

استقلال بانک مرکزی

و ضرورت نگاه کارشناسانه به بازشناسی ابعاد آن

مرتضی والی‌نژاد

یادداشت

۱۰۷ نفر از نمایندگان مجلس به یک فوریت طرحی رأی داده‌اند که در صورت تصویب نهایی، می‌باید رییس کل بانک مرکزی - همانند وزرا - توسط رییس‌جمهور برای کسب رأی اعتماد به مجلس معرفی شود. پیشنهاددهندگان این طرح، از جمله هدف‌های طرح را حفظ استقلال بانک مرکزی و خروج آن از مدیریت وزارت امور اقتصادی و دارایی عنوان نموده‌اند. در حالی که استقلال بانک مرکزی از وزارت امور اقتصادی و دارایی هم‌اکنون هم در قوانین و مقررات جاری وجود دارد، و آنچه باید در این رابطه اصلاح شود، همانا شیوه نگرش به قوانین و پرهیز از تفسیر به رأی پیرامون مقررات است.

این مقاله ابعاد مختلف موضوع را به خوبی بازگشایی می‌کند.

بانک و اقتصاد

بانکداری مرکزی (بانک‌های مرکزی) بر اساس احساس نیاز پایه‌گذاری شده و در بستر تاریخی، روند تکاملی خود را طی نموده است. به همراه دگرگونی در نقش دولت‌ها در نظام اقتصادی، نقش بانک‌های مرکزی - مقام پولی - به شدت پررنگتر و موثر شده است تا آنجا که امروزه، بانک مرکزی‌ها در فرایند سیاست‌گذاری اقتصادی، ایجاد بسترهای مناسب جهت کاهش نوسان‌های شدید در قیمت‌ها (ثبات قیمت‌ها) و مهار تورم، نقش اساسی را ایفا می‌کنند.

تعداد اینگونه بانک‌ها - که عمده‌ترین و برجسته‌ترین نهاد سیاستگذار در عرصه پول و بانک در کشورهای جهان بشمار می‌روند - از سال ۱۶۶۸ میلادی که نخستین بانک مرکزی در سوئد فعالیتش را آغاز کرد تا ابتدای هزاره سوم میلادی، به ۱۷۳ رسیده است.

گزاره اصلی حاصل از آموزه‌های روند تکامل بانکداری مرکزی در جهان، تاکید

گزاره اصلی حاصل از آموزه‌های روند تکامل بانکداری مرکزی در جهان، تاکید بر ضرورت استقلال بانک‌های مرکزی است.

بر ضرورت استقلال بانک‌های مرکزی است.

استقلال در ماهیت وظایف بانک مرکزی نهفته است؛ و ضرورت حفظ استقلال نظام پولی - بانکی و مدیریت آن از نفوذ سیاست‌ها، برنامه‌های کوتاه‌مدت دولت‌ها و منافع گروه‌های مختلف سیاسی، از جمله بارزترین دلایل پیدایی بانک مرکزی در کشورهای مختلف جهان است.

استقلال بانک مرکزی بسته به شرایط سیاسی و میزان توسعه‌یافتگی و درجه رشد اقتصادی کشورها، متفاوت می‌باشد.

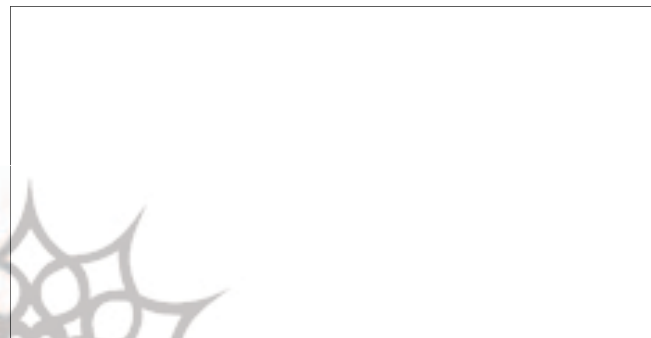
فراهم آوردن شرایط لازم برای استقرار یک بانک مرکزی مستقل و کارآ و پویا در کشور، مستلزم جذب و جلب اراده جمعی، فارغ از گروه‌بندی‌های سیاسی و منافع جناحی است.

وظایف بانک‌های مرکزی در طی روند تاریخی، دگرگونی یافته و نقش حساس و اثرگذار آن بر اقتصاد همواره پررنگتر شده است. در مجموع، در کشورهای مختلف، وظایف بانک مرکزی بیشتر متمرکز است بر "حفظ ارزش پول، حفظ ثبات قیمت‌ها و کمک به رشد و ثبات اقتصادی جامعه".

یکی از بدیهی‌ترین آثار استقلال بانک مرکزی، شفافیت و پاسخگویی است؛ و تحقق این امر مهم نیز مستلزم وجود بسترهای لازم در جامعه و حاکمیت می‌باشد. استقلال بانک مرکزی یک امر نسبی است و برای رابطه بین دولت و بانک مرکزی، نمی‌توان الگوی واحدی را تعریف و تبیین کرد که قابلیت اجرا در سطح جهانی داشته باشد. سطح و میزان "استقلال بانک مرکزی" در "مجموعه حاکمیتی" قابل تبیین و تعریف است و تصویب قوانین به تنهایی وافی به مقصود نیست. بدون تردید، ضمانت اجرای قوانین و زمینه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی هر جامعه در این رابطه اثرگذار است.

در ایران، افزون بر موارد پیش‌گفته، شیوه و نگرش ویژه بانکداری که نشأت‌گرفته از شریعت اسلام می‌باشد نیز می‌باید مورد توجه قرار گیرد. فراهم‌آوردن شرایط لازم برای استقرار یک بانک مرکزی مستقل و کارآ و پویا در کشور، مستلزم جذب و جلب اراده جمعی، فارغ از گروه‌بندی‌های سیاسی و منافع جناحی است.

در حال حاضر، پاره‌ای از مفاهیم جهانی شده‌اند و از این رو، ویژگی‌ها و الزام‌های خاص یافته‌اند. در این رابطه لازم است که ابتدا مفاهیم واژگان به دقت تعریف و تبیین و سپس برحسب شرایط کشور بازتعریف شوند و به تعبیری، بومی شوند. تصویب قوانین به صورت جداگانه و منفرد - آنهم به قید فوریت - بدون در نظر گرفتن ابعاد کارشناسی و فنی مساله و بی‌اعتنا به تجارب جهانی، کارساز نخواهد بود. هم‌اینک، نیاز به بازنگری در قوانین ناظر بر بانکداری و فعالیت‌های بانکی در کشور، یک ضرورت محسوب می‌شود؛ از اینرو، به صورت پراکنده و در سطح‌های مختلف جهت اصلاح آن مطالعه و بررسی به عمل آمده است.



② اهمیت استقلال بانک مرکزی در ابعاد کارکردی و عملیاتی، بیش از استقلال ظاهری در جریان تغییر و تجدیدساختار می‌باشد.

بانک مرکزی، در راستای ایفای نقش ویژه خود "بیش" و "پیش" از همه، به ضرورت تجدیدنظر در قوانین و مقررات بانکی واقف گردیده و نیاز به آن را اعلام داشته و در دستور کار قرار داده است. اشاره به دو فراز از مجموعه پرسش و پاسخ‌هایی که در آذرماه ۱۳۸۱ با دکتر محسن نوربخش، رییس کل فقید بانک مرکزی انجام پذیرفته، گویای این مدعا است.

یکی از بدهی‌ترین آثار استقلال بانک مرکزی، شفافیت و

پاسخگویی است.

* با در نظر گرفتن جهانی شدن اقتصادها و ادغام اقتصاد کشورها در یکدیگر، موضوع پیوستن به سازمان جهانی تجارت، در کانون مباحث اقتصادی کشور قرار دارد. در اصل، در آینده، با گسترش پدیده جهانی شدن اقتصاد، ابعاد مسایل و مشکلات کنونی کشور بیشتر خواهد شد. لذا رفع چالش‌های موجود که ریشه در مشکلات ساختاری عمیق ناشی از اتکای به درآمد حاصل از صدور نفت خام دارد، از اولویت بالایی برخوردار است. از مهمترین الزاماتی که برای پیوستن به سازمان جهانی تجارت - به ویژه در بخش مالی - مطرح

می‌گردد، عبارتند از: اعمال روش‌های صحیح تامین مالی دولت، اجرای ترتیبات پولی بانبات، وجود بانک مرکزی قوی و مستقل و در کنار آن، سیستم بانکی سالم و بازارهای سهام فعال. در همین راستا و با توجه به آن که دستیابی به رشد بلندمدت و پایدار اقتصادی نیازمند تجهیز و تخصیص بهینه منابع سرمایه‌گذاری در اقتصاد ملی است و این مهم بدون کمک بازارهای مالی گسترده و کارآمد به سهولت امکانپذیر نمی‌باشد، لذا تنظیم مقررات، نظارت و بهبود روش‌ها و اصلاح ساختار نظام بانکی در دستورکار سیستم بانکی کشور است. در همین رابطه، طرح‌های گوناگونی در دست بررسی است که برای مثال، می‌توان به: طرح جامع تجدیدساختار بخش نظارت و مقررات نظام بانکی، اصلاح ساختار و سازمان بخش نظارت بانک مرکزی، طرح جامع نظام پرداخت، طرح تعیین جایگاه بانک‌های توسعه‌ای تخصصی در نظام بانکی کشور، مشارکت در اجرای طرح جامع اطلاعات راهبردی در نظام بانکی کشور شامل ساده‌سازی روش‌های اعطای تسهیلات، تجدیدنظر در روش‌ها و فرایند ارایه خدمات بانکی (که در همین زمینه می‌توان به لایحه پولشویی اشاره نمود)، ایجاد نهادهای توسعه و تحقیق در بانک‌ها، ایجاد زمینه‌های لازم برای رعایت نسبت‌های مالی استاندارد به منظور تامین ثبات و سلامت مالی بانک‌ها، تدوین راهکارهای کارآمد برای واگذاری شرکت‌های وابسته به بانک‌ها و خصوصی‌سازی در بخش مالی اشاره نمود.

* طی دو سال و نیم گذشته، اقدامات اصولی و اساسی از جانب بانک مرکزی در زمینه اصلاح بخش‌های پولی و بانکی صورت پذیرفته و برخی نیز در مرحله اجرا می‌باشد. از جمله این اقدامات می‌توان به: سیاست‌های مربوط به آزادسازی، محدودکردن تسهیلات تکلیفی، مجاب‌نمودن بانک‌ها به استفاده از ۲۵ درصد منابع جهت اعطای تسهیلات به بخش‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری، تاسیس بانک‌های خصوصی، کاهش سپرده‌های قانونی، کاهش پیش‌پرداخت اعتبارات اسنادی و... اشاره نمود. از سوی دیگر، می‌توان به طرح‌هایی موسوم به گام دوم در حوزه بانکی اشاره نمود که در راستای اصلاح بخش پولی و بانکی در دست بررسی است و انتظار می‌رود که نتایج مثبتی نیز از آن حاصل شود. این طرح‌ها از هفت عنوان به شرح ذیل تشکیل شده است:

الف - تدوین مقررات و نظام جامع مدیریت و اطلاعات ارزی در

سیستم بانکی.

ب - تکمیل مراحل اجرایی و عملیات حساب ذخیره ارزی.

پ - توسعه فعالیت بانکی در بخش خصوصی و غیردولتی با

تاکید بر سرعت و انعطاف‌پذیری.

ت - تحقق کامل عملیات بانکی بدون ربا.

ث - تنظیم و اصلاح رابطه دولت و نظام بانکی.

ج - توسعه و اصلاح نظام بانکداری.

چ - تامین منابع مالی بلندمدت برای سرمایه‌گذاری و تولید.

از سوی دیگر، طرح جامع دیگری درخصوص تجدیدنظر در ارکان بانک‌ها، در بانک مرکزی در دست تنظیم و تدوین می‌باشد.

بدیهی است که با توجه به ساختار حقوقی کشور و شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه، استقلال بانک مرکزی، مستلزم بازنگری در بسته قوانین و مقررات پولی و بانکی به صورت جامع است.

اهمیت استقلال بانک مرکزی در ابعاد کارکردی و عملیاتی، بیش از استقلال ظاهری در جریان تغییر و تجدیدساختار می‌باشد. ضروری است که بانک مرکزی افزون بر برخورداری از استقلال ساختاری، در اتخاذ سیاست‌های مناسب پولی و ارزی نیز مستقل باشد. شورای سیاستگذاری بانک مرکزی باید اختیار و توانایی داشته باشد تا تصمیم‌گیری‌های غیربهرینه پیرامون سیاست‌های پولی و ارزی در هیات دولت را نیز وتو کند.

دستیابی به استقلال بانک مرکزی، می‌باید به صورت تدریجی انجام پذیرد تا سایر بخش‌های مربوط نیز با آن هماهنگ شوند.

در جریان تجدیدنظر در قوانین و مقررات ناظر بر بانک‌ها و عملیات بانکی، می‌باید نیازهای کنونی با نگاه به آینده (چشم‌انداز آتی) به همراه تجارب حاصل از اجرای قوانین و مقررات کنونی، تلفیق شود و توصیه‌های نهاد بین‌المللی در این زمینه با توجه به شرایط و ویژگی‌های بومی کشور نیز در آن لحاظ گردد.

اجرای بهینه قانون، تضمین‌کننده استقلال بانک مرکزی است.

این در حالی است که ۱۰۷ نماینده مجلس شورای اسلامی در روز یکشنبه ۳ تیرماه ۱۳۸۶ به یک فوریت طرحی رأی دادند که در صورت تصویب نهایی آن، می‌باید رییس کل بانک مرکزی - همانند وزرا - توسط رییس‌جمهور برای کسب رأی اعتماد به مجلس معرفی شود.

پیشنهاددهندگان، از جمله هدف‌های طرح را حفظ استقلال بانک مرکزی و خروج آن از مدیریت وزارت امور اقتصادی و دارایی عنوان نموده‌اند، حال آن که در قوانین و مقررات جاری هم استقلال بانک مرکزی از وزارت امور اقتصادی و دارایی به روشنی دیده می‌شود و آنچه باید در این رابطه اصلاح شود، همانا شیوه نگرش به قوانین و پرهیز از تفسیر به رأی پیرامون مقررات است.

بنا بر تجویز ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی کشور (مصوب سال ۱۳۵۱)، بانک مرکزی دارای شخصیت حقوقی مستقل می‌باشد و ملزم به تبعیت از قوانین و مقررات عمومی ناظر بر وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی و موسسه‌های وابسته به دولت نیست. طبق ماده ۱۶ همین قانون، ارکان بانک مرکزی عبارت است از: مجمع عمومی، شورای پول و اعتبار، هیات‌عامل، هیات نظارت اندوخته اسکناس و هیات نظاروماده ۱۸ قانون هم‌اتخاذتصمیم پیرامون سیاست کلی بانک مرکزی را به شورای پول و اعتبار تفویض نموده است. همین‌گونه که ملاحظه می‌گردد، براساس قانون، بانک مرکزی زیرنظر هیچ وزارتخانه‌ای قرار ندارد و آنچه در این رابطه مهم است، تجدیدنظر در طرزنگاه مسوولان ذیربط و تصحیح استنباط آنها از قوانین و مقررات می‌باشد. تنها اجرای بهینه قانون، تضمین‌کننده استقلال بانک مرکزی است. همچنین، موافقان طرح، تاکید بر پاسخگویی بانک مرکزی دارند، که این مهم

نیز به نوبه خود در ذات بانک مرکزی مستقل نهفته است و آن تحقق نخواهد یافت، مگر با تجمع و روزآمدنمودن قوانین و مقررات بانکی در یک بستر تخصصی.

نکته شایان گفتن آنکه، نمایندگان محترم مجلس پیشتر، یعنی در اسفند ماه ۱۳۸۳ طرح افزایش کارایی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را ارائه داده بودند که به نظر می‌رسد - چنانچه همچنان اصرار بر اصلاح موردی قوانین پابرجا باشد - این طرح می‌تواند با لحاظنمودن پاره‌ای تغییرات، ضمن تامین نظریات اخیر نمایندگان محترم مجلس، گام موثرتری را در راستای استقلال بانک مرکزی بردارد. این طرح چنین است:

* با عنایت به مواد ۲ و ۱۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و به منظور:

۱- افزایش انضباط مالی و بودجه‌ای؛

۲- تحقق رشد اقتصادی بالا؛

۳- امکان بیشتر کنترل تورم؛

۴- افزایش بهره‌وری منابع مالی سیستم بانکی؛

و در جهت برداشتن گام موثر دیگر برای تحقق استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، طرح ذیل جهت طی مراحل قانونی تقدیم می‌گردد.

طرح افزایش کارایی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

ماده واحده - دولت موظف است ظرف مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون، لایحه اصلاح در مجموعه قوانین پولی و بانکی کشور را با عنایت به مفاد قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و تبصره‌های ذیل این ماده واحده، به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

تبصره ۱- کمیته‌ای مرکب از وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به منظور شناسایی بدهی‌های دولت به بانک مرکزی و سایر بانک‌ها و تعیین نوع بدهی‌ها و بررسی بدهی‌های معوقه تشکیل می‌گردد تا با اعلام آن به دولت، میزان دیون دولت تعیین تکلیف گردد. لذا هر نوع استقراض جدید پس از روشن شدن دیون و تکالیف فوق براساس شرایط و نرخ‌های تعیین شده از سوی شورای پول و اعتبار خواهد بود.

تبصره ۲- دولت باید همه‌ساله کسری ریالی و کوتاه‌مدت بودجه خود را در چهارچوب قوانین و مقررات پولی و بانکی کشور و بدون ایجاد تراحم در وظایف و مسوولیت‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی و تامین نماید.

تبصره ۳- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به عنوان مسوول تنظیم سیاست‌های پولی، اعتباری، ارزی، بانکی کشور مکلف است با مسوولیت‌پذیری و استقلال که در زمینه‌های فوق خواهد داشت، ضمن ارائه توصیه‌های کارشناسی به مجلس و دولت، گزارش‌های ادواری لازم را هر شش ماه یکبار به دولت و کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.