

آسیب‌شناسی نظام بانکی

۲. بررسی ساختار سیاستگذار پولی و اعتباری در ایران

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۴۴۹۸

آبان‌ماه ۱۳۹۴

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصادی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. مفهوم استقلال بانک مرکزی
۷	۲. بررسی ترکیب و نحوه عزل و نصب ارکان بانک مرکزی و تحلیل آن از منظر استقلال بانک
۷	۱-۲. شاخص‌های استقلال بانک مرکزی
۸	۲-۲. بررسی استقلال بانک مرکزی در ایران براساس شاخص‌های استقلال
۹	۳-۲. بررسی ارکان بانک مرکزی براساس مفهوم استقلال
۱۶	۳. اهداف و وظایف بانک مرکزی در قوانین پولی و بانکی کشور
۲۰	۴. مرجع تعیین سیاست‌های پولی در ایران
۲۰	۱-۴. بررسی ترکیب اعضای شورا
۲۱	۲-۴. وظایف شورای پول و اعتبار
۲۲	۳-۴. مهمترین مصوبات شورای پول و اعتبار
۲۵	۴-۴. ابزارهای سیاست پولی و فقدان ابزارهای متداول در سایر کشورها
۲۷	۵. اعتبار سیاستگذار پولی در کشور
۲۷	۱-۵. مفهوم اعتبار سیاستگذار پولی از منظر نظریات اقتصادی
۲۸	۲-۵. اعتبار سیاستگذار پولی در ایران
۲۹	۳-۵. نظارت بر عملکرد بانک مرکزی
۳۳	۶. سیاست ارتباطی بانک مرکزی و کانال‌های ارتباطی آن
۳۳	۱-۶. سیاست ارتباطی بانک مرکزی
۳۳	۲-۶. کانال‌های ارتباطی بانک‌های مرکزی و مزایای آنها
۳۴	۳-۶. مکانیسم ارتباطی بانک مرکزی در ایران و چالش‌های آن
۳۶	۷. ارتباط بین دولت و سیاستگذار پولی، تسلط سیاست مالی بر سیاست پولی و نقش درآمدهای نفتی
۳۹	۸. دیگر چالش‌های سیاستگذاری پولی در ایران
۴۰	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۴۵	منابع و مآخذ



آسیب‌شناسی نظام بانکی ۲. بررسی ساختار سیاستگذار پولی و اعتباری در ایران

چکیده

یکی از ملزومات اساسی ثبات بخش مالی (بانکی)، مهار تورم و حفظ ارزش پول هر کشور، اقتدار نهاد بانک مرکزی است. اقتدار و استقلال بانک مرکزی بدین معناست که این بانک در تنظیم سیاست‌های پولی و اعتباری و استفاده از ابزارهای مربوطه تصمیم‌گیرنده اصلی است. اما در قوانین کشور ایراداتی دیده می‌شود که تحقق این هدف را با دشواری همراه می‌کند.

مبنای حقوقی مقام پولی در ایران عمدتاً قانون پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۱ است. البته در قوانین برنامه سوم، چهارم و پنجم توسعه پس از انقلاب، تغییراتی در این قانون اعمال شد، اما اساس آن تغییر عمده‌ای نکرده است. زیرا ترکیب مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار و نیز نحوه تعیین رئیس بانک مرکزی در قانون پولی و بانکی کشور گویای این حقیقت است که دولت تسلط بالایی بر ارکان بانک مرکزی در ایران دارد. از طرفی در سال‌های اخیر عدم استقلال بانک مرکزی از شبکه بانکی نیز بر مشکلات قبلی اضافه شده است.

«ثبات قیمت‌ها» منطقی‌ترین هدفی است که می‌توان از یک بانک مرکزی مقتدر انتظار داشت و در قوانین مربوط به اکثر بانک‌های مرکزی دنیا طی دهه گذشته مورد تأکید بوده است. بررسی قانون پولی و بانکی کشور و نیز قانون بانکداری بدون ربا نشان می‌دهد که اهداف بانک مرکزی در راستای ثبات قیمت‌ها به صورت شفاف و روشن تعریف و اولویت‌بندی نشده است. در کنار ثبات قیمت‌ها و هم‌عرض با آن، «حفظ ثبات نظام بانکی» نیز هدفی است که بانک مرکزی باید در دستور کار خود داشته باشد. تعریف چند هدف در قانون و عدم سازگاری و فقدان اولویت‌بندی مشخص بین اهداف، قطعاً بانک مرکزی را از اقتدار و اعتبار دور خواهد کرد و درجه پاسخگویی آن را نیز کاهش خواهد داد. یکی از مشکلات دیگر سیاستگذاری پولی در ایران فقدان ابزارهای سیاستی متداول در دنیاست. بانک مرکزی حداقل دو ابزار سیاستی متداول در دنیا را به‌طور نسبی در اختیار ندارد:

۱. عملیات بازار باز،^۱

۲. نرخ بهره سیاستی، شبیه به آنچه در بانک مرکزی کشورهای صنعتی متداول است و براساس آن بانک مرکزی با آن نرخ به بانک‌ها وام می‌دهد.

در حال حاضر، جای یک قانون مدون و جامع بانکداری مرکزی در کشور خالی است، زیرا قوانین

برنامه‌های پنج‌ساله یا قوانین بودجه سنواتی محل مناسبی برای سیاستگذاری پولی نیست. در کنار اصلاح ساختاری در نظام پولی و بانکی، باید اصلاحات اساسی در ایجاد و توسعه بازارهای مالی نیز مدنظر قرار گیرد. بدون داشتن بازارهای مالی کارآ و عمیق، بانک مرکزی حتی اگر مستقل هم باشد، نمی‌تواند اثربخشی و اقتدار لازم را داشته باشد.

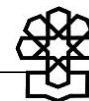
مقدمه

یکی از ملزومات اساسی مهار تورم و حفظ ارزش پول هر کشور، قدرت یافتن نهاد بانک مرکزی است. اهمیت این امر از آنجا نمایان می‌شود که در صورت ضعیف بودن اقتدار بانک مرکزی و اعتبار پایین سیاست‌های اعلام شده از سوی این بانک، نظام مقرراتگذاری و تنظیم‌گری بازار پول توسط بانک مرکزی با شکست مواجه می‌شود؛ لذا در این شرایط امکان ثبات قیمت‌ها به‌عنوان اولویت اول بانک مرکزی که اولین اصل در بانکداری مرکزی در دنیا است، خدشه‌دار خواهد شد. علاوه بر آن، بعد از بحران مالی اقتصاد جهانی در سال‌های گذشته، موضوع ثبات مالی نیز حتی هم‌عرض ثبات قیمت‌ها در زمینه سیاستگذاری پولی و به‌عنوان یکی از اهداف اصلی بانک مرکزی مطرح شده است. در واقع، دستیابی به اهداف ثبات قیمت‌ها و ثبات مالی بستگی به میزان استقلال و اقتدار بانک مرکزی از یک سو و همچنین پاسخگویی آن از سوی دیگر دارد. بدون یک بانک مرکزی مستقل و در عین حال پاسخگو تحقق اهداف مذکور ممکن نیست. استقلال بانک مرکزی هم از جنبه قانونی و حقوقی آن قابل بحث است و هم از جنبه عملی آن. لذا قبل از هرگونه آسیب‌شناسی در نظام بانکی، ابتدا باید نسبت به موضوع استقلال بانک مرکزی در وضعیت موجود و آسیب‌های آن در این حوزه پرداخت. لذا بخش اول این گزارش به مفهوم استقلال بانک مرکزی و وضعیت ایران براساس شاخص‌های مرسوم در این زمینه می‌پردازد.

گفتنی است تعداد زیادی از کشورهای جهان در جهت تحقق این امر قدم برداشته‌اند و تغییراتی را در قوانین خود اعمال کرده‌اند. در نتیجه این تغییرات میانگین نرخ تورم در بین کشورهای جهان از ۲۷/۸ درصد در سال ۱۹۹۰ به ۳/۹ درصد در سال ۲۰۱۲ کاهش یافته است.^۱ در واقع ارقام مربوط به تورم نتیجه ساختار سیاستگذاری پولی و اعتباری در کشورها بوده است.

از بعد ساختاری، بانک‌های مرکزی دارای وظایفی در حیطه سیاست پولی، سیاست ارزی، ایفای نقش به‌عنوان وام‌دهنده آخر، نظارت و نظام تسویه و پرداخت هستند. در این گزارش تمرکز مباحث عمدتاً بر سیاست پولی است، با وجود این سایر موضوعات نیز دارای اهمیت هستند که لازم است در

۱. به نقل از درگاه IMF.



مطالعات دیگری به‌طور مستقل به آنها پرداخته شود.

هدف از این گزارش بررسی و آسیب‌شناسی ساختار سیاستگذاری پولی در کشور با هدف ایجاد زمینه برای اصلاح نقاط ضعف این ساختار است. در این گزارش تلاش شده است تا با بررسی قانون پولی و بانکی کشور، بررسی ارکان بانک مرکزی، اعتبار سیاستگذاری پولی و ارتباط دولت با آن، به نوعی آسیب‌شناسی از ساختار موجود انجام شود تا در آینده بتوان بر مبنای آن اصلاحات لازم در قوانین و مقررات را انجام داد.

گزارش مشتمل بر ۱۱ بخش است. در ابتدا به تعریف مفهوم استقلال بانک مرکزی و الزامات آن پرداخته شده است. در بخش دوم مهمترین شاخص‌های استقلال بانک مرکزی معرفی شده و سپس استقلال بانک مرکزی در ایران بر اساس این شاخص‌ها و مبتنی بر مطالعات پیشین سنجیده شده است. در بخش سوم ارکان بانک مرکزی در قانون پولی و بانکی کشور بررسی شده و از منظر مفهوم استقلال بانک مرکزی تحلیل شده است. در بخش چهارم اهداف بانک مرکزی در ایران مورد بررسی قرار گرفته و در بخش پنجم مصوبه جدید مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص نحوه عزل و نصب رئیس بانک مرکزی مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش بعدی مرجع تصمیم‌گیری درباره سیاست‌های پولی در ایران که شورای پول و اعتبار است مورد بررسی قرار گرفته و سپس به موضوع اعتبار سیاستگذاری پولی و کانال‌های ارتباطی آن با عموم پرداخته می‌شود. در بخش نهم به ارتباط بین دولت و بانک مرکزی و موضوع تسلط بخش مالی بر بخش پولی پرداخته شده و در بخش دهم به دیگر چالش‌های سیاستگذاری پولی در ایران اشاره می‌شود. در بخش آخر جمع‌بندی گزارش ارائه می‌شود.

۱. مفهوم استقلال بانک مرکزی

پرداختن به مفهوم استقلال بانک مرکزی از آن جهت اولویت دارد که زمینه‌ساز یک بانک مرکزی مقتدر و موفق در سیاستگذاری خواهد بود. «استقلال بانک مرکزی به معنای آزادی سیاستگذاران پولی از نفوذ مستقیم سیاسی یا دولتی در اجرای سیاست پولی است»^۱. در واقع استقلال بانک مرکزی به معنای جدایی مطلق بانک مرکزی از جنبه ارتباطی با دولت نیست، بلکه به این معناست که این نهاد بتواند سیاست‌های پولی و اعتباری را فارغ از هرگونه فشار سیاسی و بر اساس مصالح اقتصادی تنظیم و اجرا نماید و نسبت به نتایج آن پاسخگو باشد.^۲ برای نمونه بانک مرکزی اروپا استقلال بانک مرکزی را یکی از الزامات حفظ ثبات قیمت‌ها می‌داند.^۳ به‌طور کلی با مطالعه در منابع مختلف می‌توان دریافت استقلال بانک مرکزی بدین معناست که بانک مرکزی در تنظیم سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری و

1. "Central bank independence" Prepared for the New Palgrave Dictionary, December 2005.

۲. مریم همتی، ۱۳۹۲، ص ۱.

3. www.ecb.europa.eu/ecb/orga/independence/html/index.en.html

استفاده از ابزارهای مربوطه تصمیم‌گیرنده اصلی باشد.^۱

دولت‌ها عموماً به جهت کسب اعتبار عمومی و جلب آراء، در تصمیماتشان به آینده نزدیک متمرکز می‌شوند تا اهداف بلندمدت. به همین دلیل اکثر دولت‌ها به زیاد خرج کردن تمایل دارند. درآمد دولت‌ها غالباً از طریق نظام مالیاتی تأمین می‌شود. هرچه نظام مالیاتی کارآمدتر باشد، کسری بودجه دولت‌ها نیز کمتر خواهد بود. در این راستا یکی از راه‌های گریز از معضل کسری بودجه، استقراض از بانک مرکزی است، اما استقراض از بانک مرکزی تورم را به‌دنبال دارد. در واقع تورم نوعی مالیات است که به مردم تحمیل می‌شود، از همین رو استقراض از بانک مرکزی را مالیات تورمی نیز می‌نامند. لذا به هر میزان که درجه استقلال و اقتدار بانک مرکزی بیشتر باشد، میزان مالیات تورمی نیز کمتر خواهد بود. هرچه بانک مرکزی در تنظیم سیاست‌های پولی و اعتباری، مستقل‌تر باشد، کمتر تحت تأثیر فشار دولت‌ها خواهد بود. این مسئله در اقتصادهای وابسته به نفت نظیر ایران پررنگ‌تر می‌شود، چرا که در چنین اقتصادهایی بر خورداری دولت از درآمد نفتی، انگیزه وضع مالیات را کاهش داده و بانک مرکزی از سوی دولت تحت فشار بیشتری قرار می‌گیرد. به این معنا که به‌دلیل عدم تنوع صادراتی و سهم بالای نفت در این اقتصادها، بازار ارز رقابتی نبوده و تحت تسلط دولت است. لذا همیشه این احتمال وجود دارد که بانک مرکزی در سیاست ارزی (که تبعات پولی نیز خواهد داشت) تحت تأثیر نوسانات درآمدهای نفتی قرار گرفته و در واقع در عمل نتواند به‌طور مؤثر و کارآ عمل کند.

از اصلی‌ترین عواملی که استقلال و اقتدار بانک مرکزی را تحقق می‌بخشد، غالباً وضع قانون است (البته در برخی کشورها براساس یک توافق است و در برخی کشورها در متن قانون اساسی می‌آید). برای مثال شیلی^۲ (۱۹۸۰) و فیلیپین^۳ (۱۹۸۷) استقلال بانک مرکزی خود را در قانون اساسی آورده‌اند. درجه استقلال مربوطه را نیز قانون مشخص می‌کند. در برخی کشورها درجه استقلال پایین و در برخی دیگر بالا است. بنابراین استقلال یک امری نسبی است؛ در ادبیات اقتصادی عموماً سه بُعد برای استقلال بانک مرکزی در نظر گرفته شده است: بُعد ساختاری، بُعد کارکردی و بُعد حرفه‌ای. دو بُعد ساختاری و کارکردی به الزامات قانونی نیاز دارند و بعد حرفه‌ای نیز به استقلال عملیاتی مربوط می‌شود. الزامات قانونی در واقع مربوط به آزادی‌هایی است که قانون به بانک مرکزی داده است. استقلال عملیاتی نیز ناظر بر عملکرد بانک مرکزی است، یعنی اینکه بانک مرکزی در عمل چگونه از ظرفیت‌های قانونی خود استفاده می‌کند. استقلال عملیاتی توسط مواردی نظیر ویژگی‌های شخصیتی

۱. در زمینه استقلال بانک مرکزی می‌توان به Cukierman (1992) برای بررسی اجمالی تعاریف و مفاهیم در این زمینه مراجعه کرد.

۲. قانون بانک مرکزی شیلی، <http://www.bcentral.cl> (Law of the Central Bank of Chile, 1989).

۳. قانون بانک مرکزی فیلیپین، <http://www.bsp.gov.ph> (Law of the Central Bank of Philippines, 1993).



رئیس کل بانک مرکزی و وزیر امور اقتصادی و دارایی، شرایط سیاسی و اقتصادی، تجارب مشابه در کشور، اولویت‌های ملی، عمق و کیفیت تحلیل پولی، میزان جابجایی رؤسای بانک مرکزی و اقدامات واقعی بانک مرکزی و وزیر امور اقتصادی و دارایی تعیین می‌شود.^۱

مبحث مهمی که در تعریف استقلال بانک مرکزی به چشم می‌خورد مسئله پاسخگویی^۲ است. پاسخگویی یعنی بانک مرکزی در کنار استقلال عملی که دارد باید نسبت به نتایج عملکرد خود نیز پاسخگو باشد. این پاسخگویی لازمه کنترل بانک مرکزی است که به واسطه قانون آزادی‌هایی را در اعمال سیاست‌های پولی در اختیار دارد. این پاسخگویی می‌تواند در برابر سران سه قوه و چه‌بسا در برابر بازار باشد. مطلع شدن افکار عمومی از اختیارات و وظایف بانک مرکزی در کنار استقلال این بانک، نوعی سازوکار کنترلی در جهت افزایش مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی به‌وجود می‌آورد.^۳

موارد متعددی وجود دارد که باید در الزامات سیاستگذاری مناسب بانک مرکزی لحاظ شوند، از قبیل:

- نحوه انتصاب ارکان بانک مرکزی،
- دوره ریاست اعضا - نحوه برکناری این اعضا،
- استقلال حرفه‌ای و شایستگی بانکداران مرکزی،
- موارد ممنوعه برای مسئولین بانک مرکزی در زمان تصدی،
- محدودیت‌های مسئولین بانک مرکزی بعد از تحویل مسئولیت و برکناری،
- ارتباط با خزانه‌داری و وزارت دارایی،
- محدودیت‌ها در زمینه اعطای وام،
- اجرای سیاست پولی - قدرت تعدیل و تنظیم (به قدرت قانونگذاری بانک مرکزی اشاره دارد)،
- استقلال مالی (استفاده بانک مرکزی از منابع مالی در اختیار خود)،
- استقلال در تصمیم‌گیری - پاسخگویی - نظارت بر بانک‌ها.^۴

اما یکی از مهمترین مواردی که باید در متن قانون به آن توجه شود، مسئله تعریف هدف اولویت‌دار برای بانک مرکزی است. تعریف چند هدف در قانون به‌ویژه اگر اهداف سازگاری کافی نداشته و نیز اولویت‌بندی یا ارتباط بین آنها نیز مشخص نشده باشد، قطعاً بانک مرکزی را از کارآیی لازم دور و درجه پاسخگویی آن را نیز کاهش خواهد داد. تعریف یک هدف واحد (هدف ثابت قیمت‌ها) و یا اولویت‌بندی اهداف برای سیاست پولی باعث عملکرد مؤثرتر بانک مرکزی خواهد شد. تمرکز بانک

۱. لاسترا، ۱۹۹۵: ص ۳.

2. Accountability

۲. فیشر، ۱۹۹۵: ص ۳.

۳. نگاه کنید به گزارش (پیشنهادهای قانونی درخصوص استقلال بانک مرکزی (ویرایش دوم)) - صمد عزیزنژاد، ص ۱۱.

مرکزی بر یک هدف به جای چند هدف نیز باعث عملکرد مؤثرتر این نهاد خواهد شد و تبعاً انتظار پاسخگویی را نیز بالا خواهد برد.

وقتی بانک مرکزی بر چند هدف بدون اولویت‌بندی بین اهداف (که بعضاً متناقض هم هستند) متمرکز می‌شود، زمینه برای کاهش مسئولیت‌پذیری و عدم پاسخگویی لازم فراهم می‌شود. تعریف چندین هدف بدون اولویت‌بندی برای بانک مرکزی توانایی این نهاد در پاسخگویی به دامنه وسیعی از تعهدات را کاهش می‌دهد چرا که عملکرد مؤثر بانک مرکزی تقلیل می‌یابد. قطعاً تمرکز بر یک هدف نتیجه مؤثرتری را به دنبال خواهد داشت. البته لازم به ذکر است که در اینجا منظور هدف سیاست پولی است، چرا که بانک‌های مرکزی معمولاً نقش‌های دیگری نیز دارند که در مقدمه به آن اشاره شد، مانند نقش آخرین وام‌دهنده،^۱ نقش نظارت بر شبکه بانکی و نقش بانک مرکزی در تسهیل مبادلات و نظام پرداخت‌ها؛ اما هریک از این نقش‌ها معطوف به اهداف خاص خود هستند. آنچه در اینجا بر آن تأکید می‌شود نقش بانک مرکزی به عنوان مقام پولی است که باید بر سیاست پولی تمرکز کند. آنچه اهمیت دارد این است که اولاً به روشنی مشخص شود که اولویت با کدام هدف است و ثانیاً سازگاری کافی بین این اهداف وجود داشته باشد.

ثبات قیمت‌ها منطقی‌ترین هدفی است که می‌توان از یک بانک مرکزی در اجرای سیاست پولی انتظار داشت. در واقع اگر بانک مرکزی به دنبال ثبات قیمت‌ها باشد، اعتماد به پول ملی (که در نهایت اعتبار بانک مرکزی را به دنبال دارد) حفظ شده است. همان‌طور که در قسمت قبل بیان شد، بانک مرکزی اروپا حفظ ثبات قیمت‌ها را به عنوان هدف خود در نظر گرفته است و استقلال خود را آزادی عمل برای دستیابی به این هدف (به عنوان استقلال در هدف) تعریف می‌کند.^۲

ثبات قیمت‌ها اولین هدف در قوانین مربوط به اکثر بانک‌های مرکزی دنیا طی دهه گذشته بوده است. گرایش به ثبات قیمت‌ها ناشی از تفاهمی اجتماعی و فکری است مبنی بر اینکه زیربنای رشد مداوم و باثبات، ثبات قیمت‌ها است، به همین دلیل است که به عنوان یک هدف معقول برای بانک‌های مرکزی اکثر کشورهای دنیا انتخاب شده است. البته بعد از بحران مالی سال ۲۰۰۸ میلادی هدف ثبات مالی نیز در کنار هدف ثبات قیمت‌ها توسط بانک‌های مرکزی پیشرفته دنبال می‌شود.^۳ این بدان دلیل است که بدون تحقق ثبات مالی، ثبات قیمت‌ها نیز به خطر می‌افتد و به همین دلیل است که حتی باید ثبات مالی و ثبات قیمت‌ها را دو هدف هم‌عرض و با اهمیت یکسان در نظر گرفت.

در مجموع می‌توان گفت که سه پیش شرط اساسی برای سیاست‌گذاری پولی موفق در

1. Lender of Last Resort.

2. www.ecb.europa.eu/ecb/orga/independence/html/index.en.html

3. Bank for International Settlements, "Issues in the Governance of Central Banks", A report from the Central Bank Governance Group, May 2009.



بانک مرکزی وجود دارد:

شرط اول، وجود اهداف بلندمدت و اولویت‌دار برای بانک مرکزی است که مهمترین آنها عبارتند از: حفظ ثبات قیمت‌ها و ثبات مالی به‌عنوان اهداف هم‌عرض،
شرط دوم، اختیار کافی (چه به‌صورت قانونی و چه به‌صورت عملی) و نیز ابزار لازم برای اجرای سیاست‌های پولی توسط بانک مرکزی است،
شرط سوم، شفافیت عملیات بانک مرکزی و پاسخگویی وی در خصوص عملکرد خود است.

۲. بررسی ترکیب و نحوه عزل و نصب ارکان بانک مرکزی و تحلیل آن از منظر استقلال بانک

در این بخش ساختار بانک مرکزی از جنبه استقلال این بانک مورد بحث و آسیب‌شناسی قرار می‌گیرد.

۲-۱. شاخص‌های استقلال بانک مرکزی

استقلال بانک مرکزی از جنبه‌های گوناگونی می‌تواند مورد بررسی قرار گیرد: استقلال عملیاتی، استقلال قانونی، استقلال واقعی، استقلال اداری و سیاسی، استقلال اقتصادی و ...
استقلال سیاسی بدین معناست که بانک مرکزی تا چه حد در پیشبرد هدف اصلی‌اش از فشارهای سیاسی و اداری مصون است.

استقلال اقتصادی نیز به عواملی از قبیل کنترل اعتبارات بانک مرکزی توسط دولت، مقدار آزادی بانک مرکزی در تعیین سهم و نسبت سود سپرده‌ها و تسهیلات و مقدار توانایی این بانک در کنترل سیاست‌های پولی بستگی دارد.^۱

همچنین استقلال بانک مرکزی در دو مؤلفه قانونی و واقعی نیز بررسی می‌شود. استقلال بانک مرکزی از منظر قانونی به آزادی، انعطاف‌پذیری و اختیار عملی اطلاق می‌شود که قانون برای بانک مرکزی قائل شده است. شاخص واقعی نیز به‌جای قانون، مبتنی بر عملکرد بانک مرکزی است.^۲
شاخص‌های متفاوتی جهت محاسبه درجه استقلال بانک مرکزی وجود دارد که از آنها می‌توان به دو شاخص معرفی شده توسط گریلی، ماسکیاندارو و تابلینی (۱۹۹۱) و کوکرم، وب و نیاپتی (۱۹۹۲) به‌عنوان جامع‌ترین شاخص‌ها اشاره کرد.

شاخص گریلی، 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

۱. عزیزنژاد، ۱۳۸۹: ص ۲۹.

۲. همتی، ۱۳۹۲: ص ۳.

هیئت مدیره بانک مرکزی، دوره تصدی منصوبان و میزان مسئولیت بانک مرکزی برای دستیابی به هدف ثبات قیمت تعیین می‌شود. استقلال اقتصادی به میزان توانایی بانک مرکزی در تعیین و استفاده از ابزارهای سیاست‌گذاری پولی بدون دخالت دولت وابسته است.^۱

شاخص استقلال کوکرم، وب و نیپتی (CWN) استقلال بانک مرکزی را در دو مؤلفه قانونی و واقعی بررسی می‌کند. این دو مؤلفه در بالا توضیح داده شد. مؤلفه قانونی به چهار جزء اصلی تقسیم می‌شود:

۱. عزل و نصب و دوره تصدی رئیس بانک مرکزی،
۲. تدوین سیاست‌های پولی،
۳. اهداف بانک مرکزی،
۴. محدودیت‌های اعطای وام به دولت.

۲-۲. بررسی استقلال بانک مرکزی در ایران براساس شاخص‌های استقلال

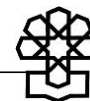
مطالعات مختلفی درخصوص استقلال بانک مرکزی در ایران صورت گرفته است. آرنون و همکاران (۲۰۰۷)^۲ استقلال بانک‌های مرکزی در جهان را با استفاده از شاخص‌های استقلال بانک مرکزی مقایسه کرده‌اند. در این بررسی ایران در زیرمجموعه کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا قرار گرفته است که متوسط شاخص مزبور برای آنها ۰/۴۷ بوده است، اما در همان زمان شاخص استقلال سیاسی و اقتصادی بانک مرکزی ایران به ترتیب ۰/۲۵ و ۰/۱۳ به دست آمده است که فاصله زیادی از متوسط منطقه دارد. یادآور می‌شود که عدد ۱ برای شاخص بیانگر استقلال کامل می‌باشد.

مطالعه دیگر در این زمینه جبل عاملی (۲۰۰۹) است که به بررسی استقلال بانک مرکزی در ۹ کشور نفتی پرداخته است. در مطالعه وی میانگین شاخص استقلال گریلی، ماسکیاندارو و تابلینی (GMT) در کشورهای نفتی ۰/۴۱ به دست آمده است و ایران با ۰/۱۳ در رده پایین‌ترین میزان استقلال بانک مرکزی در کشورهای نفتی (البته بعد از عربستان که عدد شاخص ۰/۰۷ را کسب کرده است)، قرار گرفته است.

مطالعه مهم دیگری که می‌توان در این زمینه به آن اشاره کرد، عزیزنژاد (۱۳۸۹) است که استقلال بانک مرکزی در ایران را در دهه‌های مختلف با یکدیگر مقایسه کرده است. بر این اساس میانگین شاخص استقلال بانک مرکزی در ایران در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ شمسی ۰/۳۱۳ می‌باشد. در مجموع می‌توان گفت که براساس مطالعات مختلف، بانک مرکزی در ایران از استقلال کافی

۱. همان، ص ۲.

2. Arnone, Laurens, Segalotto, and Sommer (2007).



برخوردار نیست و این موضوع هم از جنبه قانونی قابل بررسی است و هم از جنبه عملی. اما کافی نبودن استقلال و پایین بودن اقتدار بانک مرکزی آسیب‌های زیادی را به صورت بالقوه در پی دارد که بروز تورم و عدم توان کافی بانک مرکزی برای کاهش نرخ تورم و کنترل آن به طور مستقل مهمترین این آسیب‌هاست.

۳-۲. بررسی ارکان بانک مرکزی براساس مفهوم استقلال

مبنای حقوقی مقام پولی در ایران عمدتاً قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ است. البته در قوانین برنامه سوم، چهارم و پنجم توسعه تغییراتی در این قانون اعمال شد، اما اساس آن تغییر عمده‌ای نکرده است. در اینجا باید به لزوم اصلاح ساختار قانونی فعلی تأکید کرد. توجه به این نکته ضروری است که قوانین برنامه‌های پنج‌ساله یا قوانین بودجه سنواتی (و یا حتی بسته‌های سیاستی) محل سیاستگذاری پولی نیست. در حال حاضر، جای یک قانون مدون و جامع بانکداری مرکزی در کشور خالی است که البته با قانون بانکداری تفاوت اساسی دارد.

بررسی این قانون نشان می‌دهد که در این چارچوب حقوقی، سیاستگذار پولی و بانک مرکزی از اقتدار و قدرت قانونی کافی برخوردار نیست. مثلاً براساس بند «الف» ماده (۱۰) این قانون، «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری، براساس سیاست کلی اقتصادی کشور می‌باشد». عبارت «براساس سیاست کلی اقتصادی کشور» نشان می‌دهد که بانک مرکزی در مواقعی که با سایر مقامات اقتصادی دولت در خصوص یک سیاست اقتصادی اختلاف نظر داشته باشد، اولویت با سیاست‌های دولت خواهد بود. مصداق این امر را می‌توان اختلاف بین بانک مرکزی و دولت در زمینه تعیین نرخ سود بانکی و تعیین آن در سال‌های پایانی دهه ۱۳۸۰ ملاحظه کرد. بند «ب» ماده (۱۰) همین قانون بیان می‌کند که «هدف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور است». همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در این قانون چندین هدف برای بانک مرکزی تعیین شده است که در نتیجه آن به دلیل عدم وجود اولویت در بین اهداف تعیین شده، به جای اینکه بانک مرکزی عمدتاً مسئول حفظ ثبات قیمت‌ها و کنترل تورم باشد، باید چندین هدف را دنبال کند. مهمتر اینکه در این بند بانک مرکزی باید به رشد اقتصادی کشور کمک کند. در این صورت دولت می‌تواند بانک مرکزی را برای مواردی مانند اعطای وام یا خط اعتباری به صنایع یا شرکت‌های خاصی که مورد هدف دولت برای حمایت هستند مجاب کند تا رشد اقتصادی (هرچند در کوتاه‌مدت) محقق شود، درحالی که نتیجه این امر رشد پایه پولی و در نهایت تورم خواهد بود.

باید توجه کرد که رشد اقتصادی در بلندمدت در بستر ثبات قیمت‌ها رخ می‌دهد. بنابراین

ممکن است در کوتاه‌مدت رشد اقتصادی و ثبات قیمت‌ها (که اولی بیشتر مطلوب دولت و دومی بیشتر مطلوب مقام پولی است) با یکدیگر سازگار نباشند، اما در میان‌مدت و بلندمدت تداوم رشد اقتصادی نیازمند حفظ ثبات قیمت‌ها است. لذا دولت‌ها در افق زمانی بلندمدت با مقام پولی هم‌راستا خواهند بود، چرا که عدم ثبات قیمت‌ها نیز همانند عدم تحقق رشد اقتصادی در نهایت جزء عملکرد نامناسب دولت‌ها تفسیر خواهد شد. مسئله اساسی این است که در کوتاه‌مدت دولت‌ها انگیزه دارند که ثبات قیمت‌ها را فدای رشد اقتصادی کنند، به همین دلیل تعیین هدف صریح ثبات قیمت‌ها برای بانک مرکزی و اعطای استقلال کافی برای آن ضروری است. در مجموع ملاحظه می‌شود که در قانون پولی و بانکی کشور در تعیین هدف بانک مرکزی اولویت‌بندی سازگاری کافی با مفهوم استقلال آن وجود ندارد.

موارد دیگری نیز از سازگاری ناکافی با استقلال بانک مرکزی در قانون پولی و بانکی کشور وجود دارد، مثلاً در ماده (۱۲) این قانون بانک مرکزی به‌عنوان «بانکدار دولت» موظف به انجام برخی از وظایف شده است از جمله فروش و بازپرداخت اصل و بهره انواع اوراق قرضه دولتی و اسناد خزانه دولتی. همچنین در ماده (۱۳) بانک مرکزی دارای اختیاراتی است از جمله دادن وام و اعتبار به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و دادن وام و اعتبار به شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته به دولت و شهرداری‌ها. در واقع در متن قانون در برخی از موارد به‌عنوان وظایف و در برخی از موارد به‌عنوان اختیارات بانک مرکزی، حتی شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها نیز می‌توانند از بانک مرکزی وام دریافت کنند. اگرچه برخی از این موارد جزء اختیارات بانک مرکزی ذکر شده است، اما نگاهی به ارکان تصمیم‌گیری بانک مرکزی و ارتباط آنها با دولت نشان می‌دهد که در موارد اختلاف با دولت، بانک مرکزی به‌ندرت می‌تواند در برابر دولت در خصوص این موارد مقاومت کند.

مهمترین بخش از این قانون، مربوط به موادی می‌شود که در آن ارکان بانک مرکزی مشخص شده است. در ماده (۱۶) قانون پولی و بانکی ارکان بانک مرکزی از مجمع عمومی، شورای پول و اعتبار، هیئت عامل، هیئت نظارت اندوخته اسکناس و هیئت نظار تعیین شده است. بررسی مهمترین بخش از این ارکان، یعنی مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار و نیز نحوه تعیین رئیس بانک مرکزی گویای این حقیقت است که دولت تسلط بالایی بر ارکان بانک مرکزی در ایران دارد.

۱-۳-۲. مجمع عمومی بانک مرکزی

براساس ماده (۱۷) این قانون، مجمع عمومی بانک مرکزی مرکب از رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس



مجمع، وزیر امور اقتصادی و دارایی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور^۱ و دو نفر از وزرا به انتخاب هیئت وزیران می‌باشد. همان‌طور که مشخص است، ترکیب این مجمع تماماً دولتی است. اهمیت این مجمع نقش آن در تعیین رئیس بانک مرکزی است. براساس تبصره «۱» بند «ه» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به پیشنهاد رئیس‌جمهور و بعد از تأیید مجمع عمومی و با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود.^۲ البته در مصوبه جدید مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوب ۱۳۹۳/۸/۲۴ رئیس بانک مرکزی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و بعد از تصویب هیئت دولت، با تأیید و حکم رئیس‌جمهور نصب می‌گردد (در ادامه گزارش به این مصوبه اشاره شده است). همچنین قائم مقام بانک مرکزی نیز طبق تبصره «۱» ماده (۸۸) قانون برنامه پنجم توسعه کشور به پیشنهاد رئیس کل بانک و پس از تأیید مجمع عمومی و با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود. بنابراین مشخص می‌شود که بالاترین مقامات اجرایی بانک توسط مجمع عمومی تعیین می‌شوند که تماماً دولتی هستند و هیچ فرد مستقل از دولت در آن حضور ندارد. لذا در مواردی که اختلاف بین دولت و بانک مرکزی در مورد سیاست‌های پولی وجود دارد، توان مقاومت بانک مرکزی با آن بسیار کم خواهد بود. صرف دولتی بودن اعضای مجمع عمومی بانک مرکزی مشکلی محسوب نمی‌شود، چرا که دولت به‌عنوان صاحب سهم این بانک مجمع عمومی را در اختیار دارد، منتها باید این موضوع به‌گونه‌ای باشد که استقلال، اقتدار و اعتبار بانک مرکزی خدشه‌دار نشود. مثلاً می‌توان حالتی را در نظر گرفت که برخی از اعضای ارکان دیگر بانک مرکزی نیز در جلسات مجمع بدون حق رأی اما با حق اظهارنظر شرکت کنند. در مجموع قاعده کلی که باید رعایت شود این است که مکانیسم ارتباط بین مجمع و بانک مرکزی باید به‌گونه‌ای باشد که مجمع بانک مرکزی نتواند در سیاستگذاری پولی یا اجرای آن دخالت نماید.

باید توجه کرد که قانون درباره مدت ریاست، نحوه و فرآیند عزل رئیس بانک مرکزی سکوت اختیار کرده است و تنها به نحوه نصب آن پرداخته است. بنابراین از این نظر در قانون خلأ وجود دارد. اخیراً در مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص نحوه اداره بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۳/۸/۲۴) علاوه بر فرآیند نصب، دوره زمانی تصدی، ضوابط عزل و فرآیند عزل و نحوه پذیرش استعفای رئیس کل بانک مرکزی مشخص شده است که در بخش چهارم گزارش بدان

۱. اصلاح شده توسط ماده (۸۸) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹. قبل از آن رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در این مجمع شرکت می‌کرد که با انحلال این سازمان و تغییرات مرتبط با آن در سال ۱۳۸۶، معاون نظارت راهبردی ریاست‌جمهور این نقش را برعهده دارد. با تشکیل مجدد سازمان مذکور در سال ۱۳۹۳ مجدداً رئیس این سازمان در این جایگاه حضور دارد.

۲. در آخرین نسخه قانون پولی و بانکی کشور که از طریق سایت رسمی این بانک، به آدرس cbi.ir بخش قوانین و مقررات قابل دسترس است، ذکر شده است که این تبصره جایگزین ردیف ۵ از بند «ب» ماده (۱۹) قانون پولی و بانکی کشور شده است که در آن ذکر شده بود که رئیس کل به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تأیید مجمع عمومی بانک‌ها و تصویب هیئت دولت تعیین شده و حکم وی را وزیر امور اقتصادی و دارایی صادر و ابلاغ می‌کند.

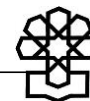
پرداخته شده است.

مهمترین آسیبی که در ساختار فعلی مجمع عمومی بانک مرکزی حاصل می‌شود، امکان بالقوه بی‌ثباتی و تأثیر دولت بر ریاست بانک مرکزی است که سایر تصمیمات این سازمان مهم اقتصادی را اداره می‌کند، چیزی که در سال‌های گذشته در عمل مشاهده شده است. به‌ویژه در شرایطی که رویکردهای دولت و بانک مرکزی در خصوص اداره بانک مرکزی هماهنگ نباشد، در آن صورت احتمال عزل رئیس بانک مرکزی و جایگزینی آن با فرد هماهنگ با دولت بسیار بیشتر می‌شود. این شرایط شاید در عمل به‌ندرت رخ دهد، اما احتمال وقوع آن سبب می‌شود تا رؤسای بانک مرکزی وزن بیشتری برای تصمیمات دولت قائل شوند تا کنترل متغیرهای پولی که در نهایت تورم را در پی خواهد داشت.

۲-۳-۲. شورای پول و اعتبار

براساس بند «الف» ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور، این شورا به‌منظور مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست‌های کلی بانک مرکزی و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور تشکیل شده است و وظایف مهمی مانند اظهارنظر در خصوص مسائل بانکی و پولی، دادن مشورت در خصوص مسائل بانکی به دولت و اظهارنظر در خصوص سیاست‌های اعتباری کشور و هر موضوعی که از طرف رئیس بانک مرکزی به این شورا عرضه می‌شود را برعهده دارد. در واقع شورای پول و اعتبار رکن سیاستگذاری مقام پولی کشور است و از این نظر اهمیتی فوق‌العاده دارد. در سال‌های گذشته تعیین نرخ سود بانکی به‌عنوان یکی از مهمترین سیاست‌های پولی و بانکی کشور به‌دلیل اختلاف‌نظر بین بانک مرکزی و دولت در این شورا با چالش روبرو شد و در نهایت تصمیمات اتخاذ شده بیشتر در جهت نظر دولت بود تا بانک مرکزی. در واقع بررسی ترکیب اعضای شورا مشخص می‌کند که مقامات دولتی بیش از مقامات پولی کشور نقش و تسلط (از حیث قانونی و حقوقی) دارند و لذا در موارد اختلاف‌نظر با دولت، طبیعتاً وزن دولت در تعیین تصمیمات بیشتر خواهد بود.

براساس بند «ب» از ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور، اعضای شورای پول و اعتبار عبارتند از: وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی، رئیس کل بانک مرکزی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهور (که بعد از تشکیل مجدد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مجدداً رئیس این سازمان در این شورا حضور خواهد داشت) یا معاون وی، دو تن از وزرا به انتخاب هیئت وزیران، وزیر بازرگانی (که بعد از تشکیل وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزیر این وزارت جایگزین شده است)، دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید رئیس‌جمهور، دادستان کل کشور یا معاون وی، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن، رئیس اتاق تعاون و نمایندگان



کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر. در تبصره «۱» بند «ب» ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور که براساس تبصره «۱» ماده (۸۹) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم کشور اصلاح شده است، ریاست این شورا برعهده رئیس کل بانک مرکزی است. همان‌طور که مشخص است، عمده اعضای این شورا بجز رئیس بانک مرکزی و دو تن خبره پولی (که باید به تأیید ریاست‌جمهور برسد) دولتی هستند. لذا مشخص است که بانک مرکزی در این رکن نیز که مهمترین رکن سیاستگذاری مقام پولی کشور است، نقش و اختیار کافی برای تنظیم، تصویب و اجرای سیاست پولی ندارد و در موارد اختلاف‌نظر با دولت درخصوص مسائل پولی و بانکی (مانند مواردی که دولت برای تأمین مالی برخی از طرح‌ها به منابع بانک مرکزی نظر دارد، مانند خطوط اعتباری که برای تأمین مالی طرح مسکن مهر افتتاح شد)، بانک مرکزی توان مقاومت کافی نخواهد داشت. درواقع در وضعیت موجود در صورتی که یک یا چند نماینده دولت تمایل به استفاده از منابع بانک مرکزی برای بهبود حوزه تحت مدیریت خود داشته باشند (مثلاً اعطای وام‌هایی از منابع تورمزای بانک مرکزی برای رفع رکود از صنایع یا تأمین مالی طرح‌های اقتصادی)، با توجه به وزن بیشتر دولت در نظام تصمیم‌سازی فعلی حداقل به‌طور بالقوه می‌توانند با همراه کردن دولت، تصمیم خود را به تصویب برسانند.

۳-۳-۲. هیئت عامل

براساس ماده (۱۹) قانون پولی و بانکی کشور، هیئت عامل بانک مرکزی مرکب از رئیس کل، قائم مقام، دبیرکل بانک و سه نفر معاون می‌باشد. اگرچه این هیئت متشکل از اجزای بانک مرکزی است، اما همان‌طور که در قسمت‌های قبل بیان شد، رئیس بانک مرکزی و قائم مقام وی به‌عنوان اعضای این هیئت باید توسط مجمع عمومی کاملاً دولتی انتخاب شده و به تأیید برسند. همچنین براساس بند «د» همین ماده، دبیر کل این بانک نیز به پیشنهاد رئیس بانک مرکزی و تصویب مجمع عمومی بانک مرکزی منصوب می‌شود. قاعده کلی این است که مجمع بانک مرکزی در سیاستگذاری دخالت نکند و هیئت عامل مجری نهاد سیاستگذاری، یعنی شورای پول و اعتبار باشد. اما با توجه به تسلط دولت در شورای پول و اعتبار، عملاً سیاستگذاری نیز به‌طور بالقوه تحت تسلط دولت است که این باعث می‌شود تفکیک بین نهاد سیاستگذار، نهاد مجری و نهاد ناظر مخدوش شود.

از طرفی در تاریخ ۲۴ آبان‌ماه سال ۱۳۹۳، مجمع تشخیص مصلحت نظام درخصوص نحوه اداره بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوبه‌ای گذرانده است که در آن علاوه بر تغییر نحوه نصب رئیس بانک مرکزی نسبت به آخرین تغییرات قانون پولی و بانکی کشور، درخصوص نحوه انتصاب رئیس بانک مرکزی (تبصره «۱» بند «ه» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳) و به‌طور مشخص به دوره زمانی تصدی، ضوابط عزل، فرآیند عزل و پذیرش استعفای رئیس کل توسط

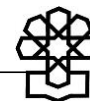
رئیس‌جمهور تعیین تکلیف شده است.

بند «۱» مصوبه به ویژگی‌ها و صلاحیت‌های نصب رئیس کل پرداخته است که به‌طور اجمالی داشتن دکترا در رشته‌های مرتبط، کفایت تجربی، داشتن حسن شهرت و توانایی، نداشتن سابقه محکومیت مؤثر کیفری و نداشتن تخلفات مالی گسترده از جمله این ویژگی‌هاست. در اینجا این موضوع مطرح می‌شود که منظور از «تخلفات مالی گسترده» چیست و به‌عنوان مثال اگر شخصی در گذشته تخلفات مالی داشته است، تشخیص اینکه آیا این تخلف مالی «گسترده» محسوب می‌شود یا نه و اینکه آیا این شخص می‌تواند جایگاه حساس و بااهمیت ریاست بانک مرکزی را برعهده بگیرد یا خیر برعهده کیست؟ به نظر می‌رسد که روشن نبودن این موضوعات یکی از اشکالات این مصوبه است.

در بند «۲» مصوبه فرآیند نصب رئیس کل بانک مرکزی مشخص شده است که براساس آن رئیس بانک مرکزی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و بعد از تصویب هیئت دولت و با تأیید و حکم رئیس‌جمهور نصب می‌شود. این بند نسبت به تبصره «۱» بند «ه» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه که در آن رئیس کل مستقیماً به پیشنهاد رئیس‌جمهور و تصویب مجمع عمومی تعیین می‌شود، تغییراتی اعمال کرده است که علاوه بر نقش وزیر امور اقتصادی و دارایی، رأی هیئت دولت را جایگزین مجمع عمومی بانک مرکزی کرده است. در هر حال در این زمینه کماکان در نصب رئیس بانک مرکزی دولت نقش اساسی دارد که آسیب‌های برشمرده قبلی همچنان پابرجاست، رابطه بین بانک مرکزی و دولت در سیاستگذاری پولی و اجرای آن شفاف و مرزبندی شده نیست.

در بند «۳» مصوبه دوره زمانی تصدی رئیس کل بانک مرکزی ۵ سال و با امکان انتخاب مجدد تعیین شده است. در تبصره این بند به رئیس‌جمهوری جدید این امکان داده شده است که چنانچه بیش از یک سال از دوره رئیس کل بانک مرکزی باقی مانده باشد، طبق روال این مصوبه رئیس جدیدی را نصب نماید. تعیین دوره ریاست در این بند خود یک گام مثبت به شمار می‌آید چرا که در قانون پولی و بانکی در این خصوص صراحت وجود نداشته است.

در بند «۴» این مصوبه به‌طور مشخص ضوابط عزل رئیس کل بانک مرکزی تعیین شده است که براساس آن از دست دادن ویژگی‌ها و صلاحیت‌های نصب یا قصور در انجام وظایف قانونی و یا عدم توانایی یا کوتاهی در تحقق «اهداف بانک مرکزی جمهوری اسلامی» موجب عزل رئیس کل خواهد شد. تأکید بر تحقق اهداف بانک مرکزی در این بند، اهمیت تعیین اهداف مشخص و معقول برای بانک مرکزی و مشخص کردن اولویت اهداف را گوشزد می‌نماید. مصوبه مذکور به موضوع اهداف بانک مرکزی نپرداخته است، اما به نظر می‌رسد که این موضوع باید در دستور کار قرار گیرد. علاوه بر آن، باید دقت کرد که برای مواردی مانند «عدم توانایی» یا «کوتاهی در انجام وظایف قانونی»



مصادیق مشخصی وجود داشته باشد تا این موارد به ابزارهایی بالقوه برای اعمال نفوذ دولت بر نهاد بانک مرکزی تبدیل نشوند.

در بند «۵» مصوبه مذکور فرآیند عزل رئیس کل مشخص شده است. براساس این بند، رئیس کل بانک مرکزی به پیشنهاد رئیس‌جمهور و بعد از تصویب دوسوم اعضای هیئت دولت با حکم رئیس‌جمهور عزل می‌شود. این موضوع یکی از حساس‌ترین مواردی است که باید به آن پرداخته شود. می‌توان نصب رئیس بانک مرکزی توسط فرآیند موجود را به‌دلیل نیاز به هماهنگی بین تفکرات وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس بانک مرکزی و به‌طور کلی دولت‌های حاکم در زمان تصدی مسئولیت دانست، اما بدیهی است که با توجه به ترکیب ارکان بانک مرکزی و تسلط دولت بر ارکان آن، فرآیند عزل یا حتی پذیرش استعفای رئیس بانک مرکزی نباید به‌سادگی امکان‌پذیر باشد (مگر در مواردی که صلاحیت‌های موضوع بند «۱» مصوبه مجمع نقض شده باشد). در این صورت عملاً تغییر زیادی با وضعیت موجود صورت نگرفته است و عملاً بانک مرکزی اقتدار استقلال کافی برای اعمال سیاست پولی مستقل نخواهد داشت. باید توجه داشت که این موضوعی حقوقی است، چرا که ممکن است دولتی مسئولیت اداره اقتصاد را برعهده داشته باشد که اولویت بیشتر خود را به ثبات قیمت‌ها بدهد و از این نظر با بانک مرکزی هم‌راستا باشد، اما در مواردی که این فرض محقق نشود، قانون و مقررات فعلی به بانک مرکزی امکان زیادی برای سیاست مستقل‌تر نداده است.

به نظر می‌رسد که نقش مسلط دولت در تعیین، نصب و عزل رئیس کل بانک مرکزی موضوعی است که هنوز حل نشده و باید بر روی آن تعمق بیشتری صورت گیرد و لذا مصوبه مجمع برای اصلاح ساختار فعلی کافی نیست.

۲-۳-۴. هیئت نظارت اندوخته اسکناس

این هیئت براساس ماده (۲۱) قانون پولی و بانکی مرکب از دو نماینده مجلس شورای اسلامی، رئیس کل بانک مرکزی، دادستان کل کشور و معاون وی، خزانه‌دار کل کشور، رئیس کل دیوان محاسبات و رئیس هیئت نظار است. وظیفه این هیئت مانند شورای پول و اعتبار سیاستگذاری و یا مانند هیئت عامل اجرا نیست، بلکه این هیئت اهمیت بسیار زیادی در نظارت بر اندوخته اسکناس بانک مرکزی دارد که در نهایت پایه پولی را شکل می‌دهد.

۲-۳-۵. هیئت نظار

براساس ماده (۲۲) قانون پولی و بانکی کشور، هیئت نظار مسئول رسیدگی به حساب‌ها و تعهدات بانک مرکزی است و موارد مهمی مانند رسیدگی به ترازنامه بانک مرکزی و تهیه گزارش برای مجمع عمومی برعهده هیئت مزبور است. این هیئت مرکب از یک رئیس و چهار نفر عضو از میان حساب‌برسان خبره است که اعضای آن به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و برای مدت دو سال انتخاب

می‌شوند. در بند «د» این ماده ذکر شده است که رئیس این هیئت باید گزارشات لازم از فعالیت بانک را به وزیر امور اقتصادی و دارایی تسلیم نماید. هیئت نظار در اجرا یا سیاستگذاری پولی نقشی ندارند و وزیر امور اقتصادی و دارایی نقش اصلی در تعیین اعضا و نظارت بر این هیئت را دارد. در واقع از یکسو وزیر امور اقتصادی و دارایی در انتخاب اعضای این هیئت نقش اساسی دارد و از سوی دیگر، بر اساس بند «الف» ماده (۲۳) قانون پولی و بانکی کشور، حقوق و مزایای اعضای این هیئت از سوی وزیر امور اقتصادی و دارایی تعیین و از بودجه آن وزارت پرداخت می‌شود. نقش این هیئت در تنظیم و رسیدگی به ترازنامه بانک مرکزی است که در واقع مهم‌ترین ارقام پولی و بانکی کشور در آن ثبت می‌شود و تحت نظارت یک مقام کاملاً دولتی است.

در مجموع بررسی ارکان بانک مرکزی از جنبه استقلال این بانک، با وجود مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام، بیانگر واقعیت‌های ذیل است:

۱. ارکان مختلف بانک مرکزی عمدتاً تحت حاکمیت دولت و بدنه دولت هستند. این امر امکان مدیریت و تنظیم سیاست‌های مستقل را از بانک مرکزی می‌گیرد.
۲. ارکان مختلف بانک مرکزی از یکدیگر استقلال کافی نداشته و جایگاه مجری و ناظر در آن مشخص نیست؛ برای نمونه وزیر امور اقتصادی و دارایی هم عضو شورای پول و اعتبار به‌عنوان سیاستگذار است، هم عضو مجمع عمومی به‌عنوان ناظر است و هم تعیین‌کننده اعضای هیئت نظار به‌عنوان ناظر بر عملکرد بانک مرکزی است. این امر موجب فرار از پاسخگویی مسئولین ذی‌ربط و خصوصاً رئیس کل بانک مرکزی شده است.
۳. وظایف و مسئولیت ارکان مختلف شفاف نیست.

۳. اهداف و وظایف بانک مرکزی در قوانین پولی و بانکی کشور

یکی از مهم‌ترین مواردی که باید در متن قانون به آن توجه شود، مسئله تعریف هدف برای بانک مرکزی است. تعریف چند هدف در قانون **بدون اولویت‌بندی**، قطعاً توان و اعتبار بانک مرکزی را کاهش داده و این بانک را از استقلال دور خواهد کرد و درجه پاسخگویی آن را نیز کاهش خواهد داد. تعریف اهداف سازگار و **اولویت‌دار** (اهداف ثبات قیمت‌ها در کنار ثبات نظام بانکی) باعث عملکرد مؤثرتر و بهتر بانک مرکزی خواهد شد. تمرکز بانک مرکزی بر اهداف هم‌عرض و سازگار به‌جای چند هدف و اولویت‌بندی مشخص باعث عملکرد موفقیت‌آمیز این نهاد خواهد شد و انتظار پاسخگویی از بانک را نیز بالا خواهد برد. زمانی که بانک مرکزی بر چند هدف (که بعضاً متناقض هم هستند) متمرکز می‌شود، زمینه برای کاهش مسئولیت‌پذیری و عدم پاسخگویی لازم از سوی بانک



مرکزی فراهم می‌شود.

به‌طور کلی بانک مرکزی به‌عنوان یک نهاد، برای اداره صحیح نیاز به وجود سه پیش‌شرط اساسی دارد که عبارتند از:

۱. وجود اهداف روشن که به‌صورت شفاف تعریف و اولویت‌بندی شده باشند.

۲. قدرت و منابع کافی برای دسترسی به اهداف تصریح شده داشته باشد.

۳. هم‌سویی بین اهداف و انگیزه‌های ارکان برقرار باشد.

بنابراین، یکی از پیش‌نیازها برای اینکه بانک مرکزی بتواند به‌عنوان یک نهاد، عملکرد موفق‌تری داشته باشد، تعریف اهداف مشخص و شفاف برای آن است که با یکدیگر سازگار بوده و به روشنی اولویت‌بندی شده باشند.

بانک‌های مرکزی نهادهایی عمومی هستند که اهداف اصلی آنها حفظ ثبات پولی و ارتقای ثبات نظام مالی کشورهاست. آنها همچنین نقشی اساسی در نظام پرداخت‌ها دارند. مدیریت گردش اسکناس و مسکوک و همچنین نظام تسویه بین بانکی از جمله مهمترین وظایفی است که بانک‌های مرکزی دنیا معمولاً برعهده دارند. بانک‌های مرکزی همچنین نظام ارزی و ذخایر طلای کشورها را نیز نظارت و کنترل می‌کنند. آنها معمولاً خدمات بانکی و مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌های دولت‌ها را نیز انجام می‌دهند و به‌مثابه بانکدار برای دولت مرکزی عمل می‌کنند. علاوه بر اینها، انتشار برخی از مهمترین آمارهای مربوط به متغیرهای کلان و پولی کشورها نیز برعهده بانک مرکزی است. ضمن اینکه به‌دلیل توانایی بالای تخصصی که معمولاً در این بانک‌ها وجود دارد، به دولت‌ها نیز مشاوره می‌دهند. با وجود این طیف گسترده‌ای از وظایف که بانک‌های مرکزی برعهده دارند، تعیین یک هدف اصلی و محوری به‌عنوان هدفی که بانک مرکزی باید سایر اقدامات خود را حول آن تنظیم کند، اهمیتی اساسی دارد. در غیر این صورت، چگونه می‌توان از بانک مرکزی انتظار داشت در مقابل چیزی که برای آن به‌عنوان هدف مشخص تعیین نشده است، پاسخگو باشد.

هدف روشن و تعریف شده می‌تواند بانک مرکزی را از فشارهای سیاسی دولت‌ها برای دستیابی به اهداف کوتاه‌مدت‌رهای بی‌بخشد و از سوی دیگر تمرکز بانک مرکزی را بر روی آن هدف حفظ کند و پاسخگویی برای آن هدف را فراهم کند. در مقابل، اگر اهداف بانک مرکزی به‌خوبی تعریف نشده باشد، و یا اینکه اهداف متناقضی برای بانک مرکزی تعریف شده باشد، اولاً دستیابی به این اهداف ممکن نخواهد بود و ثانیاً بانک مرکزی نیز در مقابل آنها پاسخگویی کافی نخواهد داشت.

ثبات قیمت‌ها و اخیراً ثبات مالی، اولین اهداف در قوانین مربوط به اکثر بانک‌های مرکزی دنیا طی دهه گذشته بوده است. گرایش به ثبات قیمت‌ها و ناشی از تفاهمی اجتماعی و فکری است مبنی

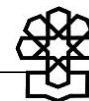
بر اینکه زیربنای رشد مداوم و باثبات، ثبات قیمت‌هاست، به همین دلیل است که به‌عنوان یک هدف معقول برای بانک‌های مرکزی اکثر کشورهای دنیا انتخاب شده است.^۱ البته باید تأکید کرد که ثبات قیمت‌ها خود نیازمند «ثبات مالی»^۲ است و از این رو ثبات مالی و ثبات قیمت‌ها را باید اهدافی هم‌عرض و سازگار با یکدیگر در نظر گرفت.

بررسی قانون پولی و بانکی کشور و نیز قانون بانکداری بدون ربا نشان می‌دهد که در این چارچوب حقوقی اهداف بانک مرکزی در راستای ثبات قیمت‌ها به‌صورت شفاف و روشن تعریف نشده است. مثلاً براساس بند «الف» ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی کشور، «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری، براساس سیاست کلی اقتصادی کشور می‌باشد». عبارت «براساس سیاست کلی اقتصادی کشور» می‌تواند در مواردی که ترجیحات بانک مرکزی با سایر مقامات اقتصادی دولت در خصوص یک سیاست اقتصادی همسویی نداشته باشد، (مثلاً بانک مرکزی معتقد به تورم پایین‌تر و دولت معتقد به رشد بالاتر به هزینه تورمی بالاتر باشد) توازن را به سود دولت تغییر دهد. البته باید بین سیاست‌های بانک مرکزی و سیاست کلی اقتصادی کشور باید هماهنگی کافی وجود داشته باشد، اما در عین حال استقلال بانک مرکزی به معنای مستقل عمل کردن در دستیابی به اهداف تعریف شده آن است که باید حتماً رعایت شده و در متن قانون به آن اشاره شود. به‌عنوان مثال وقتی در بودجه کشور افزایش نرخ ارز (کاهش پول ملی) تصمیم‌گیری می‌شود؛ بانک مرکزی به‌عنوان تسعیرکننده نرخ ارز حاصل از فروش نفت باید براساس سیاست کلی تدوین شده بازار ارز را مدیریت کند. اما وقتی دولت با کسری مواجه می‌شود، دولت نباید توان اخذ کسری از بانک مرکزی را به انحاء مختلف داشته باشد که تحقق این امر از مصادیق استقلال بانک مرکزی است.

همچنین بند «ب» ماده (۱۰) همین قانون بیان می‌کند که «هدف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور است». همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در این قانون چندین هدف هم‌عرض و بدون تعیین اولویت بین اهداف برای بانک مرکزی تعیین شده است که در نتیجه آن به‌جای اینکه بانک مرکزی عمده‌تأ مسئول حفظ «ثبات قیمت‌ها» و ثبات مالی باشد، باید چندین هدف را دنبال کند. مهم‌تر اینکه در این بند بانک مرکزی باید به رشد اقتصادی کشور کمک کند. در این صورت دولت می‌تواند بانک مرکزی را برای مواردی مانند اعطای وام یا خط اعتباری به صنایع یا

1. Bank for International Settlements, "Issues in the Governance of Central Banks", A report from the Central Bank Governance Group, May 2009.

2. Financial stability



شرکت‌های خاصی که مورد هدف دولت برای حمایت هستند مجاب کند تا رشد اقتصادی (هرچند در کوتاه‌مدت) محقق شود، درحالی که نتیجه این امر رشد پایه پولی و در نهایت تورم خواهد بود. باید توجه کرد که رشد اقتصادی در بلندمدت در بستر ثبات قیمت‌ها رخ خواهد داد. بنابراین ممکن است در کوتاه‌مدت رشد اقتصادی و ثبات قیمت‌ها (که اولی بیشتر مطلوب دولت و دومی بیشتر مطلوب مقام پولی است) با یکدیگر سازگار نباشند، اما در میان‌مدت و بلندمدت تداوم رشد اقتصادی نیازمند حفظ ثبات قیمت‌ها است. لذا دولت‌ها در افق زمانی بلندمدت با مقام پولی هم‌راستا خواهند بود، چرا که عدم ثبات قیمت‌ها نیز همانند عدم تحقق رشد اقتصادی در نهایت جزء عملکرد نامناسب دولت‌ها تفسیر خواهد شد. مسئله اساسی این است که در کوتاه‌مدت دولت‌ها انگیزه دارند که ثبات قیمت‌ها را فدای رشد اقتصادی کنند، به همین دلیل تعیین هدف صریح و **اولویت‌دار** ثبات قیمت‌ها در کنار تحقق ثبات مالی به معنای سلامت نظام بانکی و بازارهای مالی برای بانک مرکزی و اعطای استقلال و **اقتدار** کافی برای آن ضروری است. باید تأکید شود که بانک مرکزی مستقل به این معنا نیست که بانک مرکزی اصلاً به رشد اقتصادی کمکی نکند. تجربه بحران مالی ۲۰۰۸ و کمک فدرال رزرو به اقتصاد آمریکا برای حفظ رشد اقتصادی مصداق بارز این واقعیت است. با این حال، اولویت‌بندی مشخصی بین کمک به رشد اقتصادی و حفظ ثبات قیمت‌ها و ثبات مالی باید وجود داشته باشد. به این معنا که باید مشخص شود که کمک به رشد اقتصادی اولویت دوم بعد از ثبات قیمت‌ها است و تنها در صورتی بانک مرکزی باید به این هدف کمک کند که ثبات مالی و ثبات قیمت‌ها در اقتصاد به خطر نیفتد.

همچنین در ماده (۱) قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) نیز اهداف مختلفی برای نظام بانکی^۱ برشمرده شده است که از آن جمله می‌توان به «فعالیت در جهت تحقق اهداف و سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی دولت جمهوری اسلامی ایران با ابزارهای پولی و اعتباری» (بند «۲» ماده (۱)) و «حفظ ارزش پول و ایجاد تعادل در موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی» (بند «۴» ماده (۱)) اشاره کرد. در این خصوص می‌توان به چند مورد اشاره کرد. در این **قانون نیز هدفی به‌عنوان ثبات قیمت‌ها یا کاهش و کنترل تورم برای بانک مرکزی تعریف نشده است**. شاید بتوان بند «۴» ماده (۱) را که در آن به حفظ ارزش پول اشاره شده است به نوعی به این هدف نزدیک دانست، اما در اینجا نیز مشخص نیست که آیا منظور حفظ نرخ برابری ریال در برابر سایر پول‌ها (نرخ ارز) است یا حفظ قدرت خرید ریال (از طریق کاهش تورم و حفظ ثبات قیمت‌ها). علاوه بر این، بند «۲» ماده (۱) که در آن هدف نظام بانکی (بدون مشخص شدن تفکیک روشن از اینکه آیا منظور از نظام بانکی بانک مرکزی است یا بانک‌های تجاری هم مدنظر هستند) فعالیت در جهت تحقق اهداف و سیاست‌ها و

۱. در این ماده به روشنی مشخص نشده است که آیا منظور از نظام بانکی تنها بانک مرکزی است یا بانک‌های تجاری را نیز در بر می‌گیرد. به‌صورت عمومی و در عرف رایج به نظر می‌رسد که منظور از نظام بانکی عبارت است از بانک مرکزی به‌علاوه بانک‌ها، اما به هر حال به نظر می‌رسد که باید این موضوع در قانون تصریح می‌شد.

برنامه‌های اقتصادی دولت جمهوری اسلامی ایران با ابزارهای پولی و اعتباری برشمرده شده است که این نیز می‌تواند به معنای این باشد که بانک مرکزی بر مبنای قانون باید سیاست‌های دولت را دنبال کند بدون ذکر اولویت‌بندی یا تعیین قید مشخص، مثلاً «با ملاحظه حفظ ثبات قیمت‌ها».

شاید تنها مواردی که بتوان در قوانین کشور هدف تصریح شده برای ثبات قیمت‌ها در آن یافت، جداول کمی قانون برنامه‌های اول تا چهارم توسعه است که در آنها اهدافی برای نرخ تورم (و سایر متغیرهای مهم اقتصادی مانند رشد اقتصادی یا صادرات غیرنفتی) تعیین شده است. در این قوانین همچنین اهدافی نیز برای رشد نقدینگی تعیین شده است. اگرچه در اکثر اوقات این اهداف با عملکرد نرخ تورم و رشد نقدینگی در ایران تفاوت داشته است،^۱ اما به هر حال آن را می‌توان به‌عنوان اهدافی برای مقام پولی تفسیر کرد. متأسفانه این اهداف در قانون پنجم توسعه ترسیم نشده است. اما باید اشاره کرد که تعیین نرخ تورم هدف در قوانین برنامه به هیچ‌وجه نمی‌تواند جایگزین تصریح آن به‌عنوان هدف بانک مرکزی در قوانین اصلی مرتبط با عملکرد آن باشد، چرا که قوانین برنامه عمر پنج‌ساله دارند و ازسوی دیگر باید سایر اهداف تصریح شده در قانون پولی و بانکی و قانون بانکداری بدون ربا نیز با این هدف به‌عنوان اصلی‌ترین هدف بانک مرکزی (که متأسفانه در قوانین فعلی به روشنی تعریف نشده است)، سازگار باشند.

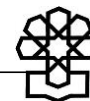
۴. مرجع تعیین سیاست‌های پولی در ایران

طبق تبصره ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی، دخالت و نظارت بانک مرکزی در امور پولی و بانکی باید قبلاً به تصویب شورای پول و اعتبار برسد و لذا این شورا مرجع اصلی تعیین سیاست‌های پولی در کشور است. براساس بند «الف» ماده (۱۸) قانون فوق‌الذکر نیز، این شورا به‌منظور مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست‌های کلی بانک مرکزی و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور تشکیل شده است و وظایف مهمی مانند اظهارنظر در خصوص مسائل بانکی و پولی، دادن مشورت در خصوص مسائل بانکی به دولت و اظهارنظر در خصوص سیاست‌های اعتباری کشور و هر موضوعی که از طرف رئیس بانک مرکزی به این شورا عرضه می‌شود را برعهده دارد. در واقع شورای پول و اعتبار رکن سیاستگذاری مقام پولی کشور است و از این نظر اهمیتی فوق‌العاده دارد.

۴-۱. بررسی ترکیب اعضای شورا

براساس بند «ب» از ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور، اعضای شورای پول و اعتبار عبارتند از: وزیر

۱ مریم همتی، ارزیابی عملکرد سیاست پولی در ایران، فصلنامه تازه‌های اقتصاد، تابستان ۱۳۹۱، شماره ۱۲۶.



امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی، رئیس کل بانک مرکزی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهور (که بعد از تشکیل مجدد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مجدداً رئیس این سازمان در این شورا حضور خواهد داشت) یا معاون وی، دو تن از وزرا به انتخاب هیئت وزیران، وزیر بازرگانی (که بعد از تشکیل وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزیر این وزارت جایگزین شده است)، دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید رئیس‌جمهور، دادستان کل کشور یا معاون وی، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن، رئیس اتاق تعاون و نمایندگان کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر. در تبصره «۱» بند «ب» ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور که براساس تبصره «۱» ماده (۸۹) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم کشور اصلاح شده است، ریاست این شورا برعهده رئیس کل بانک مرکزی است.

همان‌طور که مشخص است، عمده اعضای این شورا بجز رئیس بانک مرکزی و دو تن خبره پولی که باید به تأیید ریاست‌جمهور برسند؛ لذا به نظر می‌رسد که بانک مرکزی در این رکن که مهمترین رکن سیاستگذاری مقام پولی کشور است، نقش و اختیار کافی برای اجرای مستقل سیاست پولی ندارد و در موارد اختلاف نظر با دولت در خصوص مسائل پولی و بانکی (مانند مواردی که دولت برای تأمین مالی برخی از طرح‌ها به منابع بانک مرکزی نظر دارد، مانند خطوط اعتباری که برای تأمین مالی طرح مسکن مهر افتتاح شد)، بانک مرکزی توان مقاومت کافی نخواهد داشت.

۲-۴. وظایف شورای پول و اعتبار

براساس بند «الف» ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور، وظایف شورای پول و اعتبار عبارتند از:

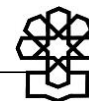
۱. رسیدگی و تصویب سازمان و بودجه و مقررات استخدامی و آیین‌نامه‌های داخلی بانک مرکزی،
۲. رسیدگی و اظهارنظر نسبت به ترازنامه بانک مرکزی برای طرح در مجمع عمومی،
۳. رسیدگی و تصویب آیین‌نامه‌های مذکور در این قانون،
۴. اظهارنظر در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور و همچنین اظهارنظر نسبت به لوایح مربوط به وام یا تضمین اعتبار و هر موضوع دیگری که از طرف دولت به شورا ارجاع می‌شود،
۵. دادن نظر مشورتی و توصیه به دولت در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور که به نظر شورا در وضع اقتصادی و به‌خصوص در سیاست اعتباری کشور مؤثر خواهد بود،
۶. اظهارنظر درباره هر موضوعی که از طرف رئیس کل بانک مرکزی در حدود قانون به این شورا عرضه می‌گردد.

این وظایف حول مسائل پولی و بانکی و اعتباری کشور متمرکز شده است و در واقع سیاست

پولی کشور، سیاست‌های مربوط به بخش بانکی و اعتباری توسط این شورا تعیین می‌شوند. از این نظر این شورا اهمیت بسیار زیادی دارد.

۳-۴. مهمترین مصوبات شورای پول و اعتبار

با توجه به جایگاه و وظایف شورای پول و اعتبار در زمینه سیاستگذاری پولی و بانکی کشور، شاید مهمترین و تأثیرگذارترین مصوبات این شورا در سال‌های اخیر تصمیمات کلی است که در زمینه نرخ‌های سود بانکی و نیز نحوه اعطای تسهیلات بانکی گرفته شده است. این مصوبات در سال‌های گذشته تحت عناوینی چون «سیاست‌های پولی و اعتباری» و از سال ۱۳۸۷ به بعد تحت عنوان «بسته‌های سیاستی- نظارتی» بانک مرکزی مشهور شده است. در واقع در این بسته‌های سیاستی جهت‌گیری بانک مرکزی بر روی مهمترین اجزای سیاست پولی و بانکی مشخص می‌شود. شاید مهمترین بخش از این بسته‌ها، مربوط به تعیین نرخ‌های سود سپرده‌های بانکی و تسهیلات بوده است. نرخ سود بانکی متغیری است که تأثیرات آن فراگیر بوده و فقط به بخش بانکی محدود نمی‌شود. در بخش عرضه منابع، عدم تناسب بین نرخ سود بانکی با شرایط اقتصادی و تعیین دستوری آن توسط مراجع مختلف، سبب کاهش انگیزه سپرده‌گذاران شده و منابع به سمت سایر بازار مانند مسکن، ارز، طلا و خروج از کشور می‌شود. ازسوی دیگر در بخش تقاضای منابع نیز بالا بودن نرخ‌های سود بانکی سبب افزایش هزینه تأمین مالی بنگاه‌ها می‌شود. کاهش نرخ سود بدون توجه به شرایط اقتصادی سبب می‌شود از یک‌سو عرضه منابع بانکی ازسوی سپرده‌گذاران کم شده و در نتیجه منابع قابل وام‌دهی کمتر شود و ازسوی دیگر تقاضای منابع بانکی ازسوی متقاضیان تسهیلات بیشتر شده و در نهایت دسترسی به منابع بانکی بسیار مشکل شود. لذا تعیین نرخ‌های سود بانکی با توجه به شرایط اقتصادی و غیردستوری اهمیتی حیاتی دارد. نگاهی به عملکرد شورای پول و اعتبار در تعیین نرخ‌های سود بانکی نشان می‌دهد که در برخی از سال‌ها این نرخ‌ها بدون توجه کافی به شرایط اقتصادی و به‌صورت دستوری تعیین شده‌اند.

جدول ۱. نرخ‌های سود سپرده‌های بانکی و نرخ تورم در سال‌های گذشته^۱

(درصد)

سال	نرخ سود سپرده سرمایه‌گذاری یک‌ساله	نرخ سود سپرده سرمایه‌گذاری پنج ساله	نرخ تورم سالیانه
۱۳۸۰	۱۳	۱۷	۱۱/۳
۱۳۸۱	۱۳	۱۷	۱۵/۷
۱۳۸۲	۱۳	۱۷	۱۵/۶
۱۳۸۳	۱۳	۱۷	۱۵/۴
۱۳۸۴	۱۳	۱۷	۱۰/۲
۱۳۸۵	۱۶-۷	۱۶	۱۲/۱
۱۳۸۶	۷-۱۶	۱۶	۱۸/۲
۱۳۸۷	حداکثر ۱۵	حداکثر ۱۹	۲۵/۴
۱۳۸۸	۱۴/۵	۱۷/۵	۱۰/۷
۱۳۸۹	۱۴	۱۷	۱۲/۴
۱۳۹۰*	۱۷	۲۰	۲۱/۵
۱۳۹۱	۱۷	۲۰	۳۰/۵
۱۳۹۲	۱۷-۲۱/۵	۲۰-۲۲/۷	۳۴/۷
۱۳۹۳	۲۰-۲۴	۱۵/۶

* نرخ‌های مربوط به آخر سال و پس از تجدیدنظر در بسته سیاستی - نظارتی در زمستان ۱۳۹۰.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، نرخ‌های سود بانکی از سال ۱۳۸۶ به بعد از نرخ تورم کمتر بوده‌اند و عملاً سپرده‌گذاران بازدهی منفی دریافت می‌کردند. در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ بین نرخ تورم و نرخ سود بانکی تناسب وجود داشته است، اما در سال ۱۳۹۰ با توجه به انتظاراتی که از اواخر سال ۱۳۸۹ مبنی بر افزایش نرخ ارز، افزایش تورم و به‌ویژه در بخش مسکن وجود داشت، انتظار بر این بود که این شورا نرخ‌های سود بانکی را کاهش ندهد، اما در ابتدای سال بسته سیاستی نظارتی ابلاغ شده نرخ‌های سود سپرده‌های یک‌ساله را ۱۲/۵ درصد و نرخ‌های سود ۵ ساله را ۱۵ درصد تعیین کرده بود. کاهش نرخ سود سپرده‌ها، ممنوعیت بازخرید اوراق مشارکت قبل از سررسید توسط بانک‌های عامل و پایین بودن نرخ سود این اوراق (حداکثر یک درصد بالاتر از نرخ سود تعیین شده برای سپرده‌ها) از مهمترین ویژگی‌های این بسته پولی بود که زمینه ایجاد نوسان در بازارهای جانشین سپرده‌های بانکی را فراهم آورد. این تغییرات، به دلیل جذب سود بیشتر و ایجاد حاشیه امن برای این نوع

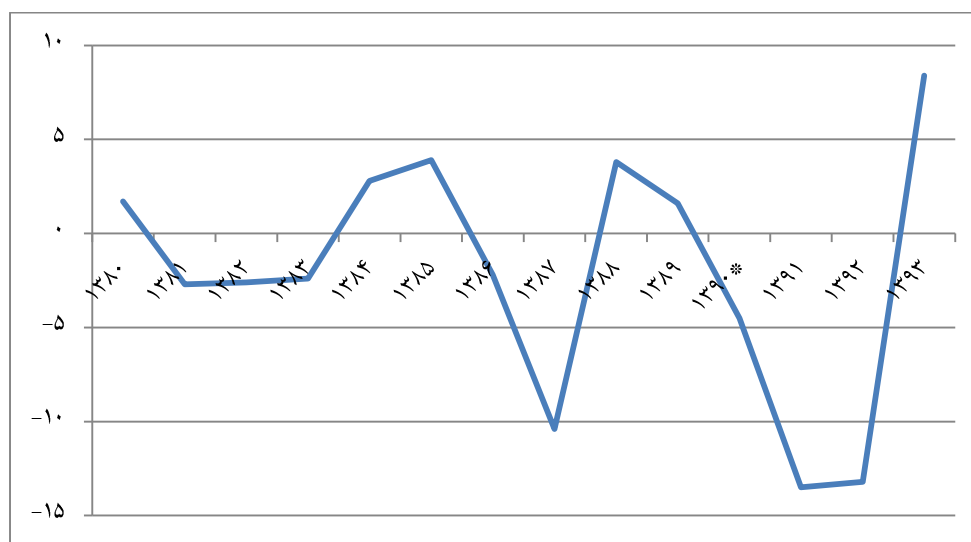
دارایی‌ها، موجب شد تقاضا در بازار ارز و سکه به‌طور فزاینده افزایش یابد.^۱ با تلاطم در بازارهای طلا، ارز و مسکن در زمستان آن سال مجدداً شورای پول و اعتبار بسته سیاستی نظارتی را اصلاح کرد و نرخ‌های سود سپرده‌های یک‌ساله را به ۱۷ درصد و ۵ ساله را به ۲۰ درصد افزایش داد، اما با توجه به وضعیت خاص اقتصادی در آن زمان و عبور تورم از مرز ۲۰ درصد این اقدام عملاً تأثیر مثبتی بر بازارها نداشت. در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ نیز وضعیت مشابهی حاکم بود. شاید بتوان این وضعیت را به ترکیب مسلط اعضای دولت در شورای پول و اعتبار و ترجیح و تأکید دولت در آن زمان به کاهش نرخ‌های سود بانکی و تکریمی کردن آن حتی به‌صورت دستوری نسبت داد. به هر حال این وضعیت نشان می‌دهد که شورای پول و اعتبار در آن زمان سیاست مناسبی در زمینه نرخ‌های سود بانکی اتخاذ نکرده است.

نمودار زیر نرخ سود واقعی (تفاوت نرخ سود سپرده یک‌ساله با نرخ تورم) نظام بانکی در سال‌های اخیر را به تصویر می‌کشد. چنانچه ملاحظه می‌شود نرخ سود واقعی در دوره مورد بررسی اغلب منفی بوده و متوسط نرخ سود واقعی معادل ۳- درصد است. این خود معیاری از عدم کارآیی سیاست‌های پولی در زمینه نرخ سود بانکی است که در شورای پول و اعتبار تعیین شده و برای اجرا به بانک مرکزی ابلاغ می‌شوند.

نمودار نرخ سود واقعی (تفاوت نرخ سود سپرده یک‌ساله با نرخ تورم)

(درصد)

نظام بانکی در دوره ۱۳۸۳-۱۳۹۳



مأخذ: محاسبات براساس آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سال‌های مختلف.

۱. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، گزارش عملکرد سال اول برنامه پنجم توسعه در حوزه ارزی.



از دیگر نقاط ضعف و آسیب‌های بسته‌های پولی در زمینه نرخ‌های سود بانکی این است که این نرخ‌ها برای یک دوره یک‌ساله تعیین می‌شوند. حداقل در خصوص نرخ‌های سود کوتاه‌مدت و کمتر از یکسال می‌توان انتظار داشت که شورا به پیشنهاد بانک مرکزی و متناسب با تغییر در شرایط اقتصادی بتواند در نرخ‌های اعلامی تجدیدنظر کند، چیزی که در سال ۱۳۹۰ عملاً رخ داد. رعایت این اصل می‌تواند انعطاف لازم را به سیاست‌های پولی مصوب شورا ببخشد.

علاوه بر آن، شورا از سال ۱۳۹۳ به بعد در خصوص نرخ‌های سود سپرده‌های بانکی بلندمدت عملاً سیاست خاصی را دنبال نکرده است، چیزی که بر هدایت منابع بلندمدت به بانک‌ها تأثیر مستقیم دارد.

مسئله دیگری که در خصوص مصوبات شورای پول و اعتبار قابل ذکر است، نیاز به تقویت نظارت بر عملکرد مصوبات و پیگیری آنها می‌باشد. این نظارت باید در زمینه‌هایی مانند سیاست‌های مربوط به نرخ‌های سود، مؤسسات مالی غیرمجاز و قواعد احتیاطی با تأکید بیشتری دنبال گردد.

۴-۴. ابزارهای سیاست پولی و فقدان ابزارهای متداول در سایر کشورها

یکی از مشکلات سیاستگذاری پولی در ایران علاوه بر فقدان استقلال کافی ارکان بانک مرکزی در زمینه سیاستگذاری پولی، فقدان ابزارهای سیاستی متداول در دنیا است. در حال حاضر بانک مرکزی دو دسته ابزارهای سیاستی مستقیم و غیرمستقیم در اختیار دارد. ابزارهای سیاستی مستقیم در اختیار بانک مرکزی عبارتند از: کنترل و تعیین نرخ‌های سود بانکی و نیز سقف‌های اعتباری تسهیلات.^۱ این ابزارها در اقتصادهای صنعتی با توجه به تأکید آنها بر آزادی مؤسسات مالی در تعیین نرخ‌های بهره و اعطای تسهیلات (مگر در زمینه سیاست‌های احتیاطی) متداول نیست. ابزارهای غیرمستقیم سیاست پولی که در حال حاضر بانک مرکزی در اختیار دارد عبارتند از: تعیین نسبت‌های سپرده قانونی، انتشار اوراق مشارکت^۲ و سپرده ویژه بانک‌ها نزد بانک مرکزی که بانک مرکزی برای کنترل تورم و نقدینگی می‌تواند براساس آن به این سپرده‌ها سود نیز پرداخت نماید.

با این حال بانک مرکزی به‌طور کلی دو ابزار سیاستی متداول در دنیا را به‌طور نسبی در اختیار ندارد. این دو ابزار سیاستی عبارتند از: امکان انجام سیاست پولی انبساطی و

۱. به نقل از وبسایت رسمی بانک مرکزی، بخش سیاست‌های پولی، به آدرس:

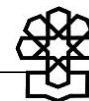
<http://www.cbi.ir/page/1512.aspx>

۲. لازم به توضیح است که در خصوص انتشار اوراق مشارکت بانک مرکزی در گزارش دوم از این مجموعه به‌صورت مفصل و جداگانه توضیحات لازم بیان خواهد شد، لکن در اینجا ذکر این نکته لازم است که این ابزار عملاً کارایی کافی نداشته و نمی‌تواند جایگزین مناسبی برای عملیات بازار باز در اقتصادهای صنعتی شود، چرا که مشکلات زیادی دارد که در جای خود بحث خواهد شد.

انقباضی از طریق عملیات بازار باز^۱ و نرخ بهره سیاستی شبیه به آنچه در بانک مرکزی کشورهای صنعتی متداول است و براساس آن بانک مرکزی با آن نرخ به بانک‌ها وام می‌دهد. عملیات بازار باز بانک مرکزی به‌ویژه برای اجرای سیاست کنترل نرخ ارز و خنثی‌سازی^۲ یا در سایر موارد که بانک مرکزی قصد کاهش یا افزایش پایه پولی را دارد به کار می‌آید. به این معنا که بانک مرکزی از طریق خرید یا فروش اوراق قرضه اسلامی دولت که قبلاً در بازار منتشر شده است یا سایر اوراق مالی که در بازارهای بورس یا سایر بازارها معامله می‌شوند، می‌تواند حجم پایه پولی را کم یا زیاد کند. در حال حاضر به دلیل عمق کافی نداشتن بازار این ابزارهای مالی در کشور، این امکان وجود ندارد و بانک مرکزی تنها می‌تواند از طریق فروش یا خرید دارایی‌های خاصی مانند طلا و یا ارز (در شرایط افزایش درآمدهای ارزی و برای جلوگیری از کاهش نرخ ارز) این سیاست را به صورت محدود اجرا کند.

در خصوص نرخ بهره سیاستی باید اشاره کرد که بانک مرکزی در سال‌های قبل به بانک‌ها با نرخ‌های سود خاصی تسهیلات اعطا کرده است. مثلاً در بند «۱۰» ماده (۱۲) بسته سیاستی نظارتی سال ۱۳۸۹، شورای پول و اعتبار وجه التزام ۳۴ درصدی را برای اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی تعیین کرده است، به این معنا که جریمه عدم بازپرداخت منابعی که بانک‌ها در شرایط خاصی از بانک مرکزی استقراض کرده‌اند ۳۴ درصد تعیین شده است تا بانک‌ها مایل به بازپرداخت آن به بانک مرکزی باشند. این ابزار محدود شاید تنها ابزاری است که تا حدود بسیار ناچیزی شبیه به نرخ‌های بهره سیاستی عمل می‌کند. اما با توجه به انباشت بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در سال‌های گذشته به دلایل مختلف و نیز نیاز جدی به کنترل رشد نقدینگی در کشور شاید این ابزار تنها در جهت سلبی آن یعنی تشویق بانک‌ها به بازپرداخت بدهی خود به بانک مرکزی کارکرد دارد و از جهات بسیاری با آنچه در کشورهای صنعتی متداول است، تفاوت دارد.

در مجموع باید اشاره کرد که فقدان ابزارهای سیاستی کافی و مشابه با آنچه به‌طور معمول در اختیار سایر بانک‌های مرکزی در دنیا قرار دارد سبب می‌شود تا در مواقع لزوم بانک مرکزی به راحتی نتواند بر رشد متغیرهای پولی کنترل لازم را داشته باشد که در واقع این یک آسیب جدی محسوب می‌شود.



۵. اعتبار سیاستگذار پولی در کشور

در این بخش ابتدا مفهوم اعتبار سیاستگذار پولی از جنبه نظری و سپس مفهوم و عملکرد آن در ایران بررسی می‌شود.

۱-۵. مفهوم اعتبار سیاستگذار پولی از منظر نظریات اقتصادی

اعتبار سیاستگذار پولی^۱ به‌عنوان تعهد به دنبال کردن قواعد و اهداف سیاستی شفاف تعریف می‌شود.^۲ به‌طور دقیق‌تر، اعتبار سیاستگذار پولی به این معنا است که کارگزاران اقتصادی باور داشته باشند که تغییر در یک سیاست، زمانی که اعلام می‌شود، در آینده واقعاً رخ می‌دهد.^۳ به‌طور کلی، اعتبار یک سیاستگذار بستگی به تاریخچه سیاستگذاری و رفتار سیاستگذاران دارد.^۴ درخصوص بانک مرکزی، سیاست‌هایی که درخصوص تورم اعمال شده است و توانایی آن در کنترل تورم مورد نظر و توجه مردم قرار دارد. بنابراین همواره بین اهداف تورمی (که لزومی ندارد حتماً به‌صورت عمومی اعلان شده باشد) و تورم‌های محقق شده مقایسه صورت می‌گیرد و انحراف بین اینها به‌عنوان عدم اعتبار یا اعتبار پایین برای بانک مرکزی تفسیر می‌شوند. بنابراین عملکرد سیاستگذار پولی در گذشته که شهرت^۵ وی می‌باشد، اعتبار آن را در آینده نزد افکار عمومی تعیین می‌کند.

اعتبار و همچنین شهرت سیاستگذار پولی به رابطه بین دولت و بانک مرکزی، عوامل سیاسی و همچنین شهرت افرادی که قرار است سیاست پولی را اعمال کنند بستگی دارد. هر چه در طول زمان عملکرد بانک مرکزی ارتقا یابد، بدین معنا که قادر به کنترل تورم و کاهش آن باشد و به اهداف اعلامی دست پیدا کند، شهرت و اعتبار آن نیز افزایش می‌یابد. اما بروز بحران مالی و بحران ارزی (به معنای عدم توانایی بانک مرکزی در حفظ نرخ ارز در نرخ‌های قبلی)، عدم اعتماد به کارگزاران سیاستگذار پولی و بروز چالش و اختلاف نظر شدید بین دولت و بانک مرکزی سبب کاهش اعتبار سیاستگذار پولی می‌شود.^۶ درواقع شهرت و اعتبار با هم تفاوت ظریفی دارند. شهرت یعنی اینکه بانک مرکزی به چه چیز اشتهار دارد. یک بانک مرکزی و مسئولین آن فارغ از اینکه اعتبار داشته باشند یا نه، ممکن است به طرفداری از تورم یا عدم طرفداری از تورم شهرت داشته باشند. اما اعتبار یعنی اینکه تا چه اندازه برنامه‌ای که از سوی بانک مرکزی اعلام می‌شود مورد باور و پذیرش عموم قرار می‌گیرد و عاملین اقتصادی روی آن حساب باز می‌کنند. ممکن است یک مقام مسئول در بانک مرکزی

1. Monetary authority credibility
2. Bordo et. al. (2013)
3. Cukierman (1986)
4. Brunner (1983)
5. Reputation
6. Bordo et. al. (2013)

به ضد تورم بودن اشتهار داشته باشد، اما اعتبار لازم را نداشته باشد؛ به این معنا که عاملین اقتصاد به توانایی او در اجرای سیاست‌های اعلام شده باور نداشته باشند.

از منظر سیاستگذاران پولی بسیار مهم است که اعلان‌های معتبری^۱ داشته باشند، به این معنا که کارگزاران اقتصادی در بخش خصوصی (اعم از بنگاه‌ها و مصرف‌کنندگان) به این باور برسند که بانک مرکزی اراده و نیز توانایی لازم برای اجرای سیاستی که آن را به اطلاع عموم رسانده دارد. مثلاً در خصوص کاهش تورم، اگر بانک مرکزی اعتبار کافی داشته باشد، با اعلان اینکه قصد دارد تا نرخ تورم را کاهش دهد باعث شکل‌گیری انتظارات تورمی در جهت کاهش نرخ تورم در بین کارگزاران خصوصی شده و در رفتار خود براساس آن عمل خواهند کرد. مثلاً کارگران دستمزد خود را کمتر افزایش می‌دهند و بنگاه‌ها نیز قیمت محصولات خود را کمتر افزایش می‌دهند. در نهایت تورم با هزینه کمتری برای سیاستگذار پولی کاهش می‌یابد.

۲-۵. اعتبار سیاستگذار پولی در ایران

همان‌طور که بیان شد، اعتبار سیاستگذار پولی به عوامل و اجزای مختلفی بستگی دارد که مهمترین آنها تعهد و توانایی دستیابی به هدفی است که به‌خوبی تعریف شده است. همان‌طور که در بخش‌های قبلی گزارش بیان شد، هدف بانک مرکزی در ایران به‌خوبی تعریف نشده است. اولاً ثبات قیمت‌ها به‌عنوان مهمترین هدف بانک‌های مرکزی مدرن برای بانک مرکزی ایران در قانون به روشنی تعریف نشده است، ثانیاً سایر اهداف مشخص شده برای بانک مرکزی لزوماً با هدف ثبات قیمت‌ها تناسب ندارد.

شاید تنها مواردی که بتوان در قوانین کشور هدف تصریح شده برای ثبات قیمت‌ها در آن یافت، جداول کمی قانون برنامه‌های اول تا چهارم توسعه است که در آنها اهدافی برای نرخ تورم (و سایر متغیرهای مهم اقتصادی مانند رشد اقتصادی یا صادرات غیرنفتی) تعیین شده است. در این قوانین همچنین اهدافی نیز برای رشد نقدینگی تعیین شده است. اگرچه در اکثر اوقات این اهداف با عملکرد نرخ تورم و رشد نقدینگی در ایران تفاوت داشته است،^۲ اما به هر حال آن را می‌توان به‌عنوان اهدافی برای ثبات قیمت‌ها تفسیر کرد. متأسفانه این اهداف در قانون برنامه پنجم توسعه ترسیم نشده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که بجز سال‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۰، نرخ‌های تورم همواره بالاتر از نرخ‌های هدف تعیین شده در قوانین برنامه بوده است.^۳ به هر حال روند مورد بررسی بیانگر این واقعیت است که طی سال‌های گذشته در اکثر اوقات بین اهداف تعیین شده و عملکرد

1. Credible Announcements

۲. مریم همتی، ارزیابی عملکرد سیاست پولی در ایران، فصلنامه تازه‌های اقتصاد، تابستان ۱۳۹۱، شماره ۱۳۶.

۳. همان.



بانک مرکزی در ایران انحراف وجود داشته است که بر اعتبار بانک مرکزی تأثیر منفی گذاشته و خواهد گذاشت. دو رقمی بودن نرخ تورم در ایران و نیز قرار داشتن اقتصاد ایران جزء بالاترین نرخ‌های تورم در جهان طی سال‌های گذشته سبب می‌شود که حتی اگر بانک مرکزی قصد و ابزار لازم برای کاهش نرخ تورم به اعداد تک‌رقمی را داشته باشد و این هدف را به صورت شفاف نیز بیان کند، انتظارات عاملان اقتصادی که براساس عملکرد گذشته تورم در ایران شکل گرفته تنها زمانی تعدیل شود که نرخ تورم روند نزولی و باثباتی را طی کند. به بیان دیگر، حداقل با یک وقفه پس از اینکه نرخ تورم محقق شده در جهت هدف اعلامی بانک مرکزی باشد. این موضوع سبب می‌شود که هزینه کاهش نرخ تورم در ایران بیشتر از شرایطی باشد که انتظارات عاملان اقتصادی همسو با اهداف بانک مرکزی شکل می‌گیرد.

واقعیت این است که تورم مزمن در اقتصاد ایران بخشی از انتظارات عاملان اقتصادی شده است که رفتار خود را با آن تطبیق داده‌اند. تعدیل بسیاری از قیمت‌ها در ابتدای هر سال و نیز ارجحیت دارایی‌های فیزیکی (مانند مسکن، اتومبیل و طلا) به دارایی‌های مالی به‌عنوان ذخیره پس‌انداز بلندمدت خانوارها ناشی از یک تجربه تاریخی است که در آن سیاستگذاران پولی قادر به کاهش نرخ تورم به اعداد تک‌رقمی و حفظ آن برای یک دوره قابل ملاحظه نبوده‌اند.

۳-۵. نظارت بر عملکرد بانک مرکزی

نظارت بر عملکرد بانک مرکزی در ایران از دو جنبه قابل بررسی است. از جنبه اول، نظارت حقوقی است. از این نظر و طبق ارکان بانک مرکزی که در قانون پولی و بانکی کشور تصریح شده است، مجمع عمومی بانک مرکزی مرکب از رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس مجمع، وزیر امور اقتصادی و دارایی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی)^۱ و دو نفر از وزرا به انتخاب هیئت وزیران ناظر عملکرد بانک مرکزی می‌باشد. اما باید توجه کرد که این ناظر خود در اجرا و سیاستگذاری بانک مرکزی نیز نقش دارد. همان‌طور که بیان شد، بخش مهم و تأثیرگذار شورای پول و اعتبار به‌عنوان مرجع اصلی تعیین‌کننده سیاست پولی در ایران شامل نمایندگان دولت است که در مجمع عمومی بانک مرکزی نیز شرکت دارند.

هیئت نظار نیز یکی دیگر از نهادهای ناظر بر بانک مرکزی است. براساس ماده (۲۲) قانون پولی و

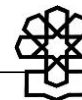
۱. اصلاح شده توسط ماده (۸۸) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹. قبل از آن رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در این مجمع شرکت می‌کرد که با انحلال این سازمان و تغییرات مرتبط با آن در سال ۱۳۸۶، معاون نظارت راهبردی ریاست‌جمهور این نقش را برعهده دارد. با تشکیل مجدد سازمان مذکور در سال ۱۳۹۳ مجدداً رئیس این سازمان در این جایگاه حضور خواهد داشت.

بانکی کشور، هیئت نظار مسئول رسیدگی به حساب‌ها و تعهدات بانک مرکزی است و موارد مهمی مانند رسیدگی به ترازنامه بانک مرکزی و تهیه گزارش برای مجمع عمومی برعهده آن است. این هیئت مرکب از یک رئیس و چهار نفر عضو از میان حساب‌رسان خبره است که به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و برای مدت دو سال انتخاب می‌شود. در بند «د» این ماده ذکر شده است که رئیس این هیئت باید گزارشات لازم از فعالیت بانک را به وزیر امور اقتصادی و دارایی تسلیم نماید. وزیر امور اقتصادی و دارایی نقش اصلی در تعیین اعضا و نظارت بر این هیئت دارد و از این طریق باید ضمن ارائه گزارش به مجمع عمومی با تخلفات و ناکارایی‌های موجود برخورد شود که به دلیل فوق‌الذکر آسیب نظارت نادرست بر عملکرد بانک مرکزی پا برجا است.

البته باید به نمایندگان مجلس که به‌عنوان اعضای شورای پول و اعتبار در آن حضور دارند نیز اشاره کرد که به نوعی می‌توانند نقش نظارت بر بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار را ایفا کنند.

جنبه دوم نظارت بر بانک مرکزی نظارت افکار عمومی است. این نظارت رابطه مستقیمی با اعتبار و شهرت بانک مرکزی دارد و از این رو عملکرد بانک مرکزی و موفقیت آن در دستیابی به هدف ثابت قیمت‌ها این شهرت و اعتبار را تعیین می‌کند. با این حال به دلیل نبود چارچوب‌های مشخص مانند کشورهایی که از نظام هدفگذاری تورمی پیروی می‌کنند سبب شده است تا به روشنی نتوان در مورد موفقیت بانک مرکزی در دستیابی به اهداف تورمی اظهار نظر کرد. در واقع در چارچوب هدفگذاری تورمی، بانک‌های مرکزی یک هدف تورمی، دامنه نوسان نرخ تورم و مدت زمان لازم برای دستیابی به آن را اعلان می‌کنند و در صورتی که هدف مورد نظر محقق نشد، دلایل عدم موفقیت و نیز مکانیسم‌هایی مشخص برای تصمیم‌گیری درباره اینکه آیا بانک مرکزی در این زمینه تلاش لازم را انجام داده یا خیر مشخص شده است. در این صورت نظارت افکار عمومی نیز بسیار قاعده‌مند و معقولانه خواهد بود. اما در خصوص بانک مرکزی در ایران اولاً به دلیل عدم وجود چارچوب فوق، عدم تصریح مشخص هدف مرتبط با قیمت‌ها در قانون و نیز عدم وجود ابزارهای سیاستی کافی و نیز نقش دولت در ارکان بانک مرکزی، اظهار نظر در خصوص عملکرد بانک مرکزی در این زمینه به درستی امکان‌پذیر نیست.

در کشورهای دیگر عمده‌تأ نظارت بر بانک مرکزی از طریق ایجاد استقلال در ارکان و پاسخگو کردن این بانک صورت می‌گیرد. جدول ۲ بخشی از این فرآیند را به تصویر می‌کشد:



جدول ۲. میزان پاسخگویی بانک مرکزی به مقام قانونگذار

تصمیمات، مشورت‌ها و خلاصه مذاکرات		تعداد نشست‌ها و ملاقات‌ها	ارائه گزارش بانک مرکزی به	کشور
با تأخیر زمانی	دستری عموم به			
۱ روزه	تصمیمات و شرح و تفسیر	۱۱ مرتبه در سال	دولت	استرالیا
۸ روزه	خلاصه مذاکرات شامل تصمیمات و اختلاف‌نظرها بدون جزئیات	۲ روز متوالی در هر ماه	قوه مقننه	برزیل
بدون وقفه	شامل تصمیمات و شرح و تفسیر آن از طریق درج مطالب در مطبوعات*	اعلام قبلی برنامه تغییر نرخ بهره، ۸ مرتبه در سال	دولت	کانادا
بدون وقفه	تصمیمات و شرح و تفسیر آن از طریق درج مطالب در مطبوعات	ماه‌بانه	دولت و قوه مقننه	شیلی
۸ روزه	خلاصه مذاکرات شامل تصمیمات، مذاکرات شفاهی، دیدگاه‌ها یا شرح و تفسیر آن	ماه‌بانه	قوه مقننه	جمهوری چک
بدون وقفه	تصمیمات	دو هفته یکبار	قوه مقننه	مجارستان
بدون وقفه	تصمیمات و اختلاف‌نظرها درخصوص نرخ بهره در جراید. مذاکرات شفاهی منتشر نمی‌شود	بدون قاعده مشخص و بدون اعلام قبلی	دولت	ایسلند
بدون وقفه و پس از نشست بولتن با ۳ ماه وقفه	تصمیمات سیاستی و شرح و تفسیر آن از طریق جراید و برگزاری کنفرانس توسط رئیس کل و مباحث تفصیلی در بولتن ماه‌بانه منتشر می‌شود	نشست ماه‌بانه	قوه مقننه	جمهوری کره
بعد از نشست دوم در هر ماه	تصمیمات سیاستی و شرح و تفسیر آن از طریق درج در جراید و مطبوعات	دو مرتبه در ماه براساس برنامه قبلی	قوه مقننه و دولت	مکزیک
-	شامل تصمیمات و شرح و تفسیر آن از طریق درج در جراید و مطبوعات	۸ مرتبه در سال براساس برنامه قبلی	دولت و قوه مقننه	زلاندنو
کنفرانس مطبوعاتی و بدون وقفه رئیس کل بانک مرکزی بعد از نشست هیئت مدیره	تصمیمات و اختلاف‌نظرها راجع به تصمیمات مربوط به نرخ بهره از طریق مطالب جامع مطبوعاتی. مذاکرات شفاهی منتشر نمی‌شود	نشست سیاست پولی هر ۶ هفته یک مرتبه اگرچه سه هفته یکبار ملاقات وجود دارد	دولت و قوه مقننه	نروژ

تصمیمات، مشورت‌ها و خلاصه مذاکرات		تعداد نشست‌ها و ملاقات‌ها	ارائه گزارش بانک مرکزی به	کشور
با تأخیر زمانی	دستری عموم به			
تحلیل مطبوعاتی بلافاصله بعد از ۶ هفته منتشر می‌شود	تحلیل مطبوعاتی	هر چهار هفته یکبار براساس برنامه قبلی، نشست کمیته مشورتی ۲ روز قبل از نشست هیئت مدیره جهت اعمال اصلاحات	قوه مقننه و رئیس‌جمهور	فیلیپین
نتیجه انتخابات بعد از ۶ هفته اما قبل از ۳ ماه	جایگاه اعضای مجمع در طول انتخابات در روزنامه حقوق و بازرگانی منتشر می‌شود	نشست ماهیانه	قوه مقننه	لهستان
-	تصمیمات و شرح و تفسیر آن	نشست فصلی طی ۲ روز	دولت و قوه مقننه	آفریقای جنوبی
تصمیمات ۱ روزه، مذاکرات شفاهی با ۲ هفته تأخیر	"	نشست سیاست پولی ۸ مرتبه در سال براساس اعلام برنامه قبلی	قوه مقننه	سوئد
در همان روز در وبسایت منتشر می‌شود	"	هر ۶ هفته یکبار	دولت	تایلند
تصمیمات بلافاصله از طریق خدمات مخابراتی و مطبوعات اعلام می‌شود. مذاکرات شفاهی با ۲ هفته تأخیر	"	ماهیانه	دولت	بریتانیا

Source: Tuladhar (2005), p. 23.

* Press release



۶. سیاست ارتباطی بانک مرکزی و کانال‌های ارتباطی آن

در این بخش سیاست ارتباطی بانک مرکزی و کانال‌های ارتباطی این بانک بررسی و تحلیل می‌شود.

۶-۱. سیاست ارتباطی بانک مرکزی

سیاست ارتباطی بانک مرکزی عبارت است از: ارائه اطلاعات از سوی بانک مرکزی به عموم در رابطه با اهداف و خط‌مشی سیاست‌های پولی، چشم‌انداز اقتصاد کلان و سیاست‌های آینده.^۱ مکمل اقدامات بانک مرکزی در زمینه سیاست‌گذاری پولی، اطلاع‌رسانی شفاف آن به عموم است، زیرا شفافیت سیاست‌های بانک مرکزی به عملکرد بهتر منتج می‌شود. چنانچه عموم از اهداف و ابزارهای سیاست پولی آگاه باشند، کارآیی سیاست پولی افزایش می‌یابد و از این رو سیاست ارتباطی بانک مرکزی می‌تواند با ایجاد دانش عمومی و هدایت انتظارات عموم، کارآیی سیاست‌گذاری پولی را افزایش دهد. در واقع با توجه به اینکه یکی از مهمترین عوامل در شکل دادن به انتظارات بازار، تلقی کارگزاران اقتصادی از سیاست‌ها و اقدامات جاری و آتی بانک مرکزی است، لذا سیاست پولی در صورتی دارای بیشترین تأثیر است که بتواند انتظارات مردم را مدیریت کند.^۲ یکی از عناصر مهم مدیریت انتظارات توسط سیاست‌گذار پولی، معتبر بودن سیاست‌ها و اعلان‌های سیاستی بانک مرکزی است. هر چه سیاست‌های پولی قاعده‌مندتر و قابل پیش‌بینی‌تر باشد، مؤثرتر نیز خواهد بود، چرا که به میزان بیشتری در شکل‌دهی انتظارات عمومی موفق خواهد بود.

بانک مرکزی می‌تواند در زمینه اهداف سیاست پولی (مثلاً نرخ تورم یا نرخ ارز هدف)، تصمیمات سیاستی (مانند جهت‌گیری بانک در زمینه تغییر در شرایط اقتصادی. به‌عنوان مثال در ایران تصمیم‌گیری درباره اینکه آیا همچنان نظام ارزی چندنرخه جاری خواهد بود و یا اینکه بانک مرکزی در یک بازه زمانی مشخص به سمت نظام تک‌نرخه حرکت خواهد کرد) چشم‌انداز اقتصادی آتی (مانند پیش‌بینی‌ها و چشم‌انداز بانک مرکزی از نرخ تورم، رشد اقتصادی، نرخ ارز) و مسیر آتی سیاست پولی (مثلاً اینکه نرخ رشد متغیرهای پولی یا نرخ ارز در آینده چه مسیری را در پیش خواهد گرفت) اطلاع‌رسانی نماید.

۶-۲. کانال‌های ارتباطی بانک‌های مرکزی و مزایای آنها

بانک‌های مرکزی می‌توانند از طریق کنفرانس‌های خبری، انتشار صورت‌جلسات و آرای مربوط به هر یک از اعضای شوراهای تصمیم‌گیری به صورت منظم، انتشار منظم پیش‌بینی بانک از متغیرهای کلیدی

۱. همتی، ۱۳۹۳: ص ۲۱۶.

۲. جلالی نائینی و نادریان، ۱۳۹۲.

اقتصادی، گزارش‌های آماری و نیز گزارش‌های تحلیلی به اطلاع‌رسانی به عموم مردم بپردازد.^۱ در صورتی که بانک مرکزی چارچوب ارتباطی مؤثر و شفاف با عموم داشته باشد، در دستیابی به اهداف سیاست پولی نیز موفق خواهد بود. این تأثیرگذاری دلایل مختلفی دارد. با وجود این چارچوب مؤثر و شفاف، بانک مرکزی می‌تواند بر بازارهای مالی تأثیرگذارتر باشد، چرا که قیمت‌داری‌های مالی به‌طور معناداری به سخنرانی مقامات اقتصادی و به‌ویژه مقامات پولی واکنش نشان می‌دهد. در این صورت بانک مرکزی می‌تواند از طریق یک چارچوب ارتباطی کارآمد، انتظارات بازار مالی را هدایت کرده و از تلاطم آن بکاهد.

وجود چارچوب ارتباطی مؤثر و شفاف، اعتماد عمومی را نسبت به بانک مرکزی در رسیدن به اهداف سیاستی جلب می‌کند. در واقع به شرطی که اعلان‌های بانک مرکزی از اعتبار کافی برخوردار باشد، بانک مرکزی با وجود یک مکانیسم اطلاع‌رسانی کارآمد می‌تواند اعتماد عمومی را به‌ویژه نسبت به سیاست کنترل تورم جلب کرده و از این طریق انتظارات تورمی را کاهش دهد. پیش‌بینی‌پذیری تصمیمات سیاستی بانک مرکزی نیز با وجود یک مکانیسم شفاف و کارآمد اطلاع‌رسانی و ارتباطی افزایش می‌یابد و در نتیجه نااطمینانی نسبت به سیاست‌های بانک مرکزی کاهش می‌یابد.

۳-۶. مکانیسم ارتباطی بانک مرکزی در ایران و چالش‌های آن

مکانیسم ارتباطی بانک مرکزی در ایران عمدتاً از طریق سخنرانی‌ها و اخبار منتشر شده از سوی این نهاد و نیز وب‌سایت رسمی بانک مزبور صورت می‌گیرد. همچنین این بانک به‌صورت دوره‌ای آمارها و اطلاعات اقتصادی مهمی را که در مجموع توصیف‌کننده وضعیت اقتصاد ایران هستند را از طریق نشریات ادواری و نیز وب‌سایت منتشر می‌کند. با این حال مشکلات و چالش‌های زیادی در خصوص مکانیسم اطلاع‌رسانی بانک مرکزی وجود دارد که می‌توان به آنها اشاره کرد.

کمتر دیده شده است که بانک مرکزی در ایران پیش‌بینی‌های خود از برخی از متغیرهای کلیدی اقتصادی مانند نرخ رشد اقتصادی، نرخ تورم و نرخ ارز را منتشر کند. همچنین شاخص‌های مهمی که در سایر کشورها به‌عنوان شاخص‌های پیشرو از وضعیت اقتصادی شناخته می‌شوند، مانند شاخص اعتماد مصرف‌کنندگان در آمریکا در ایران محاسبه و منتشر نمی‌شوند. شاید بتوان نفتی بودن اقتصاد ایران و مشکل‌تر بودن انجام پیش‌بینی درباره متغیرهای اقتصاد ایران را یکی از دلایل این امر دانست، ولی به هر حال این مسئله می‌تواند در آینده مدنظر قرار گرفته و به بهبود مکانیسم ارتباطی بانک مرکزی با عموم کمک کند.

در خصوص آمار و ارقامی که بانک مرکزی منتشر می‌کند نیز ضعف‌ها و کاستی‌هایی



وجود دارد. مثلاً در یک دوره چندساله دوره بین سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۲ بسیاری از اطلاعات آماری مهم مانند ارقام رشد اقتصادی منتشر نشد که این امر نااطمینانی را برای عموم مردم افزایش می‌دهد. همین‌طور در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ بانک مرکزی در خصوص ارقام نرخ ارز بازار غیررسمی که متغیری بسیار مهم و تأثیرگذار است، اطلاع‌رسانی شفاف و لازم را انجام نداد. در حال حاضر نیز بانک مرکزی بجز در نشریات ادواری خود که متوسط این نرخ را به صورت ماهیانه و فصلی گزارش می‌کند، گزارشی از نرخ بازار ارز غیررسمی به صورت روزانه منتشر نمی‌کند و فعالان اقتصادی این اطلاعات را از طریق منابع اطلاعاتی غیررسمی دریافت می‌کنند. نشریاتی مانند «نماگرهای اقتصادی» که به صورت فصلی منتشر می‌شوند و انتشار منظم و با فاصله زمانی کم آنها می‌تواند به بهبود کانال‌های ارتباطی بانک مرکزی کمک کند. البته در این زمینه نیز ضعف‌هایی وجود دارد. برای نمونه تا سال ۱۳۸۶ بانک مرکزی آمارهای مربوط به شاخص قیمت کالاهای وارداتی را منتشر می‌کرد، اما از آن زمان به بعد اطلاعات جدیدی در این خصوص منتشر نشده است و این متغیر از فهرست مربوطه در نماگرهای اقتصادی حذف شده است.^۱

در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ که بازارهای ارز و طلا به دلایل مختلف دچار تلاطم شده بودند، مکانیسم ارتباطی بانک مرکزی با عموم عملکرد مناسبی نداشت. مثلاً همان‌طور که در بالا اشاره شد، هیچ ارقامی درباره نرخ ارز بازار غیررسمی منتشر نشد، درحالی که در بازار غیررسمی این نرخ عملاً وجود داشت و کارگزاران اقتصادی براساس آن عمل می‌کردند.

البته باید اشاره کرد که ضعف این مکانیسم دلایل مختلفی دارد که از جمله مهمترین آنها می‌توان به پایین بودن سواد عمومی نسبت به دانش اقتصاد، شکاف میان نرخ تورمی که بانک مرکزی اعلام می‌کند و آنچه مردم احساس می‌کنند، به‌ویژه دهک‌های پایین درآمدی که سهم اقلام اساسی مانند خوراک و مسکن در سبد مصرفی آنها بالاست، تحلیل رفتن اعتبار بانک مرکزی به دلیل وجود تورم مزمن در اقتصاد ایران و نیز بروز بحران‌های ارزی در سال‌های گذشته و استقلال ناکافی بانک مرکزی اشاره کرد. این عوامل همگی کارآمدی مکانیسم ارتباطی بانک مرکزی را کاهش می‌دهد.^۲

۱. در این خصوص می‌توانید به وبسایت بانک مرکزی به آدرس: www.cbi.ir، بخش مربوط به شاخص‌های قیمت، بخش شاخص قیمت کالاهای وارداتی مراجعه نمایید. در آنجا شاخص قیمت و گزارش مربوط به آن بعد از سال ۱۳۸۶ موجود نیست.

۲. مریم همتی، ۱۳۹۳، ص ۲۲۳.

۷. ارتباط بین دولت و سیاستگذار پولی، تسلط سیاست مالی بر سیاست پولی و نقش درآمدهای نفتی

یکی از چالش‌های اساسی که ساختار سیاستگذاری پولی در ایران را تحت تأثیر قرار داده است، تسلط بخش دولتی بر بخش پولی است. برخی از مطالعات نشان می‌دهند که تسلط سیاست‌های مالی^۱ بر اقتصاد ایران در حدود ۷۷ درصد است^۲ که نشان از اقتدار و استقلال پایین بانک مرکزی و کارآیی پایین سیاستگذاری پولی برای دستیابی به اهداف تورمی و کنترل نقدینگی دارد. این تسلط از جنبه حقوقی و اقتصادی قابل بررسی است. از جنبه حقوقی همان‌طور که قبلاً بیان شد، دولت نقش مسلط را در مجمع عمومی بانک مرکزی، تعیین رئیس کل بانک مرکزی و نیز شورای پول و اعتبار دارد و بنابراین در سیاستگذاری پولی در ایران نقشی مسلط و اساسی دارد. تسلط حقوقی دولت از سه مسیر اعمال می‌شود. مسیر اول از طریق سیاست‌های دولت و نقش مسلط آن در شورای پول و اعتبار در تعیین نرخ‌های سود بانکی و تسهیلات، در نظر گرفتن تسهیلات تکلیفی برای بانک‌ها و سایر سیاست‌های مشابه که ممکن است در برخی از موارد با نظرات خبرگان پولی و نیز بانک مرکزی یکسان نباشد اعمال می‌شود.

مسیر دوم، از طریق ترازنامه بانک مرکزی و مشخصاً بدهی بخش دولتی به بانک مذکور است. این بخش از ترازنامه در همه کشورها یکی از منابع رشد پایه پولی است، اما اگر این رشد پایه پولی متناسب با سیاست‌های پولی بانک مرکزی باشد، اشکال چندانی ایجاد نمی‌کند. اما در مواقعی که میزان این رشد بیش از نیاز اقتصاد به پول جدید باشد، ماحصل آن تورم خواهد شد. به‌عنوان مثال، بین سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳ به دلیل مشکلاتی که دولت با آن روبرو شد (اعم از تأمین مالی یارانه‌های نقدی و مشکلات ناشی از تحریم‌های اقتصادی) بدهی دولت به بانک مرکزی به‌طور متوسط سالیانه بیش از ۲۳ درصد رشد کرده است.^۳ در واقع افزایش نرخ تورم و مشکل بودن کاهش آن به نرخ‌های تکریمی مهم‌ترین آسیبی است که از این مسیر به اقتصاد ایران وارد شده است.

مسیر سوم نیز که از طریق ترازنامه بانک مرکزی است، مربوط به بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی است. اگرچه این بخش به‌طور مستقیم به عملکرد و مبادلات بین بانک‌ها و بانک مرکزی مربوط است، اما دولت معمولاً از این طریق نیز می‌تواند بر سیاست‌های پولی اثرگذار باشد. به‌عنوان نمونه، بدهی

۱. منظور از تسلط سیاست‌های مالی بر سیاست‌های پولی این است که بخش دولتی به دلیل عدم استقلال کافی در بخش پولی و نیز سایر مشکلات ساختاری اقتصاد سیاست‌های مالی انبساطی اعمال می‌کند و حداقل بخشی از منابع آن را از طریق پولی کردن تأمین مالی می‌کند. این پولی کردن می‌تواند از طریق استقرار مستقیم از بانک مرکزی باشد، یا از طریق افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی از کانال درآمدهای نفتی و یا از طریق افزایش بدهی بانک‌های دولتی به بانک مرکزی. در هر صورت در این شرایط مقام پولی کنترل کافی بر متغیرهای پولی نخواهد داشت که پیامد آن افزایش تورم خواهد بود.

۲. مشیری و همکاران، ۱۳۹۰.

۳. منبع محاسبات براساس بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی، نماگر شماره ۷۸، ص ۱۹.



بانک‌های تخصصی به بانک مرکزی بین سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳ به‌طور متوسط سالیانه حدود ۲۶ درصد رشد کرده است.^۱ همچنین بدهی بانک‌های تجاری به بانک مرکزی در سال ۱۳۸۹ بیش از ۳۴ درصد رشد داشت که البته در سال‌های بعد و تا سال ۱۳۹۲ به‌طور متوسط سالیانه ۷/۵ درصد کاهش یافته است. اما به یکباره در سال ۱۳۹۳ رشد وحشتناک بیش از ۱۲۲ درصدی را تجربه کرده است.

در مجموع دولت می‌تواند از طریق تأثیرگذاری در شوراها و تصمیم‌گیری بانک مرکزی و نیز از طریق بانک‌های دولتی در این بخش از ترانزنامه بانک مرکزی تأثیرگذار باشد. معمولاً دولت‌ها نیز به هزینه‌های این تصمیمات واقف هستند و به‌ویژه مسئولان اقتصادی در هیئت دولت سعی می‌کنند از تورم‌زا شدن تصمیمات پرهیز نمایند، اما در اینجا بحث اساسی ساختار سیاست‌گذاری پولی است که زمینه برای تصمیمات تورم‌زا در آن وجود دارد، به‌گونه‌ای که هر زمان دولت‌ها به این نتیجه برسند که منافع سیاستی که به دنبال آن هستند بیش از هزینه تورمی است که ایجاد می‌کنند، «می‌توانند» از طریق ساختار موجود این تصمیمات را اتخاذ کرده و تورم منتج از آن را ایجاد کنند که این در واقع مهمترین آسیب در ساختار موجود است.

جدول ۳. رشد ارقام تشکیل‌دهنده پایه پولی طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳

(درصد)

شرح	بدهی دولت به بانک مرکزی	بدهی بانک‌های تجاری به بانک مرکزی	بدهی بانک‌های تخصصی به بانک مرکزی	پایه پولی
۱۳۸۹	۸۷/۶	۳۴/۶	۱۵۵/۶	۱۳/۷
۱۳۹۰	-۴۵/۸	-۵۱	۶۷/۷	۱۱/۴
۱۳۹۱	۴۰/۲	-۱۶/۹	۲۱/۹	۲۷/۶
۱۳۹۲	۲۰/۳	۳/۴	۲۳/۹	۱۷/۸
۱۳۹۳	۱۳/۲	۱۲۲/۲	۲/۱	۱۰/۶
متوسط	۲۳/۱	۱۸	۲۶	۱۵/۲

مأخذ: بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی.

به غیر از تسلط حقوقی، از جنبه اقتصادی نیز دولت و سیاست‌های آن بر بانک مرکزی و کارکرد سیاست‌های پولی اثراتی معنادار دارد. مسیر اصلی این تسلط از ناحیه نفت و درآمدهای نفتی است. حتی اگر استقرار دولت از بانک مرکزی به صفر برسد، به دلیل وابستگی اقتصاد ایران و به‌ویژه بودجه دولت به نفت، به‌طور مستقیم و غیرمستقیم ترانزنامه بانک مرکزی تحت تأثیر قرار می‌گیرد. این موضوع بر ترانزنامه بانک مرکزی از مسیر سیاست ارزی و بخش خالص

۱. منبع محاسبات براساس بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی، نماگر شماره ۷۸، ص ۲۰.

دارایی‌های خارجی بانک مرکزی تأثیرگذار است. به‌ویژه در سال‌هایی که درآمدهای نفتی در وضعیت رونق قرار می‌گیرند، معمولاً نرخ‌های ارز بدون دخالت بانک مرکزی کاهش می‌یابند، چرا که دولت‌ها براساس تجربیات گذشته در اقتصاد ایران سعی در هزینه کردن این درآمدها در قالب بودجه‌های سالیانه می‌کنند. در اینجا باید به تکلیف قانونی بانک مرکزی در تبدیل دلارهای نفتی به ریال که پایه پولی را از محل خالص دارایی‌های خارجی منبسط می‌کند نیز اشاره کرد. اصلی‌ترین منشأ این تکالیف، قوانین بودجه سنواتی است.^۱

این وضعیت به معنای افزایش پایه پولی و تأثیرگذاری سیاست مالی دولت (به شکل افزایش هزینه‌های دولتی از محل درآمدهای ارزی) است. حتی اگر دولت مستقیماً درآمدهای ارزی خود را به ریال تبدیل نکند، با این حال به‌طور غیرمستقیم تزریق درآمدهای ارزی به اقتصاد بیش از ظرفیت آن بانک مرکزی را مجبور به دخالت در بازار برای حفظ نرخ‌های ارز مطلوب خود می‌کند. براساس آمارهای بانک مرکزی، بین سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۹ (یعنی در زمان رونق نفتی و پیش از تحریم‌های نفتی و کاهش درآمدهای ارزی) خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی به‌طور متوسط سالیانه بیش از ۶۸ درصد رشد کرده است.^۲ بنابراین در مجموع دولت می‌تواند حتی به‌طور غیرمستقیم بر سیاست پولی در ایران و حجم پول تأثیرگذار باشد و این آسیبی است که برای کنترل تورم توسط بانک مرکزی حتی اگر استقلال حقوقی بالا نیز داشته باشد، باقی خواهد ماند.

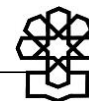
البته باید نقش قانونگذار نیز در به‌وجود آمدن سلطه مالی به اندازه نقش دولت (قوه مجریه) مورد توجه باشد. بخش عمده سلطه مالی ناشی از تکالیف قانونی است که قانونگذار در قوانین بودجه می‌گنجاند. مثل تکلیف بانک‌ها به ارائه تسهیلات برای خرید کالاهای ضروری یا حمایت از تولید یا عاملیت همراه با ضمانت فروش اوراق مشارکت و یا استمهال مطالبات معوق که نهایتاً به استفاده از منابع بانک مرکزی منجر می‌شود.

۱. به‌عنوان مثال می‌توان به جزء «ه» بند «۷» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۸ و یا جزء «د» بند «۴» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۹ اشاره کرد.

۲. منبع محاسبات براساس آمارهای بانک مرکزی قابل دسترس در بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی این بانک به آدرس:

<http://tsd.cbi.ir/>

البته باید گفت که بانک مرکزی می‌تواند آثار تغییر ذخایر خارجی را با انتشار اوراق مشارکت و از طریق عملیات بازار باز خنثی کند، اما از یک‌سو به دلیل عدم عمق کافی در بازار مالی و توسعه‌نیافتگی آن به میزان کافی و ازسوی دیگر حجم بالای دلارهای نفتی در سال‌های رونق نفتی عملاً خنثی کردن آثار تغییر در ذخایر خارجی ممکن نخواهد بود. ضمن اینکه خنثی‌سازی آثار تغییر در ذخایر خارجی بانک مرکزی نیز سیاستی است کوتاه‌مدت و در بلندمدت باید سیاست ارزی متناسب با میزان ذخایر ورودی به اقتصاد تعدیل شود.



۸. دیگر چالش‌های سیاستگذاری پولی در ایران

به غیر از چالش‌هایی که تا این بخش از گزارش بیان شد، چالش‌های دیگری نیز در ساختار فعلی وجود دارد که در این بخش به صورت اجمالی به برخی از آنها اشاره می‌شود.

- در کنار استقلال بانک مرکزی از دولت و به بیان دیگر رفع سلطه مالی^۱، استقلال از نظام بانکی یا به بیان دیگر رفع سلطه بانکی نیز از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. به نظر می‌رسد در حال حاضر گرچه سلطه مالی دولت تا حدودی و به دلیل کاهش درآمدهای نفتی کم شده، اما سلطه بانکی افزایش یافته است و استقلال بانک مرکزی تحت تأثیر بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری است که در رشد بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی کاملاً مشهود است. به نظر می‌رسد که بانک مرکزی هنوز چارچوب مشخص و مدونی برای ساماندهی به نحوه استقرار بانک‌ها از بانک مرکزی ندارد و لذا این موضوع در سال‌های اخیر در کنار سایر عوامل اثرگذار باعث افزایش تسلط بانک‌ها بر بانک مرکزی شده است.

- یکی از ارکان مهمی که در بانک مرکزی نقش محوری در سیاستگذاری پولی دارد، «کمیسیون اعتباری بانک مرکزی» است که بخشی از وظایف آن اعطای اعتبار به بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری است. تصمیم‌گیری‌ها در کمیسیون اعتباری روزانه است و به‌طور بالقوه نقش مهمی در بسط پایه پولی دارد.

- در کنار اصلاح ساختاری در نظام پولی و بانکی، باید اصلاحات اساسی در ایجاد و توسعه بازارهای مالی نیز مدنظر قرار گیرد. بدون داشتن بازارهای مالی کارآ و عمیق، بانک مرکزی حتی اگر مستقل باشد، نمی‌تواند اثربخشی لازم را داشته باشد.

- توجه به این نکته ضروری است که قوانین برنامه‌های پنج‌ساله یا قوانین بودجه سنواتی (و یا حتی بسته‌های سیاستی) محل سیاستگذاری پولی نیست. در حال حاضر، جای یک قانون مدون و جامع بانکداری مرکزی در کشور خالی است که البته با قانون بانکداری تفاوت اساسی دارد.

- نظارت بر نظام بانکی و حفظ ثبات مالی یکی از اصلی‌ترین اهداف بانک مرکزی و حتی هم‌عرض حفظ ثبات قیمت‌هاست. با توجه به وضعیتی که نظام بانکی در حال حاضر با آن روبرو است و تأثیرات آن بر بانک مرکزی، متغیرهای پولی و سایر متغیرهای اساسی بانک مرکزی، به نظر می‌رسد که اقدامات جدی در این زمینه باید صورت بگیرد. باید ترتیبی اتخاذ شود که بخش نظارت بانک مرکزی بیش از پیش تقویت شود. به‌عنوان مثال، باید جایگاه اداره نظارت بانک مرکزی در ارکان این بانک به‌طور مشخص تعریف شده و نقش آن پررنگ‌تر شود تا موضوع نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بیش از پیش تقویت شود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

یکی از ملزومات اساسی مهار تورم و حفظ ارزش پول هر کشور، اقتدار یافتن نهاد بانک مرکزی است. به‌طور کلی با مطالعه در منابع مختلف می‌توان دریافت اقتدار بانک مرکزی بدین معناست که بانک مرکزی است که در تنظیم سیاست‌های پولی و اعتباری و استفاده از ابزارهای مربوطه تصمیم‌گیرنده اصلی است. در قوانین کشور ایراداتی دیده می‌شود که تحقق این هدف (استقلال بانک مرکزی) را با دشواری همراه می‌کند. در ادبیات اقتصادی عموماً سه بُعد برای استقلال بانک مرکزی در نظر گرفته شده است: بُعد ساختاری، بُعد کارکردی و بُعد حرفه‌ای. دو بُعد ساختاری و کارکردی به الزامات قانونی نیاز دارند و بُعد حرفه‌ای نیز به استقلال عملی مربوط می‌شود. الزامات قانونی در واقع مربوط به آزادی‌هایی است که قانون به بانک مرکزی داده است. استقلال عملی نیز ناظر بر عملکرد بانک مرکزی است، اینکه بانک مرکزی در عمل چگونه از ظرفیت‌های قانونی خود استفاده می‌کند.

از طرفی براساس مطالعات مختلف، بانک مرکزی در ایران از استقلال کافی برخوردار نیست و این عدم استقلال هم از جنبه قانونی قابل بررسی است و هم از جنبه عملی. در این گزارش تأکید بر بُعد قانونی و مشخصاً ارکان بانک مرکزی بوده است. مبنای حقوقی مقام پولی در ایران عمدتاً قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ است. البته در قوانین برنامه سوم و چهارم و پنجم تغییراتی در این قانون اعمال شد، اما اساس آن تغییر عمده‌ای نکرده است. توجه به این نکته ضروری است که قوانین برنامه‌های پنج‌ساله یا قوانین بودجه سنواتی (و یا حتی بسته‌های سیاستی) محل سیاستگذاری پولی نیست. در حال حاضر، جای یک قانون مدون و جامع بانکداری مرکزی در کشور خالی است که البته با قانون بانکداری تفاوت اساسی دارد.

بررسی قانون پولی و بانکی نشان می‌دهد در این قانون چندین هدف برای بانک مرکزی تعیین شده است که در نتیجه آن به‌جای اینکه بانک مرکزی عمدتاً مسئول حفظ ثبات قیمت‌ها و کنترل تورم در کنار حفظ ثبات مالی باشد، باید چندین هدف موازی و بدون اولویت را دنبال کند. در متن قانون در برخی از موارد به‌عنوان وظایف و در برخی از موارد به‌عنوان اختیارات بانک مرکزی، حتی شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها نیز می‌توانند از بانک مرکزی وام دریافت کنند. اگرچه برخی از این موارد جزء اختیارات بانک مرکزی ذکر شده است، اما نگاهی به ارکان تصمیم‌گیری بانک مرکزی و ارتباط آنها با دولت نشان می‌دهد که در موارد اختلاف با دولت، بانک مرکزی به‌ندرت می‌تواند در برابر دولت در خصوص این موارد مقاومت کند.

بررسی مهمترین بخش از این ارکان، یعنی مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار و نیز نحوه تعیین رئیس بانک مرکزی گویای این حقیقت است که دولت تسلط بالایی بر ارکان



بانک مرکزی در ایران دارد. مجمع عمومی بانک مرکزی تماماً متشکل از نمایندگان دولتی است و فرد مستقل از دولت در آن حضور ندارد. اهمیت این مجمع این است که رئیس و قائم مقام بانک مرکزی توسط آن تعیین می‌شوند. بنابراین بالاترین مقامات اجرایی بانک توسط مجمع عمومی تعیین می‌شوند که تماماً دولتی هستند و هیچ فرد مستقل از دولت در آن حضور ندارد. لذا در مواردی که اختلاف بین دولت و بانک مرکزی در مورد سیاست‌های پولی وجود دارد، توان مقاومت بانک مرکزی با آن بسیار کم خواهد بود.

شورای پول و اعتبار نیز طبق قانون مرجع اصلی تعیین سیاست‌های پولی در کشور است. عمده اعضای این شورا بجز رئیس بانک مرکزی و دو تن خبره پولی که آن هم باید به تأیید ریاست‌جمهور برسد دولتی هستند و ریاست شورا نیز برعهده رئیس‌جمهور خواهد بود. لذا بانک مرکزی در این رکن که مهمترین رکن سیاستگذاری مقام پولی کشور است، نقش و اختیار کافی برای اجرای مستقل سیاست پولی ندارد و در موارد اختلاف نظر با دولت در خصوص مسائل پولی و بانکی بانک مرکزی توان مقاومت نخواهد داشت. نگاهی به عملکرد شورای پول و اعتبار در تعیین نرخ‌های سود بانکی نشان می‌دهد که در برخی از سال‌ها این نرخ‌ها بدون توجه کافی به شرایط اقتصادی و به‌ویژه نرخ تورم تعیین شده‌اند.

مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام به موضوع عزل و مدت ریاست کل بانک مرکزی پرداخته است، اما به نظر می‌رسد که هنوز مسئله اساسی در این زمینه باقی است. با توجه به ترکیب ارکان بانک مرکزی و تسلط دولت بر ارکان آن، فرآیند عزل یا حتی پذیرش استعفای رئیس بانک مرکزی نباید به‌سادگی امکان‌پذیر باشد (مگر در مواردی که صلاحیت‌های رئیس کل نقض شده باشد). باید توجه داشت که این موضوعی حقوقی است، چرا که ممکن است دولتی مسئولیت اداره اقتصاد را برعهده داشته باشد که اولویت بیشتر خود را به ثبات قیمت‌ها بدهد و از این نظر با بانک مرکزی همراستا باشد، اما در مواردی که این فرض محقق نشود، قانون و مقررات فعلی به بانک مرکزی امکان زیادی برای سیاست مستقل تر نداده است.

یکی از مهمترین مواردی که باید در متن قانون به آن توجه شود، مسئله تعریف هدف برای بانک مرکزی است. تعریف چند هدف موازی در قانون و عدم سازگاری و فقدان اولویت‌بندی مشخص بین اهداف، قطعاً بانک مرکزی را از استقلال دور خواهد کرد و درجه پاسخگویی آن را نیز کاهش خواهد داد. «ثبات قیمت‌ها» منطقی‌ترین هدفی است که می‌توان از یک بانک مرکزی مستقل انتظار داشت و در قوانین مربوط به اکثر بانک‌های مرکزی دنیا طی دهه گذشته بوده است. بررسی قانون پولی و بانکی کشور و نیز قانون بانکداری بدون ربا نشان می‌دهد که در این چارچوب حقوقی اهداف بانک مرکزی در راستای ثبات قیمت‌ها به‌صورت شفاف و روشن

تعریف نشده است و بحث نظام بانکی نیز در قانون کلاً وجود ندارد. در قانون پولی و بانکی کشور چندین هدف برای بانک مرکزی تعیین شده است که در نتیجه آن به جای اینکه بانک مرکزی عمدتاً مسئول حفظ «ثبات قیمت‌ها» و کنترل تورم باشد، باید چندین هدف را دنبال کند. مهمتر اینکه در این قانون معین شده است که بانک مرکزی باید به «رشد اقتصادی» کشور کمک کند. مسئله اساسی این است که در کوتاه‌مدت دولت‌ها انگیزه دارند که ثبات قیمت‌ها را فدای رشد اقتصادی کنند، به همین دلیل تعیین هدف صریح ثبات قیمت‌ها برای بانک مرکزی و اعطای استقلال کافی برای آن ضروری است.

تعیین هدف صریح و اولویت‌دار ثبات قیمت‌ها در کنار تحقق ثبات مالی به معنای سلامت نظام بانکی و بازارهای مالی برای بانک مرکزی و اعطای استقلال و اقتدار کافی برای آن ضروری است. باید تأکید شود که بانک مرکزی مستقل به این معنا نیست که بانک مرکزی اصلاً به رشد اقتصادی کمکی نکند. تجربه بحران مالی ۲۰۰۸ و کمک فدرال رزرو به اقتصاد آمریکا برای حفظ رشد اقتصادی مصداق بارز این واقعیت است. با این حال، اولویت‌بندی مشخصی بین کمک به رشد اقتصادی و حفظ ثبات قیمت‌ها و ثبات مالی باید وجود داشته باشد. به این معنا که باید مشخص شود که کمک به رشد اقتصادی اولویت دوم بعد از ثبات قیمت‌ها است و تنها در صورتی بانک مرکزی باید به این هدف کمک کند که ثبات مالی و ثبات قیمت‌ها در اقتصاد به خطر نیفتد.

شاید تنها مواردی که بتوان در قوانین کشور هدف تصریح شده برای ثبات قیمت‌ها در آن یافت، جداول کمی قانون برنامه‌های اول تا چهارم توسعه است که در آنها اهدافی برای نرخ تورم تعیین شده است. در این قوانین همچنین اهدافی نیز برای رشد نقدینگی تعیین شده است. اگرچه در اکثر اوقات این اهداف با عملکرد نرخ تورم و رشد نقدینگی در ایران تفاوت داشته است، اما به هر حال آن را می‌توان به‌عنوان اهدافی برای ثبات قیمت‌ها تفسیر کرد. متأسفانه این اهداف در قانون برنامه پنجم توسعه ترسیم نشده است، اما باید اشاره کرد که تعیین نرخ تورم هدف در قوانین برنامه به هیچ‌وجه نمی‌تواند جایگزین تصریح ثبات قیمت‌ها به‌عنوان هدف بانک مرکزی در قوانین اصلی مرتبط با عملکرد بانک مرکزی باشد، چرا که قوانین برنامه عمر ۵ ساله دارند و ازسوی دیگر باید سایر اهداف تصریح شده در قانون پولی و بانکی و قانون بانکداری بدون ربا نیز با این هدف به‌عنوان اصلی‌ترین هدف بانک مرکزی (که متأسفانه در قوانین فعلی به روشنی تعریف نشده است)، سازگار باشند.

یکی از مشکلات سیاستگذاری پولی در ایران علاوه بر فقدان استقلال کافی برای بانک مرکزی در زمینه سیاستگذاری پولی، فقدان ابزارهای سیاستی متداول در دنیا است. بانک مرکزی حداقل دو



ابزار سیاستی متداول در دنیا را به طور نسبی در اختیار ندارد. این دو ابزار سیاستی عبارتند از: امکان انجام سیاست پولی انبساطی و انقباضی از طریق عملیات بازار باز^۱ و نرخ بهره سیاستی شبیه به آنچه در بانک مرکزی کشورهای صنعتی متداول است و براساس آن بانک مرکزی با آن نرخ به بانکها وام می‌دهد. عملیات بازار باز بانک مرکزی به‌ویژه برای اجرای سیاست کنترل نرخ ارز و خنثی‌سازی^۲ یا در سایر موارد که بانک مرکزی قصد کاهش یا افزایش پایه پولی را دارد به کار می‌آید.

اعتبار سیاستگذار پولی به عوامل و اجزای مختلفی بستگی دارد که مهمترین آنها تعهد و توانایی دستیابی به هدفی است که به‌خوبی تعریف شده است. هدف بانک مرکزی در ایران به‌خوبی تعریف نشده است. ازسوی دیگر دو رقمی بودن نرخ تورم در ایران و نیز قرار داشتن اقتصاد ایران جزء بالاترین نرخ‌های تورم در جهان طی سال‌های گذشته سبب می‌شود که حتی اگر بانک مرکزی قصد و ابزار لازم برای کاهش نرخ تورم به اعداد تک‌رقمی را داشته باشد و این هدف را به صورت شفاف نیز بیان کند، انتظارات عاملان اقتصادی که براساس عملکرد گذشته تورم در ایران شکل گرفته تنها زمانی تعدیل شود که نرخ تورم روند نزولی و باثباتی را طی کند.

مکانیسم ارتباطی بانک مرکزی در ایران عمدتاً از طریق سخنرانی‌ها و اخبار منتشر شده ازسوی این نهاد و نیز وبسایت رسمی این بانک صورت می‌گیرد. همچنین این بانک به‌صورت دوره‌ای آمارها و اطلاعات اقتصادی مهمی را که در مجموع توصیف‌کننده وضعیت گذشته اقتصادی در ایران هستند را از طریق نشریات ادواری و نیز وبسایت منتشر می‌کند. با این حال کمتر دیده شده است که بانک مرکزی در ایران پیش‌بینی‌های خود از برخی از متغیرهای کلیدی اقتصادی مانند نرخ رشد اقتصادی، نرخ تورم و نرخ ارز را منتشر کند. همچنین شاخص‌های مهمی که در سایر کشورها به‌عنوان شاخص‌های پیشرو از وضعیت اقتصادی شناخته می‌شوند، مانند شاخص اعتماد مصرف‌کنندگان در آمریکا در ایران محاسبه و منتشر نمی‌شوند. در خصوص انتشار آمار و ارقامی که بانک مرکزی منتشر می‌کند نیز ضعف‌ها و کاستی‌هایی وجود دارد. مثلاً طی سال‌های گذشته بسیاری از اطلاعات آماری مهم مانند ارقام رشد اقتصادی برای یک دوره چندساله منتشر نشد که این امر نااطمینانی را برای عموم مردم افزایش می‌دهد. همین‌طور شاهد بودیم در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ بانک مرکزی در خصوص ارقام نرخ ارز بازار غیررسمی که متغیری بسیار مهم و تأثیرگذار است، اطلاع‌رسانی شفاف و لازم را انجام نداد. در حال حاضر نیز بانک مرکزی گزارشی از نرخ بازار ارز «بازار غیررسمی» به‌صورت روزانه منتشر نمی‌کند و فعالان اقتصادی این اطلاعات را از طریق

1. Open market Operation Mechanism

2. Sterilization

منابع اطلاعاتی غیررسمی دریافت می‌کنند. البته باید اشاره کرد که ضعف این مکانیسم دلایل مختلفی دارد که از جمله مهمترین آنها می‌توان به پایین بودن سواد عمومی نسبت به دانش اقتصاد، شکاف میان نرخ تورمی که بانک مرکزی اعلام می‌کند و آنچه مردم احساس می‌کنند، به‌ویژه دهک‌های پایین درآمدی که سهم اقلام اساسی مانند خوراک و مسکن در سبد مصرفی آنها بالاست، تحلیل رفتن اعتبار بانک مرکزی به دلیل وجود تورم مزمن در اقتصاد ایران و نیز بروز بحران‌های ارزی در سال‌های گذشته و استقلال ناکافی بانک مرکزی اشاره کرد. این عوامل همگی کارآمدی مکانیسم ارتباطی بانک مرکزی را کاهش می‌دهند.

یکی از چالش‌های اساسی که ساختار سیاستگذاری پولی در ایران را تحت تأثیر قرار داده است، تسلط بخش دولتی بر بخش پولی است. این تسلط از دو جنبه حقوقی و نیز اقتصادی دارد. از جنبه حقوقی دولت در مجمع بانک مرکزی، تعیین رئیس بانک مرکزی و نیز شورای پول و اعتبار دارد نقشی مسلط و اساسی دارد. از جنبه اقتصادی نیز دولت و سیاست‌های آن بر بانک مرکزی و کارکرد سیاست‌های پولی آثاری معنادار دارد. مسیر اصلی این تسلط از ناحیه نفت و درآمدهای نفتی و به‌طور مشخص خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی است. دولت می‌تواند حتی به‌طور غیرمستقیم بر سیاست پولی در ایران و حجم پول تأثیرگذار باشد و این چالشی است که برای کنترل تورم توسط بانک مرکزی حتی اگر استقلال حقوقی بالا نیز داشته باشد، باقی خواهد ماند.

در مجموع ساختار فعلی سیاستگذاری پولی و ارکان بانک مرکزی، آسیب‌های جدی بر سیاستگذاری پولی و توانایی بانک مرکزی در کنترل تورم در پی داشته است. با توجه به ساختار فعلی، مهمترین آسیب‌هایی که از این منظر بر اقتصاد ایران و نیز توان سیاستگذار پولی در کنترل بر متغیرهای مهم پولی و به تبع آن تورم به‌صورت بالقوه و بالفعل ایجاد شده است به این شرح قابل ذکر هستند:

- ناتوانی در کنترل کافی بر رشد متغیرهای پولی به دلیل تسلط دولت بر بازار ارز از مسیر درآمدهای نفتی،
- امکان ایجاد تورش تورمی در هر زمان که از نظر دولت منافع ایجاد تورم (به‌صورت رشد اقتصادی) بیش از هزینه‌های آن (لااقل در کوتاه‌مدت) باشد از طریق تسلط بر ساختار تصمیم‌گیری ارکان نظام پولی کشور،
- عدم کنترل کافی بانک مرکزی بر بدهی دولت به این نهاد که خود ناشی از ساختار کنونی نظام پولی کشور است،
- عدم کنترل کافی بانک‌ها و بانک مرکزی بر تسهیلات پرداختی که عمدتاً به‌صورت تکلیفی از سوی دولت‌ها اعمال می‌شود و در نهایت انباشت مطالبات معوق،



- افزایش هزینه‌های سیاست‌های کاهش تورم و افزایش نااطمینانی در بازار ناشی از عدم وجود مکانیسم ارتباطی تکامل یافته بانک مرکزی با عموم و نیز ضعف دانش عمومی نسبت به مکانیسم‌های اقتصادی،
- عدم کنترل کافی بانک مرکزی بر متغیرهای پولی به دلیل عدم وجود ابزارهای سیاست پولی مشابه با سایر بانک‌های مرکزی دنیا،
- عدم تصریح هدف «ثبات قیمت‌ها» و «ثبات نظام بانکی» نیز عدم امکان پاسخگویی بانک مرکزی به دلیل وجود چندین هدف متعدد در قانون برای این نهاد،
- امکان بالقوه بی‌ثباتی در تصمیمات بانک مرکزی به دلیل تأثیر زیاد دولت بر ارکان آن.

منابع و مآخذ

۱. عزیزنژاد، صمد. «پیشنهاد‌های قانونی در خصوص استقلال بانک مرکزی (ویرایش دوم)» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، شماره مسلسل ۹۵۳۴.
۲. همتی، مریم. «استقلال بانک مرکزی؛ گام نخست در پیشبرد اهداف سیاستگذاری پولی»، پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۲، مقاله کاری شماره MBRI 9227.
۳. همتی، مریم. «ضرورت بازسازی چارچوب ارتباطی بانک مرکزی»، مقاله در مجموعه مقالات «چالش‌های پولی و بانکی اقتصاد ایران، تحلیل وضعیت و توصیه‌های سیاستی»، پژوهشکده پولی و بانکی، زمستان، ۱۳۹۳.
۴. جلالی نائینی، احمدرضا و محمدمبین نادریان. «چارچوبی برای اصلاح سیاستگذاری پولی در ایران»، مقاله در مجموعه مقالات «چالش‌های پولی و بانکی اقتصاد ایران، تحلیل وضعیت و توصیه‌های سیاستی»، پژوهشکده پولی و بانکی، زمستان، ۱۳۹۳.
۵. مشیری، سعید، شعله باقری پرمهر و سیدهادی موسوی نیک. «بررسی درجه تسلط سیاست مالی در اقتصاد ایران در قالب مدل تعادل عمومی پویای تصادفی»، فصلنامه علمی پژوهشی، پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، سال دوم، شماره پنجم، زمستان، ۱۳۹۰.
6. Arnone, M., Bernard J. Laurens, Jean-François Segalotto, and Martin Sommer, Central Bank Autonomy: Lessons from Global Trends, *IMF Working Paper*, 2007, WP/07/88.
7. Bordo, M. Silkos, P. and Viessman, »Central Bank Credibility and Reputation: An Historical and Quantitative Exploration«, National Brea of Economic Research, 2013.
8. Brunner, K., »The Pragmatic and Intellectual Tradition of Monetary Policymaking.« In *Lessons of Monetary Experiences from the 1970s* (Karl Brunner, ed.), 1983.
9. Cukierman, A., Webb, S. B., Neyapti, B., Measuring the Independence of Central Bank and its Effect on Policy Outcomes, *World Bank Economic Review*; 1992, 6; 353-398.
10. Cukierman, Alex, »Central Bank Behavior and Credibility: Some Recent Theoretical Developments«, *Review of the Federal Reserve Bank of St. Louis* 1986 , (May): 5-17.
11. Jabal Ameli, P., Central Bank Independence and Effects of Oil Price on

Monetary Policy, 2009, [http://www.addegem-asso.fr/docs /PapersDMM2009/3.pdf](http://www.addegem-asso.fr/docs/PapersDMM2009/3.pdf)

12. Tuladhar, Anita. Governance Structures and Decision-Making Roles in Inflation Targeting Central Banks. IMF Working paper, 2005, WP/05/183.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۴۹۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی نظام بانکی ۲. بررسی ساختار سیاستگذار پولی و اعتباری در ایران

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: حسن حیدری (استادیار دانشگاه تربیت مدرس)، نرگس حیدری

ناظر علمی: صمد عزیزنژاد

اظهار نظر کنندگان داخل مرکز: سیداحسان خاندوزی

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: محمدهادی مهدویان، کامران ندیری و اکبر کشاورزیان پیوستی

متقاضی: الیاس نادران (عضو کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات)

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. بانک مرکزی
۲. استقلال بانک مرکزی
۳. سیاست پولی
۴. اعتبار بانک مرکزی
۵. قانون پولی و بانکی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۸/۱۰