

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
« طرح اصلاح تبصره (۱) ماده (۸۹) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه
جمهوری اسلامی ایران »

چکیده

طرح اصلاح تبصره «۱» ماده (۸۹) قانون برنامه پنجم توسعه، با هدف پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری وزیر اقتصاد و امکان نظارت مجلس بر مسئولیت وزیر ذیربط در شورای پول و اعتبار ارائه شده است. در این طرح پیشنهاد شده است که ریاست شورای پول و اعتبار از رئیس کل بانک مرکزی به وزیر اقتصاد تغییر یابد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که تصویب این طرح اولاً ممکن است به غلبه سیاست‌های مالی بر سیاست‌های پولی دامن بزند و ثانیاً با کاهش استقلال بانک مرکزی، پیامدهای ناگواری را به همراه داشته باشد و لذا تصویب آن به هیچ وجه توصیه نمی‌شود.

مقدمه

طرح اصلاح تبصره «۱» ماده (۸۹) قانون برنامه پنج توسعه در جلسه علنی شماره (۳۷) روز چهارشنبه مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۷ اعلام وصول و جهت بررسی بیشتر به کمیسیون‌های مربوطه (اقتصادی و بودجه) ارجاع شده است. در این گزارش تلاش می‌شود که مفاد آن به‌طور خلاصه مرور و سپس مزایا و معایب آن مورد بررسی قرار گیرد، در خاتمه نیز پیشنهادهای مورد نظر ارائه می‌شود.

۱. بررسی مفاد طرح پیشنهادی

طرح مورد بررسی در قالب یک ماده واحده ارائه شده است که به‌موجب آن، تبصره «۱» ماده (۸۹) به شرح ذیل اصلاح می‌شود: «تبصره «۱» - ریاست شورای پول و اعتبار برعهده وزیر امور اقتصادی و دارایی خواهد بود».

۲. بررسی مزایا و معایب طرح

در این بخش مزایا و معایب طرح مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۲. بررسی مزایای طرح

تنها مزیتی که طرح مورد نظر می‌تواند داشته باشد این است که وزیر امور اقتصادی و دارایی نسبت به وقایع پولی و ارزی در کشور پاسخگویی بیشتری خواهد داشت.

۲-۲. بررسی معایب طرح

معایب این طرح در صورت تصویب عبارتند از:

الف) کاهش استقلال بانک مرکزی

با تصویب طرح پیشنهادی، بانک مرکزی به‌عنوان یکی از معاونت‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی عمل کرده و پیش‌نویس اولیه هر طرح، بخشنامه یا دستورالعمل پس از اعمال نظرات وزارت اقتصاد، در شورای پول و اعتبار مطرح خواهد شد.

ب) فشار سیاست‌های مالی روی سیاست‌های پولی افزایش خواهد یافت

به دلیل اینکه ترکیب شورای پول و اعتبار بیشتر دولتی است و پیش‌نویس یا پیشنهادهای مربوط به سیاست‌های پولی توسط وزارت اقتصاد ارائه می‌شود (در صورت تصویب طرح پیشنهادی)، مطمئناً سیاست‌های مالی خصوصاً در حالت تأمین کسری بودجه و انباشت بدهی دولت می‌تواند اثرگذاری سیاست‌های پولی را با خدشه جدی مواجه سازد. به عبارتی دیگر در شرایط تورمی که کسری بودجه نیز وجود دارد، بانک مرکزی باید سیاست انقباضی پولی اعمال کند، اما دولت برای تأمین کسری بودجه می‌تواند اقدام به استقراض از بانک مرکزی از طریق انتشار پول کرده و شرایط انبساط پولی حکمفرما شود که در این صورت تورم تشدید می‌شود.

ج) نادرست بودن اهداف طرح پیشنهادی

اصلی‌ترین هدف طرح پیشنهادی، پاسخگو کردن وزیر امور اقتصادی و دارایی در مقابل مجلس شورای اسلامی و همچنین افزایش نظارت مجلس عنوان شده است. این هدف درحالی بیان می‌شود که با توجه به قوانین موجود وزیر امور اقتصادی و دارایی باید درخصوص عملکرد مقام پولی (بانک مرکزی) در مقابل مجلس پاسخگو باشد که این موارد عبارتند از:

۱. در وزارت امور اقتصادی و دارایی معاونتی به نام معاونت بانک، بیمه و نظارت بر اصل چهل و چهارم قانون اساسی وجود دارد که وظیفه آن نظارت بر عملکرد بانک‌های دولتی است. به عبارتی با عنایت به اینکه وزارت امور اقتصادی در هیئت‌مدیره هریک از بانک‌های دولتی و دولتی واگذار شده نماینده دارد (بانک‌های مسکن، صنعت و معدن، کشاورزی، توسعه صادرات، تجارت، ملی، سپه، صادرات، ملت و پست‌بانک ایران) لذا نظارت بر عملکرد بانک‌های مذکور و پاسخگویی نسبت به عملکرد آنها از وظایف وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌شمار می‌رود.

۲. با عنایت به اینکه قانون برنامه پنجم توسعه در ماده (۸۸) نسبت به اعضای مجمع عمومی بانک مرکزی اظهارنظر کرده است و براساس آن وزیر امور اقتصادی و دارایی یکی از اعضای مجمع عمومی بانک مرکزی است که در تعیین رئیس کل بانک مرکزی نقش مستقیم دارد لذا نسبت به ضعف‌های سیاست‌های پولی و عملکرد رئیس کل بانک مرکزی، یا رئیس‌جمهور و یا وزیر مربوطه باید پاسخگویی داشته باشند.

۳. براساس ماده (۴۷) قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی، هیئت نظار مرکب از پنج نفر است که توسط مجمع عمومی انتخاب می‌شوند. همچنین براساس اجزای «۱»، «۲»، «۳»، «۴» بند «الف» ماده (۴۸) همان قانون، هیئت نظار وظیفه مراقبت در امور بانک، رسیدگی به دفاتر و حساب‌های بانک و رسیدگی به ترازنامه سالیانه بانک مرکزی و گواهی صحت یا رد آن و تهیه نظریات خود برای مجموع عمومی را برعهده دارد.

از طرفی طبق ماده (۴۹) قانون مذکور، هیئت نظار نظر قطعی خود درباره عملکرد بانک مرکزی را پس از رسیدگی کامل به مجمع عمومی بانک ابراز نماید و اتخاذ تصمیم نهایی با مجمع عمومی بانک مرکزی است.

لذا مشاهده می‌شود که با عنایت به مواد قانونی فوق وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس‌جمهور در هر صورت در مقابل عملکرد بانک مرکزی پاسخگو خواهند بود.

۴. براساس ماده (۵۰) قانون پولی و بانکی، وزیر امور اقتصادی و دارایی به وسیله یک نفر بازرس که برحسب پیشنهاد وی و تصویب هیئت وزیران تعیین می‌شود، بر عملیات بانک مرکزی نظارت می‌کند. لذا این ماده نیز نشان می‌دهد که وزیر امور اقتصادی و دارایی باید نسبت به عملکرد بانک مرکزی که شورای پول و اعتبار نیز یکی از ارکان آن است در مقابل مجلس پاسخگو باشد.

۵. رئیس شورای پول و اعتبار، صرفاً یکی از اعضای شورا بوده و دارای یک حق رأی می‌باشد. لذا تغییر رئیس شورا را نمی‌توان دلیلی بر پاسخگو کردن بانک مرکزی در مقابل مجلس دانست.

د) مغایرت با صدر ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه

براساس صدر ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه، اداره امور بانک مرکزی (که شورای پول و اعتبار را نیز شامل می‌شود) براساس قانون پولی و بانکی و مصوبات شورای پول و اعتبار است. از طرفی طبق بند «۲» ماده (۳۸) قانون پولی و بانکی، رئیس کل بانک مرکزی علاوه بر ریاست شورای پول، اعتبار عضویت در شورای عالی اقتصاد را نیز خواهد داشت.

ملاحظه می‌شود که هم طبق قانون برنامه و هم طبق قانون پولی و بانکی ریاست شورای پول و اعتبار برعهده رئیس کل بانک مرکزی خواهد بود و اصلاح ماده (۹۶) قانون برنامه نیاز به آرای دوسوم از نمایندگان مجلس در صحن علنی دارد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

با عنایت به بررسی مزایا و معایب طرح پیشنهادی و عنایت به کفایت قوانین موجود در پاسخگویی وزیر امور اقتصادی و دارایی نسبت به مجلس شورای اسلامی می‌توان عنوان کرد که اولاً تغییر رئیس شورای پول و اعتبار به افزایش پاسخگویی وزیر امور اقتصادی به‌عنوان یک عضو از اعضای شورای پول و اعتبار منتهی نمی‌شود، ثانیاً وزیر امور اقتصادی و دارایی در شرایط کنونی نیز باید پاسخگو باشد و ثالثاً استقلال بانک مرکزی و سیاست‌های پولی نباید تحت‌الشعاع سیاست‌های مالی دولت قرار گیرد.

لذا نیازی به تغییر رئیس شورای پول و اعتبار نبوده و تصویب طرح پیشنهادی توصیه نمی‌شود.