

# بررسی طرح قانون بانک مرکزی با تأکید بر استقلال بانک مرکزی

مرجانہ بشخور<sup>۱</sup>

## چکیده

اقتصاد ایران در زمینه‌های مختلفی مثل بهبود کیفیت سرمایه انسانی، افزایش سرمایه اجتماعی، بهداشت، دانش و تعامل‌های اجتماعی، رسیدن به محصولات پایین‌دستی و با ارزش افزوده بالا نیازمند هزینه‌ها و بسترسازی‌های جدی است. این بسترسازی‌ها به کسری‌های بودجه‌های هدف‌دار نیاز دارد و این در حالی است که یکی از مهم‌ترین اهداف بانک مرکزی تأمین ثبات قیمت‌ها است و طبیعتاً بخشی از این کسری بودجه نمی‌تواند با انحصاری کردن هدف بانک مرکزی در تثبیت ارزش پول در فضای فعلی اقتصاد محقق شود. بررسی طرح قانون بانک مرکزی حاکی از آن است که به این طرح نقدهای متعددی از جمله ساختار بروکراتیک بانک مرکزی، مشکل خلق پول، تنوع زیاد ابزارهای سیاست‌گذاری در زمینه خرید ارز، ساختار نامناسب برای بانک مرکزی، حذف ارکان مهم بانک مرکزی، تسلط هیئت عالی بر بانک مرکزی، غیراجرایی بودن اعضای هیئت عالی، ورود اعضای اجرایی در امر سیاست‌گذاری، تغییر ماهیت هیئت نظار، عدم استقلال در امر حسابرسی، تبدیل بانک مرکزی به بانک دولت، عدم شفافیت و پاسخ‌گویی بانک مرکزی، عدم رعایت اصول حاکمیت شرکتی و عدم رعایت اصول نظارتی وارد است که عمدتاً با هدف اصلی بانک مرکزی یعنی استقلال همخوانی ندارد. برای بهبود این طرح، بررسی و تصویب طرح بانکداری، بازنگری در قوانین و مقررات پولی، برطرف کردن مشکلات ساختاری در بخش مالی، رعایت اصول حاکمیت شرکتی و تقویت شفافیت و پاسخ‌گویی پیشنهاد می‌شود.

**واژگان کلیدی:** طرح قانون بانک مرکزی، استقلال بانک مرکزی، شفافیت و پاسخ‌گویی، اصول حاکمیت شرکتی

## مقدمه

استقلال بانک مرکزی، به‌عنوان عامل ایجاد توازن، نقش بسیار مهمی در اقتصاد کلان دارد. ارائه یک تعریف دقیق از استقلال بانک مرکزی امکان‌پذیر نیست، اما دو مفهوم در اکثر بانک‌های مرکزی مستقل دنیا دیده می‌شود: اول، بانک مرکزی باید در زمینه چگونگی پیگیری اهداف خویش آزاد باشد و دوم، نباید تصمیمات بانک مرکزی به‌جز در شرایط استثنایی، توسط سایر ارگان‌های دولتی تحت تأثیر قرار گیرد.

استقلال بانک مرکزی را می‌توان از دو بُعد کارکردی و ساختاری مورد بررسی قرار داد. منظور از استقلال ساختاری به معنای وضع محدودیت بر اعمال نفوذ دولت در انتصاب و نحوه تصمیم‌گیری اعضای هیئت‌های تصمیم‌گیرنده بانک مرکزی، وجود مدت‌زمان مشخص و طولانی برای تصدی مقامات عالی سیاست پولی و در رأس آن‌ها رئیس کل بانک مرکزی و وجود قواعد و موازین مشخص و روشن برای حل و فصل اختلافات احتمالی میان بانک مرکزی و دولت است. منظور از استقلال کارکردی آن است

۱. پژوهشگر گروه اقتصاد مقاومتی و برآورد اقتصادی، مرکز پژوهشی امنیت اقتصادی تدبیر، تهران، ایران [mballameh1398@gmail.com](mailto:mballameh1398@gmail.com)



به موجب بند (الف) ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی ایران، بانک مرکزی مسئول تنظیم و اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری بر اساس سیاست‌های کلی اقتصادی کشور است. بند (ب) ماده فوق‌الذکر نیز هدف بانک مرکزی را حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت‌ها، تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور عنوان کرده است. در حال حاضر، کنترل نقدینگی مهم‌ترین وظیفه بانک مرکزی است، اما در ایران سیاست‌های تجاری و صدور نفت از یک سو و سیاست‌های مالی دولت و اتکای آن به منابع بانک مرکزی از سوی دیگر که همگی خارج از کنترل بانک مرکزی هستند، بر نقدینگی بخش خصوصی اثر می‌گذارند. بانک مرکزی با استفاده از ابزارهای سیاست پولی تنها از طریق اثرگذاری بر ضریب فزاینده پولی، تأثیر اندکی روی نقدینگی دارد.

طرح قانون بانک مرکزی مشتمل بر ۷۹ ماده و ۱۱ فصل تحت عنوان «طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» در حال حاضر در مجلس شورای اسلامی در حال بررسی است. در این طرح سعی شده است که رابطه مالی و نقش دولت در سیاست‌گذاری پولی اصلاح شود، به طوری که بانک مرکزی دیگر موظف به خرید ارز دولتی نیست و بنا به تشخیص خود و با رعایت هدف کنترل تورم و حفظ ارزش پول ملی خریداری می‌کند.

در قانون پولی و بانکی فعلی که مبنای کار بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار است، وزیر اقتصاد، وزیر نفت، وزیر جهاد کشاورزی، وزیر

که یک بانک مرکزی در عین برخورداری از استقلال ساختاری، در اتخاذ سیاست‌های مناسب پولی و ارزی نیز مستقل باشد. به عبارت دیگر، شورای سیاست‌گذاری بانک مرکزی باید بتواند تصمیم‌گیری‌های نادرست پولی و ارزی در هیئت دولت را نیز و تو کند. زیرا تنها در این صورت است که استقلال واقعی محقق شده و سیاست‌های مناسب پولی و ارزی اتخاذ می‌شود. به همین دلیل برخی از کارشناسان برای استقلال کارکردی اهمیت بیشتری نسبت به استقلال ساختاری قائل هستند.

درجه استقلال بانک مرکزی به عوامل متعددی از جمله سابقه تورم در کشور، وجود سازوکارهای کنترل و تعدیل در سیستم سیاسی، حد آگاهی و شعور اقتصادی و درجه تکامل بازارهای مالی بستگی دارد. نمونه‌هایی از استقلال بانک مرکزی را می‌توان در اهداف و وظایف بانک مرکزی، انتصاب رئیس کل بانک مرکزی، انتصاب اعضای شورای پول و اعتبار، عضویت نمایندگان دولت در شورای پول و اعتبار، چگونگی تأمین کسری بودجه و استقراض دولت، مسئولیت و پاسخ‌گویی بانک مرکزی و آشکارسازی و انتشار اطلاعات مشاهده کرد. بانک‌های مرکزی مستقل قادرند سیاست‌های صحیح‌تری نسبت به بانک‌های مرکزی غیرمستقل تنظیم و اجرا کنند. وقتی که بانک مرکزی از نفوذ و فشارهای سیاسی مصون باشد، با اعمال سیاست‌های پولی صحیح بهتر می‌تواند تورم را مهار کند، از کسری بودجه دولت تا حدود زیادی بکاهد، به رشد تولید ملی سرعت بخشد، و نرخ بهره را به تعادل نزدیک‌تر کند.

در بخش بعدی انواع استقلال بانک مرکزی و اهمیت آن مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بخش دوم استقلال بانکداری در طرح جدید قانون بانکداری بررسی می‌شود. در بخش سوم و چهارم استقلال بانک مرکزی و امنیت اقتصادی و ارائه پیشنهادات کاربردی به ترتیب بیان می‌شود.

### ۱. انواع استقلال بانک مرکزی و اهمیت آن

از یک دیدگاه، استقلال بانک مرکزی را می‌توان متشکل از چهار عنصر دانست: استقلال نهادی، استقلال کارکردی، استقلال مالی و استقلال پرسنلی. مقصود از استقلال نهادی آن است که بانک مرکزی یک نهاد یا شخصیت حقوقی مجزا و مستقل از دولت است و وظایف و اختیارات خاص خود را دارد. استقلال کارکردی به این معنا است که بانک مرکزی تصمیماتی را که برای ایفای وظایف آن ضرورت دارند، به نحو مستقل و بدون دستور یا مداخله دولت انجام می‌دهد و اعضای هیئت‌های تصمیم‌گیرنده در بانک مرکزی، هر چند منصوب دولت باشند، به‌عنوان نماینده دولت تصمیم‌گیری و اظهار نظر نمی‌کنند. استقلال مالی بانک مرکزی به معنای جدا بودن دارایی‌ها و تعهدات بانک مرکزی از دارایی‌ها و تعهدات دولت است. استقلال پرسنلی بانک مرکزی به این معنا است که کارکنان بانک مرکزی، مشمول قواعد عمومی راجع به استخدام دولتی نیستند.

در میان تمامی شاخص‌های معرفی شده در ادبیات، دو شاخص معرفی شده توسط گریلی، ماسکیاندارو و تابلینی (۱۹۹۱) و کوکرم، وب و

راه‌وشهرسازی و وزیر کار، تعاون و رفاه در ترکیب شورای پول و اعتبار حضور دارند، اما در طرح قانون بانک مرکزی هیچ‌یک از وزرای دولت در هیئت عالی حضور ندارند و جای این افراد ۶ متخصص خبره اقتصادی و بانکی با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند. این ۶ عضو غیراجرایی به صورت تمام‌وقت فعالیت خواهند داشت و در طول دوره مسئولیت هیچ سمتی غیر از عضویت در این هیئت نخواهند داشت. دو شورای تخصصی «سیاست‌گذاری پولی و ارزی» و «مقررات‌گذاری و نظارت بانکی» در زیرمجموعه هیئت عالی شکل خواهد گرفت و طرح‌ها پس از تصویب در این دو شورا به هیئت عالی تقدیم می‌شود. همچنین شورای فقهی بانک مرکزی به‌عنوان نهاد نظارت بر مصوبات هیئت عالی و دستورالعمل‌های بانک مرکزی شکل خواهد گرفت. آنچه به‌عنوان هدف در طرح قانون بانک مرکزی بیان شده است، عبارتست از افزایش استقلال بانک مرکزی در سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و اجراء اصلاح رابطه مالی دولت و بانک مرکزی، افزایش قدرت نظارت بانک مرکزی و نظارت جدی‌تر شورای فقهی بر مصوبات و دستورالعمل‌های بانک مرکزی است تا در نهایت امکان کنترل نرخ تورم، مدیریت بازار ارز و نظارت بر بانک‌ها به نحو مطلوبی فراهم شود.

با توجه به اهمیت موضوع، در این گزارش به دنبال بررسی یکی از اهداف طرح مذکور تحت عنوان استقلال بانک مرکزی هستیم تا اشکالات طرح مذکور از این بابت مورد بررسی قرار گیرد. در همین راستا

رتبه‌بندی می‌شود. در نهایت میانگین این ۱۶ متغیر به‌عنوان شاخص مؤلفه قانونی محاسبه می‌شود. کوکرم‌ن برای تعیین درجه استقلال، شاخص دیگری به‌عنوان شاخص واقعی معرفی کرده که به‌جای قانون، مبتنی بر عملکرد بانک مرکزی است، زیرا در برخی از کشورهای در حال توسعه مشاهده شده است که حتی اگر قوانین بانک مرکزی کاملاً آشکار باشد، ممکن است این قانون در عمل به دقت اجرا نشود.

به‌طور کلی می‌توان گفت یکی از دلایلی که اکثر کشورهای جهان به‌دنبال یک بانک مرکزی مستقل حرکت کرده‌اند، مربوط به اثرات منفی نرخ‌های بالای تورم در اقتصاد و ضرورت برقراری ثبات قیمت‌ها می‌باشد. پیشرفت‌های نظری دهه ۸۰ در زمینه استقلال بانک مرکزی و اوج‌گیری آن در دهه ۹۰ منجر به آن شد که در قرن حاضر، به‌جز چند کشور معدود، متوسط تورم به‌طور چشمگیری کاهش یابد. مطالعات انجام‌شده در مورد کشورهای مختلف، بیانگر آن است که همبستگی منفی بین نرخ تورم و میزان استقلال بانک مرکزی برقرار است؛ به این معنی که هر چه استقلال بانک مرکزی بیشتر باشد نرخ تورم به‌طور متوسط کمتر است. لذا می‌توان یک عامل توضیح‌دهنده کاهش قابل‌توجه نرخ تورم در سطح جهان را مستقل‌تر شدن بانک‌های مرکزی دانست.

## ۲. استقلال بانک مرکزی در طرح جدید قانون

### بانکداری

در این بخش با بررسی «طرح قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» به مهم‌ترین مشکلات طرح

نیابتی (۱۹۹۲) از جامعیت بیشتری برخوردارند. شاخص گرلی، ماسکیاندارو و تابلینی (GMT)، استقلال بانک مرکزی را به دو جزء استقلال سیاسی و اقتصادی تقسیم می‌کند. استقلال سیاسی توسط عواملی از قبیل نحوه نصب رئیس و اعضای هیئت‌مدیره بانک مرکزی، دوره تصدی منصوبان و میزان مسئولیت بانک مرکزی برای دستیابی به هدف ثبات قیمت تعیین می‌شود. به عبارت دیگر، استقلال سیاسی نشان‌دهنده آن است که تا چه حد به بانک مرکزی اجازه داده می‌شود تا بر هدف اصلی‌اش بدون مداخله مقامات سیاسی پافشاری کند. استقلال اقتصادی به میزان توانایی بانک مرکزی در تعیین و استفاده از ابزارهای سیاست‌گذاری پولی (مانند کنترل میزان اعتبارات اعطایی از سوی بانک مرکزی به دولت، نرخ بهره وام‌ها و نرخ تنزیل) بدون دخالت دولت وابسته است. این بعد از استقلال، گاهی استقلال ابزاری نیز نامیده می‌شود.

شاخص استقلال کوکرم‌ن، وب و نیابتی (CWN) در دو مؤلفه قانونی و واقعی بررسی می‌شود. استقلال بانک مرکزی از منظر قانونی به آزادی، انعطاف‌پذیری و اختیار عملی اطلاق می‌شود که قانون برای بانک مرکزی قائل شده است. این شاخص، خود به چهار جزء اصلی تقسیم می‌شود: ۱) عزل و نصب و دوره تصدی رئیس بانک مرکزی، ۲) تدوین سیاست‌های پولی، ۳) اهداف، ۴) محدودیت‌های اعطای وام به دولت. این چهار جزء بر اساس ۱۶ متغیر مختلف قانونی ساخته شده‌اند که هر متغیر بین صفر (کمترین درجه استقلال) و یک (بیشترین درجه استقلال)

#### - ساختار نامناسب برای بانک مرکزی

در ساختار پیشنهادی «مجمع عمومی» و «شورای پول و اعتبار» از ارکان بانک مرکزی حذف و به جای آن «هیئت عالی» اضافه شده است. با توجه به این که اعضای هیئت عالی غیراجرایی می‌باشند، نگرانی از بابت پذیرش تصمیمات این هیئت وجود دارد.

#### - حذف ارکان مهم بانک مرکزی

طرح حاضر نتوانسته است جای خالی مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار را به درستی پر کند. در این طرح امر نظارت بر هیئت عالی و رئیس کل، در قالب «هیئت نظارت» به نمایندگان رؤسای سه قوه سپرده شده است، در حالی که نظارت بر عملکرد ارکان بانک مرکزی و تهیه گزارش‌ها و بررسی حساب‌ها نیاز به امکانات یک سازمان دارد که هیئت نظارت فاقد آن است. بانک مرکزی مانند بانک‌های دیگر نیاز به مجمع عمومی دارد.

#### - تسلط هیئت عالی بر بانک مرکزی

همه اختیارات مجمع عمومی و شورای پول و اعتباری به علاوه یک سری اختیارات دیگر به ۹ نفر اعضای «هیئت عالی» و زیرمجموعه‌های این هیئت واگذار شده است، در حالی که هیئت عالی با توجه به ترکیب آن، صلاحیت و ظرفیت پذیرش همه این مسئولیت‌ها و اختیارات را ندارد.

#### - غیراجرایی بودن اعضای هیئت عالی

دو سوم اعضای هیئت عالی غیراجرایی هستند و طبق ماده ۷۱ این طرح، کسی حق بازخواست از آن‌ها را ندارد. اگر در رأی‌گیری‌ها غیراجرایی‌ها با هم متحد شوند، همیشه رأی آن‌ها غلبه خواهد داشت و هر

مذکور در راستای هدف استقلال بانک مرکزی پرداخته می‌شود.

#### - ساختار بروکراتیک بانک مرکزی

ساختار بانک مرکزی در این طرح شامل هیئت عالی، هیئت نظارت، شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی، شورای مقررات‌گذاری و شورای فقهی می‌شود. ساختار فوق بسیار بروکراتیک و مهار آن بسیار سخت و دشوار است. همچنین عمده مشکلات طرح مذکور شامل خروج از محدوده قانون‌گذاری و ورود به حوزه سیاست‌گذاری، ادغام مراجع سیاست‌گذاری، مقررات‌گذاری، نظارت و اجرا، تدوین اهداف بعضاً غیرعملیاتی، خارج از ظرفیت بانکداری مرکزی و احیاناً متعارض است.

#### - مشکل خلق پول

یکی از اشکالات مهم طرح مذکور که با هدف استقلال بانک مرکزی همخوانی ندارد، عدم ارائه راه‌حل برای مشکل خلق پول از سوی بانک‌ها است. فصل یازدهم این طرح که مربوط به «پول و نظام پرداخت» است بایستی مسئله خلق پول به روشنی تبیین و ضابطه‌مند شود.

#### - تنوع زیاد ابزارهای سیاست‌گذاری در زمینه

#### خرید ارز

یکی از ویژگی‌های طرح مذکور، تنوع زیاد ابزارهای سیاست‌گذاری است که به بانک مرکزی در زمینه خرید ارز از دولت اختیار داده شده است. به عبارت دیگر در این زمینه دیگر اجباری وجود ندارد که بتواند برای اقتصاد مضر باشد؛ زیرا دولت و بانک مرکزی نباید در زمینه پولی و ارزی غیرهماهنگ باشند.



کل و هیئت عامل بانک مرکزی از حیث انطباق با قانون و مصوبات هیئت عالی و نیز تأیید صورت‌های مالی بانک مرکزی برشمرده است و در تبصره ۲ بیان کرده که رئیس هیئت نظار موظف است صورت‌های مالی حسابرسی‌شده بانک مرکزی و گزارش‌های مربوط را پس از تأیید هیئت نظار برای رؤسای سه قوه و سایرین ارسال کند. این بدان معنا است که رسیدگی و حسابرسی‌ها مستقیماً از سوی اعضای هیئت نظار صورت نمی‌گیرد و از تبصره یک ماده ۱۷ نیز این‌چنین بر می‌آید که حسابرسی‌ها توسط خود بانک مرکزی انجام خواهد شد. لذا با این کار ابزار نظارت از هیئت نظار گرفته شده است و این موضوع عدم استقلال در امر حسابرسی را نشان می‌دهد.

#### - کاهش استقلال بانک مرکزی

استقلال بانک مرکزی در طرح مذکور به معنای افزایش استقلال آن از قوه مجریه و خارج شدن از زیر سایه هیئت وزیران و به‌ویژه وزارت امور اقتصادی و دارایی است. برای این منظور «هیئت عالی» به ارکان بانک مرکزی اضافه شده است، اما در عمل طبق بند الف ماده شش اعضای غیراجرایی مستقیماً از سوی رئیس‌جمهور انتخاب می‌شوند و طبق بند ب همین ماده، رئیس کل توسط رئیس‌جمهور و پس از مشورت با اعضای غیراجرایی هیئت عالی تعیین و منصوب می‌شود. معاونان رئیس کل نیز طبق بند ۲ ماده ۱۶ از سوی رئیس کل نصب می‌شوند و کل هیئت عالی هم عبارت از شش عضو غیراجرایی به اضافه رئیس کل و دو معاون او است. با این حساب غالب اعضای هیئت عالی منتخب

گرایشی داشته باشند بانک مرکزی را به آن‌سو خواهند برد. لازم به ذکر است که طبق بند الف ماده ۶، اعضای غیراجرایی به‌طور مستقیم با انتخاب و حکم رئیس‌جمهور تعیین می‌شوند.

#### - ورود اعضای اجرایی در امر سیاست‌گذاری

طبق ماده ۶ «هیئت عالی، بالاترین مرجع سیاست‌گذاری، تصویب مقررات و نظارت بر عملکرد و حسن اجرای قوانین و مقررات در بانک مرکزی است». هیئت عالی با چنین ماهیتی، ایجاب می‌کند که اعضای اجرایی در آن حضور تأثیرگذاری نداشته باشند، اما به‌موجب همین ماده سه نفر از اعضای آن اجرایی هستند. اعضای اجرایی نباید وارد امر سیاست‌گذاری، جعل مقررات و دستورالعمل‌ها و نظارت شوند.

#### - تغییر ماهیت هیئت نظار

هیئت نظار مسئول رسیدگی به حساب‌ها، تعهدات، ترازنامه پایان سال و عملیات بانک مرکزی است. در ماده پنج هیئت نظار به‌عنوان ارکان بانک مرکزی معرفی شده است، اما در ماده ۱۷، ماهیت و جایگاه آن تغییر کرده است، به این صورت که تعداد اعضای آن از پنج نفر به سه نفر کاهش یافته است. همچنین در بند ج ماده ۲۲ قانون پولی و بانکی کشور آمده است که هیئت نظار از میان «حسابرسان خبره یا افراد مطلع در امور حسابداری یا بانکی با حداقل ده سال سابقه کار» انتخاب شوند، ولی در طرح حاضر این تأکید وجود ندارد.

#### - عدم استقلال در امر حسابرسی

طبق بند ب ماده ۱۷ طرح مذکور، عمده وظایف هیئت نظار را نظارت بر عملکرد هیئت عالی، رئیس

دست هیئت عالی و رئیس کل است. یکی دیگر از اصول حاکمیت شرکتی این است که هیئت مدیره‌ای که از سوی مجمع عمومی انتخاب می‌شود بر هیئت عامل نظارت داشته باشد. اولاً در بانک مرکزی هیئت مدیره وجود ندارد، ثانیاً طبق قوانین فعلی مجمع عمومی، شورای پول و اعتبار و هیئت نظار وجود دارند که هرکدام از جهتی بر هیئت عامل نظارت دارند، اما در طرح حاضر مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار حذف شده است و هیئت نظار هم وظایف دیگری دارد. بدون مجمع عمومی، هیئت عالی نمی‌تواند درست بر هیئت عامل نظارت کند چون بخشی از هیئت عالی، یعنی رئیس کل و دو معاون وی، همان اعضای هیئت عامل هستند که باید خودشان تحت نظارت باشند.

#### عدم رعایت اصول نظارتی

طبق طرح مذکور امر نظارت بر بانک مرکزی نسبت به وضعیت فعلی ضعیف‌تر شده است. طبق قانون پولی و بانکی کشور، از طریق «مجمع عمومی»، «شورای پول و اعتبار» و «هیئت نظار» می‌توان بر عملکرد بانک مرکزی و مقامات آن نظارت داشت، اما در طرح حاضر موارد فوق مسدود و یا محدود شده است.

### ۳. استقلال بانک مرکزی و امنیت اقتصادی

از مهم‌ترین اهداف سیاست‌های اقتصادی به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه، ایجاد فضای امن برای تشویق فعالان اقتصادی به فعالیت بیشتر جهت دستیابی به رشد اقتصادی باثبات و پایدار است. امنیت

مستقیم خود رئیس‌جمهور هستند. لذا عملاً با این کار استقلال بانک مرکزی نیز زیر سؤال رفته است.

#### تبدیل بانک مرکزی به بانک دولت

در طرح کنونی، هیئت عالی بانک مرکزی از طرف دولت تعیین خواهد شد. به عبارت دیگر نماینده‌ها و اعضای آن از طرف دولت و به‌طور خاص وزارت اقتصاد تعیین خواهند شد. در واقع با این‌که انتخاب این افراد از میان متخصصان علم اقتصاد صورت خواهد گرفت، اما این افراد نظر دستگاه‌های دولتی و دولت را خواهند داشت. لذا بانک مرکزی در عمل به بانک دولت تبدیل خواهد شد که این مسئله استقلال بانک مرکزی را هم زیر سؤال خواهد برد.

#### عدم شفافیت و پاسخ‌گویی بانک مرکزی

در ماده ۱۴ طرح مذکور به موضوع «شفافیت و پاسخ‌گویی هیئت عالی» پرداخته شده است. در بند الف بیان شده است که اصل در مذاکرات و مصوبات هیئت عالی، غیرمحرمانه بودن و انتشار عمومی آن‌ها است و بانک مرکزی موظف است مصوبات را منتشر کند. در تبصره ۲ آمده که دستورالعمل نحوه انتشار مذاکرات و مصوبات هیئت عالی به پیشنهاد رئیس کل به تصویب هیئت نظار می‌رسد و تشخیص موارد غیرقابل انتشار در چارچوب دستورالعمل مذکور با رئیس کل است. لذا در این قسمت مشاهده می‌شود رئیس کل اجازه دارد مواردی را منتشر نکند که با اصل شفافیت در تناقض است.

#### عدم رعایت اصول حاکمیت شرکتی

یکی از اصول مهم حاکمیت شرکتی شفافیت و پاسخ‌گویی است، اما در طرح مذکور این مسئله در



فشارهای سیاسی مصون باشد با اعمال سیاست‌های پولی صحیح، بهتر می‌تواند تورم را مهار کند، از کسری بودجه دولت تا حدود زیادی بکاهد، به رشد تولید ملی سرعت بخشد و نرخ بهره را نیز به تعادل نزدیک‌تر کند.

### خلاصه و راهکارهای پیشنهادی

به‌طور کلی حرکت به سمت استقلال نسبی بانک مرکزی مفید ارزیابی می‌شود، اما باید توجه داشت که ویژگی‌های اقتصاد ایران اعم از دولتی بودن بانک‌ها، برون‌زا بودن درآمدهای نفتی و متفاوت بودن ترتیبات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی ایجاد می‌کند که در بحث استقلال بانک مرکزی این تفاوت‌ها مورد توجه جدی قرار گیرند. با توجه به شرایط و ساختار اقتصاد ایران نمی‌توان با دیدی محدود و شکلی، بحث استقلال بانک مرکزی را مطرح کرد، بلکه بایستی با اتخاذ تصمیمات مناسب از جمله انتخاب افراد متخصص در زمینه‌های اقتصاد، بانکداری، مدیریت مالی و ... برای عضویت در ارکان بانک مرکزی این کار را انجام داد.

در این گزارش طرح قانون بانک مرکزی با نگاهی به استقلال بانک مرکزی مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفت. از یک طرف یکی از اشکالات عمده‌ای که به طرح فوق وارد می‌کنند این است که این طرح اصولاً باید بعد از طرح بانکداری مطرح می‌شد. در واقع ابتدا بایستی نوع بانکداری در ایران مشخص شود و سپس برای زیرمجموعه‌های آن از جمله بانک مرکزی قانون و مقررات تصویب شود. به عبارت دیگر بایستی

اقتصادی به ویژگی‌ها و مشخصات نهادی اقتصاد یک سرزمین، شامل سازمان‌ها، قوانین، آداب و رسوم و ایدئولوژی ارتباط دارد. یک محیط امن اقتصادی ارتباط تنگاتنگی با محیط با ثبات اقتصاد کلان دارد. از سوی دیگر، امنیت اقتصادی مقوله‌ای جدا از امنیت سیاسی نیست. بی‌ثباتی سیاسی به عملکرد اقتصادی یک کشور آسیب می‌رساند. آشوب‌های متناوب، خشونت‌های سیاسی، انقلاب، به‌طور اجتناب‌ناپذیری تأثیر منفی بر عملکرد اقتصادی کشور دارد. در همین راستا یکی از مهم‌ترین محورهای اقتصادی به عملکرد بانک مرکزی و استقلال آن برمی‌گردد.

استقلال بانک مرکزی می‌تواند بر امنیت اقتصادی به طرق مختلفی تأثیرگذار باشد. اولاً این‌که بانک مرکزی مستقل از فشارهای سیاسی می‌تواند رفتار قابل پیش‌بینی‌تری داشته باشد که این امر خطرات ناشی از نوسانات سیاست پولی را کاهش می‌دهد و با ایجاد محیط با ثبات اقتصادی کارایی سازوکار قیمت‌ها و نرخ سرمایه‌گذاری را افزایش می‌دهد، زیرا سرمایه‌گذاران به چنین فضایی اطمینان می‌کنند. برقراری ثبات اقتصادی به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه که نرخ پس‌انداز در آن‌ها پایین است و محتاج سرمایه‌گذاری‌های خصوصی می‌باشند، می‌تواند در ایجاد بستری مناسب برای تشکیل سرمایه و تحرک رشد اقتصادی نقش ویژه‌ای داشته باشد.

بانک مرکزی مستقل می‌تواند نوسانات اقتصادی را از نوسانات سیاسی تفکیک نماید و از دستکاری‌های پولی احزاب قبل و بعد از هر انتخابات پیشگیری نماید. وقتی بانک مرکزی از نفوذ و



شعار استقلال بانک مرکزی همخوانی ندارد. لذا در همین راستا پیشنهادات زیر ارائه می‌گردد:

- **بررسی و تصویب طرح بانکداری:** به نظر می‌رسد قبل از تصویب طرح قانون بانک مرکزی، بایستی طرحی جامع‌تر درخصوص خود نظام بانکداری مورد بررسی قرار گیرد و پس از مشخص شدن چارچوب نظام بانکداری، به طراحی ساختار بانک مرکزی پرداخته شود. اگر نظام مالی اعم از بانک، بورس و بیمه با یک طرح مطلوب به نحو درست اصلاح شود، می‌توان انتظار حل مشکلات موجود را داشت.

- **بازنگری در قوانین و مقررات پولی:** افزایش استقلال بانک مرکزی درحالی‌که دانش کافی و قواعد و مقررات روشنی برای سیاست پولی و ابزارهای سیاست پولی وجود ندارد، چندان مؤثر نخواهد بود. راه‌حل، اصلاح مقررات بانک مرکزی و بالابردن نظارت بر این بانک و پاسخ‌گو کردن این نهاد در مقابل دستگاه‌های مسئول است.

- **برطرف کردن مشکلات ساختاری در بخش مالی:** با توجه به مشکلات ساختاری که در بخش مالی وجود دارد (کسری بودجه‌های گسترده، وابستگی به درآمدهای نفتی، نبود یک نظام مالیاتی کارآمد و...)، تا زمانی که این مشکلات حل نشود، مشکلات بخش پولی همچنان ادامه خواهد یافت.

- **رعایت اصول حاکمیت شرکتی:** برای کارکرد صحیح اصول حاکمیت شرکتی در طرح قانون بانک مرکزی باید بخش‌های سیاست‌گذاری، اجرا و نظارت از هم تفکیک شوند. همچنین هیئت عامل باید در

مشخص شود در طرح بانکداری چه مقدماتی لازم است و چه نوآوری‌هایی قرار است صورت گیرد و سپس بر اساس آن باید مشخص شود که چه سیستم رگولاتوری لازم است، تنظیم آن چگونه باشد، مقررات‌گذاری و سازماندهی آن چگونه باشد.

از طرف دیگر، در طرح فوق اهداف مشخص و برجسته‌ای ازجمله ثبات قیمت‌ها و استقلال بانک مرکزی مطرح شده است. به جرئت می‌توان بیان کرد که بانک مرکزی نمی‌تواند چنین اهدافی را دنبال کند. با توجه به گستردگی اقتصاد ایران، نبود دستورالعمل واحد و مواجه با ترکیبی از دستورالعمل‌ها، بیشتر گروه‌های ذی‌نفوذ و بر اساس قدرت چانه‌زنی که دارند، خط‌مشی‌ها را مشخص می‌کنند. لذا وجود قدرت‌های چانه‌زنی منجر به ایجاد پیچیدگی‌های گسترده در فعالیت‌های بانک مرکزی می‌گردد که موجب کاهش استقلال و آزادی بانک مرکزی می‌شود. اشکالات متعددی در طرح مذکور، ازجمله ساختار

بروکراتیک بانک مرکزی، مشکل خلق پول، تنوع زیاد ابزارهای سیاست‌گذاری در زمینه خرید ارز، ساختار نامناسب برای بانک مرکزی، حذف ارکان مهم بانک مرکزی، تسلط هیئت عالی بر بانک مرکزی، غیراجرایی بودن اعضای هیئت عالی، ورود اعضای اجرایی در امر سیاست‌گذاری، تغییر ماهیت هیئت نظار، عدم استقلال در امر حسابرسی، تبدیل بانک مرکزی به بانک دولت، عدم شفافیت و پاسخ‌گویی بانک مرکزی، عدم رعایت اصول حاکمیت شرکتی و عدم رعایت اصول نظارتی مشاهده می‌شود که با

- Lessons from Global Trends, IMF Working Paper, WP/07/88.
- Crowe, C. and Ellen E. Meade, (2007). The Evolution of Central Bank Governance around the World, Journal of Economic Perspectives, 21, No. 4, 69-90.
  - Cukierman, A., Webb, S. B., Neyapti, B., (1992). Measuring the Independence of Central Bank and its Effect on Policy Outcomes, World Bank Economic Review; 6; 353-398.
  - Grilli, V., Masciandaro, D., Tabellini, G., (1991). Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries, Economic Policy; 6; 341-392.
  - Jabal Ameli, P., (2009). Central Bank Independence and Effects of Oil Price on Monetary Policy, <http://www.addegem-asso.fr/docs/PapersDMM2009/3.pdf>
  - Jácome, L., Vázquez, F., (2008). Is there any link between legal central bank independence and inflation? Evidence from Latin America and the Caribbean, European Journal of Political Economy, 24, 788-801.
- محدوده اجرایی عمل کند و به امر سیاست‌گذاری و نظارت بر بانک مرکزی ورود پیدا نکند.
- تقویت شفافیت و پاسخ‌گویی: به منظور افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی بایستی دستگاهی مستقل از بانک مرکزی وظیفه نظارت بر بانک مرکزی و مجموعه سیستم بانکی را برعهده داشته باشد. همچنین جرائم مالی و سازوکار کشف تخلف نیز بایستی به درستی تبیین گردد.
- ### منابع و مأخذ
- تقی پور، انوشیروان و افسانه موسوی آزاد کسمائی (۱۳۸۳)، بررسی رابطه بین تورم و استقلال بانک مرکزی در ایران، مجله برنامه و بودجه، شماره ۸۵، صفحات ۵۹-۹۳.
  - جعفری صمیمی، احمد و احمدی، نوشین (۱۳۸۱)، استقلال بانک مرکزی و عملکرد اقتصاد کلان در کشورهای در حال توسعه (از جمله ایران): یک تحلیل تجربی (۱۹۹۰-۱۹۹۸)، فصلنامه پژوهشنامه علوم اقتصادی، شماره ۴، صفحات ۱۱۳-۱۳۲.
  - عزیزنژاد، صمد (۱۳۸۹) پیشنهادهای قانونی در خصوص استقلال بانک مرکزی، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره ۹۵۳۴.
  - Arnone, M., Bernard J. Laurens, Jean-François Segalotto, and Martin Sommer, (2007). Central Bank Autonomy: