

استقلال بانک مرکزی: حلقه دیگر تعدیل ساختاری در ایران



آرمان پویان

سرانجام روز یکشنبه، ۲۳ آبان ماه، مجلس با تصویب پیشنهاد محمد رضا باهنر، رئیس کمیسیون تلفیق برنامه پنجم توسعه، ترکیب مجمع عمومی بانک مرکزی را با حذف رئیس جمهور، وزیر بازرگانی و یک نفر از وزرا به انتخاب هیئت وزیران تشکیل می دهد، که اکنون با تصویب مجلس، تعداد اعضا به ۱۱ نفر می رسد و طول مدت انتصاب هر یک از این اعضا، ۱۰ سال و فقط برای یک دوره خواهد بود. ضمناً با این مصوبه، رئیس کل بانک مرکزی و قائم مقام او از این پس از سوی اعضای مجمع عمومی بانک، تعیین و با حکم رئیس مجمع عمومی و تنفیذ رئیس جمهور، برای مدت هفت سال به این سمت ها منصوب می شوند.

تا پیش از این، مجمع عمومی بانک مرکزی از ۵ نفر، یعنی شخص رئیس جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، وزیر بازرگانی و یک نفر از وزرا به انتخاب هیئت وزیران تشکیل می شد، که اکنون با تصویب مجلس، تعداد اعضا به ۱۱ نفر می رسد و طول مدت انتصاب هر یک از این اعضا، ۱۰ سال و فقط برای یک دوره خواهد بود. ضمناً با این مصوبه، رئیس کل بانک مرکزی و قائم مقام او از این پس از سوی اعضای مجمع عمومی بانک، تعیین و با حکم رئیس مجمع عمومی و تنفیذ رئیس جمهور، برای مدت هفت سال به این سمت ها منصوب می شوند.

البته مطابق با گزارش خبرگزاری های داخلی، اطلاع داریم که تا به الان نزدیک به ۵۰ نماینده با این مصوبه مخالفت کرده اند و به گمان آن ها، حتی احتمال برخورد شورای نگهبان با مصوبه مذکور هم می رود. اما کل این مخالفت ها، تنها به موانع قانونی اجرای مصوبه، یعنی اختلاف آن با مواد ۵۷، ۶۰، ۱۲۲، ۱۳۴ و ۱۳۷ قانون اساسی خلاصه می شود و نه بیش تر.^(۱)

با وجود تصویب "غافلگیرانه" این طرح، باید اما به یاد داشت که مسأله استقلال بانک مرکزی، درست مانند سایر اجزای طرح تعدیل ساختاری- یعنی خصوصی سازی، حذف تدریجی سوبسیدها، اعمال مالیات بر ارزش افزوده و تجارت آزاد (پیوستن به سازمان تجارت جهانی)- موردی نیست که به ناگهان و بدون پیش زمینه رخ داده باشد. کما این که پیش از این، ایده استقلال بانک مرکزی ایران، نخستین بار همزمان با سیاست های جدید پولی و ارزی کشور در سال ۶۹ مطرح شد.^(۲) بعدها دو بار در مجلس هفتم مطرح شد (و البته رأی نیاورد) و یک بار دیگر هم در مجلس هشتم و از سوی مصباحی مقدم عنوان گشت.^(۳) تا همین اواخر، یعنی دوران تبلیغات انتخاباتی هم به کرات این موضوع مطرح می شد؛ اما نهایتاً در خلال بررسی برنامه پنجم توسعه، به شکل غافلگیرانه ای به تصویب رسید. با تصویب این طرح البته درگیری های جدی میان مجلس و دولت (به مثابه نمایندگان جناح هایی از حاکمیت) هم بیش از پیش نمایان شد، چرا که از قرار معلوم دولت هنوز تمایل چندانی به پذیرش این مصوبه ندارد.

مدافعان استقلال بانک مرکزی، عموماً هدف اصلی این سیاست را "مهاری تورم" یا به عبارتی "کاهش فشارهای تورمی از طریق سیاست های پولی" معرفی می کنند^(۴) و در مباحث نظری معمولاً به همان مثال تکراری تورم بالا و ممتد کشورهای صنعتی غرب در دهه های ۷۰ و ۸۰ میلادی چنگ زده و ریشه اصلی این موضوع را به وابستگی شدید بانک های مرکزی به دولت ها و در نتیجه تمایل دولت ها به استفاده از سیاست های پولی انبساطی، بدون نگرانی از کسری بودجه، برای برنامه های کوتاه مدت خود نسبت می دهند.^(۵) به همین جهت، شالوده استقلال آن ها چنین است که: بانک مرکزی باید بتواند تا نه بر اساس ملاحظات سیاسی، که با توجه به ضوابط و معیارهای اقتصادی وظایف خود را انجام دهد. یعنی از آن جا که بانک مرکزی به عنوان ناشر اسکناس و خلق کننده پول، اهرم مهمی برای اعمال قدرت است، باید در تصمیم گیری های خود بتواند "مستقل" از فشارهای سیاسی باشد، تا نهایتاً به وسیله ای برای تأمین نیازهای کوتاه مدت دولتمردان در پاسخ گویی به مطالبات آنی و یا پاسخ گویی به سوء مدیریت ها بدل نگردد.^(۶)

در چنین استدلالی اما چند نکته عامدانه فراموش می شود:

اول آن که همبستگی آماری- در صورت وجود- مابین نرخ تورم و میزان استقلال بانک مرکزی، به هیچ رو نمی تواند مؤید رابطه علی و معلولی میان این دو مقوله باشد. مضاف بر آن، پژوهش های تجربی معتبری نیز برآنند که کاهش نرخ تورم مستلزم ساختار نهادی مستقل بانک مرکزی نیست و بدون ایجاد ترتیباتی برای استقلال این بانک هم می توان به اهداف کاهش نرخ تورم رسید.^(۷)

دوم، پژوهش های مختلف دیگری وجود دارد که اصولاً هرگونه رابطه معنادار بین نرخ تورم و میزان استقلال بانک مرکزی را به کل منتفی می داند. به عنوان مثال در پژوهش نسبتاً جامعی که چند سال پیش و با استفاده از داده های ۵۶ کشور در حال توسعه طی دهه ۹۰ صورت گرفت و در مجله برنامه و بودجه به چاپ رسید، آمده بود: "نتایج حاکی از آن است که در این کشورها، ارتباط معناداری بین تورم و استقلال بانک مرکزی وجود ندارد. به عبارت دیگر، بر اساس شواهد موجود، تمام کشورهای در حال توسعه با درجه بالای استقلال بانک مرکزی، دارای نرخ تورم پایین نیستند که این امر به عواملی از قبیل درجه توسعه یافتگی بازارهای مالی، ساختار درآمدی کشور و نحوه تأمین کسری بودجه آن ها بستگی دارد"^(۸).

و سوم آن که اصولاً اقتصاد، ماهیتاً و ذاتاً سیاسی است؛ بنابراین مرزبندی بین این دو و صحبت از وظایف اقتصادی صرف و به دور از سیاست، نه فقط بی معنا، که به شدت گمراه کننده و فریبنده است.

البته مدافعین وطنی این سیاست، به استدلالات دیگری هم چنگ می زنند. به عنوان مثال گفته می شود که مهم ترین عامل تهدید استقلال و عقیم ساختن بانک مرکزی "نفوذ دولت هاست؛ دولت هایی که برای نیل به اهداف کوتاه مدت خود، و خوش آب و رنگ کردن کارنامه خویش و جلب نظر مثبت مردم برای انتخابات بعدی، بر سیاست های پولی اثر می گذارند"^(۹). البته بخش دوم این صحبت، در خصوص انتخابات، کاملاً صحیح است. فقط کفایت به وعده های کروی یا عملکرد احمدی نژاد در دوره تبلیغات انتخاباتی سال گذشته (۸۸) نگاه کنیم. اما این که استقلال بانک مرکزی را مانند این نویسنده محترم وسیله ای برای بستن راه سیاست های پوپولیستی مانند تزریق پول و "دموکراتیک" شدن انتخابات در ایران بدانیم، آن قدر پرت است که به شخصه ترجیح می دهم در مورد این یک قلم صحبتی نکنم.

به طور خلاصه، این موارد (یعنی کنترل تورم و بستن راه اعمال نفوذ دولت بر سیاست های پولی) مهم ترین دلایلی است که استقلال بانک مرکزی را در نزد مدافعان آن، به گزینه و راه حلی "ناگزیر" تبدیل می کند. اسطوره سازی از این طرح تا به آن جاست که جناب محمود بهمنی، از رؤسای پیشین بانک مرکزی، می گوید "اگر استقلال بانک مرکزی کامل شود، ما هیچ دلیلی نداریم که جزء ۴۳ کشور اول دنیا نباشیم"^(۱۰).

حضرات کارشناس که عموماً به کپی برداری های ناشیانه خود از تجربیات این یا آن کشور برچسب "بررسی تطبیقی" و "پژوهش علمی" می زنند و بعد هم نوشته های دست چنم خود را تا حد حکم مطلق و وحی منزل بالا می برند، متوجه نیستند که مشکل بانک های مرکزی "مستقل" برای کشورهای با درآمد پایین و متوسط که علی الاصول نیازمند سطح بالاتر همکاری بانک های مرکزی در زمینه سیاست های توسعه هستند- به مراتب جدی تر از کشورهای غنی است. به عنوان مثال، جای سوال دارد که اگر میزان استقلال بانک مرکزی کشور آرژانتین در حد فدرال رزور آمریکا بود، آیا این

کشور قادر می شد تا بهبود اقتصادی خود را از سال ۲۰۰۲، با رشد اقتصادی بیش از ۶۰ درصد در طی ۶ سال، آغاز کند یا خیر. جالبست که دقیقاً در این دوره، یکی از مهم ترین سیاست های دولتی مستلزم همکاری بانک مرکزی، ایجاد نرخ ارز واقعی، رقابتی و باثبات بود؛ امری که احتمالاً برای بسیاری از رؤسای بانک های مرکزی "مصدق کفر" محسوب می شود.^(۱۱) بنابراین لزوم استقلال بانک مرکزی برای بهبود وضعیت اقتصادی، مقوله ای بی ربط به شمار می رود.

حتی جالبست که با بروز بحران فعلی سرمایه داری، قداست "استقلال" بانک های مرکزی تا حدود زیادی درهم شکسته شد. مثلاً در طی بحران اخیر آمریکا (اواخر ۲۰۰۷ تا اواسط ۲۰۰۹)، شاهد بودیم که فدرال رزور به طور قابل ملاحظه ای درگیر عملیات مالی، من جمله سیاست اعتباری؛ نجات مؤسسات مالی غیربانکی، افزایش سیاست پولی موسوم به QE، شامل خرید وام های رهنی پرمخاطره، و غیره شد.^(۱۲) با این حال، مدافعان دو آتشه استقلال بانک مرکزی ترجیح می دهند این گونه موارد را نبینند، تا چه رسد به تحلیل و بررسی آن.

اما در میان این بحث ها، آن چه کم تر مورد توجه قرار می گیرد، مفهوم و کارکرد "استقلال بانک مرکزی" در مجموعه سیاست های نئولیبرالی است. به بیان دیگر، طرح شعارهایی از قبیل استقلال بانک مرکزی را باید به عنوان بخشی از برنامه عمومی نئولیبرالی، با هدفی که مختصراً به آن اشاره خواهیم کرد، بررسی کرد. چرا که نئولیبرالیسم، با طرح مقوله "استقلال بانک مرکزی"، در عمل اهداف دیگری برای این بانک تعریف و تعیین کرده است.

نئولیبرالیسم، به خصوص با اتکا به نظریات "میلتون فریدمن" مبنی بر پولی بودن هرگونه تورم، و زیر پوشش استدلالاتی که به مهم ترین آن مختصراً اشاره شد، از حدوداً اوایل دهه ۱۹۹۰ به این سو، به افزایش شدید تعداد بانک های مرکزی "مستقل" در سطح جهان (به ویژه در کشورهای قاره آفریقا) دامن زده است.

این موضوع از آن جهت اهمیت پیدا می کند که به یاد داشته باشیم سیاست های پولی، یعنی نظارت بر نرخ بهره و نرخ ارز- به مثابه دو قیمت بازاری مهم و دارای پیامدهای کلان اقتصادی- بر سطح زندگی مردم جامعه تأثیر می گذارد و به همین جهت با "استقلال" بانک مرکزی، تصمیمات تأثیرگذار بر سطح زندگی مردم به نهادی واگذار می شود که دیگر حتی روی کاغذ هم به مردم پاسخگو نیست.

همان طور که پروفیسور پنتایک، از "مرکز مطالعات اقتصادی و برنامه ریزی" دانشگاه جواهر لعل نهرو به خوبی این مسأله ظریف را نشان می دهد: "... استقلال بانک مرکزی بدین معناست که مجموعه ای از سیاست های مربوط به مدیریت پولی و نرخ مبادله ارزی از قلمروی کنترل سیاسی خارج شده و به نهادی واگذار می شود که به هیچ کس و مطمئناً به مردم کشور پاسخگو نخواهد بود."^(۱۳) اما موضوع تنها به این جا ختم نمی شود. نهاد مستقلی که مدیریت نرخ های بهره و ارز به آن واگذار شده است "طبیعتاً برای تضمین این که «اعتماد سرمایه گذاران خارجی» خدشه دار نشود و سرمایه مالی [اسپیکولاتیو] بین المللی راضی بماند، در پی ایجاد ثبات در این دو بازار خواهد بود. این به معنی دو چیز است: اولاً، این نهاد مستقل باید در تمام عرصه هایی که ممکن است بر اعتماد سرمایه دلالی داخلی و بین المللی تأثیر داشته باشد- مانند سیاست مالی، حقوق سندیکایی، و حتی قلمروی سیاسی- صاحب نظر باشد؛ و ثانیاً، افرادی باید آن را بگردانند که بیشترین اعتماد را در بین سرمایه داران بین المللی ایجاد کنند- افرادی مانند کارکنان سابق یا جاری بانک جهانی، کارکنان سابق یا جاری صندوق بین المللی پول، یا افرادی که از اعتماد این سازمان ها برخوردارند."^(۱۴)

همین موضوع را می توان از لایه لای استدلالات مدافعان استقلال بانک مرکزی، منتها در لفافه، بیرون کشید؛ به عنوان نمونه گفته می شود که "استقلال بانک مرکزی، باعث ارتقای سطح اعتبار بانک مرکزی و نظام بانکداری کشور در محافل پولی و مؤسسات مالی بین المللی می شود... و اعتماد و اطمینان بین المللی به سیاست های پولی و نظام بانکی کشور را افزایش می دهد"^(۱۵) کافیت تا به جای عبارت "مؤسسات بین المللی"، بانک جهانی و صندوق بین المللی پول و سایر مراکز اصلی امپریالیسم را قرار دهیم تا به همین نتیجه گیری اخیر برسیم. پس به طور خلاصه، پیامد استقلال بانک مرکزی این خواهد بود که سرمایه مالی جهانی، در عمل اداره کشور را به دست خواهد گرفت و نه مردم و نمایندگان آن ها.

با نگاه به نتایج عملکرد فاجعه بار نئولیبرالیسم جهانی در طی سه دهه گذشته، عواقب درازمدت اجرای این طرح نیز به راحتی قابل پیش بینی خواهد بود. بنابراین به هیچ رو نمی توان انتظار داشت که ایجاد یک بانک مرکزی پاسخگو به

افکار عمومی، مورد نظارت دموکراتیک از سوی مردم و دور از سوء استفاده های دولتی نحیف و ناکارآمد، بتواند از مجرای "استقلال" این بانک، آن گونه که مدافعانش ادعا می کنند، و آن هم در چارچوب سرمایه داری محتضر ایران حاصل شود. همان طور که اشاره شد، این سیاست تنها یکی دیگر از اجزای نسخه نئولیبرالی تعدیل ساختاری در ایران، برای تسهیل روند ادغام در سرمایه داری جهانیست^(۱) و در حال حاضر، به نظر می رسد که بخشی از حاکمیت، توانسته است تا با تصویب طرح مزبور، زمینه را برای رسیدن به این امر مهیا و به بیان دیگر روند ادغام را تسریع کند.

۲۹ آبان ۸۹

منابع و توضیحات:

(۱) <http://www.khabaronline.ir/news-108885.aspx>

(۲) بهرامی، مهناز. "استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران"، بانک و اقتصاد، ش. ۳۰، ص. ۲۷.

گفتن دارد که تا پیش از بازنگری قانون اساسی در سال ۶۸، رئیس کل بانک مرکزی ابتدا به وسیله رئیس جمهوری تعیین می گردید، ولی به دلایلی نمایندگان مجلس اول طرحی را به مجلس بردند که رئیس کل بانک مرکزی، به وسیله وزیر امور اقتصاد و دارایی معرفی و سپس به وسیله رئیس جمهور منصوب می گردید؛ اما تا قبل از بازنگری قانون اساسی، رئیس جمهور تشکیل کابینه نمی داد و نخست وزیر رأساً اعضای هیئت دولت را انتخاب و سپس به رئیس جمهور و مجلس معرفی می کرد. بنابراین در چارچوب قانون اساسی مصوب ۵۸، این شخص رئیس جمهور نبود که وزرا را تعیین می کرد، بلکه نخست وزیر و هیئت دولت مسنول امور اجرایی بودند. بنابراین چون رئیس جمهور مستقیماً درگیر اجرا و تنظیم بودجه و عملکرد نهادهای دولتی نبود، مسأله انتصاب رئیس کل بانک مرکزی از سوی رئیس جمهور، به بحث "استقلال بانک مرکزی" دامن نزد. اما با حذف پست نخست وزیری در سال ۶۸ در قانون اساسی، وظیفه تعیین رئیس کل بانک مرکزی نهایتاً به همان شکل سابق بر عهده رئیس جمهور قرار گرفت و از این پس جدال بر "استقلال بانک" خود را نشان داد.

ن.ک به: فتاحی، علی. "تجربه سرمایه داری دولتی در ایران"، مؤسسه انتشاراتی مرز فکر (۱۳۸۵)، ص. ۱۱۰.

(۳) <http://www.khabaronline.ir/news-108375.aspx>

(۴) ربک به مطلب "هدف از استقلال بانک مرکزی، مهار تورم است" از پیام بانک، هفته سوم و چهارم شهریورماه ۱۳۸۳، ش. ۴۲۲، ص. ۲؛ و مطلب "موانع استقلال بانک مرکزی در ایران" از مجله بانک و اقتصاد، ش. ۳۳، ص. ۲۷.

(۵) به عنوان نمونه نگاه کنید به:

<http://www.khabaronline.ir/news-108616.aspx>

http://people.ucsc.edu/~walshc/MyPapers/cbi_newpalgrave.pdf

(۶) صداقت، پرویز. "اسطوره سازی استقلال بانک مرکزی"، سایت تحلیلی البرز، اردیبهشت ۸۸.

(۷) همان

(۸) تقی پور، انوشیروان؛ موسوی آزاد کسمایی، افسانه. "بررسی رابطه بین استقلال بانک مرکزی و تورم در ایران"، مجله برنامه و بودجه، خرداد و تیر ۱۳۸۳، ش. ۸۵، ص. ۵۹.

(۹) دانایی، محمد حسین. "طرح مجلس برای استقلال بانک مرکزی"، بانک و اقتصاد، تیرماه ۸۶، ش. ۸۳، ص. ۱۸.

(10) <http://www.jahannews.com/vdcbsab80rhbaap.uiur.txt>

(11) Weisbrot, Mark "[Central Bank Independence: From Whom?](#)" Guardian, Feb 15, 2010.

(12) Bordo, Michael D. "[Central Bank Independence and Financial Crises in History](#)" (PDF), Rutgers University, May 31, 2010. p 2

(۱۳) آذرننگ، ا. "[استقلال بانک مرکزی، سیاستی نولیبرالی است](#)"، سایت عدالت، ۳۱ خرداد ۸۶.

(۱۴) همان

(۱۵) ایلچی، محسن. "۶۰ علت برای استقلال بانک مرکزی"، مجله بانک و اقتصاد، آذر ۱۳۸۱، ش. ۳۰، ص. ۱۷.

(۱۶) البته به نظر می رسد حلقه دیگر تعدیل ساختاری، یعنی مسأله مناقشه انگیز پیوستن جمهوری اسلامی به WTO در طول سالیان گذشته، هم اکنون به طور جدی روی میز قرار دارد.

<http://www.khabaronline.ir/news.aspx?id=106145>