

### جمع بندی

تجربه کشورهای فوق الذکر نمایانگر آن است که بانک‌های مرکزی مستقل نسبت به بانک‌های مرکزی تحت کنترل دولت، مسوولیت بیشتری در قبال جامعه دارند. از سوی دیگر، شفافیت تصمیمات متخذه و مطلع کردن جامعه از نتایج آنها در بانک‌های مرکزی مستقل در حد بالایی قرار دارد. بنابراین، ترکیبی از شفافیت و مسوولیت، ویژگی عمده یک بانک مرکزی مستقل محسوب می‌شود.

ماخذ: مجموعه گزارش‌های اقتصادی / شماره ۱۹ / اداره بررسی‌های اقتصادی / بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

### زیر نویس‌ها

- 1) Annual Report/ IMF/ 1997/ PP. 24-25.
- 2) Central Bank Independence, The Evolving Role of Central Banks/ IMF/ 1991/ PP. 121-176.
- 3) New Zealand's New Central Banking Legislation.
- 4) The Old Legislation (Reserve Bank Act. 1964).
- 5) The Banque Centrale Des Etats De L'Afrique De L'Ouest (BCEAO).
- 6) The Franc de la Communauté Africaine (CFA).
- 7) The Banque des Etats de L'Afrique Centrale (BEAC).
- 8) The Franc de la Cooperation Financiere en Afrique Centrale.
- 9) West African Monetary Union.
- 10) Central African Monetary Area.

به عمل آورد

بند دوم ماده ۲۴ قانون پولی و بانکی کشور کره جنوبی، شورای سیاستگذاری پولی را موظف می‌کند که صورت جلسات خویش را منتشر نماید.

به غیر از شورای مذکور که در زمینه اتخاذ سیاست‌های پولی تشکیل جلسه می‌دهد، هیأت مدیره بانک مرکزی کره جنوبی نیز شامل رییس کل، معاون وی و پنج نفر از دستیاران رییس کل می‌باشد (ماده ۳۲).

رییس کل بانک مرکزی در جلسات هیأت دولت شرکت نموده و در زمینه مسایل پولی و بانکی اعلام نظر می‌نماید (ماده ۹۰).

معاون وزیر اقتصاد و دارایی نیز می‌تواند در جلسات شورای سیاستگذاری پولی شرکت نموده و به بحث و تبادل نظر بپردازد (ماده ۹۱). چنانچه تصمیمات متخذه در زمینه سیاست‌های پولی با اهداف اقتصادی دولت در تضاد باشد، وزیر دارایی می‌تواند درخواست تجدیدنظر نماید و این درخواست باید به اطلاع عموم برسد (ماده ۹۲). حال چنانچه شورای سیاستگذار پولی با رأی حداقل پنج نفر از اعضا، درخواست وزیر دارایی را نپذیرند و بر تصمیم قبلی خود با فشاری نمایند، اخذ تصمیم نهایی با رییس جمهور خواهد بود.

● سوئیس: در کشور سوئیس، بانک مرکزی از درجه استقلال بالایی برخوردار می‌باشد، و این امر نمایانگر عدم اعتماد مردم این کشور به روش‌های تصمیم‌گیری متمرکز است. رابطه دولت و بانک مرکزی عمدتاً یک رابطه تفکیک و جدایی از لحاظ قانونی و اجرایی است. قانون بانکداری سوئیس هیچگونه امتیازی را در اختیار دولت برای تحت تأثیر قرار دادن سیاست‌های پولی قرار نمی‌دهد. در تصمیم‌گیری‌های اساسی، بانک مرکزی و دولت باید به مشورت با یکدیگر بپردازند، ولی توافق دوجانبه لازم نیست. طبق قانون، استقلال بانک مرکزی از طریق محدود نمودن صلاحیت مجلس برای تصویب افزایش سرمایه بانک و محدود نمودن قدرت دولت مرکزی در انتصاب نمایندگی برای شورای بانک، اعضای هیأت مدیره، معاونان وی و مدیران شعب تضمین شده است.

# استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

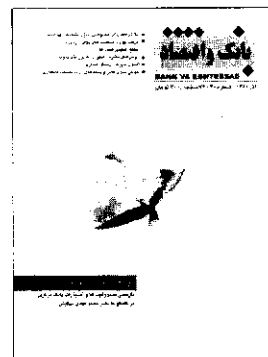
## مهناز بهرامی

مرکزی نه یکبار، بلکه می‌بایست به تدریج صورت گیرد تا نه تنها اهداف داخلی استقلال تحقق یابد، بلکه در زمینه روابط

بخشی از مقاله معرفی و ارزیابی معیارهای استقلال بانک‌های مرکزی در راستای اجرای سیاست پولی مستقل برای مهار تورم و تثبیت قیمت‌ها، با نگاهی اجمالی به مورد ایران / روند / بهار و تابستان ۱۳۸۰.

موضوع استقلال بانک مرکزی ایران، همزمان با سیاست‌های جدید پولی و ارزی کشور در سال ۱۳۶۹ مطرح شد. ترکیب فعلی شورای پول و اعتبار، وظایف و نقش آن و همچنین، تجربه سایر کشورها نمایانگر آن است که بانک مرکزی ایران در اتخاذ و اجرای سیاست‌های پولی از استقلال لازم برخوردار نبوده و تعیین خط مشی‌ها و سیاست‌های پولی کشور، عملاً تحت نفوذ دولت قرار گرفته است. دستیابی به استقلال بانک

○ دستیابی به استقلال بانک مرکزی نه یکبار، بلکه می‌بایست به تدریج صورت گیرد تا نه تنها اهداف داخلی استقلال تحقق یابد، بلکه در زمینه روابط پولی و مالی بین‌المللی نیز بحران ایجاد نشود.



پولی و مالی بین‌المللی نیز بحران ایجاد نشود. بررسی معیارهای کمی نیز حاکی از استقلال پایین بانک مرکزی می‌باشند.

## مفهوم استقلال در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

بررسی استقلال بانک مرکزی بدون در نظر گرفتن ترکیب شورای پول و اعتبار امکانپذیر نمی‌باشد. این شورا، از جمله ارکان مهم بانک مرکزی است که در زمینه مسایل پولی و بانکی کشور اظهار نظر می‌کند. ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی کشور، وظایف و ترکیب این شورا را مشخص کرده است. بررسی ترکیب شورای مذکور (به موجب بند «ب» ماده ۱۸) نمایانگر آن است که به غیر از رییس کل بانک مرکزی، اکثریت اعضای این شورا را معاونان وزارتخانه‌ها یا منتخبان از سوی وزرا تشکیل می‌دهند که اکثراً در پی استفاده از منابع سیستم بانکی جهت تأمین مالی برنامه‌های وزارتخانه‌های خود می‌باشند، که برنامه‌هایی کوتاه‌مدت یا میان‌مدت بوده و توجه به اهدافی چون حفظ ارزش پول و توازن در تراز پرداخت‌های خارجی و مبارزه با تورم در برنامه‌های آنها مشاهده نمی‌شود.

لازم به ذکر است که به موجب قانون پولی و بانکی کشور، مصوب سال ۱۳۵۱ تعداد اعضای شورا یازده نفر بود و با رأی شش نفر تصمیمات اخذ شده به تصویب می‌رسید، لیکن پس از تفکیک وزارت صنایع و معادن به سه وزارتخانه صنایع، صنایع سنگین و معادن و فلزات و همچنین، ایجاد وزارت جهاد سازندگی و وزارت تعاون، بر تعداد اعضای شورا افزوده شد و به پانزده نفر رسید. این تغییرات موجب شد که نقش دولت در شورای پولی و اعتبار بیشتر شود. در این ترکیب، رییس کل بانک مرکزی، رییس شورا محسوب شده و یکی از خبرگان بانکی به تشخیص و انتخاب ریاست کل، بانک مرکزی حضور دارد. بقیه اعضای شورا هم از وزارتخانه‌ها، مجلس شورای اسلامی، دادستان کل کشور و سازمان برنامه و بودجه هستند. به عبارت دیگر، از میان پانزده نفر عضو مورد نظر، بانک مرکزی فقط از دو حق رأی (رییس کل بانک مرکزی و یک نفر خبره بانکی) برخوردار است. در ضمن، هیچ یک از معاونان یا قائم مقام رییس کل بانک مرکزی در این ترکیب حضور ندارند و این در حالی است که در اکثر کشورهای دنیا - چه پیشرفته و چه در حال توسعه - نه تنها تعداد اعضای شورای سیاستگذاری در این حد بالا نمی‌باشد، بلکه به جز رییس کل بانک مرکزی، حتماً از معاونان یا قائم مقام یا دبیر کل وی نیز در ترکیب اعضای مذکور حضور دارند.

ترکیب فوق‌الذکر با تمام جنبه‌های منفی که در رابطه با استقلال بانک مرکزی به همراه دارد، در قانون برنامه دوم توسعه، به گونه‌ای تغییر کرد که کفه ترازو را به ضرر استقلال بانک مرکزی سنگین‌تر کرد، بدین ترتیب که در ترکیب جدید که به موجب تبصره ۸ این قانون مطرح شد، رییس کل بانک مرکزی پس از وزیر امور اقتصادی و دارایی و رییس سازمان

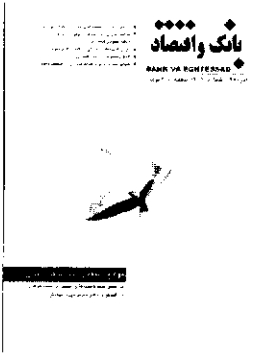
برنامه و بودجه قرار دارد و ضمناً یک نفر خبره بانکی، نه به انتخاب رییس کل بانک مرکزی، بلکه به انتخاب رییس جمهور به این شورا معرفی می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این تبصره نیز چگونگی دعوت برای تشکیل شورای پول و اعتبار و تعیین دستور جلسه و محل تشکیل آن و همچنین، نصاب و نحوه انتخاب رییس در جلسات شورای مذکور را، بنا به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیأت وزیران قرار داده است. توجیه موجود در ارتباط با این تغییر در بخش «سیاست پولی و تنظیم بازار» قانون برنامه دوم به شرح زیر است: «تلاش در جهت تقویت بانک مرکزی از طریق تجدیدنظر در قوانین پولی و بانکی و تغییر در ترکیب و وظایف شورای پول و اعتبار، به گونه‌ای که تأمین‌کننده اهداف نظام بانکداری اسلامی و برنامه‌های پنج ساله باشد» لیکن همانطور که مشاهده می‌شود، نه تنها بانک مرکزی تقویت نشده، بلکه با ایجاد تغییر در ترکیب و وظایف شورای پول و اعتبار، از میزان استقلال آن هم کاسته شده است.

پس از تصویب قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار در ماده ۸۳ این قانون به طور محدود تغییر یافت، لیکن این تغییرات نیز نتیجه مطلوبی را برای استقلال بانک مرکزی در برداشته است. تنها تغییر مثبت در قانون برنامه سوم، انتخاب دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رییس کل بانک مرکزی و تأیید رییس جمهور است.

چگونگی تعیین رییس کل و مدت اعتبار حکم وی نیز از جمله معیارهایی است که میزان استقلال بانک مرکزی را مشخص می‌کند. در کشور ایران، به موجب بند «ب» ماده ۱۹ قانون پولی و بانکی، رییس کل بانک مرکزی و قائم مقام او به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تأیید مجمع عمومی بانک‌ها و تصویب هیأت دولت برای پنج سال تعیین می‌شوند. این امر نشانگر آن است که در پی تغییر اعضای هیأت دولت، احتمال تغییر رییس کل و قائم مقام قانونی او نیز وجود دارد. البته در اکثر کشورهای جهان حتی در مواردی که سهامداران بانک مرکزی را شخصیت‌های خصوصی تشکیل می‌دهند، رییس کل بانک با تأیید یا توصیه دولت و توسط رییس کشور منصوب می‌شود. برای مثال، در کشور آلمان که مستقل‌ترین بانک مرکزی را دارد، رییس کل بانک مرکزی به پیشنهاد دولت و توسط رییس جمهور منصوب می‌شود. بررسی دوره تصدی ریاست کل بانک مرکزی در کشورهای مختلف (آمریکا ۱۴ سال، آلمان ۸ سال) نیز نمایانگر استقلال بالای بانک مرکزی است.

از دیگر مواردی که استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و رییس کل آن را کاهش می‌دهد، اعطای حکم از سوی وزیر دارایی به رییس کل بانک مرکزی است (ماده ۱۹ قانون پولی و بانکی کشور)، در حالیکه در اکثر کشورهای جهان این حکم از سوی رییس جمهور به رییس کل بانک مرکزی اعطا می‌گردد.

○ ترکیب فعلی شورای پول و اعتبار، وظایف و نقش آن و همچنین، تجربه سایر کشورهای، نمایانگر آن است که بانک مرکزی ایران در اتخاذ و اجرای سیاست‌های پولی از استقلال لازم برخوردار نبوده و تعیین خط‌مشی‌ها و سیاست‌های پولی کشور، عملاً تحت نفوذ دولت قرار گرفته است.



## مسئولیت و اهداف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

به موجب بند «الف» ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی مسوول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری براساس سیاست کلی اقتصادی کشور می‌باشد، لیکن همانطور که ذکر شد، ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار به گونه‌ای است که از میزان استقلال بانک مرکزی در اتخاذ سیاست پولی کاسته می‌شود.

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، لیکن در ایران سیاست‌های صدور نفت و واردات از یکسو، 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 روی ضریب فزاینده پولی می‌تواند تأثیر اندکی روی نقدینگی داشته باشد.

**رابطه استقلال با نظارت**

در برخی از کشورها، وظیفه نظارت بر عملکرد بانک‌ها به عهده بانک مرکزی و در برخی دیگر به عهده وزارت دارایی یا حسابرسیان منتخب می‌باشد. انجام این وظیفه در ایران به عهده بانک مرکزی است که به دلیل پایین بودن درجه استقلال این بانک، وظیفه نظارت بر بانک‌ها نیز با کارایی بالایی صورت نمی‌گیرد. از سوی دیگر، با تأسیس بانک‌های خصوصی در کنار بانک‌های دولتی فعلی، افزایش قدرت نظارتی بانک مرکزی بر عملکرد این بانک‌ها امری حیاتی است، زیرا بانک‌های مورد نظر به دلیل خصوصی بودن، چنانچه از ضوابط موجود تخلف نمایند، اثرات زیانبارتری نسبت به بانک‌های دولتی در اقتصاد بر جای خواهند گذاشت.

به طور کلی، نقدینگی تحت تأثیر دو عامل پایه پولی و ضریب فزاینده پولی قرار می‌گیرد. لازم به ذکر است که در سال‌های بعد از انقلاب، خالص بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی، مهمترین عامل در افزایش حجم پایه پولی محسوب می‌شود که به نوبه خود، افزایش نقدینگی و تورم را به دنبال دارد. برای اثبات این نکته، عوامل مؤثر بر پایه پولی طی برنامه‌های اول و دوم توسعه مورد بررسی قرار می‌گیرند: در دوره برنامه اول (۷۲-۱۳۶۸)، تغییر در خالص بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی مهم‌ترین عامل افزایش پایه پولی به شمار می‌رود. به عبارت دیگر، افزایش ۱۰۹۹۷/۶ میلیارد ریال در خالص بدهی این بخش به بانک مرکزی، پایه پولی را به میزان ۷۶۹۶/۸ میلیارد ریال افزایش داده است (جدول شماره یک). در برنامه دوم (۷۸-۱۳۷۴) نیز همین متغیر عامل اصلی افزایش پایه پولی به میزان ۳۷۴۲۱/۴ میلیارد ریال بوده است. ضمناً افزایش بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی نیز ناشی از تأمین کسری بودجه دولت و کسری حساب ذخیره تعهدات ارزی<sup>(۱)</sup> می‌باشد.

- الف - وزیر امور اقتصادی و دارایی.
- ب - رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- ب - رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا معاون اقتصادی وی.
- ت - دو تن از وزرا به انتخاب هیأت وزیران.
- ث - وزیر بازرگانی.

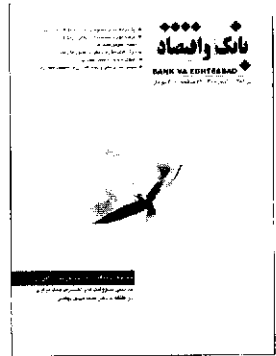
جدول شماره یک

عوامل مؤثر در تغییر پایه پولی طی دوره ۷۸-۱۳۶۸

دوره	تغییر در پایه پولی	تغییر در خالص بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی	تغییر در خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی	تغییر در بدهی بانک مرکزی به سایر
برنامه اول توسعه (۷۲-۱۳۶۸)	۷۶۹۶/۸	۱۰۹۹۷/۶	۳۶۱۱/۷	-۷۸۸۶/۶
برنامه دوم توسعه (۷۸-۱۳۷۴)	۳۷۴۲۱/۴	۱۸۴۷۷/۲	-۶۵۰۱/۷	۱۵۰۵۴/۹

مأخذ: ترازنامه و گزارش‌های اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران / سال‌های ۷۸-۱۳۶۸.

○ چگونگی تعیین رئیس کل و مدت اعتبار حکم وی، از جمله معیارهایی است که میزان استقلال بانک مرکزی را مشخص می‌کند.



ج - دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رییس کل بانک مرکزی و تأیید ریاست جمهوری.  
 چ - دادستان کل کشور با معاون وی.  
 ح - رییس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن.  
 خ - رییس اتاق تعاون مرکزی.  
 د - یک نماینده از هر یک از کمیسیون‌های برنامه و بودجه و امور اقتصادی و دارایی و تعاون مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر به انتخاب مجلس شورای اسلامی.

تبصره ۱- ضوابط اجرایی این ماده شامل نحوه تشکیل جلسات و چگونگی اتخاذ تصمیمات با پیشنهاد رییس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و تصویب شورای پول و اعتبار به مرحله اجرا گذاشته خواهد شد.  
 تبصره ۲- ریاست شورا بر عهده وزیر امور اقتصادی و دارایی و در غیاب او، با رییس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود.

۲- اصلاحات اقتصادی: اصلاح بانک مرکزی جزئی از اصلاحاتی است که می‌بایست در بخش مالی کشور اجرا شود. ایجاد و گسترش بازارهای پیشرفته پول و سرمایه، اصلاح سیستم بانک‌های دولتی برای رقابتی کردن آنها با یکدیگر (تجدید ساختار بانک‌ها)، اصلاح شیوه‌های نظارت بر کار بانک‌ها و ... از جمله اصلاحاتی هستند که همگام با استقلال بانک مرکزی باید اجرا شوند. در این میان، افزایش استقلال بانک مرکزی، به افزایش قدرت این بانک در امر نظارت بر کار بانک‌ها منجر خواهد شد.

۳- تشریح وضعیت مطلوب: تشریح وضعیت کشورهای بانک مرکزی مستقل دارند و همچنین، توجیه چگونگی اقدامات تدریجی برای مسوولان کشور، خصوصاً مخالفان استقلال بانک مرکزی، می‌تواند از حساسیت فعلی در این زمینه بکاهد. یادآور می‌شود که طی سال‌های ۶۹-۱۳۶۸ که بحث استقلال بانک مرکزی همزمان با سیاست‌های تعدیل اقتصادی مطرح شد، نه تنها استقلال بانک مرکزی را به همراه نداشت، بلکه سبب شد که ترکیب شورای پول و اعتبار در برنامه دوم توسعه به ضرر بانک مرکزی تغییر یابد و در ضمن، تأثیر نه چندان مطلوب سیاست‌های تعدیل اقتصادی در اقتصاد کشور نیز به گونه‌ای بود که عملکرد و نهایتاً لزوم استقلال بانک مرکزی را زیر سوال برد. برای جلوگیری از تکرار تجربه گذشته، بانک مرکزی باید تلاش کند که افکار عمومی جامعه از تصمیمات متخذه در زمینه‌های پولی و بانکی مطلع شود. به عبارت دیگر، وجود شفافیت در تصمیمات فوق‌الذکر می‌تواند روند تصمیم‌گیری‌ها را مشخص‌تر کرده و مردم را از مشکلاتی که بانک مرکزی با آن مواجه می‌باشد، آگاه سازد.

۴- وجود هماهنگی میان سیاست‌های پولی و سیاست‌های مالی: چنانچه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مستقل

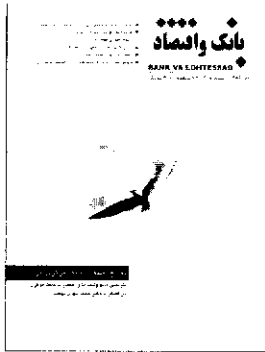
○ بررسی دوره تصدی ریاست کل بانک مرکزی در کشورهای مختلف، نمایانگر استقلال بالایی بانک مرکزی است.

### مسئولیت‌های پس از استقلال

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران پس از دستیابی به استقلال، می‌بایست گذشته از افکار عمومی، در مقابل مجلس شورای اسلامی نیز پاسخگویی عملکرد خویش باشد. بدین ترتیب که گزارش‌های خود را به صورت شش ماهه یا سالانه تسفیدیم مجلس نماید. در این رابطه، پیشنهاد می‌شود که کمیته‌ای متشکل از اعضای کمیسیون‌های اقتصاد و برنامه و بودجه مجلس، مسوول بررسی این امر باشند (همانند تجربه کشور آرژانتین). یکی از این نمونه‌ها، بانک مرکزی اروپاست که علیرغم مستقل بودن، در برابر پارلمان اروپا پاسخگوست و بانک مرکزی آمریکا (فدرال رزرو) نیز علاوه بر آنکه سالی دو بار به کنگره گزارش می‌دهد، اخیراً از سوی کنگره موظف به انتشار صورت جلسات خویش که هر دو یا سه هفته یکبار برگزار می‌شود، شده است.

شود، طبیعتاً در اتخاذ سیاست‌های پولی آزاد خواهد شد. لیکن باید توجه داشت که از یکسو، بانک مرکزی در اتخاذ سیاست‌های پولی باید به برنامه‌های اقتصادی دولت توجه نماید و از سوی دیگر، دولت نیز باید همگام با کاهش دسترسی به منابع بانک مرکزی، سیستم مالی خویش را منظم کرده و همانند برخی از کشورها، به سایر منابع مالی که سبب ایجاد بحران در تراز مالی پرداخت‌ها شود، متوسل نشود. در این راستا، اگرچه استقلال بانک مرکزی بیشتر می‌شود، لیکن مسوولیت آن در قبال پاسخگویی به افکار عمومی نیز به همان نسبت افزایش خواهد یافت.

۵- اتخاذ سیاست‌های پولی مطلوب و ضد تورمی: امروزه بانک‌های مرکزی مستقل، کنترل‌های پولی را از روش‌های مستقیم به روش‌های غیرمستقیم انتقال داده‌اند و در این رابطه، از فواید بسیاری در زمینه دستیابی به اهداف سیاست‌های پولی بهره‌مند شده‌اند. به عبارت دیگر، تعیین ابزارها و چارچوب سیاست‌گذاری که در زمینه سیاست پولی به کار می‌روند، از جمله عوامل عمده استقلال بانک مرکزی محسوب می‌شود. استفاده از ابزارهای غیرمستقیم پولی، از یک سو، نیازمند وجود بازارهای پول و سرمایه کارآمد و از سوی دیگر، نیازمند وجود تعریف روشن از اهداف سیاست پولی و تفویض اختیار از سوی دولت به بانک مرکزی برای تنظیم و اجرای سیاست‌ها می‌باشد. در نتیجه، بانک مرکزی، سازمان مجری سیاست پولی مستقل خواهد بود. اتخاذ سیاست مالی عقلایی نیز از جمله پیش‌شرط‌های انجام اصلاحات پولی به شمار می‌رود.



مورد توجه واقع شده بود. هدف اصلی نیز افزایش رقابت و در نتیجه، بالا رفتن کارایی بانکها و واحدهای اقتصادی بوده است. به عبارت دیگر، اعطای تسهیلات به بخشهای دولتی و غیردولتی، می‌بایست صرفاً براساس توجهات اقتصادی و فنی و مالی صورت پذیرد.

«از ابتدای سال ۱۳۷۲ همزمان با اجرای سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز، سیاست‌های پولی و اعتباری در جهت کنترل رشد نقدینگی و هماهنگ ساختن آن با نیازهای مالی بخش‌های اقتصادی قرار گرفت و آزادسازی نسبی فعالیت‌های بانک‌ها ادامه یافت. در این سال‌ها، برای برقراری رابطه منطقی بین نرخ‌های سود تسهیلات بانکی و نرخ تورم، ضمن افزایش نرخ‌های سود تسهیلات بانکی، از فاصله بین نرخ‌های مذکور در بخش‌های مختلف اقتصادی کاسته شد. هدف از این امر نزدیک کردن تدریجی نرخ بازدهی سرمایه در بخش‌های مختلف به یکدیگر و ایجاد انگیزه برای بانک‌ها جهت هدایت اعتبارات به سمت بخش‌های تولیدی بود. در سال‌های ۱۳۷۲ به بعد نیز به منظور حمایت از بخش‌های تولیدی، بانک‌ها مکلف به رعایت ترکیب خاصی در توزیع تسهیلات اعطایی به بخش‌های مختلف اقتصادی بودند.

«از سال ۱۳۷۳ تا سال ۱۳۷۷ تغییر در مانده تسهیلات اعطایی بانک‌ها به بخش غیردولتی به صورت سالانه توسط شورای پول و اعتبار تعیین و به بانک‌ها ابلاغ می‌شد تا اینکه در سال ۱۳۷۷ سقفی برای مورد مذکور منظور نشد. با وجود این، شورای پول و اعتبار سهم نسبی بخش‌های مختلف اقتصادی از افزایش در مانده تسهیلات اعطایی بانک‌ها به بخش غیردولتی را همانند سال ۱۳۷۶ تصویب کرد.» (نراژنامه و گزارش اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران / سال‌های ۷۷-۱۳۷۰):

از دیگر ابزارهای پولی مستقیم، نرخ‌های اداری تعیین شده برای وام‌ها و سپرده‌های بانکی می‌باشد. در ایران، تعیین نرخ‌های مذکور به صورت اداری و دستوری یکی از عوامل عمده زیان‌دهی بانک‌ها و تخلف آنها از بخشنامه‌های بانک مرکزی بوده است.

برای بهینه‌سازی امر تجهیز و تخصیص منابع در بانک‌ها، نرخ تسهیلات اعطایی باید براساس سودآوری واقعی آنها محاسبه شود و پرداخت سهم سود سپرده‌گذار نیز باید بر همین اساس متکی باشد. در ضمن، به دلیل ضعف سیستم نظارتی بانک مرکزی، آزادسازی نرخ‌های سود می‌بایست به صورت تدریجی صورت پذیرد تا نظام پولی کشور با بحران مواجه نشود. وجود دو شرط مهم و اساسی زیر از ضروریات ورود به مرحله آزادسازی نرخ‌های سود بانکی می‌باشد:

- اول، وجود ثبات اقتصادی (وضعیت اقتصادی مناسب برای فعالیت بخش خصوصی).
  - دوم، وجود نظارت بانکی کارآمد و قوی.
- در صورت فقدان دو شرط فوق‌الذکر، آزادسازی ناگهانی نرخ‌های سود، مشکلات معتناهایی را به اقتصاد تحمیل می‌کند

امروزه برخی عقیده دارند که باید تنها تورم و تغییرات آن را با میزان استقلال بانک مرکزی مقایسه کرد، زیرا کنترل تورم و ایجاد ثبات در قیمت‌ها، اصلی‌ترین وظیفه بانک مرکزی محسوب می‌شود؛ بدین ترتیب، هدف اصلی سیاست پولی، تثبیت سطح عمومی قیمت‌ها است که با توجه به کارایی و سلامت سیستم مالی باید صورت گیرد. سیاست‌های مبارزه با تورم چنانچه در فضای ناسالم سیستم مالی و تولیدی کشور صورت پذیرد، هزینه سنگین سیاسی و اقتصادی خواهد داشت. لذا چنانچه بانک مرکزی پس از دستیابی به استقلال، بدون توجه به شرایط اقتصاد داخلی و خارجی، شروع به انجام سیاست‌های ضدتورمی نماید، اقتصاد کشور با شرایط بحرانی مواجه خواهد شد.

«ضمناً باز بودن دروازه‌ها به روی تجارت و جریان ورود سرمایه، از جمله عواملی هستند که به کامل شدن سیاست‌های پولی ضدتورمی کمک می‌کنند. امروزه مسأله جهانی شدن و خصوصاً اثرات سیاستی ادغام سریع اقتصادهای ملی در سراسر جهان از راه تجارت، جریان‌های مالی، انتشار تکنولوژی، شبکه‌های اطلاعاتی و جریان متقاطع فرهنگی، از اهمیت خاصی برخوردار شده‌اند. در این رابطه، لازم است که مقوله جهانی شدن، خصوصاً در مباحث کلان اقتصادی ایران مورد توجه قرار گیرد.» (Annual Report/ IMF/ 1997)

۱-۵- ابزارهای پولی مستقیم در ایران: ابزارهای سیاست پولی در ایران، در سال‌های پس از پیروزی انقلاب، عمدتاً از جمله ابزارهای مستقیم کنترل نقدینگی بوده‌اند. از ابتدای سال ۱۳۶۳ (سال اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا) تا سال ۱۳۶۷، کنترل بانک مرکزی بر عرضه پول همانند گذشته، به تغییرات ضریب فزاینده پولی محدود بوده و در این راه، از سقف‌های اعتباری (سیاست حد مجاز اعتباری) استفاده می‌کرده است. بررسی مقایسه عملکرد اعتباری بانک‌ها و حدود مصوب، نمایانگر تخطی بانک‌ها در سال‌های ۶۷-۱۳۶۳ می‌باشد.

لازم به ذکر است که از سال ۱۳۶۲ به بعد، سیاست اعتباری و تسهیلات اعطایی کوتاه‌مدت (یک ساله) به پیشنهاد بانک مرکزی و تصویب هیأت دولت تعیین می‌شود و این امر درجه استقلال بانک مرکزی در اتخاذ سیاست‌ها را ضعیف‌تر می‌نماید.

در سال‌های ۷۲-۱۳۷۰ در راستای سیاست آزادسازی نسبی فعالیت‌های بانکی، سقف‌های اعتباری حذف شد و بانک‌ها مجاز شدند که در حد جذب منابع، پس از کسر الزامات قانونی، به اعطای تسهیلات بانکی بپردازند. لازم به ذکر است که در این سال‌ها، با اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی و شناور شدن نرخ ارز و نیز براساس جهت‌گیری بخش پولی در برنامه دوم توسعه کشور، حرکت در جهت یکسان‌سازی نرخ‌های سود تسهیلات بانکی و برداشتن سهم نسبی بخش‌ها از تسهیلات، و رفع تبعیض برای استفاده کنندگان از منابع بانک‌ها

● ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار در ایران به گونه‌ای است که از میزان استقلال بانک مرکزی در اتخاذ سیاست پولی کاسته می‌شود.



و سرانجام ...

بررسی دو گروه کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته در زمینه استفاده از معیارهای کمی، نمایانگر آن است که در کشورهای کم‌دارای بانک مرکزی مستقل تری هستند، دولت دارای نظم مالی بوده و متکی بر منابع بانک مرکزی نمی‌باشند و در نتیجه نرخ تورم در این کشورها سیر نزولی را طی نموده و نسبت پایه پولی به تولید ناخالص داخلی نیز در حد مناسبی است.

در کشور ایران نیز استقلال واقعی بانک مرکزی، بدون ایجاد سایر اصلاحات مورد نیاز در بخش عمومی کشور ایران عملاً امکان‌پذیر نیست و این اصلاحات لازم و ملزوم یکدیگرند. جهت حرکت در این سمت، یعنی ایجاد تغییر در ترکیب شورای پول و اعتبار می‌تواند به عنوان گام اول در این زمینه تلقی شود. ایجاد نظم و یکپارچگی در تدوین وظایف و اهداف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در قوانین و مقررات پولی و بانکی و اصلاح قوانینی که استقلال بانک مرکزی را تضعیف می‌نمایند نیز باید در مدنظر قرار گیرند. کاهش استفاده دولت از منابع بانک مرکزی، نه تنها باعث کاهش پایه پولی و اثرات تورمی آن می‌شود، بلکه ایجاد نظم مالی در مخارج دولت را نیز به دنبال خواهد داشت. وجود هماهنگی میان سیاست‌های مالی و پولی نیز به تحقق این امر کمک شایانی خواهد کرد.

مرکزی به دلیل عدم توسعه بازارهای مالی، برای هدایت سیاست‌های پولی، صرفاً متکی به ابزار سقف‌های اعتباری (ابزار مستقیم) و سپرده قانونی (ابزار غیرمستقیم) است.

● اوراق مشارکت بانک مرکزی: استفاده از ابزارهای جدید، مستلزم انتقال به اقتصاد مبتنی بر مکانیزم بازار می‌باشد. این امر سبب تخصیص بهینه منابع، تسریع رشد اقتصادی و اجرای بهینه سیاست‌های پولی می‌شود. در این رابطه، ابزار اصلی و عمده، عملیات بازار باز است که بانک مرکزی را در زمینه کنترل نقدینگی و مداخله در بازار پول، انعطاف‌پذیرتر می‌نماید. در سایر کشورها، ابزار عملیات بازار باز بر سیستم نرخ بهره ثابت و از پیش تعیین شده در قالب خرید و فروش اوراق قرضه استوار است. در کشور ما به دلیل حذف بهره از فعالیت‌های بانکی، استفاده از ابزار متکی بر موازین اسلامی ضروری می‌باشد. در این رابطه، در ماده ۹۱ قانون برنامه سوم توسعه به بانک مرکزی اجازه داده شده است با تصویب شورای پول و اعتبار، علاوه بر موارد مندرج در بند ۶ ماده ۲۰ قانون عملیات بانکی بدون ربا، مصوب ۱۳۶۲/۶/۸، از اوراق مشارکت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شرط عدم مغایرت با قانون عملیات بانکی بدون ربا استفاده نماید. طراحی و استفاده از این ابزار غیرمستقیم پولی، می‌تواند به منظور اجرای سیاست‌های پولی و توسعه بازارهای مالی به کار گرفته شود.

● سپرده‌های آزاد بانک‌ها نزد بانک مرکزی: یکی از اقدامات مهمی که در جهت استفاده مطلوب از ابزار غیرمستقیم پولی صورت پذیرفت، اجازه افتتاح حساب سپرده آزاد بانک‌ها نزد بانک مرکزی بود که در اواخر سال ۱۳۷۷ به تصویب شورای پول و اعتبار رسید. هدف اصلی از اجرای این طرح، اعمال سیاست‌های پولی مناسب برای مهار نقدینگی و تورم می‌باشد. به این سپرده‌ها براساس ضوابط خاصی سود تعلق می‌گیرد.

زیرنویس

۱) حساب ذخیره تعهدات ارزی، پس از یکسان‌سازی نرخ ارز در سال ۱۳۷۲ تشکیل شد و پس از آن، به علت برداشته‌های زیاد از آن، با کسری روبرو گردید. این برداشته‌ها بابت مابه‌التفاوت نرخ ارز اعتبارات اسنادی و بروات واردات کالا و خدمات مربوط به سال‌های قبل از ۱۳۷۲ بوده است. کسری این حساب به عنوان بدهی دولت به بانک مرکزی محسوب می‌شود، زیرا براساس مصوبات هیأت دولت، مقرر شد که مابه‌التفاوت نرخ شناور و نرخ رسمی درآمد حاصل از فروش نفت، به حساب ذخیره تعهدات ارزی واریز شود، ولی در پایان سال ۱۳۷۲، کلیه درآمد حاصل از فروش نفت با نرخ شناور به حساب خزانه دولت واریز شد و در مقابل، به علت برداشت از حساب ذخیره تعهدات ارزی بابت پوشش مابه‌التفاوت نرخ ارز شناور تا رسمی اعتبارات اسنادی و بروات واردات سال‌های گذشته، این حساب با کسری مواجه شد.

که در این میان، می‌توان از افزایش شدید نرخ‌های سود و همچنین، بروز مشکل «مخاطرات اخلاقی» (Moral Hazard) توسط بانک‌ها نام برد. البته مشکل مخاطرات اخلاقی اکثراً در کشورهایی رخ داده است که طرح صریح بیمه سپرده‌ها وجود دارد. در ایران، سپرده‌ها به صورت ضمنی بیمه شده‌اند، به این ترتیب که به موجب ماده ۲ و ۸ قانون عملیات بانکی بدون ربا، استرداد اصل سپرده‌ها از سوی بانک‌ها تعهد و تضمین شده است.

۲-۵- ابزارهای پولی غیرمستقیم در ایران:

● نسبت سپرده قانونی: نسبت سپرده قانونی، از جمله ابزارهای غیرمستقیم پولی است که به صورت دستوری از سوی بانک مرکزی به بانک‌ها ابلاغ می‌شود. در حال حاضر، بانک

○ ایجاد و گسترش بازارهای پیشرفته پول و سرمایه؛ اصلاح سیستم بانک‌های دولتی در جهت رقابتی شدن؛ اصلاح شیوه‌های نظارت بر کار بانک‌ها و ... از جمله اصلاحاتی هستند که باید همگام با استقلال بانک مرکزی اجرا شوند.