساختار شرکتی هماهنگی ندارد.

یک عملکرد مناسب، استفاده کند.

سؤالی که مطرح می‌شود این است که قوه مجریه بر اساس منافع آنی ناشی از اجرای سیاست، چگونه عمل می‌کند؟ بنابراین، اگر بانک مرکزی جزئی از قوه مجریه باشد، قوه مجریه برای یک عملکرد خوب نیازمند است که سیاست‌های درستی را اعمال کند.

**دکتر اثنی‌عشری:** اعمال سیاست‌های مناسب جزء دستور کار تمام مسئولین است، اما باید این سیاست‌های خوب و مناسب را تعریف کرد. حکم عقل این است که باید ماهیت و اجرای این سیاست‌ها خوب باشد. حکم عقل مورد تصویب و عین شرع است. خوب بودن سیاست‌ها تفسیری است و قانون باید آن را مشخص کند. اگر در قوانین برای آنها مصداقی نیامده باشد، قوانین شرعی حاکم است. قانون چگونگی تنظیم سیاست‌های خوب را تعیین می‌کند که طبق آن مجلس شورای اسلامی که نمایندگان زبده و نخبه مردم هستند، خوب بودن سیاست را مشخص می‌کنند. ممکن است با توجه به محدودیت‌های زمانی و مکانی، سیاست‌هایی که در یک دوره تصویب می‌شوند، سیاست‌های خوبی نبوده و نیازمند اصلاحات باشند که این امر به عهده مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

به نظر می‌رسد بهترین صورتی که می‌توان برای بانک مرکزی فعلی تصور کرد - که سیاستگذار و ناظر باشد و به امور تصدی، از جمله چاپ اسکناس و اعمال ارزی، بپردازد - این است که ساختار آن در درون قوه مجریه پیش‌بینی شود. قانونگذار این اختیار را در چهارچوب قوه مجریه به بانک مرکزی می‌دهد.

**دکتر جلالی نائینی:** این وظایف به علت تخصص بانک مرکزی به آن واگذار شده است و تخصص بانک مرکزی به موازات حاکمیت دولت پیش می‌رود.

**دکتر اثنی‌عشری:** ممکن است در مورد تخصص ویژگی‌ای پیش‌بینی شود که بر اساس آن، تخصص به نهاد دیگری واگذار شود و بر عهده بانک مرکزی نباشد.

**دکتر جلالی نائینی:** اگر این طور است، ضرورت بانک مرکزی چیست؟

**دکتر اثنی‌عشری:** ضرورت بانک مرکزی، همان طور که قانونگذار

**دکتر اثنی‌عشری: مفهوم استقلال بانک مرکزی، استقلال از حاکمیت نیست. بانک مرکزی در درون حاکمیت قرار دارد و نقش آن در قبال حاکمیت نسبت به سایر سازمان‌هایی که آنها نیز در درون حاکمیت قرار دارند بسیار بیشتر است**

جهان و انسان از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ‌کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طوقی که در اصول بعدی می‌آید اعمال می‌کند.

**دکتر عادل:** اصول بعدی در چه موردی است؟

**دکتر اثنی‌عشری:** اصول بعدی در مورد سایر قوا و نهادهای ذی‌ربط نظیر مجلس است.

**دکتر عادل:** اگر حاکمیت از آن مردم باشد و مردم نیز از طرق مختلفی که در این قانون پیش‌بینی شده اعمال حاکمیت کنند، می‌توان نتیجه گرفت که قوه مجریه تنها شکل اعمال حکومت نیست و کل نظام باید این حاکمیت را اعمال کند. بنابراین بانک مرکزی در چهارچوب کل نظام قرار دارد و نه فقط در چهارچوب قوه مجریه. به عبارت دیگر، استقلال بانک مرکزی می‌تواند در چهارچوب نظام، محقق شود. می‌توان این‌گونه تعبیر کرد که بانک مرکزی از قوه مجریه مستقل است ولی در چهارچوب نظام عمل می‌کند ولی تحت یکی از ارکان آن قرار دارد.

**دکتر جلالی نائینی:** سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا طبق قانون اساسی قوه مجریه ملتزم به اجرای سیاست‌های مؤثر می‌باشد و آیا ملتزم به حاکمیت خوب است؟

در واقع برای تصمیم‌گیری دو سیستم متمرکز و غیرمتمرکز وجود دارد. در اقتصاد ایران الگوی غیرمتمرکز<sup>۲۰</sup> و الگوی تصمیمات اجتماعی<sup>۲۱</sup> مطرح می‌شوند. صاحب‌نظران معتقدند که تحت شرایط ایده‌آل نتایج این دو الگو یکسان است و این نتیجه حداکثر شدن رفاه اجتماعی می‌باشد.

اگر بانک مرکزی جزئی از قوه مجریه باشد، لازم است که قوه مجریه از کارشناسان پولی بانک مرکزی و نظارت آنها در جهت داشتن

پولی و بانکی عنوان کرده، همان هدف بانک مرکزی یعنی حفظ ارزش پول می‌باشد.

**دکتر جلالی نائینی:** تخصص کارشناسی بانک مرکزی حکم می‌کند که این وظایف به این نهاد واگذار شود. بر این اساس، استقلال نیز نظیر سیاست پولی باید در بُعد تخصصی و کارشناسی تعریف شود. استقلال بانک مرکزی نیازمند کارشناسانی است که بتوانند شرایط اقتصادی را به خوبی شناسایی کنند و بر اساس مقتضیات، سیاست مناسب را اعمال کنند. بنابراین زمانی که از استقلال بانک مرکزی سخن به میان می‌آید، توجه به این مسئله مهم است. در الگوی غیرمتمرکز و یا الگوی برنامه‌ریزی مرکزی اگر فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در سطح کارشناسی و بر اساس دانش و مقتضیات باشد، فرقی نمی‌کند که حاکمیت در چه سطحی باشد.

در تئوری‌های اقتصادی نظیر تئوری ناسازگاری بین‌زمانی<sup>۳۳</sup> که اهداف کوتاه‌مدت را جایگزین اهداف بلندمدت می‌کند، اگر فرقی بین سیستم‌های غیرمتمرکز و متمرکز نباشد، برای ساختار سازمانی فرقی نمی‌کند که حاکمیت در اختیار دولت باشد یا مجمع عمومی. ادبیات ناسازگاری بین‌زمانی در کشورهای (مانند آمریکا) مطرح شده است که ساختار بانک مرکزی آنها غیرمتمرکز می‌باشد. بنابراین این ساختار برای پوشش اهداف بانک مرکزی کافی نمی‌باشد.

**دکتر نیلی:** در خصوص بحثی که آقای دکتر اثنی‌عشری مطرح کردند، از متن برخی از اصول قانون اساسی استخراج می‌شود که یکی از عرصه‌های شئون اجتماعی انسان‌ها، حفظ دارایی‌های آنهاست که در قانون صراحتاً حفظ آن به عهده بانک مرکزی گذارده شده است. بنابراین هر گونه سیاست یا اقدامی که، خواسته یا ناخواسته، به تصرف در دارایی مردم منجر شود، فقط در مواقع اضطرار عملی است. روال تشخیص این اضطرار باید مشخص باشد و این اضطرار باید موقت باشد. در واقع این کار یک امر حاکمیتی است و در درون قوه مجریه

**دکتر اثنی‌عشری: طریق دخالت در مالکیت و ارزش دارایی مردم در قانون اساسی پیش‌بینی شده است. بنابراین اگر قرار باشد که در آن تصرفی واقع شود می‌بایست، طبق احکام شرع، ضرورت آن احساس شده و برای این ضرورت احکام موقتی و ثانویه در نظر گرفته شود**

قرار ندارد.

به لحاظ کارشناسی نباید پیامد طبیعی افزایش حجم پول، تصرف در دارایی‌های مردم باشد. بنابراین هر تعریفی از استقلال بانک مرکزی باید این بُعد را در درون خود داشته باشد و این بُعد با اصول قانون اساسی کاملاً سازگار است.

**دکتر جلالی نائینی:** اگر بانک مرکزی با سیاست‌هایی که کارشناسی نشده است، سیاست تورمی را اعمال کند، عده‌ای ضرر می‌کنند.

**دکتر عادل:** بر این اساس، ممکن است تلقی دولت این باشد که بانک مرکزی دچار اشتباه شده و در اعمال این سیاست‌ها دخالت کند.

**دکتر نیلی:** من فکر می‌کنم منظور آقای دکتر اثنی‌عشری این است که دانش اقتصاد حلقه مفقوده می‌باشد. اگر بانک مرکزی، حتی با در اختیار داشتن تمام لوازم و اختیارات، به لحاظ تصمیم‌سازی و توان کارشناسی از بلوغ کافی برخوردار نباشد، می‌تواند این سیاست‌ها را به نحو معیوبی انجام دهد و دچار ناسازگاری زمانی شود. بنابراین برای صیانت از دارایی مردم لازم است که بانک مرکزی توان کارشناسی قوی‌ای داشته باشد و در فرآیند تصمیم‌سازی از استقلال کافی برخوردار باشد.

**دکتر جلالی نائینی:** این الگویی که آقای دکتر نیلی مطرح فرمودند، مکمل این بحث است. اگر فرقی نداشته باشد که از الگوی متمرکز استفاده شود و یا الگوی غیرمتمرکز باید تأکید روی الگوی پایه‌ای قرار گیرد.

آقای دکتر نیلی الگوی حقوق مالکیت<sup>۳۴</sup> را مطرح می‌کنند که با فرمایشات آقای دکتر اثنی‌عشری سازگار است و اینکه بانک مرکزی نباید دارایی مردم را تحت تأثیر قرار دهد. نظر من این است که ممکن است این اتفاق صورت گیرد و عده‌ای ضرر کنند که در اینجا بحث عدالت مطرح می‌شود.

**دکتر عادل:** سؤال من این است که آیا می‌توانیم بر اساس قانون اساسی دولت را از حاکمیت جدا کنیم؟ دولت یکی از شئون حاکمیت است که لزوماً اختیارات عام حاکمیت را که می‌تواند بر اموال مردم مسلط باشد، ندارد. از آنجا که قوه مجریه همان دولت است، نمی‌تواند بر اساس اصل ۵۶ اختیار دخالت در اموال مردم را داشته باشد. در این راستا، بانک مرکزی به وجود آمده که کار تخصصی انجام دهد و باید



تصویب شود که حاکمیت مجاز است در دارایی مردم تصرف کند؛ برای مثال شورای نگهبان عنوان کرده که بانک مرکزی نمی‌تواند در نرخ سود بانکی دخالت کند. در برابر این مسأله می‌توان این‌گونه استدلال کرد که حاکمیت و دولت از یکدیگر مجزا می‌باشند و حاکمیت حق این دخالت را دارد ولی دولت اجازه دخالت ندارد. بنابراین نیاز است بین دولت و حاکمیت تفکیک صورت گیرد.

**دکتر جلالی نائینی:** دولت می‌تواند در نرخ سیاستی<sup>۲۴</sup> دخالت کند ولی لزوماً نمی‌تواند در نرخ که مردم بر اساس آن به دادوستد می‌پردازند دخالت کند. نرخ سود بانکی، هم نرخ سیاستی و هم نرخ بازار است. به نظر می‌رسد که نیاز است این دو را از یکدیگر تفکیک نمود؛ به این صورت که نرخ که بانک مرکزی تعیین می‌کند با نرخ بازار متفاوت باشد. می‌توان قائل شد که دولت در نرخ سیاستی دخالت کند ولی اجازه دخالت در نرخ بازار را ندارد.

**دکتر نیلی:** تفسیری که شورای نگهبان از قانون اساسی دارد، مشخص و روشن است. من این مطلب را با دو قرینه توضیح می‌دهم. قرینه اول اینکه شورای نگهبان می‌گوید که طبق اصل ۶۰ قانون اساسی اعمال حاکمیت در حوزه قوه مجریه باید از طریق رئیس‌جمهور انجام شود.

از طرفی در اصل ۸۵ قانون اساسی آمده است که قانونگذاری منحصرأ در اختیار مجلس است و مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند.

امور تخصصی‌اش از دخالت دولت کاملاً مستقل و مصون باشد. اگر بتوانیم بر اساس این اصول استخراج کنیم که دولت عین و تمام حاکمیت نیست و بخشی از شئون حاکمیت است، شاید بتوان به این استقلال دست یافت.

**دکتر اثنی عشری:** دولت بخشی از حاکمیت نظام و مجری آن است. اما اینکه حاکمیت نظام باید در چه بخش‌هایی اعمال شود، توسط حاکمیت نظام تعیین می‌شود. لذا آنچه که قانون اساسی به‌عنوان اختیارات به عهده دولت گذاشته است، مشخص می‌باشد. عقل حکم می‌کند که اگر تکلیفی را به عهده نهادی گذاشتیم، لوازم، اختیارات و بازوی تخصصی قوی در بُعد کارشناسی را برای آن فراهم کنیم.

آنجایی که ممکن است حقوق مردم تحت تأثیر قرار بگیرد و مسأله استقلال بانک مرکزی مطرح می‌شود، در چند بخش عمده تعریف می‌گردد:

- منابع بانک‌ها: منابع بانک‌ها باید سازوکار تصمیم‌گیری را مشخص کند. این منابع باید به مسیر صحیح تصمیم‌گیری هدایت شوند و با سایر بخش‌ها هماهنگ باشند. این منابع نباید بخشی از بودجه دولت تلقی شده و تصمیمات دولت روی آن تأثیرگذار باشد.

- سیاست‌های پولی: دخالت دولت در سیاست‌های پولی باید مشخص باشد. سیاست‌های پولی باید اقتصاد را به نقطه صحیح سوق دهد و به ضرر و زیان مردم منجر نشود.

- انتشار پول: این بحث به هدایت و مدیریت منابع بانک مرکزی می‌پردازد. بانک مرکزی نباید بر اساس تصمیمات اداری مجبور به انتشار پول شود.

به نظر من این سه شأن در قانون دیده می‌شود. به عبارت دیگر شأن منابع بانک‌ها و چگونگی مدیریت آنها، شأن سیاست‌های پولی و اعمال آنها که در شورای پول و اعتبار متجلی می‌شود و شأن انتشار پول بانک مرکزی و پول پر قدرت و دلایل انتشار آن باید در بعد کارشناسی به منصفه ظهور برسد.

**دکتر جلالی نائینی:** آیا قوانینی داریم که ناظر بر این فعالیت‌ها باشد؟

**دکتر عادل:** ممکن است بر اساس اصولی که عنوان شد، قانونی



## دکتر اثنی‌عشری: ضرورت بانک مرکزی، همان‌طور که قانونگذار پولی و بانکی عنوان کرده، همان هدف بانک مرکزی یعنی حفظ ارزش پول می‌باشد



در قانون برنامه چهارم نیز هر جا سخن از تصمیم‌گیری، دستورالعمل و تعیین به میان آمده و به عهده شورای پول و اعتبار گذارده شده، شورای نگهبان تفسیر می‌کند که یا مربوط به اصل ۸۵ است و یا در حوزه اعمال قوه مجریه است که به اصل ۶۰ مربوط می‌شود.

اصل ۱۱۳ قانون اساسی نیز می‌گوید که پس از مقام رهبری، رئیس جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود بر عهده دارد.

قرینه دوم اینکه، در رابطه با این دو ماده از برخی اعضای شورای نگهبان سؤال شد که در قانون پولی و بانکی آمده است که بانک مرکزی در بعضی شرایط می‌تواند رأساً تصمیم‌گیری کند، پس به چه دلیل شما به استناد اصول ۶۰، ۸۵ و ۱۱۳ آنجایی که شورای پول و اعتبار اجازه تصمیم‌گیری دارد، مصوبه را بر می‌گردانید؟ شورای نگهبان عنوان کرد که ما هنوز وارد بحث قانون پولی و بانکی نشده‌ایم. هر زمان که اصلاحیه این قانون را ارائه دهید، ما به‌طور مستقیم می‌گوییم که در چه مواردی مخالف این قانون هستیم و علت اینکه تاکنون متعرض این قانون نشده‌ایم این است که اصلاحیه‌ای در آن صورت نگرفته است.

ظاهراً تفسیر شورای نگهبان این است که این ورود، ورود اولیه می‌باشد. بنابراین هر جا که مجلس وارد بحث تعیین و تصمیم‌گیری شود، شورای نگهبان عنوان می‌کند که شورا شأن تصمیم‌گیری ندارد و طبق اصل ۶۰، نافذبودن یک قانون را باید رئیس جمهور تأیید کند. همچنین طبق اصل ۸۵ می‌گویند که قانونگذاری به عهده قوه مقننه است.

**دکتر عادل:** چگونه است که شورای عالی اداری که به موجب آن رئیس جمهور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را منحل کرد می‌تواند از این لحاظ جایگزین مجلس شود؛ به این معنی که مجلس یک قانونی را تصویب و شورایی آن را لغو کند.

**دکتر نیلی:** در اینجا رئیس جمهور شأنیت دارد نه شورای عالی اداری.

**دکتر عادل:** شورای عالی اداری توانسته سازمان‌هایی که به موجب قانون به وجود آمده‌اند را ادغام یا منحل نماید. بنابراین اگر مجلس سازمانی را بر اساس قانون، به طوری که با اصل ۸۰ در مغایرت نباشد، برای تصمیم‌گیری به وجود آورد، این امر نباید به معنای دخالت در کار مجلس تلقی شود.

**دکتر اثنی‌عشری:** علی‌رغم قانون بودن بعضی از موارد، شورای نگهبان به صورت ماهوی وارد آن می‌شود. در قانون اساسی صراحتاً آمده است که مسئولیت امور اجرایی برنامه و بودجه مستقیماً به عهده رئیس جمهور می‌باشد. بر این اساس می‌توان این‌گونه استنباط کرد که رئیس جمهور می‌خواهد به نحوه دلخواه خود آن را اداره کند. لذا برای مثال انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی خلاف قانون نمی‌باشد.

از طرف دیگر، آنچه را که قانون تصویب کرده، فقط از طریق قانون قابل لغو است. نمایندگان مجلس در پی این بودند که برای تغییر این قانون باید قانون دیگری آورده شود و یا برای مثال اگر قانونی خلاف شرع باشد، شورای نگهبان مرجعی است که باید آن را مشخص کند. قانونگذار در مراحل مختلف قائل به تغییر نبود و نام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را ذکر می‌کرد اما اخیراً معاون برنامه‌ریزی را نام می‌برد.

**دکتر نیلی:** پیشنهاد من این است که بحث را به دو شکل ادامه دهیم. یکی اینکه بررسی کنیم آیا ظرفیت حقوقی کشور اجازه می‌دهد، به‌رغم تفسیر شورای نگهبان، بتوان مصوبه شورای پول و اعتبار را (که ثقل همان سه شأن ذکر شده است) از منظر حفظ دارایی‌های مردم محقق کرد. یکی دیگر اینکه مجلس لایحه یا طرحی را تصویب کند که چنانچه در شورای نگهبان رد شد، مجمع تشخیص مصلحت آن را اصلاح و تصویب کند.

**دکتر اثنی‌عشری:** الگوی من قانون پولی و بانکی است. طبق بند الف ماده ۳ قانون پولی و بانکی، امتیاز انتشار پول رایج کشور در انحصار دولت است و این امتیاز، با رعایت مقررات این قانون، منحصراً به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران واگذار می‌شود. بانک مرکزی داخل قوه مجریه قرار دارد. قوه مجریه مسئول سیاست‌های پولی و مالی و حفظ حقوق مردم است. برای آنکه اصول سازماندهی و کارشناسی، به‌عنوان محور، در کشور اعمال شود، قانون باید مشخص

۳۵ هزار میلیارد ریال است.

**دکتر جلالی نائینی:** بنابراین سقف پایه پولی را می‌توان این‌گونه تعبیر کرد که با این وجود که مالیات تورمی تحت عنوان مالیات از مردم اخذ می‌شود، ولی حد و حدود آن باید مشخص باشد، و باید متناظر با آن، طیفی برای نرخ رشد پایه پولی در نظر گرفته شود.

**دکتر نیلی:** فرآیند انتصاب و عزل رئیس کل هیچ منافاتی با این قضیه ندارد.

**دکتر عادل:** پیشنهاد من این است که بحث را حداقلی پیش ببریم. به عبارت دیگر وارد بخش‌های قانون نشویم، زیرا ممکن است این کار به نفع بانک مرکزی نباشد.

**دکتر اثنی‌عشری:** ما در بررسی قوانین نیز همین کار را انجام دادیم؛ به این معنی که به حداقل اکتفا کرده و ایرادهای جزئی را کنار گذاشتیم.

**دکتر عادل:** من فکر می‌کنم بهتر است استراتژی ما حداقلی باشد. آیا بحث فرآیند انتصاب رئیس کل در این موارد مطرح شده است؟

**دکتر نیلی:** بحث مطرح شده این است که برای اصلاح یک مورد، به مورد دیگری متعرض شده‌اند. ساختار مجمع نباید تغییر کند، اما فرآیند انتصاب و از آن مهم‌تر عزل رئیس کل باید تغییر کند.

**دکتر عادل:** دولت نمی‌تواند در دارایی‌های مردم دخالت کند، بنابراین بانک مرکزی می‌تواند به نحو غیرمستقیم این کار را انجام دهد.

**دکتر جلالی نائینی:** اگر بگوییم دولت حق دخالت در دارایی مردم را ندارد، ممکن است با بالا رفتن نرخ ارز، انتظارات تورمی افزایش یابد و عده‌ای ضرر کنند. بنابراین اگر بخواهیم آن را به صورت کلی تعبیر کنیم، ممکن است بعضی از اختیارات را از سیاستگذار سلب کند. از این رو، این اصل باید به گونه‌ای مطرح شود که این تبعات را نداشته باشد.

**دکتر اثنی‌عشری:** به نظر می‌رسد که تعیین نرخ، بخشی متفاوت از موضوع‌های مطرح شده می‌باشد.

**دکتر جلالی نائینی:** در مورد افزایش نرخ ارز، ممکن است عده‌ای این‌گونه تعبیر کنند که بانک مرکزی سیاستی را اتخاذ کرده که معیشت

**دکتر نیلی:** برای صیانت از دارایی مردم لازم است که بانک مرکزی توان کارشناسی قوی‌ای داشته باشد و در فرآیند تصمیم‌سازی از استقلال کافی برخوردار باشد

کند که کدام سازمان این اصول را اجرا نماید. اصل وجود آن باید مورد پذیرش قرار گیرد و قانونگذار باید احکام آن را بیان کند و نباید در قانونگذاری افراط کند. تلقی بر این است که دخالت دولت در امور بانک مرکزی به نوعی قوی کردن بانک مرکزی است، در حالی که این کار باعث تضعیف بخش پولی و استقلال می‌شود.

**دکتر جلالی نائینی:** باید این را بررسی کرد که آیا جایگاه بانک مرکزی در قوه مجریه قرار دارد؟

**دکتر عادل:** به نظر می‌رسد هیچ راهی ندارد که ما بگوییم دولت بخشی از حاکمیت است و لزوماً دولت یا قوه مجریه نمی‌تواند بر شئون کلی مردم در همه احوال، از جمله دارایی‌های‌شان، دخالت کند. در نتیجه بانک مرکزی در کنار دولت می‌تواند در درون حاکمیت باشد.

**دکتر نیلی:** بر اساس ترتیبات موجود این قانون می‌گوید که انسان‌ها بر زندگی خودشان حاکمیت دارند و ما باید به سه شأن سپرده‌های مردم، دارایی‌های مالی<sup>۲۵</sup> مردم و همچنین سیاستگذاری - که بخشی از ورود دولت به شئون مردم است - قائل باشیم. هر سیاستی که به کاهش دارایی‌های مردم منجر شود، باید ثانویه و بنابر اضطرار و موقت باشد.

**دکتر جلالی نائینی:** اگر مالیات تورمی را در نظر بگیرید، آیا دولت برای اخذ مالیات به دریافت تأییدیه قانونی نیاز ندارد؟ اگر تورم نوعی مالیات است باید مجوز داشته باشد.

**دکتر نیلی:** مالیات تورمی، روزانه و از محل افزایش پایه پولی گرفته می‌شود و تنخواه‌گردان خزانه عملاً مالیات تورمی است.

**دکتر عادل:** منظور این است که مجلس یک هدف و سقفی را برای آن مشخص کند.

**دکتر نیلی:** عملاً این اتفاق صورت می‌گیرد و دولت می‌تواند تا سقف ۲ درصد از بودجه به حساب خزانه بدهکار باشد که در حال حاضر حدود





محدودیت‌های قانونی و شرایط فعلی، سیستم متمرکز را در پیش گرفته و بررسی کنیم در این سیستم، در راستای اجرای سیاست پولی مناسب، چه اقداماتی باید صورت گیرد. این مسئله به فرآیند تصمیم‌گیری مربوط می‌شود.

**دکتر اثنی‌عشری:** در مورد فرآیند انتصاب رئیس کل بانک مرکزی، در پیش‌نویس اصلاح قانون بانک مرکزی، این‌گونه آمده که بانک مرکزی جزئی از قوه مجریه است. رئیس آن توسط رئیس جمهور انتخاب می‌شود و رئیس جمهور مسئول سیاست‌های مالی و پولی کشور است. اقتضای سیاست‌های مالی و پولی و احکام قانون پولی و بانکی این است که این دو سیاست به نحوی هدایت شوند که برای هم خلل و اشکالی ایجاد نکنند.

همان‌طور که رئیس جمهور سیاست‌های مالی را به درستی و به نحو تخصصی توسط ارکان ذی‌ربط اداره می‌نماید، باید به اداره سیاست‌های پولی نیز بپردازد. در این صورت، رئیس جمهور، رئیس کل بانک مرکزی را تعیین می‌کند. اما رویکرد مجلس متفاوت است. در مواد ۸۰ و ۸۱، نحوه انتخاب رئیس کل بانک مرکزی به گونه دیگری عنوان شده است. به این صورت که برای مجمع عمومی ترکیب ۱۲ نفری در نظر گرفته شده است؛ به نحوی که آنها یک نفر غیر از

مردم را تحت تأثیر منفی قرار داده است. اگر بخواهیم بر اساس رویکرد حقوق مالکیت به مسئله بانک مرکزی بپردازیم، نمی‌توان این مسائل را حل کرد.

**دکتر عادل:** ما می‌توانیم شأن رئیس جمهور را از شأن دولت متمایز کنیم؛ به گونه‌ای که برای رئیس جمهور این شأن را قائل شویم که انتصاب رئیس کل بانک مرکزی را انجام دهد و رئیس مجمع عمومی بانک‌ها به‌عنوان رئیس صاحبان سهام باشد، تا در این راستا از کار تخصصی و استقلال بانک مرکزی حمایت کند. ولی دخالت ارکان دولت از جمله وزارتخانه‌ها و وزرا را در کار بانک مرکزی محدود کنیم.

**دکتر نیلی:** همان‌طور که در جلسه گذشته بیان کردم، رئیس جمهور دو شأن دارد: رئیس قوه مجریه؛ و نفر دوم کشور بعد از مقام رهبری. شأن دوم، شأن اجرای قانون اساسی است. ایشان بر اساس آن شأن، اخطار قانون اساسی دادند.

**دکتر عادل:** اگر رئیس جمهور شأن ریاست مجمع را داشته باشد و انتصاب رئیس کل بانک مرکزی نیز به عهده او باشد، حتی اگر به تأیید مجلس مشروط شود، می‌توان از این شئون در جهت استقلال بانک مرکزی استفاده نمود. به عبارت دیگر، رئیس جمهور در آن شأن از این ارگان تخصصی که دولت برای کار انحصاری نشر اسکناس و چاپ پول به وجود آورده، حمایت کند.

**دکتر جلالی نائینی:** در واقع شما می‌گویید که با توجه به

**دکتر نیلی: هر سیاستی که به کاهش دارایی‌های مردم منجر شود، باید ثانویه و بنابر اضطرار و موقت باشد**

سهام است. صاحب سهام دولت است. بنابراین منطقی است که اعضای آن نمایندگان دولت و تعداد آنها حداقل (به میزان نیاز) باشد. درست است که در مجمع عمومی ترازنامه بانک مرکزی که یکی از مهم‌ترین اسناد اقتصادی کشور است، مورد بررسی قرار گیرد، ولی به این دلیل که جلسه مجمع فقط یک بار در سال تشکیل می‌شود، این بررسی اجمالی می‌باشد. از این رو، اگر ترکیب مجمع زیاد هم تخصصی نباشد، ضرری به مسائل دیگر نمی‌زند، زیرا معمولاً ترازنامه پس از تصویب در شورای پول و اعتبار به مجمع عمومی می‌رود. یعنی قبلاً در شورا بحث‌های تخصصی آن مطرح شده است.

اشکالی ندارد که رئیس مجمع عمومی، رئیس جمهور باشد. حتی به عقیده من این امر مطلوب است و احتمالاً شأن بانک را بالاتر می‌برد و از آنجا که وظایف مجمع مشخص است و در آن بحث سیاستی نمی‌شود، لذا حضور رئیس جمهور نه تنها اشکال ندارد بلکه مطلوب هم به نظر می‌رسد. به نظر من ساختار بانک مرکزی را که یک بنگاه دولتی است تغییر ندهیم.

**دکتر اثنی‌عشری:** پیش از برنامه چهارم، مجمع عمومی بانک مرکزی از وزیر اقتصاد، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزیر بازرگانی تشکیل شده بود. بعد از اینکه رئیس جمهور به این مجمع اضافه شد، برای فرد شدن تعداد آن، یکی از وزرا به انتخاب هیأت وزیران نیز اضافه گردید.

**دکتر نیلی:** البته نظر شورای نگهبان این است که به‌طور شکلی، در صورت تنفیذ مصوبه ما وارد محتوا نمی‌شویم. از این رو، اگر قانونی تنفیذ شود، مصون می‌ماند.

**دکتر عادل:** بنابراین اگر این ماده قانون برنامه چهارم عیناً تنفیذ شود رئیس جمهور در ریاست مجمع باقی می‌ماند. اما از طرف دیگر به این دلیل که مجمع عمومی نماینده صاحبان سهام است، حضور بخش خصوصی در این مجمع توجیه قانونی ندارد.

**دکتر نیلی:** یک نکته این است که نحوه انتخاب رئیس کل، تبصره ذیل ماده برنامه چهارم در مورد ترکیب مجمع عمومی است. در این صورت، این تبصره باید اصلاح شود.

در مورد ترکیب شورا، همان‌طور که مستحضر هستند، ماده ۸۱ می‌گوید که ترکیب شورای پول و اعتبار به شرح زیر تعیین می‌شود:

(۱) رئیس کل بانک مرکزی (رئیس شورا)

**دکتر عادل:** مجمع عمومی نماد استقلال بانک مرکزی نمی‌باشد، بلکه نماینده صاحبان سهام است. صاحب سهام دولت است. بنابراین منطقی است که اعضای آن افراد دولت و تعداد آنها حداقل (به میزان نیاز) باشد

خودشان را به‌عنوان رئیس کل به مجمع عمومی پیشنهاد کنند تا برای آن فرد حکم بزند و به تنفیذ رئیس جمهور برسد.

به نظر من بهتر است با همین مبنایی که مجلس گذاشته و مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار را در نظر گرفته، وارد بحث شویم و ترکیب مجمع عمومی را با در نظر گرفتن شورای پول و اعتبار بررسی کنیم.

**دکتر نیلی:** پیشنهاد من این است که بحث را در سه محور ترکیب مجمع عمومی، ترکیب شورای پول و اعتبار و همچنین فرآیند انتصاب و عزل رئیس کل ادامه دهیم.

**دکتر جلالی نائینی:** در مورد مسأله تصمیم‌سازی نیز صحبت کنیم.

**دکتر عادل:** تصمیم‌سازی در محور ترکیب شورای پول و اعتبار بررسی می‌شود.

**دکتر نیلی:** تکلیف آن تقریباً روشن است. دبیرخانه شورای پول و اعتبار در بانک مرکزی وظیفه تصمیم‌سازی را به عهده دارد.

**دکتر جلالی نائینی:** می‌توان این لایحه را این‌گونه تغییر داد که رئیس جمهور به جای تنفیذ حکم رئیس کل، او را تعیین کند، اما درجه استقلال او را در جهت تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی افزایش دهد.

**دکتر اثنی‌عشری:** ما یا باید ساختار شرکتی را بپذیریم که در این صورت فرآیند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی به عهده مجمع عمومی می‌باشد و یا ساختار را به ساختار غیرشرکتی تغییر دهیم که در این صورت رئیس جمهور تعیین می‌کند که چه نهادی باید این کار را انجام دهد.

**دکتر عادل:** در مورد مجمع عمومی اولین بحث این است که مجمع عمومی نماد استقلال بانک مرکزی نمی‌باشد، بلکه نماینده صاحبان

۲) وزیر امور اقتصاد و دارایی یا معاون آن

۳) معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور یا معاون آن

۴) دو تن از وزرا به انتخاب هیأت وزیران

۵) سه نفر دکترای اقتصاد با تخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید مجمع عمومی بانک

۶) دادستان کل کشور یا معاون وی

۷) رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن

۸) رئیس اتاق تعاون

۹) یک نفر نماینده بانک‌های خصوصی به انتخاب مدیران عامل بانک‌های خصوصی

۱۰) نمایندگان کمیسیون اقتصادی و برنامه و بودجه و موافقت مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر.

**تبصره ۱-** بانک مرکزی موظف است در اجرای قانون پولی و بانکی کشور سیاست‌های پولی و بانکی را پس از تصویب شورای پول و اعتبار ابلاغ و بر اجرای کامل آن نظارت نماید.

**تبصره ۲-** سه نفر کارشناس معرفی شده بایستی تمام وقت بوده و دارای حداقل ۱۵ سال سابقه کاری مرتبط با نظام پولی و بانکی و یا حداقل ۱۰ سال سابقه عضویت در هیأت علمی دانشگاه معتبر را در رشته‌های مرتبط باشند.

**تبصره ۳-** تصمیمات شورا با امضای رئیس شورا برای اجرا ابلاغ می‌شود.

**دکتر جلالی نائینی:** به نظر من بهتر است به تبصره ۲ این مورد اضافه شود که این سه نفر دارای تألیفات معتبر باشند.

**دکتر نیلی:** این ترکیب چند خوشه دارد که می‌توان در مورد هر خوشه به‌طور مستقل بحث کرد.

**دکتر عادل:** چهار نفر دولتی هستند (وزیر اقتصاد و دارایی - رئیس سازمان برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و دو تن از وزرا). چهار نفر بانکی هستند (رئیس کل و سه متخصص اقتصادی) که برای حفظ تعادل بهتر است که این سه نفر متخصص اقتصادی به انتخاب رئیس

کل تعیین شوند. همچنین شش نفر نیز بی‌طرف<sup>۲۶</sup> هستند (دادستان، رؤسای اتاق بازرگانی و اتاق تعاون، یک نفر نیز نماینده بانک‌های خصوصی و یک نفر نماینده کمیسیون که فضا ساز هستند).

**دکتر جلالی نائینی:** اگر انتخاب متخصصین اقتصادی به انتخاب رئیس کل باشد ممکن است بعد کارشناسی قضیه خدشه‌دار شود.

**دکتر عادل:** به دلیل اینکه این شورا بر اساس رأی تصمیم‌گیری می‌نماید، باید توازن قدرت رأی در اینجا رعایت شود. بنابراین باید به رئیس کل این اختیار داده شود که بتواند در برابر سایرین، قدرت اعمال نظر داشته باشد. البته این درست است که انتخاب این متخصصان حتماً باید بر اساس صلاحیت آنها صورت گیرد.

**دکتر جلالی نائینی:** این مسئله از آنجا اهمیت دارد که انتخاب متخصصان مناسب تنها سازوکار کنترل می‌باشد.

**دکتر عادل:** به نظر می‌رسد که توازن ترکیب شورای پول و اعتبار به نفع رئیس کل بانک مرکزی نیست زیرا از نظر تعداد در اقلیت قرار دارد. به نظر من بهتر است که تعداد متخصصان را به ۷ نفر افزایش دهیم تا مجلس متوجه شود که نظر مطرح شده خلاف مسائل سیاسی نیست و در جهت تخصصی کردن تصمیم‌گیری‌ها می‌باشد. در این راستا می‌توانیم یک نفر را به نمایندگی اتاق بازرگانی و اتاق تعاون در ترکیب قرار دهیم یا ترکیب را از ۱۴ نفر افزایش دهیم.

**دکتر جلالی نائینی:** می‌توانیم تعداد نمایندگانی که به این لایحه رأی دادند را افزایش دهیم. من فکر می‌کنم که بانک مرکزی نقش کمرنگ‌تری دارد و این نیاز احساس می‌شود که متخصصانی نظیر متخصصین ارزی و پولی در این ترکیب حضور داشته باشند.

**دکتر اثنی‌عشری:** به نظر من، برای تعیین اعضای شورای پول و اعتبار از بحث‌های قبلی که در مورد ضرورت بانک مرکزی و استقلال آن بود، تبعیت کنیم. به عبارت دیگر، بررسی کنیم که برای تأثیرگذاری بر بحث‌هایی که مطرح شد، کدام ترکیب مناسب‌تر است. تاکنون قانون صرفاً توازن بخشی را رعایت کرده بود؛ به نحوی که این ترکیب شامل ۷ تن از معاونین وزارتخانه‌ها بود تا در این راستا هر بخشی بتواند به اعتبار مورد نیاز خود دست یابد.

در ترکیبات بعدی نیز به همین صورت عمل شد. به این ترتیب



**دکتر اثنی‌عشری:** با توجه به اینکه من بیشترین سابقه حضور در شورای پول و اعتبار را دارم، می‌توانم بگویم که این کارشناس‌ها در ترکیب شورا نقش عمده‌ای نداشته‌اند.

**دکتر عادل:** زمانی که من رئیس شورای پول و اعتبار بودم، استقلال بانک مرکزی بیشتر احساس می‌شد. در ترکیب آن زمان، سه نفر از معاونین وزارت دارایی (آقایان فاطمی‌زاده، وهاجی و داوودی) حضور داشتند. علاوه بر آنها آقای خاموشی و معاونین جهاد، کشاورزی، صنایع سنگین، بازرگانی و سازمان برنامه نیز حضور داشتند. این کارشناسان در زمان رأی‌گیری در شورا از نظر تعداد آرای موافق کمک‌کننده بودند.

**دکتر جلالی نائینی:** ویژگی و مزیت نسبی این افراد، کارشناس بودن آنهاست.

**دکتر عادل:** نکته اصلی این است که این افراد هم از منظر کارشناسی و هم از منظر مدیریت جلسه مؤثرند.

**دکتر جلالی نائینی:** نظر من نیز این است که برای اتخاذ تصمیم مناسب لازم است که از کارشناسان متخصص در زمینه‌های مختلف استفاده شود. تعداد این کارشناسان نیز اهمیت دارد.

**دکتر عادل:** به عقیده من بهتر است که نماینده بانک‌ها به پیشنهاد کانون بانک‌ها و با تأیید رئیس کل انتخاب شود. بنابراین بهتر است که

که در زمان تصویب برنامه چهارم، دو تن از وزرا که توسط رئیس جمهور انتخاب شده بودند، هر دو مصرف‌کننده وجوه بودند. بنابراین به نظر من بهتر است که ساختار استقلالی را در نظر بگیریم و از بافت‌های حاکمیتی و تصمیم‌گیری برای تعیین چگونگی آنها استفاده نماییم.

باید بررسی کنیم که از منظر استقلال بانک مرکزی، این ترکیب باید به چه صورتی باشد. رئیس کل بانک مرکزی یک عضو ثابت و مهم است، بنابراین نمی‌توان راجع به آن بحث نمود. همچنین حضور وزیر بازرگانی و وزیر اقتصاد و دارایی در این ترکیب، برای هماهنگی بین بخش‌های پولی و مالی لازم می‌باشد. برای هماهنگی با سیاست‌های اقتصادی و سیاست‌های کلان، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نیز در این ترکیب در نظر گرفته می‌شود.

در ادامه بحث، باید به این مسأله پرداخته شود که از منظر تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در بُعد کارشناسی - و نه جناحی - چه افرادی باید در این ترکیب باشند. برای نظارت قانونی بر این مصوبات، حضور دادستان کل، یک نفر از مجلس و دیگر نمایندگان بخش‌هایی که در قانون اساسی آمده‌اند (نمایندگان دولت، به نوعی رئیس کل، وزیر بازرگانی، وزیر اقتصاد و دارایی و نمایندگان قوه مقننه و قوه قضائیه و بخش‌های اقتصادی از جمله بخش خصوصی که به‌عنوان اتاق بازرگانی در کشور دیده می‌شود و همچنین اتاق تعاون که یکی از بخش‌های اصل ۴۴ قانون اساسی است) ضروری می‌باشد. این ترکیب از لحاظ ساختاری کفایت می‌کند و برای هدایت بحث در بُعد تخصصی لازم است که متخصصینی به این ترکیب اضافه شوند.

**دکتر جلالی نائینی:** متخصصینی که بتوانند وضعیت و اطلاعات موجود را منتقل نمایند.

**دکتر اثنی‌عشری:** فرآیند کارشناسی در مورد طرح یا لایحه‌ای که در شورای پول و اعتبار مطرح می‌شود، در بانک مرکزی به طور کامل انجام شده و شورای پول و اعتبار آخرین حرف تخصصی در این زمینه را ارائه می‌دهد. اما از آن جهت که شورا می‌خواهد آن طرح یا لایحه را تصویب کند، باید برای شورا شأن کارشناسی در نظر گرفته شود. من در مورد تعداد کارشناسان و انتخاب آنها توسط رئیس کل، با نظر آقای دکتر عادل موافق هستم. البته در قانون برنامه چهارم آمده است که این کارشناسان به پیشنهاد رئیس کل و تأیید رئیس جمهور انتخاب می‌شوند.

**دکتر نیلی:** این مسأله هیچ‌گاه نقطه قوت شورا نبوده است.

تعداد کارشناسان را همان سه نفر در نظر بگیریم، ولی بحث تخصص آنها را کمی نکنیم. به عبارت دیگر می‌توانیم به جای لغت دکترا از کارشناس خبره استفاده کنیم.

**دکتر جلالی نائینی:** باید خبرگی کارشناس قابل احراز باشد.

**دکتری اثنی عشری:** می‌توان سابقه فرد را در نظر گرفت.

**دکتر جلالی نائینی:** در این صورت ممکن است فرد سابقه کار اداری داشته باشد.

**دکتر اثنی عشری:** در این راستا می‌توان سابقه کار در امور اقتصادی و بانکی را مدنظر قرار داد.

**دکتر عادل:** می‌توان همانند گذشته این کارشناسان را بر اساس تخصص تفکیک نمود.

**دکتر جلالی نائینی:** من فکر می‌کنم که حضور رئیس نظارت بر بانک‌ها در ترکیب کارشناسان ضروری است.

سخن من این است که حضور دو نفر کارشناس برجسته از بانک مرکزی ضروری است. تجربه نشان می‌دهد که اطلاعات کارشناسان بانک مرکزی بسیار غنی می‌باشد. بر این اساس، این ترکیب، اطلاعات غنی‌ای دارد و می‌توان این اطلاعات را بر مبنای چهارچوب الگوه تفسیر نمود.

بهتر است در انتخاب کارشناسان یک درجه آزادی وجود داشته باشد و صرفاً بر اساس انتخاب رئیس کل بانک مرکزی نباشد.

**دکتر نیلی:** بنابراین می‌توان این گونه گفت که حضور ۵ نفر از خبرگان امور پولی و بانکی که حداقل ۲ یا ۳ نفر آنها از کارشناسان برجسته بانک مرکزی باشند، در این ترکیب ضروری است.

**دکتر عادل:** اینکه سابقه مد نظر قرار گرفته، خوب است. بنابراین اگر بگوییم کارشناس برجسته که دارای حداقل ۱۵ سال کار مفید باشد، کفایت می‌کند.

**دکتر اثنی عشری:** از طرفی، از آنجا که هنوز رئیس کانون بانک‌ها شکل نگرفته است، می‌توان مدیرعامل یکی از بانک‌ها (خصوصی یا دولتی) را در نظر گرفت.

**دکتر عادل:** نظر من این است که عبارت به انتخاب رئیس کل بانک مرکزی را نیز به آن اضافه نمایم.

**دکتر جلالی نائینی:** چرا باید به انتخاب رئیس کل بانک مرکزی باشد؟

**دکتر اثنی عشری:** ما این وظیفه را به رئیس کانون بانک‌ها محول کرده‌ایم، اما از آنجا که این کانون هنوز شکل نگرفته است، این انتخاب باید توسط رئیس کل بانک مرکزی صورت گیرد.

**دکتر جلالی نائینی:** بنابراین می‌توانیم این مورد را اضافه کنیم که در صورت تشکیل کانون بانک‌ها، رئیس این کانون انتخاب این عضو را به عهده دارد.

**دکتر عادل:** بهتر است که فعلاً این مورد را اضافه نکنیم، زیرا وارد یک بحث جدید می‌شویم.

**دکتر جلالی نائینی:** ضمانت اجرایی اینکه رئیس بانک مرکزی بهترین مدیرعامل را انتخاب می‌کند چیست؟

**دکتر عادل:** ضمانت اجرایی آن این است که رئیس بانک مرکزی مسئولیت کار مسائل پولی و بانکی را به عهده دارد.

**دکتر اثنی عشری:** به هر صورت رئیس کل بانک مرکزی مسئول بخش پولی است و باید پاسخگو باشد. بر این اساس، باید ترکیب خود را طوری تنظیم کند که آرای لازم را برای تصویب قانونی کسب نماید. بنابراین زمانی که شورای پول و اعتبار قانونی را تصویب کند، هیچ کس نمی‌تواند رئیس جمهور را مسئول بداند.

**دکتر نیلی:** این مسئله دو ایراد دارد. یکی اینکه امتیازی<sup>۲۷</sup> به یکی از مدیران عامل داده می‌شود که این امتیاز به سایرین اعطا نمی‌شود. دوم اینکه این فرد لزوماً نمایندگی آن صنعت را ندارد.

**دکتر اثنی عشری:** در فکر من، مسأله نمایندگی مطرح نبود و بیشتر به این فکر بودم که ترکیب شورای پول و اعتبار چگونه باشد تا بتواند از وظایف بانک مرکزی صیانت کند. بیشتر این بُعد اهمیت داشت که این فرد از جناح بانک مرکزی نباشد ولی بتواند اطلاعات جزئی و روزانه را منتقل کند.

**دکتر جلالی نائینی:** اگر این فرد هر دو سال یک بار تغییر کند، به گونه‌ای این امتیاز قابل انتقال به سایرین است.

**دکتر نیلی:** پس نهایتاً ترکیب شورای پول و اعتبار شامل رئیس کل، وزیر اقتصاد و رئیس سازمان برنامه (سه نفر دولتی)؛ دادستان کل، دو نماینده مجلس، رئیس اتاق بازرگانی و رئیس اتاق تعاون و در بُعد کارشناسی مدیر عامل یکی از بانک‌ها به انتخاب رئیس کل بانک مرکزی می‌شود. کارشناسان را نیز می‌توان به دو صورت در نظر گرفت: ۵ نفر از خبرگان پولی و بانکی که حداقل دو نفر از آنها از کارشناسان برجسته بانک مرکزی با حداقل ۱۵ سال سابقه مفید تخصصی باشند؛ یا سه نفر از خبرگان پولی و بانکی که دو یا یک نفر از آنها از کارشناسان برجسته بانک مرکزی با حداقل ۱۵ سال سابقه مفید تخصصی باشند. البته تأیید این کارشناسان به عهده رئیس کل بانک مرکزی می‌باشد. اینکه کارشناس‌ها باید تمام‌وقت باشند نیز تبصره خوبی است.

**دکتر عادل:** به نظر من این تبصره را قرار ندهید.

**دکتر اثنی عشری:** فلسفه این کار این است که افراد مستقل باشند و حتی در مقابل پیشنهادهای بانک مرکزی نیز موضع بگیرند. کارمند بانک مرکزی کمتر به مخالفت می‌پردازد.

**دکتر نیلی:** به نظر من، فرآیند عزل از انتخاب بسیار مهم‌تر است. هر شخصی که به‌عنوان رئیس کل بانک مرکزی انتخاب شود می‌تواند تصمیم‌سازی کند به شرطی که از عزل خودش نگران نباشد. سازوکار عزل بر اساس از دست دادن صلاحیت‌ها یا حکم کیفری می‌باشد.

**دکتر عادل:** به نظر من، فرآیند انتصاب رئیس کل بانک مرکزی باید به انتخاب رئیس‌جمهور و تأیید مجلس یا یکی از کمیسیون‌ها و حکم رئیس‌جمهور باشد.

**دکتر اثنی عشری:** به عقیده من، این کار ساختار شرکتی را تغییر می‌دهد.

**دکتر عادل:** تأیید مجلس باعث می‌شود رئیس‌جمهور در تعیین فرد، مسائل دیگری غیر از ملاحظات دولتی و شخصی خود را مدنظر قرار دهد.

**دکتر اثنی عشری:** احتمالاً نظر مجلس به نظر جنابعالی نزدیک است. اما اگر بخواهیم بُعد کارشناسی سیاستگذاری بانک را تقویت کنیم، باید از شورای پول و اعتبار کمک بگیریم.

**دکتر عادل:** بنابراین همان روال سابق را ادامه می‌دهیم و نیازی به گرفتن تأییدیه از مجلس نیست.

**دکتر اثنی عشری:** اشکال ساختاری که خصوصاً در کشورهایی نظیر ایران وجود دارد این است که هنگامی که در ساختار اداری، رئیس به همراه چند نفر دیگر انتخاب می‌شود، در واقع فقط یک نفر منصوب شده است. پس نهایتاً رئیس‌جمهور تصمیم‌گیرنده است.

**دکتر عادل:** اگر رئیس کل مورد تأیید رئیس‌جمهور نباشد، نمی‌تواند به راحتی فعالیت کند. در زمان ریاست من، رئیس کل به تصویب هیئت دولت می‌رسید و رئیس‌جمهور این مصوبه را ابلاغ می‌کرد.

**دکتر اثنی عشری:** می‌توانیم برای آن یک قید قرار بدهیم. رئیس‌جمهور باید شخصی را که تخصص لازم را داشته و از نظر کارشناسی شخصیت مستقلی دارد، انتخاب کند.

**دکتر نیلی:** بنابراین رئیس کل بانک مرکزی به پیشنهاد مجمع عمومی و تأیید و حکم رئیس‌جمهور انتخاب می‌شود.

**دکتر عادل:** نکته‌ای که لازم است ذکر شود این است که علی‌رغم اینکه رئیس‌جمهور، رئیس کل را تعیین می‌کند ولی منافع رئیس کل به دلیل وظایف بانک مرکزی همواره و لزوماً با منافع رئیس‌جمهور همسان و منطبق نیست.

**دکتر اثنی عشری:** فرمایش شما کاملاً درست است، منتها حد آن به شخصیت رئیس کل و رئیس‌جمهور بستگی دارد.

**دکتر عادل:** افراد در فرآیند مدیریت سازمانی خودشان مؤثر هستند.

**دکتر نیلی:** بنابراین رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از میان متخصصین برجسته ذی‌ربط کشور به پیشنهاد مجمع عمومی و تأیید و حکم رئیس‌جمهور به مدت ۵ سال انتخاب می‌شود. همچنین قائم‌مقام وی توسط اعضای مجمع عمومی بانک تعیین و با حکم رئیس‌جمهور و تأیید و حکم رئیس‌جمهور برای مدت ۵ سال به این سمت منصوب می‌شود.

می‌کند. اگر بخواهیم بر این اساس در ایران عمل کنیم، رئیس کل اختیاراتی ندارد که توان پاسخگویی داشته باشد.

**دکتر اثنی‌عشری:** نهاد بررسی این عملکرد و مبنای آن باید مشخص باشد. الگوی بانک مرکزی آمریکا برای عزل چگونه است؟

**دکتر عادل:** به نظر من بهتر است از الگوی کشورهای دیگر در مورد عزل استفاده نکنیم. رئیس جمهور باید حق عزل داشته باشد. اگر این قدرت را نداشته باشد، در صورت مخالف بودن با آن ممکن است مانعی برای اجرای سیاست‌های پولی به وجود آورد. از این رو، ممکن است بانک مرکزی دچار مشکلاتی شود. برای مثال در زمانی که اهداف رئیس‌جمهور با اهداف وزیر خارجه ناهماهنگ بوده و رئیس‌جمهور قدرت عزل او را نداشته، وزارت امور خارجه از جایگاه خود عزل شده است. بنابراین من فکر می‌کنم که این کار ضرر بیشتری برای بانک مرکزی دارد.

**دکتر اثنی‌عشری:** در جلسه بررسی قانون بانکداری، همکاران اصرار داشتند که هیأت تخلفات بانکی را در نظر بگیریم. من با این مسأله مخالف بودم، زیرا برای مثال همان‌طور که رئیس‌جمهور، رئیس کل را انتخاب می‌کند باید بتواند او را عزل کند. فکر می‌کنم در پیش‌نویس، مطلبی را در مورد عزل عنوان کردیم.

**دکتر جلالی نائینی:** در زمانی رئیس‌جمهور اظهار می‌کند که رئیس بانک مرکزی بر اساس موازین اقتصادی عملکرد خوبی نداشته است. مشکل اینجاست که علی‌رغم اینکه عملکرد رئیس کل مناسب نیست ولی رئیس‌جمهور او را عزل نمی‌کند. این مسأله وجود یک روش ارزیابی برای عملکرد رئیس کل را توسط شورای پول و اعتبار ایجاد می‌کند.

**دکتر نیلی:** در حال حاضر، در بعضی از کشورها، رئیس کل بانک مرکزی به MPC<sup>۲۸</sup> گزارش ادواری می‌دهد. گزارش ادواری می‌تواند نماد عملکرد رئیس کل باشد.

**دکتر جلالی نائینی:** با توجه به اینکه شورای پول و اعتبار قدرت سیاستگذاری دارد، می‌تواند عملکرد رئیس کل را مورد ارزیابی قرار دهد و بر اساس آن، اطلاعاتی را در اختیار رئیس‌جمهور بگذارد. رئیس‌جمهور نیز می‌تواند بر اساس این گزارش در مورد عزل یا ابقای رئیس کل در سمتش تصمیم‌گیری کند.



**دکتر عادل:** به نظر من، باید این دو را از هم تفکیک نمود و قائم‌مقام به پیشنهاد رئیس کل معرفی گردد.

**دکتر نیلی:** انتخاب دبیر کل نیز بر عهده مجمع عمومی بانک است.

**دکتر اثنی‌عشری:** انتخاب قائم‌مقام نیز همان فرآیند را دارد ولی فرآیند انتخاب دبیر کل، پیشنهاد مجمع را ندارد. دبیر کل به پیشنهاد رئیس کل و تأیید مجمع و حکم رئیس کل تعیین می‌شود.

**دکتر نیلی:** نظر همکاران بانکی این است که عزل در صورت فقدان صلاحیت و خودبه‌خودی صورت می‌گیرد.

**دکتر اثنی‌عشری:** باید این فقدان صلاحیت در جایی تأیید شود.

**دکتر نیلی:** فرد باید حکم را دریافت کند که به خاطر فقدان صلاحیت عزل شده یا دوره ریاست او پایان یافته است.

**دکتر اثنی‌عشری:** تأیید و یا رد صلاحیت حکم قضایی نیست. حکم قضایی فرد را از فعالیت‌های اجتماعی محروم می‌کند.

**دکتر جلالی نائینی:** استاندارد بانک‌های مرکزی عملکرد را بررسی

**دکتر اثنی‌عشری:** در بحثی که راجع به ساختار بانک مرکزی صورت گرفت، مشخص شد که از نظر حقوقی رئیس‌جمهور مسئولیت بانک مرکزی را به عهده دارد. این نکته در شرایط انتصاب رئیس کل نیز روشن است. لذا گرفتن عزل از رئیس‌جمهور، پاسخگویی او را تضعیف می‌کند.

نکته دیگر، بحث صلاحیت شورای پول و اعتبار است. تاکنون فقط در مورد ساختارها صحبت شد، اگر بخواهیم عملکرد هر نهاد را مورد بررسی قرار دهیم ابتدا لازم است که اختیارات آن را در قانون در نظر گرفته و در صورت نیاز، در آنها تجدید نظر کنیم. به نظر می‌رسد که بر اساس مواد قانون پولی و بانکی اختیار قانونگذاری و سیاستگذاری بانک مرکزی تا حدی تضعیف شده است. باید در مورد مواد ۲۹ و ۳۰ و ۳۱ قانون پولی و بانکی تجدیدنظر کنیم و در مورد اعلام نظر تخصصی راجع به عملکرد بانک مرکزی و ارتباط آن با شورای پول و اعتبار ماده‌ای را اضافه نماییم.

**دکتر جلالی نائینی:** تشخیص و ارزیابی از عملکرد می‌تواند به‌عنوان یک سازوکار اطلاع‌رسانی مطرح شود.

**دکتر اثنی‌عشری:** به نظر می‌رسد این امر، کار مشکلی باشد. این گونه که تاکنون پیش رفته‌ایم، در واقع تغییراتی را در قانون فعلی به وجود آوردیم. نظر شورای بازنگری قوانین بانک مرکزی تقریباً همین است. اما مجلس این موضوع را نپذیرفت. نظر برخی افراد آن است که بانک مرکزی به علت استقلال، حاکمیت و حفظ منافع مردم باید از قوه مجریه خارج و زیر نظر قوه مقننه به فعالیت بپردازد. من مخالف این نظر هستم، زیرا به نظر من این عمل کارکرد واقعی نخواهد داشت. راه حل من این است که سازوکاری را تعبیه کنیم تا قوه مجریه نتواند در کار بانک مرکزی تعدی کند که این کار به عهده شورای پول و اعتبار است.

**دکتر عادل:** من فکر می‌کنم که این تغییر مورد پذیرش دولت و مجلس قرار گیرد.

**دکتر جلالی نائینی:** ویژگی و مزیت این طرح چیست؟

**دکتر عادل:** مزیت آن این است که در هم‌ریختگی مجمع عمومی را سامان می‌دهد و آن را منسجم می‌کند. به عبارت دیگر نسبت به سابق مجمع عمومی را کوچک‌تر کرده و شأن مجمع را از سطح وزیر دارایی

به رئیس‌جمهور تغییر داده است. مزیت دیگر اینکه شورای پول و اعتبار را از مجمع متمایز کرده است. همچنین ثقل سیاستگذاری، شورای پول و اعتبار شده است. در واقع Fine-Tune صورت گرفته است.

**دکتر جلالی نائینی:** این اقدام باید موقعیت بانک مرکزی را بهبود ببخشد و اختیارات و پاسخگویی بانک مرکزی را افزایش دهد. از طرفی باید یک سری انگیزه‌های خودجوش به وجود آورد که بانک مرکزی بر اساس این انگیزه‌ها به نحو مناسب عمل نماید.

**دکتر عادل:** در تأیید فرمایشات شما و آقای دکتر نیلی بهتر است این گونه تصمیم‌گیری نماییم که شورای پول و اعتبار سالانه هدفی را معین کند و دولت اجازه نداشته باشد که خارج از این هدف، چیزی را به بانک مرکزی دیکته کند. در حقیقت آن را تکلیف دوگانه بانک مرکزی قرار دهیم. به عبارت دیگر بانک مرکزی به هدفگذاری کمی بپردازد و دولت نیز خارج از این تکلیف، دستوری ارائه ندهد. هر دستوری باید توسط شورای پول و اعتبار محک زده شود.

**دکتر نیلی:** اشکال آن این است که از نظر حقوقی نافذ نمی‌باشد. اتفاقی که می‌افتد این است که انبساط ترازنامه بانک مرکزی و ترازنامه بانک‌ها برای اجرای بودجه دولت همیشه صورت می‌گیرد. به عبارت دیگر بودجه دولت همواره یک بخش تلویحی<sup>۲۹</sup> و یک بخش صریح<sup>۳۰</sup> دارد. در بسیاری از موارد، بخش تلویحی است که این انبساط را ایجاد می‌کند. حد مجاز انبساط پایه پولی و نقدینگی که از ترازنامه تلفیقی بانک‌ها برای اجرایی کردن بودجه دولت استخراج می‌شود، باید قیدی باشد که شورای پول و اعتبار آن را تعیین کند و بانک مرکزی نباید اجازه دهد که از این قید فراتر عمل شود. اما این اجازه ندادن، اداری نیست، زیرا بانک مرکزی در سلسله مراتب آن قرار نمی‌گیرد. بنابراین شورای پول و اعتبار میزان انحراف بانک مرکزی را در گزارش تخصصی خود نشان می‌دهد ولی نمی‌توان این مسأله را وارد قانون کرد.

**دکتر عادل:** می‌توان اقدامی مشابه آنچه در قانون پولی و بانکی ۳۹ آمده است را در نظر بگیریم؛ به این صورت که شورای پول و اعتبار سالانه گزارش اختصاصی خود را راجع به عملکرد پولی، بانکی و اقتصادی کشور (یعنی شورای پول و اعتبار بر سیاست‌های پولی و مالی نظارت کند) تهیه کند و آن را به مجلس شورای اسلامی و رئیس‌جمهور ارائه دهد.



- 13- Marginal Cost
- 14- Net Foreign Assets
- 15- Quasi Fiscal
- 16- Over Draft
- 17- Negotiation
- 18-Taylor Rule
- 19- Bank of International Settlement
- 20- Decentradized Equilibrium
- 21- Social Planner Problem
- 22- Time Inconsistency
- 23- Property Rights
- 24- Policy Rate
- 25- Paper Assets
- 26- Neutral
- 27- Favour
- 28- Monetary Policy Committee
- 29- Implicit
- 30- Explicit

**دکتر نیلی:** بنابراین، شورای پول و اعتبار موظف است سالانه گزارشی که توسط بانک مرکزی تهیه و از طریق دبیرخانه ارائه شده است را بررسی و نسبت به آن اعلام نظر نماید. سپس این اعلام نظر، انتشار عمومی یابد. اگر قانون اجازه دهد، این مورد را در ذیل همان بند می‌آوریم. البته من فکر می‌کنم که انتشار عمومی، محتوای آن را کم خواهد کرد.

**دکتر عادل:** قسمت انتشار عمومی را فعلاً مسکوت بگذاریم. مجلس می‌تواند در مورد انتشار عمومی آن تصمیم‌گیری کند.

**دکتر نیلی:** بنابراین شورای پول و اعتبار موظف است سالانه گزارش کلان اقتصادی کشور را که توسط بانک مرکزی تهیه و به تأیید شورا می‌رسد، منتشر کند.

**دکتر عادل:** منظور من گزارش کلان اقتصادی نیست. این گزارش بحث عملکردی و اظهار نظر راجع به سیاست‌های مالی و پولی است. این گزارش باید کمی تخصصی‌تر باشد.

**دکتر نیلی:** می‌توانیم از عبارت گزارش سیاست‌های پولی و عملکردی کشور استفاده کنیم. از طرف دیگر، شورا وظیفه انتشار ندارد.

**دکتر عادل:** بهتر است این‌گونه بیان کنیم که بانک مرکزی موظف است همه‌ساله گزارش وضعیت پولی و اعتباری کشور را پس از تأیید شورای پول و اعتبار، منتشر و به اطلاع مسئولین برساند.

#### پی‌نوشت‌ها:

1 - Luis, J. (2001), "Legal Central Bank Independence and Inflation in Latin America", IMF Working Paper, WP/01/212.

۲- مصداق بُرد بانک مرکزی در ایران، هیأت عامل، شورای پول و اعتبار و مجمع عمومی بانک مرکزی می‌باشد.

- 3- Lender of Last Resort
- 4- Terms of Trade
- 5- Public Choice
- 6- Public Policy
- 7- Corner Solution
- 8- Discretionary
- 9- Point Estimate
- 10- Range Estimate
- 11- Premature
- 12- Marginal Benefit