

○ **بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ**

○ **وَالْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ**

○ **وَصَلَّى اللَّهُ عَلَى مُحَمَّدٍ وَآلِهِ الطَّاهِرِينَ وَ**

أَصْحَابِهِ الْمُنْتَجِبِينَ

○ **وَبِأَسْلَامٍ وَدُرُودٍ بِرِاسَاتِيدِ كَرَامٍ وَ**

پژوهشگران عظام و همه حضار محترم

○ عنوان مقاله:

○ بررسی و نقد قوانین پولی و بانکی
کشور و ارائه پیشنهاداتی اصلاحی

○ (در راستای افزایش استقلال بانک مرکزی)

○ محمد اسماعیل توسلی

○ استادیار دانشکده اقتصاد

○ دانشگاه علامه طباطبائی

- **مقدمه: ضرورت استقلال بانک مرکزی**
- **استقلال بانک مرکزی به معنای امکان تجزیه پذیری سیاست پولی از سیاست مالی است.**
- **ضرورت ایجاد تمایز بین سیاست پولی و مالی زمانی بیشتر نمود پیدا می کند که ضربه هایی از ناحیه تورّم به اقتصاد کشور وارد شود.**
- **هر چه ضربه شدید تر باشد نیاز به استقلال بانک مرکزی بیشتر احساس می شود.**

- در سال های اخیر همگان بر این امر توافق نموده اند
- که تورّم های مضمّن آثار ناگوارى در اقتصاد برجا مى گذارد
- و ثبات قيمت ها . نرخ تورّم اندک و ثابت مزایای فراوانی برای اقتصاد در بردارد.
- بنا به دلایل بالا. ثبات قيمت ها تقریبا در کلیه کشورها به عنوان هدف اصلی سیاستگذاری پولی در نظر گرفته شده است
- افزون بر این که در نظام اسلامی بر اساس آموزه های اسلام هدف سیاست پولی باید حفظ ارزش پول باشد.
- از این رو. بانک مرکزی دولت اسلامی باید بر انجام وظیفه و مأموریت اصلی اش یعنی حفظ ارزش پول پافشاری کند و دیگر نهادهای نظام به ویژه قوه مجریه . او را در انجام مأموریتش یاری رسانند.

○ حال پرسش این است:

○ آیا ترتیبات نهادی و قوانین و مقررات نظام جمهوری اسلامی ایران کفایت استقلال بانک مرکزی در جهت حفظ ارزش پول ملی می کند؟

○ برای پاسخ به این پرسش ابتدا برخی از مهم ترین شاخص های استقلال بانک مرکزی معرفی می شود.

○ سپس به بررسی قوانین پولی و ترتیبات نهادی نظام جمهوری اسلامی ایران در این رابطه و لزوم بازنگری و اصلاح آن بر اساس مبانی نظام اقتصادی اسلام و آرایه پیشنهاداتی اصلاحی خواهیم پرداخت.

- **اعلام استقلال بانک مرکزی و محور های اصلی آن**
- **اعلام استقلال بانک مرکزی می تواند در قالب قانون اساسی. یک قانون خاص مثلا در قوانین برنامه های توسعه و یا یک توافق باشد.**

○ **تعیین هدف واحد برای بانک مرکزی**

- **یکی از محورهای اصلی اصلاح ساختار بانک های مرکزی در راستای افزایش استقلال مشخص کردن یک هدف واحد و واضح در جهت ثبات قیمت ها است. کشورهایی که استقلال قانونی بانک مرکزی را لحاظ کرده اند. هدف اصلی و واحد بانک مرکزی را تنها تثبیت قیمت ها قرار داده اند**

○ **استقلال سیاسی**

○ یکی دیگر از محور های اصلی استقلال بانک مرکزی استقلال سیاسی است.

○ مهم ترین بحث ها در این محور یکی رکن بودن ریاست کل

○ و مهم تر از آن شیوه انتخاب ریاست کل و مدت خدمت او است

○ و دیگری در مورد ترکیب شورای سیاستگذاری پولی است.

○ تجربه کشور های مورد مطالعه نشان می دهد:

○ بانک های مرکزی مستقل از مسئولیت بیش تری در قبال جامعه بر خوردارند

○ از طرف دیگر تصمیمات گرفته شده در حد بالایی شفاف بوده و به اطلاع عموم می رسد.

○ بنابراین ترکیبی از شفافیت، مسئولیت و پاسخگویی در برابر افکار عمومی از ویژگی های عمده یک بانک مرکزی مستقل است.

- بررسی و نقد قوانین پولی، بانکی و ترتیبات نهادی نظام جمهوری اسلامی ایران
- بانک مرکزی ایران در سال ۱۳۳۹ تأسیس شده است.
- قانون پولی و بانکی ناظر بر مقررات این بانک نیز مصوب ۱۳۵۱ است .
- تنها جزئیاتی از آن در برنامه های توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تغییر کرده است.

○ **هدف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران**

○ **هدف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در ماده ۱۰۵ قانون پولی و بانکی کشور عبارت است از:**

○ **حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت ها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور.**

○ **همان گونه که پیش تر بیان شد داشتن اهداف متعدد و غیر شفاف باعث تضعیف استقلال بانک مرکزی و اعتبار سیاست های پولی آن خواهد شد.**

○ در ماده (۱۲). بانک مرکزی بانکدار دولت معرفی شده است و انجام عملیات بانکی وزارت خانه ها. موسسات و شرکت های دولتی بر عهده بانک مرکزی است.

○ این موضوع نشانگر وابستگی مستقیم بانک مرکزی به دولت است.

○ ماده (۱۶) قانون پولی و بانکی کشور ارکان بانک مرکزی را به شرح ذیل معرفی می کند: ۱- مجمع عمومی ۲- شورای پول و اعتبار ۳- هیأت عامل ۴- هیأت نظارت بر اندخته اسکناس ۵- هیأت نظار

○ رئیس کل بانک مرکزی

○ در مورد رئیس کل بانک مرکزی به عنوان رکنی از ارکان بانک مرکزی در هیچ جایی از قوانین و مقررات پولی کشور اشاره نشده است.

○ این در حالی است که در قوانین پولی و بانکی اکثر کشورهایی که بانک مرکزی مستقل دارند رئیس کل بانک مرکزی به عنوان یکی از ارکان بانک مرکزی در کنار دیگر ارکان معرفی شده است.

○ ریاست مجمع عمومی بانک مرکزی

○ از جمله معیارهای مهم میزان استقلال بانک مرکزی است ریاست مجمع عمومی بانک مرکزی است که در بسیاری از کشورها بر عهده ریاست کل بانک مرکزی است.

○ اما در قوانین پولی و بانکی کشور رئیس کل تنها به عنوان رئیس هیأت عامل معرفی شده است

- و حتی در ترکیب شورای پول اعتبار قانون برنامه سوم توسعه گر چه به عنوان رئیس شورا معرفی شده
- اما در ترکیب بعد از وزیر امور اقتصاد و دارائی و رئیس سازمان برنامه و بودجه قرار گرفته است.
- در برنامه چهارم این جایگاه اندکی ارتقا یافته و بعد از وزیر امور اقتصاد و دارائی قرار گرفت .
- در برنامه پنجم توسعه هم این ترکیب به همین شکل بوده و اصلاح نشده بلکه دو تا وزیر دیگر هم به ترکیب اضافه شدند.

○ چگونگی تعیین رئیس کل بانک مرکزی کشور با اختیارات زیادی که قانون به آن داده است جالب توجه است.

○ در ماده ۱۹ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ رئیس کل بانک مرکزی و قائم مقام به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارائی و تأیید مجمع عمومی بانک ها و تصویب هیأت دولت برای مدت ۵ سال تعیین می شود.

○ مشکل اینجاست که در پی تغییر اعضای هیأت دولت. احتمال تغییر رئیس کل و قائم مقام قانونی او نیز وجود دارد. در نتیجه اجرای کارآمد سیاست های پولی تضعیف می شود. و جایگاه ریاست کل در حد یک کارمند معمولی قرار می گیرد.

○ در قانون برنامه چهارم توسعه این ماده اصلاح شده و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به پیشنهاد رئیس جمهور و بعد از تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی با حکم رئیس جمهور منصوب می شود.

○ با این که مقام رئیس کل بانک مرکزی با این اصلاحیه ارتقا یافته است اما کماکان تمام کسانی که در تعیین رئیس کل بانک مرکزی و قائم مقام او دخالت دارند کاملاً وابسته به دولت هستند و هیچ نظارت قانونی خارج از دولت بر انتصاب آنها وجود ندارد.

○ یکی از مراجع مهم در گزینش رئیس کل بانک مرکزی مجمع عمومی بانک مرکزی است که کاملاً دولتی است.

○ زیرا اعضای این مجمع عبارتند از ۱- رئیس جمهور (که ریاست مجمع است) ۲- وزیر امور اقتصادی و دارایی ۳- ریاست سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور ۴- وزیر بازرگانی ۵- یک نفر از وزراء به انتخاب هیأت وزیران البته اعضای سایر ارکان بانک در جلسات و مذاکرات بدون حق رأی شرکت دارند.

○ همان گونه ملاحظه می شود ترکیب اعضای اصلی مجمع بانک کاملاً دولتی هستند و هیچ فرد مستقل از دولت در آن حضور ندارد.

○ ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار در برنامه چهارم توسعه به شرح ذیل آمده است:

○ ۱- وزیر امور اقتصادی و دارایی ۲- رئیس کل بانک مرکزی (رئیس شورا) ۳- رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور یا معاون اقتصادی وی ۴- وزیر بازرگانی ۵- دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید ریاست جمهوری ۶- دادستان کل کشور یا معاون وی ۷- رئیس اتاق بازرگانی و صنایع معادل ۸- رئیس اتاق تعاون ۹- نمایندگان کمیسیون های امور اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (هر کدام یک نفر) به عنوان ناظر به انتخاب مجلس شورای اسلامی.

- می توان به وضوح ملاحظه کرد که این شورا :
- اولاً تعدادشان خیلی زیاد است. در حالی که بانکهای مرکزی مستقل تعداد اعضای شورا نوعاً بین ۵ تا ۷ نفر هستند.
- ثانیاً. این شورا عمدتاً از نمایندگان از دولت تشکیل شده است
- ثالثاً. تنها سه عضو آن می تواند متخصص پولی و بانکی باشد
- رئیس کل و دو نفر عضوی که وی معرفی می کند.

○ حضور مستقیم اعضای دولت و کمبود متخصص پولی و بانکی از یک طرف سبب اشغال پست های عضویت شورا توسط افراد با متخصص و تجربیات غیر مرتبط و نا کافی می شود

○ و از طرف دیگر تحت تسلط منافع دستگاهی و بخشی. تصمیمات شورا خدشه دار می شود.

○ همچنین این کار با دخالت دادن نهاد های مختلف کشور در فرایند تصمیم گیری موجب نبود متولی و مسئول مشخصی برای تصمیمات و عدم پاسخگویی در قبال عواقب اجرای سیاست ها است.

○ **جالب توجه این که اگر ریاست کل در قانون برنامه چهارم به خاطر معرفی دو نفری که اختیار داشت و می توانست دو رأی داشته باشد در قانون برنامه پنجم با اضافه شدن دو وزیر به ترکیب شورا این دو رأی هم خنثی شده است.**

○ **ضمن این که جایگاه سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور به سطح معاونت کاهش یافته است.**

○ **همه اینها در مجموع سیطره سیاست مالی بر سیاست پولی را تشدید کرده و امکان تفکیک آنها وجود نخواهد داشت.**

○ اصلاحات پیشنهادی بر اساس فصول و بخش های قانون پولی کشور:

○ هر پیشنهادی برای اصلاح قانون پولی و بانکی در نظام جمهوری اسلامی بایستی اساس و پایه فقهی و اقتصادی محکم داشته باشد و هر تغییری در آن باید به یکی از آن مبانی فقهی و اقتصادی استناد داده شود.

○ همان گونه که پایه و اساس استقلال بانک مرکزی در غرب بر اندیشه های فلسفی و اقتصادی آنها استوار است.

○ نظام اسلامی هم باید ارکان بانک مرکزی و اهداف پولی اش را بر مبانی مستحکم فقهی اسلام و قوانین شناخته شده اقتصاد بنا کند.

○ فصل دوّم: اهداف و مأموریت ها. وظایف و اختیارات

○ ماده ۱۱

○ اهداف و مأموریت های بانک مرکزی به شرح ذیل است:

○ الف: تثبیت سطح عمومی قیمتها و حفظ ارزش پول ملی

○ ب: ساماندهی و نظارت بر نظام پولی و بانکی کشور بر مبنای ضوابط اسلامی و اهداف کلان اقتصادی کشور

○ ج: تنظیم و اجرای سیاست‌های با ثبات پولی در جهت تثبیت سطح عمومی قیمت‌ها و کمک به رشد و توسعه اقتصادی پایدار

○ تبصره: هدف اصلی بانک مرکزی حفظ ارزش پول ملی است. دیگر اهداف اقتصادی کلان در صورتی دنبال خواهد شد که با هدف اصلی در تضاد نباشد..

○ فصل سوم: ارکان

○ ماده ۱۸

○ بانک مرکزی دارای ارکان زیر است:

○ الف. مجمع عمومی

○ ب. هیأت مدیره

○ ج. منصب رئیس کل بانک مرکزی

○ د. شورای فقهی و نظارت شرعی

- ه. شورای سیاستگذاری پولی و بانکی
- و. هیأت نظارت مؤسسات اعتباری
- ز. هیأت نظارت اندوخته اسکناس
- ک. هیأت نظارت و حسابرسی
- ز. هیأت نظارت اندوخته اسکناس
- ک. هیأت نظارت و حسابرسی

○ ماده ۱۹۵

○ الف: مجمع عمومی بانک مرکزی از معاون اول رئیس جمهور، نایب رئیس مجلس شورای اسلامی، معاون اول قوه قضائیه، وزیر امور اقتصادی و دارایی و نماینده ولی فقیه تشکیل می شود.

○ ریاست مجمع عمومی بانک مرکزی با معاون اول رئیس جمهور است.

○ ب: اعضای سایر ارکان بانک در جلسات و مذاکرات مجمع عمومی بدون حق رأی شرکت می کنند

○ بخش دوم: رئیس کل بانک مرکزی

○ ب: رئیس کل بانک مرکزی به پیشنهاد رئیس جمهور و تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی و با حکم ولی فقیه به مدت پنج سال منصوب می گردد.

○ تبصره: رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران باید کارشناس و متخصص پولی، بانکی و فقهی بوده و ضمن داشتن مدارک آموزشی مربوطه در سطوح بالای دانشگاهی و برخورداری از دانش کافی فقهی دارای حداقل پانزده سال کار مدیریتی، آموزشی و پژوهشی در این زمینه باشد

- بخش سوم: شورای سیاستگذاری پولی و بانکی
- ب: اعضای شورای سیاستگذاری پولی و بانکی عبارتند از:
 - ب-۱. رئیس کل بانک مرکزی به عنوان رئیس شورا
 - ب-۲. یکی از معاونان وزیر امور اقتصادی و دارایی به انتخاب وی با تخصص پولی و بانکی
 - ب-۳. یک نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی دانشگاهی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی

- **ب-۴. یک نفر از اعضای شورای فقهی و نظارت شرعی**
- **ب-۵. دبیر کل کانون بانکها**
- **ب-۶. یک نفر از کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی**
- **ب-۷. یک نفر از کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی**
- **یادآوری: حداکثر دو نفر متخصص دیگر بنابر وظایف تخصصی شورای پول و اعتبار می توان به آن اضافه کرد.**

○ بخش چهارم: شورای فقهی و نظارت شرعی

○ الف: شورای فقهی و نظارت شرعی به هدف تضمین سلامت شرعی نظام پولی و بانکی و تحقیق و توسعه بانکداری اسلامی و معرفی ابزارهای نوین مالی و اسلامی عهده دار وظایف زیر است:

○ ۱. ارائه پیشنهادات اصلاحی در زمینه قوانین، آیین نامه ها و دستور العمل های مربوط به بانکداری اسلامی به مراجع ذیصلاح

○ ۲. نظارت بر جوانب شرعی اجرای عملیات بانکداری اسلامی

- ۲. ارزیابی، طراحی و معرفی ابزارهای نوین بانکداری اسلامی
- ۴. تعامل با مراجع و فقهای عظام
- ۵. اعلام نظر در خصوص موارد اختلافی مابین نهادهای نظارتی و اجرایی کشور
- ۶. بررسی پیشنهادات ارجاعی در زمینه های مختلف منطبق با شرع مقدس اسلام
- ۷. ارائه چارچوب ها و استانداردهای کمی و کیفی انطباق عملیات بانکی با شریعت اسلام

- ۸. همکاری در توسعه و گسترش برنامه های آموزشی و انتشارات علمی در زمینه نظام مالی اسلامی
- ۹. انجام سایر موارد ارجاعی به شورا
- **ب: ترکیب شورای فقهی و نظارت شرعی به شرح زیر است:**
- **شش نفر فقیه آشنا به مسائل پولی و بانکی. دو نفر اقتصاددان. دو نفر کارشناس مسائل بانکی. یک نفر حقوقدان**
- **یادآوری: متناسب با این تغییرات اساسی. باید تغییرات در بقیه مواد و تبصره های قانون پولی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران صورت گیرد.**

○ وأخر دعوانا أن الحمد لله رب
العالمين

○ والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته