

قانون یا واقعیت؟

مصطفی مشتاق

تنها بخشی از آنها را بازپرداخت کند، باید از بودجه‌های عمرانی یا هزینه‌های جاری خود بکاهد و این نیز مسلماً مزید بر علت‌ها خواهد بود. آنچه مسلم است، این است که دولت این بدهی‌ها را در جهت تولید کالا و ایجاد فرصت‌های شغلی لازم به کار نگرفته است و اگر چنین بود، جای هیچ نگرانی نبود، بلکه همه می‌دانند که این مبالغ از راه هزینه‌های جاری دولت به بازار تخلیه شده و صرفاً موجب افزایش نقدینگی و دامن‌زدن به تورم شده است.

*** بسیاری از اهرم‌ها و ارکان اساسی بانک مرکزی برای اجرای وظایف قانونی‌اش، به طور قانونی یا بدون مجوز، از اختیار این بانک خارج شده است.**

به عبارت دیگر، اقتصاد ناسالم و عقب‌ماندن فعالیت‌های تولیدی از بخش واسطه‌گری و جریانات بیکاری پنهان موجب شده است که این حجم عظیم پول به سرعت در بازار داخلی به گردش درآید و بدون کمک به تولید و افزایش سرمایه‌گذاری، تنها آتش تورم را تیزتر کند. می‌دانیم که با گسترش بدنه دولت، که مقتضای بحران جنگ و تحولات پس از انقلاب بود، هزینه‌های دولت به شدت افزایش یافت، ولی دیدیم که پس از جنگ و عادی‌شدن اوضاع، نه تنها این هزینه‌ها به میزان سابق کاهش نیافت، بلکه روزبه‌روز هم بیشتر شد و ظاهراً هم پایانی برای این افزایش متصور نیست، به‌ویژه آن که بانک مرکزی روزبه‌روز استقلالش کمتر شده و به صورت ابزاری موافق و همگام با دولت، اهداف معینی را دنبال می‌کند.

اگر به ستون حجم اسکناس در گردش در جدول شماره یک توجه کنیم، می‌بینیم که رقم سال ۱۳۷۶ نسبت به رقم مشابه سال ۱۳۵۶،

و کنترل هزینه واقعی دولت و سیاست‌های پولی و اعتباری، نسبت به تصحیح سیاست‌های موجود اقدام شود، و این مهم عملی نخواهد شد مگر اینکه بانک مرکزی بار دیگر از استقلال مناسبی برخوردار شود و کلیه اهرم‌هایی را که به تدریج از دست داده، دوباره به دست آورد.

با نگاهی اجمالی به چند معیار اساسی اقتصادی طی بیش از دو دهه اخیر، به نتیجه‌ای می‌رسیم که گرچه غم‌انگیز و نگران‌کننده به نظر می‌آید، ولی هشدار است به سیاست‌گذاران اقتصادی و پولی و اعتباری کشورمان. حال، چنانچه به جدول شماره یک (متشکل از چهار معیار اقتصادی، یعنی شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی، بدهی دولت به بانک مرکزی، حجم اسکناس در جریان و حجم نقدینگی بخش خصوصی) توجه کنیم، متوجه نکات مهمی خواهیم شد و سعی می‌کنیم که این نکات را به اجمال مورد تجزیه و تحلیل قرار دهیم:

در ستون اول (شاخص بهای کالاهای مصرفی و خدمات) که به منزله شاخص تورم است، ملاحظه می‌کنیم که از سال ۱۳۵۶ تا ۱۳۷۶، این شاخص که در واقع، به معنای کاهش قدرت خرید است، به طور حیرت‌آوری رشد کرده، به طوری که قدرت خرید سال ۱۳۷۶ نسبت به سال ۱۳۵۶، بیش از ۴۰ برابر کاهش یافته است. یادآوری می‌کند که سال ۱۳۶۹ در این شاخص، به عنوان مبنا تعیین شده و معادل ۱۰۰ فرض شده است.

در ستون بدهی‌های دولت، شاهد رشد مداوم و بسیار زیاد این ارقام طی دو دهه اخیر هستیم و به طوری که ملاحظه می‌شود، این رقم از ۶۲۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۶، به بیش از ۵۹۰۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۶ افزایش یافته است که خود زائیده کسری بودجه مداوم و فزاینده دولت طی این سال‌ها بوده است، و بدیهی است که دولت توان بازپرداخت این بدهی‌های عظیم را نداشته و چنانچه بخواهد

براساس بند الف ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی مسؤول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری براساس سیاست کلی اقتصادی کشور می‌باشد و طبق بند ب همان ماده، هدف بانک مرکزی حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور تعیین شده است.

در این مقاله، سعی خواهد شد تا به برخی از عدم تعادل‌های اساسی، که اقتصاد ایران از آن رنج می‌برد، اشاره شود، در حالی که این بی‌تعادلی‌ها ناشی از نیروهایی است که عمدتاً در کنترل دولت نبوده و نیستند. سیاست‌های کلان اقتصادی و ارزی دولت نیز نه در جهت تصحیح آنها، بلکه عمدتاً در جهت تشدید آنها گام برداشته است. یکی از عوامل یادآورنده در این زمینه، موضوع استقلال بانک مرکزی است.

موضوع استقلال و توان بانک مرکزی در هر اقتصادی، امروزه به امری بدیهی مبدل شده است، ولی متأسفانه بسیاری از اهرم‌ها و ارکان اساسی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که با استفاده از آنها می‌توانست به وظایف قانونی خود عمل کند، به‌طور قانونی یا بدون مجوز، از اختیار این بانک خارج شده است.

هدف اصلی این مقاله آن است که نشان دهد آنچه که تا به حال در نتیجه تحولات انقلابی و ضرورت‌های اقتصاد جنگ‌زده، به صورت سیاست‌های بانکی و اقتصادی اعمال شده، به ایجاد شرایطی امن برای توسعه اقتصادی نینجامیده است و لازم است که با همسو کردن دوباره سیاست‌های ارزی، به‌ویژه سیستم نرخ ارز

جدول شماره یک

مقایسه چند معیار اقتصادی طی سال‌های ۱۳۵۶ تا ۱۳۷۵

سال	شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی (۱۳۶۹ = ۱۰۰)		بدهی دولت به بانک مرکزی		حجم اسکناس و مسکوک در جریان		حجم نقدینگی بخش خصوصی	
	میانگین سال	رشد سالانه	میلیارد ریال	درصد تغییر	میلیارد ریال	درصد تغییر	میلیارد ریال	درصد تغییر
۱۳۵۶	۱۲/۸	۲۴/۹	۶۲۴/۶	-۱۱/۳	۴۰۰	۲۵/۰	۲/۰۹۷	۳۱/۶
۱۳۵۷	۱۴/۱	۱۰/۰	۷۹۱/۷	۲۶/۷	۹۱۲	۱۲۸/۰	۲۵۷۸/۶	۲۲/۹
۱۳۵۸	۱۵/۶	۱۱/۳	۱۳۹۶/۰	۷۶/۵	۱۰۲۵	۱۲/۴	۳۵۵۰/۰	۳۷/۶
۱۳۵۹	۱۹/۳	۲۳/۶	۲۲۴۴/۵	۶۰/۷	۱۳۵۹	۳۲/۵	۴۳۲۷/۸	۲۲/۲
۱۳۶۰	۲۳/۸	۲۳/۰	۳۰۷۳/۲	۳۶/۹	۱۴۹۲	۹/۸	۵۱۱۱/۷	۱۷/۸
۱۳۶۱	۲۸/۳	۱۹/۰	۴۰۰۲/۰	۳۱/۴	۱۸۰۰	۲۰/۶	۶۳۵۰/۷	۲۴/۲
۱۳۶۲	۳۲/۵	۱۴/۸	۴۸۴۹/۶	۲۱/۲	۲۰۴۷/۸	۱۳/۷	۷۵۱۴/۴	۱۸/۳
۱۳۶۳	۳۵/۹	۱۰/۴	۵۶۹۶/۰	۱۷/۵	۲۱۳۴/۷	۴/۲	۷۶۰۲/۳	۱/۱
۱۳۶۴	۳۸/۴	۶/۸	۶۴۱۷/۸	۱۲/۷	۲۳۲۷/۵	۹/۰	۹۰۰۲/۱	۱۸/۴
۱۳۶۵	۴۷/۵	۲۳/۸	۸۰۸۷/۱	۲۶/۰	۲۷۷۰/۸	۱۹/۰	۱۰۷۲۲/۶	۱۹/۱
۱۳۶۶	۶۰/۶	۲۷/۷	۹۵۴۰/۷	۱۸/۰	۳۱۱۲/۱	۱۲/۳	۱۲۶۶۸/۲	۱۸/۱
۱۳۶۷	۷۸/۱	۲۸/۹	۱۱۶۵۱/۳	۲۰/۷	۳۷۲۵/۰	۱۹/۷	۱۵۶۸۷/۶	۲۳/۴
۱۳۶۸	۹۱/۸	۱۷/۴	۱۲۸۶۴/۸	۱۰/۴	۳۹۶۵/۷	۶/۵	۱۸۷۵۳/۳	۱۹/۵
۱۳۶۹	۱۰۰/۰	۹/۰	۱۳۹۲۸/۰	۸/۳	۴۴۸۳/۸	۱۳/۱	۲۲۹۶۹/۵	۲۲/۵
۱۳۷۰	۱۲۰/۷	۲۰/۷	۱۴۷۳۰/۴	۵/۸	۵۰۰۸/۶	۱۱/۷	۲۸۶۲۸/۴	۲۴/۶
۱۳۷۱	۱۵۰/۱	۲۴/۴	۱۶۵۱۱/۵	۱۲/۱	۵۸۹۱/۸	۱۷/۶	۳۵۸۶۶/۰	۵۲/۳
۱۳۷۲	۱۸۴/۴	۲۲/۸	۲۷۳۹۱/۱	۸۵/۹	۷۶۳۵/۶	۲۹/۶	۴۸۱۳۵/۰	۳۴/۲
۱۳۷۳	۲۴۹/۳	۳۵/۲	۳۴۵۵۰/۷	۲۶/۱	۹۷۵۱/۶	۲۷/۷	۶۱۸۴۳/۹	۲۸/۵
۱۳۷۴	۳۷۲/۴	۴۹/۴	۴۵۳۶۰/۸	۳۱/۳	۱۱۸۶۱/۴	۲۱/۶	۸۵۰۷۲/۲	۳۷/۶
۱۳۷۵	۴۵۸/۸	۲۳/۲	۵۱۹۰۶/۶	۱۴/۴	۱۴۲۶۰/۸	۲۰/۲	۱۱۶۵۵۲/۶	۳۷/۰
۱۳۷۶	۵۳۸/۲	۱۷/۳	۵۹۰۴۴/۸	۱۳/۷	۱۶۷۹۳/۰	۱۷/۸	۱۳۴۳۱۲/۵	۱۵/۲

مأخذ: ترازنامه‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و گزارش مشروح تجدیدنظر در سال پایه شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

بیش از ۴۰ برابر شده است. حال، باید دید آیا حجم تولید نیز به همین نسبت افزایش یافته؟ یا سرمایه‌گذاری (جدول شماره دو) یا پس‌اندازها به همین نسبت رشد داشته‌اند؟ بدیهی است که چنین نبوده است و همه شاهد کاهش چشمگیر نسبی تولیدات صنعتی و کشاورزی در سال‌های اخیر بوده‌ایم (فراموش نکنیم که فقط یک قلم واردات گندم در سال گذشته فراتر از ۶ میلیون تن بوده است). البته بحث دربارهٔ حجم پول درجریان و اثرات تورمی آن از حوصلهٔ این مقاله خارج است، اما باید به یاد داشته باشیم که ادامهٔ چنین روندی، موجب کاهش ارزش پول و افزایش تورم می‌شود و می‌باید این روند قطع شود.

*** دولت در سال ۱۳۵۶ مبلغ ۶۲۴ میلیارد ریال به بانک مرکزی بدهکار بوده است و این بدهی در سال ۱۳۷۶ به بیش از ۵۹۰۰۰ میلیارد ریال افزایش یافته و عملاً موجب افزایش نقدینگی و تشدید تورم شده است.**

جدول مزبور به چشم می‌خورد. لازم به ذکر نیست که سپرده‌های پس‌انداز و مدت‌دار، که شبه‌پول خوانده می‌شوند، در ارقام نقدینگی به حساب نمی‌آیند. به دلیل پایین‌تر بودن نرخ سود بانک‌ها نسبت به سپرده‌های مدت‌دار، در مقایسه با نرخ سود متعارف در بازار غیرمتشکل پولی، بدیهی است که بخش بسیار ناچیزی از این حجم پول در بانک‌ها سپرده‌گذاری می‌شود و چون زمینهٔ تولید کالا نیز با مشکلات عدیدهٔ دیگری آمیخته است، به‌ناچاره این حجم نقدینگی به بازار واسطه‌گری سرازیر شده است.

حجم نقدینگی بخش خصوصی، که متشکل از اسکناس و مسکوک در دست مردم به‌اضافه سپرده‌های دیداری است، در ستون چهارم

از طرفی، بانک‌ها نیز به دلیل محدودیت‌هایی که داشته‌اند، و نیز به دلیل تبصره‌های گوناگونی که در قوانین بودجهٔ دولت به آنها تحمیل شده

کشورهای درحال رشد مقایسه کرده‌ایم. متأسفانه، طی این دوره، در حالی که ایران به طور میانگین ۱/۴- درصد کاهش رشد تولید ناخالص داخلی داشته، تورمی به‌طور متوسط ۱۷/۲ درصد را پشت سر گذاشته است و در حالی که در سال ۱۹۹۵ رشد تولید ناخالص داخلی تنها ۲/۸ درصد بوده، تورم کشورمان به ۴۹/۴ درصد بالغ شده که در بین کشورهای درحال توسعه از جمله بالاترین ارقام تورم به شمار می‌رود.

نتیجه

ارقام و اطلاعات ارایه‌شده در این جدول، نشان می‌دهد که وضعیت پیش‌آمده ناشی از چند عملکرد و سیاست کلی دولت است که در زیر به آنها اشاره می‌شود:

- ۱- در جهت کاهش وابستگی کشور به صادرات نفت، به‌عنوان منبع ارزی و درآمد دولت، کار کمی انجام شده است.
- ۲- اتخاذ سیاست انقباضی شدید برای محدودسازی واردات و اعمال سهمیه‌بندی واردات بخش خصوصی و دولتی و از طریق مجوزهای واردات و تخصیص ارز به سازمان‌های دولتی، عملاً به تورم و افزایش اختلاف نرخ بازار سیاه و نرخ رسمی دلار دامن زده است.

- ۳- سیاست‌های پولی و اعتباری از منابعی خارج از بانک مرکزی (مانند دولت و مجلس و از طریق قوانین بودجه) به نظام بانکی تحمیل می‌شود.

- ۴- احیای مکانیسم‌های بازار و محیط مطمئن برای بخش خصوصی در برنامه‌های توسعه کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

- ۵- در عرصه اقتصاد کلان، به موضوع بهبود هزینه‌ها و مدیریت درآمدهای بی‌توجهی شده است.

- ۶- کسری کلان در حساب جاری تراز پرداخت‌ها، به ویژه به دلیل همراه بودن با تورم و نظام ضعیف مالی داخلی، وضع را وخیم‌تر کرده است.

البته برخی از این رویدادها و تحولات اجتناب‌ناپذیر بوده‌اند و می‌توان گفت که برخی نیروهای خارج از کنترل دولت سبب آنها بوده‌اند، مانند جنگ تحمیلی عراق و تحریم‌های تجاری و سقوط قیمت‌های نفت در طی دو دهه مزبور.

نسبت هر ساله در سطح ۱۶ درصد ثابت بوده است که خود نشانه عدم برنامه‌ریزی صحیح برای جلب پس‌اندازها و سرمایه‌گذاری فزاینده که تضمین‌کننده رشد اقتصادی است، می‌باشد. شایان ذکر است که این نسبت، در طی همین دوره، در کشورهای آسیایی بیش از ۲۵ درصد تولید ناخالص ملی بوده است.

است، همان بخش از نقدینگی را که جذب کرده‌اند، یا صرف اعطای اعتبار به دولت کرده‌اند، یا به صورت وام‌های تبصره‌ای به بخش خصوصی واگذار کرده‌اند و به دلیل نداشتن تضمین‌های کافی، به شکل خطرناکی میزان معوقات آنها افزایش یافته است. با توجه به جدول شماره دو، که نسبت

جدول شماره دو

نسبت تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به تولید ناخالص ملی (درصد)
۱۳۷۶-۱۳۶۳

سال	(۱) تولید ناخالص ملی به قیمت ثابت (میلیارد ریال)	درصد تغییر	(۲) تشکیل سرمایه ثابت ناخالص (میلیارد ریال)	درصد تغییر	نسبت ۲ به ۱ (درصد)
۱۳۶۷	۱۰۹۶۹/۰	-۶/۵	۱۱۴۳/۶	-	۱۰/۴
۱۳۶۸	۹۷۹۷/۰	-۱۰/۷	۱۲۱۶/۸	۶/۴	۱۲/۴
۱۳۶۹	۱۰۹۹۷/۵	۱۲/۳	۱۳۷۸/۸	۱۳/۳	۱۲/۵
۱۳۷۰	۱۲۳۷۷/۹	۱۲/۶	۱۹۴۲/۹	۴۰/۹	۱۵/۷
۱۳۷۱	۱۲۹۸۵/۶	۴/۹	۲۰۷۷/۳	۶/۹	۱۶/۰
۱۳۷۲	۱۳۳۷۰/۸	۳/۰	۲۱۳۳/۴	۲/۷	۱۶/۰
۱۳۷۳	۱۳۱۶۳/۵	-۱/۶	۲۲۰۶/۳	۳/۴	۱۶/۸
۱۳۷۴	۱۳۷۱۰/۷	۴/۲	۲۲۷۷/۲	۳/۲	۱۶/۶
۱۳۷۵	۱۴۵۰۶/۲	۵/۸	۲۴۴۶/۵	۷/۴	۱۶/۹
۱۳۷۶*	۱۵۱۳۹/۸	۴/۴	۲۴۳۰/۳	-۰/۷	۱۶/۰

* ارقام مقدماتی است.

مأخذ: ترازنامه‌ها و نشریه‌های ناگرهای اقتصادی / بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به تولید ناخالص ملی را طی ده ساله اخیر نشان می‌دهد، ملاحظه می‌شود که در بیش از دو سوم این دوره، این

جدول شماره سه

مقایسه تورم و رشد تولید ناخالص داخلی کشور با بقیه کشورهای درحال رشد جهان

کشورها و مناطق	۱۹۷۸ تا ۱۹۸۷		۱۹۹۵	
	میانگین رشد GDP	میانگین تورم	رشد سالانه GDP	تورم
کل کشورهای درحال رشد	۴/۵	۲۷/۴	۶/۲	۱۰/۸
آفریقا	۲/۱	۱۵/۶	۳/۰	۳۲/۱
آسیا	۶/۸	۷/۶	۸/۶	۱۰/۹
خاورمیانه	۲/۵	۲۰/۹	۳/۶	۳۲/۵
آمریکای لاتین	۳/۱	۷۶/۹	۰/۹	۳۵/۶
اروپای شرقی و مرکزی	۱/۲	۷۵/۴
ایران	-۱/۴	۱۷/۲	۲/۸	۴۹/۴

مأخذ: World Economic Outlook / 1996 / صندوق بین‌المللی پول.

حال، صرفنظر از اینکه استراتژی جایگزینی واردات، سیاست صنعتی مناسبی برای توسعه اقتصادی باشد یا نه، توجیه مجموعه سیاست‌های کنونی و گذشته، بازرگانی و پولی و ارزی بسیار مشکل است. بنابراین، آنچه فعلاً بدان نیاز مبرم است، تصحیح سیاست‌های گذشته است که راهکارهای آن به طور خلاصه در زیر ارایه می‌شود، با این یادآوری که این فهرست نسخه‌ای برای درمان اقتصاد نیست، بلکه صرفاً یادآوری برخی از راهکارهایی است که انجام آنها ضروری به نظر می‌رسد:

* چون ترکیب فعلی شورای پول و اعتبار مستند به قانون برنامه دوم توسعه است، لذا انتظار می‌رود که پس از اتمام دوره برنامه یادشده، اعتبار قانونی این ترکیب نیز از بین برود.

۱- برقراری نوعی خط مشی صنعتی و بازرگانی که در جهت راه‌اندازی سرمایه‌گذاری خصوصی و ارتقای صادرات غیرنفتی باشد.
۲- یکسان‌کردن نرخ‌های گوناگون ارز و آزادسازی تدریجی واردات که زمینه دستیابی به هدف فوق را فراهم خواهد آورد.

۳- کنترل روند افزایش اختلاف بین نرخ بازار سیاه و نرخ رسمی ارز و درک این واقعیت که نظام تازه ارز "واریزنامه‌ای" نیز راه‌حلی اساسی نیست و بایستی هرچه زودتر تصحیح شود. در غیر اینصورت، انحراف بخش عمده‌ای از منابع بخش خصوصی از تولید به سوی فعالیت‌های سودجویانه و همراه با فساد و خاصیت تخریبی که معمولاً لازمه چنین وضعیتی است، ادامه خواهد یافت.

۴- قانون پولی و بانکی، به ویژه بخش وظایف، اهداف و ارکان بانک مرکزی، می‌بایست بدون کم‌وکاست پیاده شود و استقلال کامل آن اعاده گردد.

۵- بهبود نظام بانکی و ایجاد بانک‌های خصوصی (با امکان رقابت آزاد) باید مورد مطالعه و بررسی مجدد قرار گیرد. قانون پولی و بانکی به‌وضوح (بند ۳۰ ماده ۳۰ فصل اول) تأسیس بانک در ایران را موقوف به تصویب

اساسنامه آن به‌وسیله شورای پول و اعتبار و صدور اجازه از طرف بانک مرکزی ایران کرده است. البته صحیح است که اصل چهل و چهارم قانون اساسی، بانکداری را در بخش دولتی طبقه‌بندی کرده است، ولی همانطور که گفته شد، ضروری است که این اصل براساس ملاحظات کنونی مورد تجدیدنظر قرار گیرد، چون قرارداد این خدمت بزرگ اقتصادی در سال‌های اولیه انقلاب در بخش دولتی براساس ملاحظات و مناسب آن زمان بوده و در حال حاضر، زیانبار بودن آن بر همه آشکار شده است.

۶- اگر بانک مرکزی بر آن است که خط مشی پولی خود را به طور مؤثری اجرا کند، ضروری است مصونیتش در برابر فشارهای کوتاه‌مدت سیاسی تأمین شود. اما در حال حاضر، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به دلایل زیر فاقد استقلال لازم است:

الف - این بانک عملاً کنترلی بر حجم پول و اعتبارات ندارد، چون طبق ماده ۱۹ قانون عملیات بانکی بدون ربا، سیاست اعتباری و تسهیلات اعطایی کوتاه‌مدت بانک به پیشنهاد مجمع عمومی بانک مرکزی (مرکب از ۳ وزیر) تعیین می‌شود و سیاست اعتباری و تسهیلات پنج‌ساله و درازمدت را هم مجلس شورای اسلامی تعیین می‌کند.

ب - طبق بند الف ماده ۲۸ قانون پولی و بانکی سال ۱۳۳۹ و ماده ۱۹ قانون پولی و بانکی سال ۱۳۵۱، رییس کل بانک مرکزی بنا به پیشنهاد وزیر دارایی و تصویب هیأت وزیران با فرمان شاه (بعد از انقلاب، تأیید مجمع عمومی بانک‌ها مرکب از ۹ وزیر نیز اضافه شده و جای فرمان شاه را صدور حکم توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی گرفته است) منصوب می‌شود، یعنی در حال حاضر، رییس کل بانک مرکزی توسط وزیر دارایی انتخاب می‌شود و یکبار ۹ وزیر و بار دیگر کلیه وزرا این انتخاب را تأیید می‌کنند.

پ - مجمع عمومی بانک مرکزی هم مرکب از ۳ وزیر است، یعنی وزرای امور اقتصادی و دارایی، وزیر بازرگانی و معاون ریاست جمهوری و رییس سازمان برنامه و بودجه، ریاست مجمع عمومی هم با وزیر امور اقتصادی و دارایی است. این مجمع، علاوه بر رسیدگی و تصویب ترانزنامه و گزارش‌های هیأت نظار، پنج نفر از اعضای

هیأت نظار را انتخاب می‌کند.
ت - یکی دیگر از نهادهای مؤثر در جایگاه و نقش بانک مرکزی، شورای پول و اعتبار است که کمی مشروح‌تر به آن می‌پردازیم: شورای پول و اعتبار در ایران، پس از تفکیک و تفویض وظایف بانک ملی به بانک‌های مرکزی و ملی، براساس قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۳۹، با شرح وظایف زیر معرفی شد:
- همکاری با رییس کل بانک مرکزی در اداره عمومی بانک، طبق مقررات فصل سوم این قانون.

- هدایت فعالیت بانک‌ها و نظارت در امور بانکداری، طبق فصل چهارم این قانون.
- دادن نظر مشورتی به دولت در امور مالی و اظهارنظر در مسایل پولی و اقتصادی.

- همکاری با شورایی عالی اقتصاد برای تأمین هماهنگی در اتخاذ تصمیمات مربوط به اقتصاد پولی و مالی کشور.

- انجام سایر وظایف و اختیاراتی که این قانون برای آن تعریف کرده است.

* دولتی شدن بانکداری مطابق اصل ۴۴ قانون اساسی یکی از مقتضیات سال‌های اولیه انقلاب بود و اینک که زیانبار بودن این وضع بر همه آشکار شده است، باید این اصل را مورد تجدیدنظر قرار داد.

در این قانون، تعداد اعضای شورای پول و اعتبار ۱۵ نفر به شرح زیر بودند:

- ۱- رییس کل بانک مرکزی ایران
- ۲- وزیر صنایع و معادن
- ۳- وزیر کشاورزی
- ۴- وزیر بازرگانی
- ۵- دادستان کل دیوان عالی کشور
- ۶- نماینده اتاق بازرگانی
- ۷- دبیرکل شورایی عالی اقتصاد
- ۸- دبیرکل شورای پول و اعتبار
- ۹- مدیرکل بانک ملی ایران
- ۱۰- یک نفر نماینده بانک‌های خصوصی
- ۱۱- یک نفر استاد اقتصاد، به معرفی دانشگاه
- ۱۲- یک نفر نماینده شورای کشاورزی مرکز

۱۳- یک نفر متخصص اقتصاد صنعتی
 ۱۴- یک نفر متخصص اقتصاد بازرگانی
 ۱۵- یک نفر متخصص اقتصاد کارگری
 ریاست این شورا به عهده رییس کل بانک مرکزی ایران بوده است.
 اما در تیرماه سال ۱۳۵۱ قانون جدید پولی و بانکی کشور تصویب شد و به اجرا گذاشته شد. براساس ماده ۱۸ - ب این قانون، اعضای شورای پول و اعتبار عبارتند از:
 ۱- رییس کل بانک مرکزی ایران
 ۲- دادستان کل کشور
 ۳- یک نفر از معاونان وزارت دارایی، به معرفی وزیر دارایی
 ۴- یک نفر از معاونان وزارت اقتصاد، به معرفی وزیر اقتصاد
 ۵- رییس دفتر بودجه
 ۶- رییس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران
 ۷- مدیرعامل کانون بانکها
 ۸- دو نفر مطلع در امور مالی و پولی، به تشخیص و انتخاب وزیر دارایی
 ۹- یک نفر مطلع در امور بازرگانی و صنعتی، به تشخیص و انتخاب وزیر اقتصاد
 ۱۰- یک نفر مطلع در امور کشاورزی، به تشخیص و انتخاب وزیر کشاورزی.
 مطابق تبصره ۱ این قانون، ریاست شورای پول و اعتبار با رییس کل بانک مرکزی است. به طوری که ملاحظه می‌شود، در قانون پولی و بانکی سال ۱۳۳۹ تعداد وزرای عضو این شورا، ۳ نفر وزیر بوده‌اند و این شورا به ریاست رییس کل بانک مرکزی تشکیل می‌شد. میزان حضور مستقیم دولت در شورا و سطح آن هم چندان متناسب با وظایف شورا و اهداف بانک مرکزی نبود. بنابراین، در قانون سال ۱۳۵۱، با کاهش سطح حضور مستقیم دولت در شورای پول و اعتبار، این سطح به معاونان وزارتخانه‌های اقتصاد و دارایی و رییس دفتر بودجه محدود شد. در واقع، قانون سال ۱۳۵۱، مشکل سطح حضور اعضای دولت را، که در قانون سال ۱۳۳۹ وجود داشت، مرتفع کرد و تا حدودی دخالت دولت در شورا را کاهش داد.
 پس از وقوع انقلاب اسلامی، در تاریخ ۱۳۵۸/۱۲/۱۸ لایحه قانونی اصلاح قانون پولی و بانکی کشور، بند ب ماده ۱۸ قانون پولی و

بانکی سال ۱۳۵۱ اعضای شورای پول و اعتبار را به شکل زیر تغییر داد:
 ۱- رییس کل بانک مرکزی
 ۲- دادستان کل کشور، یا معاون او
 ۳- معاون وزارت امور اقتصادی و دارایی، به معرفی وزیر مربوطه
 ۴- معاون سازمان برنامه و بودجه، به معرفی وزیر مربوطه
 ۵- رییس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران
 ۶- دو نفر مطلع در امور مالی و پولی، به تشخیص و انتخاب وزیر امور اقتصادی و دارایی
 ۷- یکی از خبرگان بانکی، به تشخیص و انتخاب ریاست کل بانک مرکزی ایران
 ۸- معاون وزارت کشاورزی و عمران روستایی، به معرفی وزیر مربوطه
 ۹- معاون وزارت بازرگانی
 ۱۰- معاون وزارت صنایع و معادن، به معرفی وزیر مربوطه
 بدین ترتیب، اگرچه تعداد اعضای شورا تغییر نیافت، لیکن با تغییر مطلعان در امور مالی و پولی، به معاونان وزیر، مجدداً حضور دولت در شورای پول و اعتبار پررنگ‌تر شد.
 همزمان با تدوین قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، علیرغم اعلام سیاست‌های کلی در بخش سیاست پولی و تنظیم بازار، که در آن بر تقویت بانک مرکزی تکیه شده بود (قسمت ۳-۱-۱۳)، ترکیب شورای پول و اعتبار تحت تبصره ۸ قانون برنامه دوم چنان تغییر یافت که علاوه بر فراهم آوردن حضور چشمگیر دولت در شورای پول و اعتبار، هدایت این شورانیز از اختیار بانک مرکزی خارج شد. مسأله دیگر مخدوش شدن ترتیبات ارکان بانک مرکزی، یعنی مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار بود، به طوری که عملاً شورای پول و اعتبار در سطحی بالاتر از مجمع عمومی بانک قرار می‌گیرد.
 آخرین ترکیب شورای پول و اعتبار به شرح زیر است:
 ۱- وزیر امور اقتصادی و دارایی
 ۲- رییس سازمان برنامه و بودجه
 ۳- رییس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
 ۴ و ۵ - دو نفر از وزرا، به انتخاب هیأت

وزیران
 ۶- دادستان کل کشور، یا معاون او
 ۷- یکی از خبرگان بانکی، به انتخاب رییس جمهور
 ۸- رییس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن
 ۹- رییس اتاق تعاون
 در ضمن، دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی هم به عنوان ناظر در جلسات شورا شرکت خواهند کرد.
 از آنجا که ترکیب موجود شورای پول و اعتبار در متن قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به اجرا درمی‌آید، لذا انتظار می‌رود که پس از اتمام برنامه یادشده، اعتبار قانونی ترکیب فوق از بین برود. در این چارچوب، ضروری است که در هماهنگی با طرح ساماندهی اقتصادی و نیز تدوین قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی کشور، ترکیب شورای پول و اعتبار به نحوی تغییر یابد که هماهنگ با نیاز اقتصاد کشور باشد و با بهبود مدیریت اقتصاد کلان آن، بتواند استقلال نسبی بانک مرکزی را فراهم کند. در این ارتباط، ارجح است که حضور دولت در شورای پول و اعتبار به حداقل ممکن تقلیل یابد و همزمان با افزایش نیروهای کارشناس در این ترکیب، به استقلال این نهاد تصمیم‌گیری مالی کمک شود.
 نکته دیگر اینکه، مسلماً موضوع استقلال بانک مرکزی، مانع اهمیت سیاسی آن نیست، چون همانطور که در بالا دیدیم، در حال حاضر، کلیه امور سیاست پولی و اعتباری و حتی امور داخلی بانک تحت نفوذ و نظارت دولت است، ولی باید در نظر داشت که امروزه بانک‌های مرکزی اقتصادهای پیشرفته (جدول شماره چهار) به میزان وسیعی از دولت‌های کشورشان مستقل هستند و نیز دارای حق و وظایفی هستند که بتوانند نظریاتشان را در جلسات کابینه دولت ابراز کنند. با اینهمه، باید توجه داشت که این وضع در یک محیط خلاء سیاسی محقق نخواهد شد، بلکه همکاری دولت و بانک مرکزی ضروری است، ولی این همکاری باید قانونمند باشد و بانک مرکزی هم به نوبه خود مسوول ارایه رهنمود به دولت براساس نیازهای خود است. در مقابل دولت نیز باید مسوولان بانک مرکزی و بانک‌ها را برای بحث در مورد مسایل سیاست پولی دعوت کند. ■

جدول شماره چهار

برخی اطلاعات درباره بانک‌های مرکزی ۱۲ کشور صنعتی جهان، به علاوه کشور خودمان

کشور	وظایف	تابعیت	وضعیت استقلال	سیاست‌گذاران	روش انتخاب و مدت تصدی رئیس کل
سوئد (۱۹۶۸)	قانون، وظایف مشخصی را تعیین نکرده است.	پارلمان	قانوناً مستقل، در عمل تابع پارلمان	وزارت اقتصاد و دارایی	رئیس کل برای مدت ۵ سال توسط هیأت عامل بانک مرکزی انتخاب می‌شود.
بریتانیا (۱۹۹۴)	نظارت بر شبکه بانکی، مدیریت حساب موازنه ارزی، نمایندگی دولت در مدیریت بدهی‌های دولتی	دولت	نیمه مستقل	وزارت دارایی قانوناً در موارد خاص حق دارد دستوراتی را به بانک ابلاغ کند.	ملکه، با پیشنهاد نخست‌وزیر، اعضای هیأت مدیره و رئیس کل را برای ۵ سال منصوب می‌کند.
فرانسه (۱۸۵۳)	مدیریت امور بانکی و سیاست‌گذاری‌های پولی	دولت و وزارت دارایی	نیمه مستقل	سیاست‌های پولی با مشورت وزارت دارایی صورت می‌گیرد.	رئیس کل به وسیله رئیس جمهور برای مدت ۵ تا ۷ سال منصوب می‌شود.
هلند (۱۸۱۴)	تنظیم ارزش پول ملی و نظارت بر نظام اعتباری، ثبات قیمت‌ها و نرخ ارز	وزیر دارایی و مجلس	نیمه مستقل	وزیر دارایی به طور قانونی در نهایت حق جهت‌دهی سیاست‌های پولی را به عهده دارد.	مدت ریاست ۷ سال با پیشنهاد هیأت دولت.
بلژیک (۱۸۵۰)	نوآوری و گسترش ابزارهای سیاست‌های پولی	وزیر دارایی و دولت	نیمه مستقل	دولت، وزارت دارایی	رئیس کل برای مدت ۵ سال از طرف دولت پیشنهاد می‌شود.
آلمان (۱۸۷۶)	تنظیم حجم پول و اعتبارات و ثابت نگهداشتن ارزش پول ملی و سطح قیمت‌ها و نرخ ارز	مستقل	بسیار مستقل	شورای بانک مرکزی	۱۰ نفر عضو هیأت مدیره و رئیس کل از طرف رئیس جمهور، به پیشنهاد دولت، حداکثر برای مدت ۸ سال منصوب می‌شوند.
ژاپن (۱۸۸۳)	تنظیم حجم پول، کنترل و تسهیل اعتبارات، ثبات قیمت‌ها	وزیر دارایی به طور قانونی می‌تواند نظریات خود را اعمال کند.	نیمه مستقل	وزیر دارایی و هیأت سیاست‌گذاری بانک مرکزی	رئیس کل برای مدت ۵ سال از طرف هیأت دولت انتخاب می‌شود.
ایتالیا (۱۸۹۳)	قانون، وظایف مشخصی را تعیین نکرده است.	دولت - وزارت دارایی	غیرمستقل	کمیته مختلط وزرا (دولت)	رئیس کل از طرف هیأت مدیره بانک برای مدت نامعلومی منصوب می‌شود.
سوئیس (۱۹۰۵)	تنظیم گردش پول و تسهیل در اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری، تثبیت سطح عمومی قیمت‌ها	مستقل	مستقل	کمیته بانک مرکزی	رئیس کل برای مدت ۶ سال از سوی دولت انتخاب می‌شود.
استرالیا (۱۹۱۱)	ایجاد ثبات در پول ملی، اشتغال کامل و رونق اقتصادی	وزیر دارایی	غیرمستقل	وزارت دارایی و دولت	رئیس کل برای مدت حداکثر ۷ سال از سوی دولت منصوب می‌شود.
آمریکا (۱۹۱۳)	ارایه پول ملی با کفایت، نظارت مؤثر بر امور بانکی، استفاده از ابزارهای مختلف برای عرضه اوراق بهادار	مستقل	مستقل	کمیته مربوط به بازار اوراق بهادار و هیأت مدیره بانک	رئیس کل برای مدت ۴ سال توسط رئیس جمهور منصوب می‌شود.
کانادا	تنظیم پول و اعتبار و کنترل و حفظ ارزش پول	وزارت دارایی	نیمه مستقل	وزارت دارایی و هیأت مدیره بانک	رئیس کل برای مدت ۷ سال توسط هیأت مدیره بانک منصوب می‌شود.
ایران (۱۳۳۹)	حفظ ارزش پول ملی، اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری و نظارت بر بانک‌ها	وزارت امور اقتصادی و دارایی	غیرمستقل	هیأت دولت	رئیس کل برای مدت ۵ سال با پیشنهاد وزیر اقتصاد و دارایی و تصویب هیأت وزیران منصوب می‌شود.