

 <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0> 10.22034/marefateeqtasadi.2025.5001231 20.1001.1.20422322.1403.15.2.2.6

The Independence of the Central Bank from the Perspective of Islamic Economics (A Case Study of the Islamic Republic of Iran)

Mohammadjavad Mohagheqnia / Assistant Professor, Department of Finance and Banking, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University mgmohagh@yahoo.com

Sayyed Mohammadkazem Rajaii -Ramesheh / Professor, Department of Economics, Imam Khomeini Educational and Research Institute rajaii@iki.ac.ir

Nasrollah Khalili Tirtashi / Assistant Professor, Department of Economics, Islamic Azad University, Naragh Branch khalili631342@gmail.com

 **Mohsen Khalili Tirtashi**  / PhD Candidate in Economics, Imam Khomeini Educational and Research Institute
Received: 2024/12/11 - Accepted: 2025/05/10 m.khalili70@gmail.com

Abstract

One of the key ideas in enhancing the effectiveness of monetary policy is the proposition of central bank independence. This study, employing an analytical approach, investigates the notion of central bank independence from the standpoint of Islamic economics, with a particular focus on the Islamic Republic of Iran. Given that the central bank functions as the monetary institution of an Islamic government and operates as an agent of the Guardian Jurist (Wali al-Faqih), strengthening its governance structure is of paramount importance. According to the findings of the study, rather than advocating for the independence of the central bank, the discourse should shift toward reinforcing its governance capacity. Within this framework, five scenarios are proposed for improving the governance of the Central Bank in the Islamic Republic of Iran. Among these scenarios, the preferred model is one in which the Governor of the Central Bank, alongside the Cabinet, is introduced to the Parliament for a vote of confidence. In this model, the Islamic Consultative Assembly exercises continuous oversight over the Central Bank, based on the performance evaluation index proposed in this article.

Keywords: Islamic Economics, Central Bank Governance, Central Bank Independence, Central Bank Performance Evaluation.

JEL Classification: E5, E52, E58.

استقلال بانک مرکزی از نگاه اقتصاد اسلامی (بررسی موردی جمهوری اسلامی ایران)

mgmohagh@yahoo.com

rajaii@iki.ac.ir

khalili631342@gmail.com

m.khalili70@gmail.com

محمدجواد محقق‌نیا/ استادیار دانشکده مدیریت و حسابداری گروه مالی و بانکداری دانشگاه علامه طباطبائی

سیدمحمدکاظم رجائی رامشه/ استاد گروه اقتصاد مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی *

نصرالله خلیلی تبرتاشی/ استادیار گروه اقتصاد دانشگاه آزاد اسلامی واحد نراق

محسن خلیلی تبرتاشی  / دانشجوی دکتری اقتصاد مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی *

دریافت: ۱۴۰۳/۰۹/۲۱ - پذیرش: ۱۴۰۴/۰۲/۲۰

چکیده

یکی از ایده‌های مهم در زمینه تقویت اثربخشی سیاست‌های پولی، طرح استقلال بانک مرکزی است. پژوهش حاضر با استفاده از روش تحلیلی به بررسی استقلال بانک مرکزی از نگاه اقتصاد اسلامی با مطالعه موردی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد. با توجه به اینکه بانک مرکزی نهاد پولی حکومت اسلامی و کارگزار ولی فقیه است، تقویت حکمرانی این نهاد از اهمیت بالایی برخوردار است. بر اساس یافته‌های مقاله، به جای سخن از استقلال بانک مرکزی باید از تقویت قدرت حکمرانی آن سخن گفت. در این چارچوب پنج سناریو برای تقویت حکمرانی بانک مرکزی در جمهوری اسلامی ایران قابل طرح است. بر اساس یافته‌های مقاله، در میان این سناریوها، الگوی مطلوب حکمرانی بانک مرکزی الگویی است که در آن رئیس کل بانک مرکزی به همراه هیئت وزیران به مجلس برای کسب رأی اعتماد معرفی می‌شود. بر اساس این الگو، مجلس شورای اسلامی به‌طور مداوم بر بانک مرکزی نظارت می‌کند؛ این نظارت بر اساس شاخص ارزیابی عملکرد بانک مرکزی پیشنهادی مقاله انجام می‌شود.

کلیدواژه‌ها: اقتصاد اسلامی، حکمرانی بانک مرکزی، استقلال بانک مرکزی، ارزیابی عملکرد بانک مرکزی.

نظریه استقلال بانک مرکزی در دهه ۱۹۶۰ و در پاسخ به شرایط رکود تورمی حاکم بر آن دوران اقتصاد امریکا مطرح شد. پس از گذشت چند دهه از بحران بزرگ ۱۹۲۹ و اجرای نسخه‌های کینزی در راستای افزایش تقاضا، دیگر از بیکاری و ظرفیت‌های خالی در اقتصاد خبری نبود و محدودیت‌های طرف عرضه مجدداً در حال خودنمایی بود. در این شرایط سیاست‌های مالی و پولی انبساطی دیگر قادر به رشد تولید ملی نبودند و اثر این سیاست‌ها در افزایش تورم نمود پیدا کرد. در دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ تورم حالت مستمر و فراگیر به خود گرفت و رشد اقتصادی بر خلاف گذشته کاهش پیدا کرد. تورم بالا به همراه رکود باعث شد تا تمام اذهان به سمت کنترل تورم معطوف شود و سیاست کنترل تورم در اولویت اول اقتصاد قرار گیرد. در این هنگام فریدمن با انکار اثرگذاری سیاست‌های پولی انبساطی بر افزایش سطح تولید در بلندمدت، تورم را صرفاً پدیده‌ای پولی معرفی کرد. از این‌رو اهداف دیگر بانک مرکزی همچون کمک به رشد تولید و کاهش بیکاری از زمره اهداف این نهاد کنار گذاشته و به حاشیه رانده شد. ارائه نظریه ناسازگاری زمانی در این شرایط توسط کیدلند و پرسکات (۱۹۷۷) و بارو و گوردون (۱۹۸۳) زمینه را برای ارائه نظریه استقلال بانک مرکزی به‌عنوان راهکاری نهادی برای کنترل تورم مهیا کرد.

بر اساس این نظریه، استقلال بانک مرکزی با کوتاه کردن دست حاکمیت از منابع بانک مرکزی و حذف انگیزه سیاست‌گذاری پولی انبساطی به‌منظور افزایش تولید و کاهش بیکاری، می‌تواند در کنترل تورم اثر بسزایی داشته باشد. در اقتصاد ایران نیز برخی پژوهشگران با توجه به تورم‌های چشمگیر که به‌صورت مزمن سالیان متمادی اقتصاد کشور را درگیر خود کرده، استقلال بانک مرکزی از دولت را به‌عنوان راه‌حل برون‌رفت از این معضل پیشنهاد می‌کنند. در این نوع نگرش، کسری بودجه دائمی دولت در این سال‌ها و دست‌درازی دولت‌ها به منابع بانک مرکزی، عامل اصلی تورم در اقتصاد ایران دانسته شده است. بر اساس این تحلیل، استقلال بانک مرکزی به‌عنوان یکی از بنیادی‌ترین راهکارهای کنترل تورم در اقتصاد ایران معرفی می‌شود.

در مقابل، گروه دیگری از پژوهشگران با نقد این نظریه، کنار زدن حاکمیت از مداخله فعالانه در اقتصاد را به‌معنای سپردن امور اقتصاد به‌دست سرمایه‌داران می‌دانند، که نتیجه آن توزیع ناعادلانه ثروت و افزایش نابرابری اجتماعی و اقتصادی، افزایش چشمگیر فقر، و در نهایت بی‌ثباتی اقتصاد خواهد بود. علاوه بر آن استقلال بانک مرکزی موجب عدم هماهنگی میان بخش‌های اقتصادی (معدلت، ۱۳۷۹، ص ۱۰)، عدم هماهنگی میان سیاست‌های پولی و مالی (درودیان، ۱۴۰۱، ص ۱۵۸)، ناسازگاری مسئولیت با اختیارات دولت (Mishkin & Eakins, 2012, p. 210)، مخالفت با مردم‌سالاری (Best, 2018) و عدم تسلط دولت بر پول به‌عنوان مهم‌ترین نهاد اقتصادی می‌شود. برخی از اقتصاددانان معتقدند، از آنجاکه عامل تورم صرفاً نقدینگی و دولت نیست، کنترل تورم نیز در استقلال بانک مرکزی خلاصه نمی‌شود؛ حتی اگر عامل تورم نقدینگی هم باشد، می‌توان از راه‌های دیگری غیر از استقلال، تورم را کنترل کرد (Taylor, 2013).

مسئله اصلی مقاله کشف موضع اقتصاد اسلامی در زمینه استقلال بانک مرکزی و ارائه الگوی مطلوب حکمرانی بانک مرکزی در جمهوری اسلامی است؛ به این معنا که در ابتدا، اصل حکمرانی بر نهاد پولی در نظام اقتصاد اسلامی به چه نحوی است و پس از آن برای حکمرانی بهتر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر اساس اصل حکمرانی استخراج شده، چه الگویی مطلوب است.

پیشینه پژوهش

بیشتر مطالعات صورت گرفته در زمینه استقلال بانک مرکزی، مطالعات آماری است؛ برای نمونه، مطالعات کوکرم‌ن و دیگران (۱۹۹۲)، آلسینا (۱۹۸۸)، آلسینا و دیگران (۱۹۹۳) و گرلی و دیگران (۱۹۹۱)، رابطه منفی میان استقلال بانک مرکزی و تورم را نتیجه گرفتند؛ به این معنا که با افزایش استقلال بانک مرکزی نرخ تورم کاهش می‌یابد. از سوی دیگر، برخی مطالعات تجربی در مورد مزایای استقلال بانک مرکزی تردید کردند. پوسن (۱۹۹۳)، کامپیلو و میرون (۱۹۹۷) و تیلور (۲۰۱۳) نیز با مطالعه آماری این موضوع، بهبود متغیرهای کلان اقتصادی را معلول دیگر عوامل اقتصادی دانسته و رابطه استقلال بانک مرکزی با کنترل تورم را صرفاً هم‌زمانی در نظر گرفته‌اند.

مطالعات انجام شده در داخل کشور نیز بیشتر جنبه آماری دارند. مقامی (۱۳۹۷)، رحمانی و صادق زاده (۱۳۸۹)، سوری (۱۳۹۹)، میراحمدی هوتکی (۱۳۹۳)، حبیبی (۱۳۷۷)، همایونی (۱۳۹۵)، شیرمنه‌چی (۱۳۹۹)، برزگر (۱۳۹۴)، احمدصومعه‌سرای (۱۳۷۸)، عسگری (۱۳۸۹) و زرین اقبال و دیگران (۱۳۹۷)، با بررسی آماری رابطه استقلال بانک مرکزی و بهبود متغیرهای اقتصادی نتیجه گرفتند که استقلال بانک مرکزی اثر مثبتی بر بهبود متغیرهای اقتصادی؛ نظیر کاهش تورم، کنترل نقدینگی، کاهش بدهی دولت، ثبات اقتصادی و... دارد. این تحقیقات که عموماً نمونه آنها را کشورهای توسعه یافته تشکیل می‌دهند، تنها وجود رابطه آماری را بیان می‌کنند و از قضاوت پیرامون علیت استقلال در بهبود متغیرهای اقتصادی و اثبات انحصار علیت استقلال بانک مرکزی بر کنترل تورم ناتوان هستند.

گروه دیگری از مطالعات همچون تقی‌پور و دیگران (۱۳۸۳)، جعفرخانی (۱۳۹۴)، قربانی (۱۳۹۴) و واحدی (۱۳۹۴)، با بررسی آماری و عموماً با استفاده از نمونه‌های متفاوت که شامل کشورهای در حال توسعه نیز می‌شود، به نتیجه‌ای متفاوت دست یافته‌اند. این مطالعات رابطه معناداری میان استقلال بانک مرکزی و بهبود متغیرهای اقتصادی به دست نیاورده‌اند.

حیدری (۱۳۷۵) و جعفری صمیمی و دیگران (۱۳۹۵) نیز با روشی غیر از روش آماری و به شکل توصیفی به نفی وجود رابطه میان استقلال بانک مرکزی و بهبود متغیرهای اقتصادی پرداخته‌اند.

پیرامون حکمرانی بانک مرکزی در اقتصاد اسلامی پژوهش‌های معدودی صورت گرفته است. بایزیدی (۱۳۹۳) با بررسی تورم از نگاه اقتصاد اسلامی بر اساس مفاهیمی همچون عدالت، نهی از مخدوش کردن واحد محاسبه، کیل و وزن و با پیش فرض گرفتن رابطه تورم و استقلال بانک مرکزی، ضرورت استقلال بانک مرکزی در نظام اقتصادی اسلام را نتیجه گرفته است.

کمیجانی و دیگران (۱۳۹۱) با رویکرد اسلامی به بررسی سیاست‌های پولی و نهاد تعیین‌کننده آن پرداخته‌اند. ایشان با توجه به قرارداد اجتماعی بودن پول و مقتضای آیه «أَوْفُوا بِالْعُقُودِ» و همچنین آثار منفی سیاست‌های پولی انبساطی، ضرورت حفظ ارزش پول را نتیجه گرفته‌اند. در نهایت به‌منظور تحقق ثبات ارزش پول، استقلال بانک مرکزی را پیشنهاد دادند.

توسلی (۱۳۸۴) ضمن بیان اجمالی آثار ناگوار تورم و مزایای ثبات قیمت‌ها، به بررسی نظریه استقلال بانک مرکزی در نظام مردم‌سالاری دینی می‌پردازد و در پایان نتیجه می‌گیرد که ثبات ارزش پول به‌عنوان مهم‌ترین اهداف سیاست پولی، جزو اهداف بنیادین و راهبردی بوده و دین آن را تأیید و تأکید کرده و بانک مرکزی موظف است به‌صورت مستقل این هدف را پیگیری کند.

نکته مغفول در این پژوهش‌ها، اصل نظریه استقلال بانک مرکزی است. این سه پژوهش رابطه منفی تورم و استقلال بانک مرکزی در اقتصاد اسلامی را مفروض در نظر گرفته‌اند؛ درحالی‌که این رابطه منفی در بستر اقتصاد سرمایه‌داری شکل گرفته و بر یک سری مبانی نظری استوار است؛ درصورتی‌که بستر فعالیت‌های اقتصادی در اقتصاد اسلامی و همچنین مبانی نظری و مبانی رفتاری عاملان اقتصادی در اقتصاد اسلامی با اقتصاد سرمایه‌داری تفاوت اساسی دارد. بنابراین نمی‌توان انتظار داشت که نظریه استقلال بانک مرکزی و رابطه معکوس تورم و استقلال در اقتصاد اسلامی نیز مطابق با واقع باشد. این پژوهش در نظر دارد تا با توجه به مبانی فکری - فلسفی و اقتصادی نظریه استقلال بانک مرکزی و مقایسه آن با مبانی اقتصاد اسلامی، به رابطه بهینه بانک مرکزی و دولت دست یابد.

۲. نظریه استقلال بانک مرکزی

پس از بروز تورم‌های مزمن دهه ۱۹۷۰ در اقتصاد آمریکا، اذهان به سمت استقلال بانک مرکزی متمایل شد. در این دوران کیدلند و پرسکات (۱۹۷۷) و بارو و گوردون (۱۹۸۳) با ارائه نظریه ناسازگاری زمانی چگونگی تحمیل تورم به اقتصاد توسط سیاست‌گذار به‌منظور افزایش اشتغال را توضیح دادند و زمینه را برای توسعه این مفهوم مهیا کردند. آنها معتقد بودند که به دلیل فاصله زمانی میان افزایش اشتغال و تورم حاصل از انبساط پولی، سیاست‌گذاران معمولاً با عواقب انبساط پولی مواجه نمی‌شوند؛ از این رو برای سیاست انبساطی انگیزه دارند. در مقابل، عاملان اقتصادی پس از مدتی با اصلاح انتظارات خود، تولید را مانند گذشته افزایش نمی‌دهند. از این جهت سیاست‌های انبساطی بی‌اثر شده و تنها منجر به تورم می‌شوند. بارو و گوردون برای حل این مشکل، تنظیم قواعد رفتاری برای سیاست‌گذار و مقامات پولی را پیشنهاد کردند (Gordon & Barro, 1983). روگوف برای حل این معضل انتصاب سیاست‌گذاران محافظه‌کار که ارتباط مستقیمی با دولت ندارند را پیشنهاد کرد (Rogof, 1985). فیشر نیز استقلال ابزاری را پیشنهاد کرد (Fischer, 1995). بالتسنپرگر و دیگران نیز استقلال در هدف؛ یعنی خودمختاری بانک مرکزی در تعیین اهداف سیاستی را پیشنهاد دادند (Baltensperger, Fischer & Jordan, 2007).

۲-۱. معنای استقلال بانک مرکزی

در ادبیات مربوط به استقلال بانک مرکزی برداشت‌های گوناگونی از این مفهوم شده است. این امر باعث شده تا مفهوم استقلال بانک مرکزی تبدیل به یک مفهوم مشکک با مراتب مختلف شود. نکته قابل توجه، تمرکز تعریف‌های موجود بر استقلال بانک مرکزی از دولت است و در برابر مداخلات نظام بانکی و سرمایه‌داران موضعی اتخاذ نکرده‌اند. نکته بعدی منظور از دولت است. گاهی اوقات منظور از دولت تنها قوه مجریه است، اما در ادبیات اقتصادی مراد از دولت، مجموعه حاکمیت به‌عنوان نیروی فراتر از نیروی بازار است که قادر است به‌صورت دستوری در عملکرد بازار اثرگذار باشد. همان گونه که صندوق جهانی پول دولت را مجموعه‌ای از نهادها تعریف کرده است که از طریق یک فرایند سیاسی ایجاد شده و دارای قدرت قانون‌گذاری، قضاوت و اجرایی در یک محدوده سرزمینی باشند. بر اساس این تعریف تفاوتی میان قوه مجریه، مقننه و قضائیه وجود ندارد و به تمامی آنها دولت اطلاق می‌شود. به همین علت زمانی که مدیریت بانک مرکزی را از قوه مجریه سلب و به دیگر قوا یا مجموعه قوا داده شود، استقلال بانک مرکزی اطلاق نمی‌شود؛ چراکه کماکان مدیریت بانک مرکزی در اختیار حاکمیت و یا دولت به‌معنای اقتصادی است و نیرویی فراتر از نیروی بازار قادر است بر عملکرد آن اثرگذار باشد. نکته مشترک در مباحث مربوط به استقلال بانک مرکزی، ضرورت اتکای این نهاد به سازوکارهای بازار در سیاست‌گذاری پولی و اجرای آن است. به بیان دقیق‌تر، بانک مرکزی مستقل، نهادی است که سیاست‌های پولی خود را بر مبنای قواعد بازار و به‌صورت قاعده‌مند اتخاذ و اجرا می‌کند، نه بر اساس ملاحظات و صلاحیت‌های موردی سیاست‌مداران. میزان تبعیت بانک مرکزی از دستورات دولت در مقابل میزان پابندی آن به قواعد بازار، طیفی از درجات مختلف استقلال را شکل می‌دهد که در ادامه به تفصیل مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۱. استقلال در ابزار: نازل‌ترین مرتبه استقلال بانک مرکزی، استقلال در ابزار است. استقلال در ابزار به این معناست که بانک مرکزی در انتخاب ابزارهای مناسب برای تحقق هدف تعیین‌شده به‌صورت خودمختار عمل کند (Debelle & Fischer, 1994). در این مرتبه، بانک مرکزی، نهادی دولتی است، اما به او اجازه داده می‌شود به‌منظور تحقق اهداف و اجرای سیاست‌های ارزش‌تعیین‌شده توسط دولت، به‌صورت مستقل و بر اساس صلاحیت خود ابزارهای سیاستی مناسب را برگزیده و به اجرا بگذارد.

۲. استقلال عملیاتی: استقلال عملیاتی به این مطلب اشاره دارد که بانک مرکزی در حیطه عملیات و فرایند اجرای وظایف خود، استقلال و آزادی عمل داشته باشد (Cukierman, 1992). به‌عبارت دیگر، بانک مرکزی علی‌رغم همکاری و تعامل با دولت، در انجام وظایف خود مستقل عمل کند، سیاست‌های پولی مناسب و ابزارهای متناسب با آنها را خود مستقلاً انتخاب کرده و آنها را عملیاتی کند و در این میان، دولت دخالتی نداشته باشد.

۳. استقلال در هدف: بر اساس این تعریف زمانی بانک مرکزی در هدف مستقل شمرده می‌شود که قادر باشد اهداف خود که عموماً ثبات قیمتی است را به‌تنهایی تعیین کند؛ همچنین در هدف‌گذاری ارقام یا بازه شاخص هدف‌گذاری شده آزادی عمل داشته باشد (معدلت، ۱۳۷۵، ص ۱۵۷).

۴. استقلال سیاستی: استقلال سیاستی بیان می‌کند که بانک مرکزی باید قادر باشد در اتخاذ اهداف، ابزارها و سیاست‌های پولی آزادانه و به دور از فشارهای خارجی عمل کند. یک بانک مرکزی مستقل در این معنا نهادی است که اهداف سیاست پولی و ابزارهای آن را به‌صورت خودمختار انتخاب می‌کند (یزدان‌پناه و درودیان، ۱۳۹۹، ص ۴۳؛ Cukierman, 1992). گاهی از استقلال سیاستی تحت عنوان استقلال اقتصادی نیز یاد شده است که در آن بانک مرکزی در سیاست‌گذاری پولی به‌صورت مستقل و خودمختار عمل می‌کند (Elgie & Helen, 1998, p.18).

۵. استقلال مالی: منظور از استقلال مالی بانک مرکزی این است که این نهاد کنترل کاملی بر ساختار ترازنامه (دارایی و بدهی) خود داشته باشد (بوستانی و صلوی‌تبار، ۱۳۹۶)، و قادر باشد ترازنامه خود را مستقل از فشارهای خارجی و بر اساس قاعدهٔ ارزیابی تعیین‌شده و یا صلاحدید خود بر اساس اهداف مشخص‌شده تنظیم کند.

۶. استقلال اداری (پرسنلی): استقلال اداری (پرسنلی) ناظر بر کاهش مداخلات در انتصاب و برکناری مقامات بانک مرکزی است. طبق این تعریف، عزل و برکناری مقامات پولی باید تنها به دلایل جرم، سوءرفتار و عدم صلاحیت حرفه‌ای باشد (یزدان‌پناه و درودیان، ۱۳۹۹، ص ۴۳).

۷. استقلال سیاسی: استقلال سیاسی بالاترین درجهٔ استقلال بانک مرکزی است و منظور از آن استقلال در مقابل هرگونه دخالت و تأثیرگذاری مقامات سیاسی بر بانک مرکزی است. این اثرگذاری و دخالت اعم از مالی، اداری (پرسنلی) و سیاستی است و به‌گونه‌ای همهٔ آنها را شامل می‌شود. در استقلال سیاسی بانک مرکزی نهادی در عرض دولت تعریف شده و دولت هیچ‌گونه احاطه‌ای در هیچ‌یک از ابعاد بانک مرکزی ندارد (یزدان‌پناه و درودیان، ۱۳۹۹، ص ۴۴؛ Bade, R. and parkin, M. 1988).

۲-۲. دلایل موافقان و مخالفان استقلال بانک مرکزی

در رابطه با ضرورت و عدم ضرورت استقلال بانک مرکزی، استدلال‌هایی بیان شده است که در ادامه به‌صورت خلاصه به آنها پرداخته می‌شود.

۲-۲-۱. دلایل موافقان

۱. تأمین مالی مخارج دولت توسط بانک مرکزی: در صورت عدم استقلال بانک مرکزی، دولت‌ها برای پوشش هزینه‌های خود به منابع ارزان قیمت بانک مرکزی روی می‌آورند که منجر به انتشار بیش‌ازحد پول و تورم می‌شود. استقلال بانک مرکزی از دسترسی مستقیم دولت به منابع بانک مرکزی جلوگیری می‌کند و در نتیجه انضباط مالی را ارتقا می‌بخشد (Eakins & Mishkin, 2012, p.210؛ معدل، ۱۳۷۹، ص ۶۷).

۲. تخصص‌گرایی: سیاست پولی نیازمند دانش و مهارت‌های تخصصی است که سیاست‌مداران ممکن است فاقد آن باشند. یک بانک مرکزی زمانی می‌تواند تصمیمات مناسبی را اتخاذ کند که به دور از فشار سیاسی به فعالیت تخصصی خود بپردازد (Eakins & Mishkin, 2012, p.210).

۳. وجهه و اعتبار بانک مرکزی: بانک مرکزی مستقل، توسط عموم مردم و بازارهای مالی معتبرتر و قابل اعتمادتر تلقی می‌شود. این اعتبار به تثبیت انتظارات تورمی کمک می‌کند و سیاست پولی را مؤثرتر می‌سازد (رفیعی تفرشی، ۱۳۷۸، ص ۵).
۴. شواهد تجربی: برخی از مطالعات نشان‌دهنده همبستگی بین استقلال بانک مرکزی و نرخ تورم پایین‌تر است. این شواهد اغلب برای حمایت از این استدلال ذکر می‌شود که استقلال بانک مرکزی برای ثبات اقتصاد کلان مفید است.

۲-۲-۲. دلایل مخالفان

۱. هماهنگی سیاست‌ها: سیاست پولی و سیاست مالی به هم وابسته هستند. استقلال بانک مرکزی می‌تواند منجر به عدم هماهنگی بین این سیاست‌ها شود و اثربخشی آنها را تضعیف کند (معدلت، ۱۳۷۹، ص ۱۰).
 ۲. قابلیت اعمال در کشورهای در حال توسعه: بیشتر مطالعات در مورد استقلال بانک مرکزی بر کشورهای توسعه‌یافته متمرکز شده‌اند. منتقدان استدلال می‌کنند که این یافته‌ها ممکن است برای کشورهای در حال توسعه با ساختارها و نهادهای اقتصادی متفاوت قابل اعمال نباشد.
 ۳. عدم سازگاری با مردم‌سالاری: در یک جامعه مردم‌سالار، دولت در برابر مردم پاسخگو است. استقلال بانک مرکزی می‌تواند وضعیتی را ایجاد کند که در آن سیاست پولی توسط یک نهاد غیرانتخابی مدیریت شود و سیاست‌هایی اجرا شود که خواست عموم جامعه نباشد (Haldane, 2014)، و از سوی دیگر، مدیران بانک مرکزی در برابر مردم پاسخگو نباشند (Epstein & Yeldan, 2009).
 ۴. توزیع ناعادلانه ثروت: برخی از منتقدان استدلال می‌کنند که استقلال بانک مرکزی می‌تواند منجر به سیاست‌هایی شود که منافع صاحبان سرمایه را بر منافع عموم جامعه ترجیح می‌دهد و نابرابری درآمد را تشدید می‌کند (De Haan & Eijffinger, 2016).
 ۵. عدم انحصار کنترل تورم در استقلال بانک مرکزی: منتقدان استدلال می‌کنند که استقلال بانک مرکزی تنها راه دستیابی به ثبات اقتصاد کلان نیست، بلکه چارچوب‌ها و سیاست‌های نظارتی جایگزین نیز می‌توانند مؤثر باشند.
 ۶. عدم توانایی مطالعات آماری در اثبات علیت: منتقدان استدلال می‌کنند که مطالعات نشان‌دهنده همبستگی بین استقلال بانک مرکزی و تورم پایین، علیت را ثابت نمی‌کند؛ چراکه ممکن است استقلال بانک مرکزی و تورم پایین نتیجه عوامل اساسی دیگری مانند تعهد به سیاست‌های اقتصادی سالم باشند (Palley, 2020).
- خلاصه آنکه استقلال بانک مرکزی در ادبیات متعارف نیز نظریه‌ای است که مخالفان سرسختی دارد و این نظریه به‌طور کامل پذیرفته نشده است. حقیقت آن است که تمام مباحث صورت‌گرفته پیرامون این مسئله در فضای اقتصاد متعارف انجام شده و مبتنی بر مبانی فلسفی و اقتصادی اقتصاد متعارف یا همان سرمایه‌داری است. زمانی می‌توانیم ادعا کنیم که یافته‌های ما در این مسئله مطابق با اقتصاد اسلامی است که مبانی به‌کاررفته در مسیر بررسی این مسئله مطابق با مبانی اسلامی باشد. از این جهت برای آنکه موضع اقتصاد اسلامی پیرامون این نظریه را بیابیم، باید

این مبانی را از دید اقتصاد اسلامی بررسی کنیم. اگر این مبانی از سوی اقتصاد اسلامی پذیرفته شود، می‌توان به یافته‌های این نظریه اطمینان کرد، اما اگر این مبانی از سوی اقتصاد اسلامی پذیرفته نشود، این یافته‌ها غیرقابل اعتماد بوده و باید بر اساس مبانی اسلامی، نظام حکمرانی مطلوب بر بانک مرکزی را استخراج کنیم. به همین منظور در ادامه مبانی حاکم بر این نظریه از دید اقتصاد اسلامی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۳. مبانی نظریه استقلال

نظریه استقلال بانک مرکزی ریشه در مبانی نظام سرمایه‌داری، به‌ویژه آموزه‌های نئولیبرالیسم دارد. نئولیبرالیسم با تأکید بر مفهوم «شکست دولت»، بر این باور است که تلاش‌های دولت برای بهبود عملکرد اقتصادی از طریق سیاست‌گذاری، غالباً به دلیل ناکارآمدی یا انگیزه‌های شخصی سیاست‌مداران و کارمندان دولت با شکست مواجه می‌شود. این ایده که به‌عنوان توجیهی برای محدودسازی نقش دولت و حمایت از سیاست‌های دولت حداقلی نئولیبرالی مطرح می‌شود، در حوزه سیاست‌گذاری پولی نیز نمود یافته است. با این استدلال که سیاست‌مداران به دلیل انگیزه‌های سیاسی، توسعه‌ای و بازتوزیعی، تمایل به ایجاد تورم دارند، بر اولویت‌بخشی به کنترل تورم نسبت به سایر اهداف اقتصادی و جداسازی بانک مرکزی از ساختار دولت تأکید می‌کنند (Palley, 2020). بررسی دقیق‌تر استدلال‌های ارائه‌شده در حمایت از ضرورت استقلال بانک مرکزی - به‌ویژه موضوعاتی مانند ناسازگاری زمانی (time-inconsistency) و چرخه تجاری سیاسی (political business cycle) نشان می‌دهد که مبانی نظری این رویکرد در چهار مبانی اصلی ریشه دارد: تلقی بازار به‌عنوان یک هنجار اخلاقی، محدودسازی نقش دولت، هدف‌گذاری رشد و توسعه اقتصادی به‌عنوان غایت نهایی، و تأکید بر فردگرایی و آزادی فردی. در ادامه، هریک از این مبانی نظری به تفصیل مورد تحلیل و نقد قرار خواهد گرفت.

۱. آزادی فردی و فردگرایی: آزادی فردی یکی از بنیادی‌ترین اصول در اقتصاد متعارف محسوب می‌شود. این دیدگاه بر این باور است که پیگیری آزادانه منافع شخصی توسط هر فرد در جامعه، به تأمین منافع کل جامعه منجر خواهد شد؛ زیرا فرض بر این است که منافع افراد در نهایت با منافع جامعه هم‌راستا هستند. آزادی فردی همچنین باعث افزایش انگیزه برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی شده و در نتیجه، رشد تولید و ارتقای رفاه اجتماعی را به همراه دارد.

در اقتصاد متعارف، تمرکز اصلی تحلیل‌ها بر فرد قرار دارد. این دیدگاه جامعه را متشکل از مجموعه‌ای از افراد مستقل و خودمختار فرض می‌کند که هر کدام مسئولیت زندگی و تصمیمات اقتصادی خود را به‌طور کامل می‌پذیرند. به‌عبارت دیگر، فردگرایی اقتصادی مستلزم پذیرش مسئولیت شخصی، خودانضباطی و تلاش برای دستیابی به موفقیت اقتصادی است. بر همین اساس، موفقیت یا شکست افراد عمدتاً به تصمیمات و انتخاب‌های شخصی آنان نسبت داده می‌شود و اثری برای عوامل ساختاری در نظر نمی‌گیرد. بر همین اساس این دیدگاه، عدالت اجتماعی را امری کم‌اهمیت تلقی کرده و وابستگی به نظام‌های حمایتی را به‌عنوان رفتاری ناپسند معرفی می‌کند.

۲. تلقی بازار به عنوان یک هنجار اخلاقی: در جریان غالب اقتصاد، بازار رقابتی نه تنها به عنوان ابزار تخصیص کارآمد منابع، بلکه به منزله یک نظم اخلاقی و اجتماعی مورد توجه است، که رفتار انسانی و روابط اجتماعی را شکل می دهد. این دیدگاه، رفتار بازار را به یک باور اخلاقی ارتقا می دهد که می تواند به عنوان راهنمای تمامی فعالیت های انسانی جایگزین ارزش های اخلاقی پیشین شود (Harvey, 2005).

اندیشمندانی چون فردریش هایک و ملبتون فریدمن معتقدند که بازارهای آزاد ذاتاً عادلانه هستند؛ زیرا بر مبنای شایستگی، نوآوری و کارایی پاداش می دهند. این فرایند «اخلاقی سازی بازار»، رقابت را به صورت فضیلت و مداخله دولت را عموماً ناکارآمد یا حتی فاسد معرفی می کند؛ برای نمونه، هایک (۱۹۴۴) برنامه ریزی متمرکز دولتی را راهی به سوی استبداد می دانست و تأکید می کرد که بازارهای آزاد، به واسطه تمرکززدایی در فرایند تصمیم گیری، ضامن آزادی فردی هستند.

در این چارچوب، منطق بازار - یعنی رقابت، انتخاب مصرف کننده و منافع شخصی کارآفرین - به عنوان هنجاری جهانی تلقی می شود که باید بر تمامی حوزه های زندگی حاکم گردد. این رویکرد هنجاری، مبنای توجیه سیاست هایی چون مقررات زدایی، خصوصی سازی و ریاضت اقتصادی را نیز فراهم می کند؛ سیاست هایی که از منظر اقتصاد متعارف، برتر و کارا تر از سیاست های رفاه جمعی تلقی می شوند.

۳. نقش محدود دولت: جریان غالب اقتصاد به طور کلی بر کاهش مداخله دولت در اقتصاد تأکید می کند و از سیاست هایی نظیر مقررات زدایی، خصوصی سازی و ریاضت اقتصادی حمایت می کند. در این رویکرد، نقش دولت عمدتاً به ایجاد و اجرای چارچوب های قانونی و نهادی محدود می شود؛ چارچوب هایی که هدف آنها تقویت کارایی عملکرد بازار بدون دخالت مستقیم در فرایندهای اقتصادی است.

در این دیدگاه، مسائل اقتصادی عمدتاً به عنوان مسائلی فنی و پیچیده تلقی می شوند که باید توسط متخصصان مدیریت گردند و تصمیمات مرتبط با توزیع منابع از فضای سیاسی به فضای تخصصی منتقل می شوند. استقلال بانک مرکزی نمونه ای بارز از این تفکر است؛ جایی که سیاست های پولی عمدتاً از فرایندهای سیاسی مردم سالار جدا شده اند تا از آنچه مداخله «غیرمنطقی» سیاسی قلمداد می شود، جلوگیری گردد.

۴. رشد و رفاه اقتصادی: جریان غالب اقتصاد، رشد اقتصادی را به عنوان هدف اصلی جامعه مطرح می کند، با این فرض که تولید ناخالص داخلی بالاتر و افزایش تولید به رفاه بهتر برای همه منجر می شود. این ارزش بر این فرض بنا شده است که یک زندگی آرمانی، آن زندگی است که نهایت رفاه مادی در آن تأمین شده باشد. رفاهی که از طریق بازارهای آزاد و شرکت های خصوصی به دست می آید (Astroulakis, 2014). بنابراین سیاست ها و نهادهای اجتماعی بر اساس سهم آنها در رشد اقتصادی و کارایی بازار ارزیابی می شوند. این هنجار رشد محور اغلب پایداری محیط زیست و توزیع عادلانه را به حاشیه می راند؛ به عنوان مثال، سیاست های نئولیبرالی در دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، مانند برنامه های تعدیل ساختاری، انضباط مالی و آزادسازی بازار را بر کاهش فقر اولویت دادند و نابرابری را تشدید کردند (Stiglitz J. E., 2002).

بررسی‌ها نشان می‌دهد که مبانی پیش‌گفته، با مبانی اقتصاد اسلامی سازگار نیست. در اقتصاد اسلامی، عدالت به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اهداف اقتصادی جایگاه محوری دارد. از نظر اقتصاد اسلامی، برابند رفتار جمعی تک‌تک افراد منجر به تأمین منافع جامعه نمی‌شود، بلکه در صورتی منافع جامعه تأمین می‌شود که احکام الهی و آموزه‌های اسلامی در جامعه پیاده شوند. معیار عدالت در این حوزه نه منطق صرف بازار، بلکه بر مفاهیم چهارگانه «اعطای حق به ذی‌حق»، «تساوی در استحقاق‌های مساوی»، «توازن» و «اعتدال» استوار است (رجایی و معلمی، ۱۳۹۴، ص ۹۰). بر این اساس، فرصت‌ها و منابع اولیه تولید صرفاً بر مبنای مکانیسم بازار توزیع نمی‌شوند، بلکه اصل بر سهیم بودن همه افراد در این منابع است. افزون بر این، استحقاق اشخاص برای بهره‌مندی از منابع تولید، منحصر به سهم آنان در فرایند تولید از منظر بازار نیست، بلکه نیاز نیز مبنای استحقاق به‌شمار می‌آید (رجایی و معلمی، ۱۳۹۴، ص ۱۱۶). از دیدگاه اقتصاد اسلامی، بازاری رسمیت و مشروعیت می‌یابد که تحت نظارت دولت اسلامی و در چارچوب احکام و موازین اسلامی فعالیت نماید. نتیجه پایبندی به آموزه‌های اسلامی در توزیع منابع طبیعی و فرصت‌های بهره‌مندی از آنها، رعایت قواعد فقهی اسلامی در معاملات، پرهیز از معاملات ربوی، غرری و قمار، دستیابی به توزیع عادلانه منابع، ثروت و درآمد در جامعه خواهد بود.

در نظام اسلامی، دولت و حکومت برخلاف دولت حداقلی در نظام سرمایه‌داری، وظیفه خود را محدود به امور مادی نمی‌داند، بلکه مسئولیت رشد و تعالی همه‌جانبه مادی و معنوی شهروندان را بر عهده می‌گیرد. بر این اساس، دولت اسلامی به‌طور فعال در حوزه اقتصاد مداخله کرده و با هدف تحقق عدالت، رشد، پیشرفت و تأمین رفاه جامعه، از یک‌سو با پدیده‌هایی چون انحصار و احتکار مقابله می‌کند و از سوی دیگر، با برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های راهبردی، زمینه‌های لازم برای پیشرفت و تعالی جامعه را فراهم می‌آورد (تقوی و جابری، ۱۳۹۹؛ رفیعی آتانی، ۱۳۸۶).

در خصوص هدف نظام اقتصادی، باید توجه داشت که اسلام با رویکردی جامع به ابعاد مختلف زندگی انسان، رشد اقتصادی را تنها یکی از اهداف نظام اقتصادی می‌داند. در چارچوب این نگرش، علاوه بر رشد اقتصادی، اهداف دیگری همچون تحقق رشد منصفانه، عدالت اجتماعی و ارتقای رفاه عادلانه نیز مورد توجه قرار می‌گیرند. بر این اساس، در اقتصاد اسلامی، سیاست‌گذاری پولی باید به‌گونه‌ای انجام شود که آثار آن بر کاهش فقر، افزایش اشتغال و توزیع عادلانه فرصت‌های مالی مورد توجه قرار گیرد.

۴. نظریه استقلال بانک مرکزی و مبانی اقتصاد اسلامی

عدم پذیرش مبانی الگوی استقلال بانک مرکزی از سوی آموزه‌های اقتصاد اسلامی موجب می‌شود که این الگو در چارچوب اقتصاد اسلامی قابل استفاده نباشد. از این منظر، تدوین الگوی حکمرانی مناسب برای بانک مرکزی در اقتصاد اسلامی مستلزم بهره‌گیری از مبانی، ارزش‌ها و هنجارهای اسلامی است؛ موضوعی که در ادامه به تفصیل مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۴-۱. دولت در اقتصاد اسلامی

در نظام اسلامی واژه‌های ولی، حاکم، امام و دولت مرادف یکدیگر بوده و به‌جای هم به‌کار می‌روند. بر اساس آموزه‌های اسلامی و نص قرآن کریم، حق حکمرانی مختص ذات باری تعالی است (یوسف: ۶۷). از آنجاکه بر پایهٔ نصوص، خداوند متعال اجازهٔ حکمرانی را به رسول، پیشوایان معصوم و اولی الامر داده است، رهبری جامعه مختص رسول، امام و پیشوای معصوم و در زمان غیبت، عالم پرهیزگاری است که افزون بر دانش لازم و توان مدیریتی برای هدایت جامعه، خود به درجه‌ای از تهذیب نفس رسیده باشد که بتواند هادی به‌سوی کمال و پیشرفت باشد. بر این اساس، چنان‌که گذشت، دولت اسلامی را می‌توان به: «حاکمیت ولی بر پایهٔ مبانی، اصول و ارزش‌های اسلامی برای هدایت جامعه به سمت پیشرفت» تعریف کرد. از این‌رو هدف حکومت اسلامی نیل جامعه به کمال و پیشرفت است و دولت موظف است زمینه‌های تحول جامعه به سمت پیشرفت را نیز مهیا کند. یکی از مهم‌ترین لوازم رسیدن جامعه به یگانه هدف والای خود، تأمین نیازهای مادی است. مردم زمانی می‌توانند به نحو احسن به عبادت، علم‌آموزی و خودسازی مشغول باشند که نیازهای مادی آنها برطرف شده باشد. بر همین اساس رفع مشکلات اقتصادی جامعه از دغدغه‌های حکومت اسلامی است.

مطالعهٔ تاریخ صدر اسلام نشان می‌دهد که دولت اسلامی نسبت به هدایت جامعه به سمت پیشرفت وظیفه دارد. رسول اکرم ﷺ در روزهای نخست تشکیل حکومت در مدینه به دنبال یافتن فضای کسب‌وکار متناسب با فرهنگ اسلامی بودند. از بازارهای متعددی بازدید کردند و پس از ارزیابی، آنها را مناسب ندیدند؛ از این‌رو زمین خاصی با جانمایی ویژه به بازار اختصاص دادند و دو سیاست حمایتی و واگذاری زمین رایگان و عدم دریافت خراج را اعمال فرمودند. ضوابط و مقررات متعددی در حوزه‌های تجارت، کشاورزی، خدمات، صنعت و روابط اقتصادی مسلمانان وضع کردند.

همچنین اسلام با تنظیم روابط اقتصادی و با در اختیار گرفتن مهم‌ترین عوامل تولید؛ یعنی زمین و منابع طبیعی و توزیع عادلانه آن، زمینه را برای تأمین عدالت اقتصادی فراهم نموده است. در عین حال اگر اختلالی در بازار و اقتصاد پدید آید، به‌صورت مستقیم و فعال وارد شده و تا برطرف شدن اختلال در بازار حضور خواهد داشت (زرع‌نژاد، ۱۳۸۳).

در نتیجه دولت اسلامی سیاست‌گذاری اقتصادی را خود به عهده گرفت و اقتصاد را به بازار و نهادهای اقتصادی پیش از اسلام واگذار نکرد. اسلام هرچند از تجربه‌های اقتصادی جامعه استفاده کرد، اما تصمیم‌گیری نهایی را به آن نسپرد، بلکه خود با امضای برخی قراردادهای و تحریم برخی دیگر، بستر مورد نظر خود را طراحی کرد. بر همین اساس می‌توان ادعا کرد سیاست‌گذاری اقتصادی دولت اسلامی، وظیفه‌ای است که مورد اتفاق محققان اسلامی است.

۴-۲. بانک مرکزی نهادی حکومتی

یکی از مسائلی که در فهم شیوهٔ حکمرانی مطلوب اسلامی بر بانک مرکزی اثرگذار است، ماهیت نهادی بانک مرکزی است. برای پی بردن به ماهیت نهادی بانک مرکزی ضروری است وظایف بانک مرکزی در اقتصاد را یادآور شویم؛ چراکه بانک مرکزی معمولاً با وظایف آن تعریف می‌شود (Green, & Davies, 2010, p.11). به‌منظور بررسی دقیق‌تر وظایف بانک مرکزی، وظایف را به دو دسته تقسیم می‌کنیم:

۱. وظایف مربوط به مدیریت و هدایت نظام پولی: پول پدیده‌ای اقتصادی است که به‌منظور تسهیل در مبادلات تجاری توسط جوامع انسانی پدید آمده است. حقیقت آن است که پول از لحاظ اقتصادی خنثا نبوده و دارای اثرات متعدد اقتصادی است. عدم احاطه حکومت اسلامی به نظام پولی می‌تواند رشد و پیشرفت، ثبات و امنیت اقتصادی، رفاه و عدالت اجتماعی و اقتصادی را تهدید کند. از این جهت حکومت اسلامی وظیفه مدیریت و هدایت نظام پولی در اقتصاد را به عهده دارد. در ساختار متعارف اقتصادی، وظیفه مدیریت و هدایت نظام پولی به بانک‌های مرکزی سپرده شده است. به‌طور مشخص وظایف بانک مرکزی در این حوزه عبارت‌اند از: نشر اسکناس، حفظ ارزش پول و مدیریت ذخایر خارجی، ایجاد ثبات در بازار ارز، اجرای سیاست‌های پولی و اجرای سیاست‌های اعتباری. از آنجاکه انجام این وظایف توسط بانک مرکزی در راستای انجام وظایف حکومت؛ یعنی برقراری نظم و امنیت در حوزه پولی، تحقق و گسترش عدالت، تأمین رشد و پیشرفت و رفاه جامعه، برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و اجرای برنامه و سیاست‌هاست، بانک مرکزی نهادی حکومتی به‌حساب می‌آید. از سوی دیگر انجام این وظایف ملازم با اعمال اقتدار و تصرف در زندگی و آزادی فردی افراد جامعه است که بیان شد کسی جز خداوند متعال و نماینده‌های او، از چنین حقی برخوردار نیستند.

۲. وظیفه نظارتی: حکومت اسلامی برای انجام وظایف خود در حوزه اقتصاد، نیاز دارد تا سلامت نظام پولی را تأمین کند. نظام پولی معیوب نه تنها کمکی به رشد و پیشرفت اقتصادی جامعه اسلامی نمی‌کند، بلکه مانعی بزرگ برای تحقق اهداف اقتصادی دولت اسلامی است. سلامت نظام پولی زمانی محقق می‌شود که نهادهای پولی به‌درستی به وظایف خود عمل کرده و از اخلال در نظام پولی خودداری کنند. بانک‌ها به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای نظام پولی، از قدرت بسزایی در خلق پول برخوردارند و از آنجایی که خلق پول همراه با امتیاز ویژه حق آقایی است، طمع کاران را به سوءاستفاده از این امتیاز وسوسه می‌کند. به همین علت بانک‌ها خصوصاً بانک‌های خصوصی برای خلق بی‌رویه پول و استفاده انحصاری از امتیاز حق آقایی دائماً انگیزه دارند؛ از این‌رو حکومت اسلامی برای تضمین سلامت نظام پولی و مدیریت انحصارات، وظیفه دارد قوانین و آیین‌نامه‌های نظارتی را تدوین کرده و بر حسن اجرای آنها نظارت کند و در صورت تخلف، متخلفان را مجازات کند. در ساختار متعارف اقتصاد، این وظایف نیز به عهده بانک‌های مرکزی گذاشته شده است. همسویی وظایف بانک مرکزی با وظایف حکومت اسلامی در حوزه سلامت نظام پولی و استلزام نظارت و مجازات متخلفان به تصرف در امور زندگی افراد، بانک مرکزی را به نهادی حکومتی تبدیل می‌کند.

۵. نظریه استقلال بانک مرکزی در اقتصاد اسلامی

پیش از این با بررسی انتقادی مبانی فلسفی و اقتصادی نظریه استقلال بانک مرکزی دانستیم از آنجاکه مبانی فلسفی و اقتصادی این نظریه از نگاه اقتصاد اسلامی قابل پذیرش نیست، یافته‌های آن نیز از نظر اسلام غیرقابل اعتماد است. در رابطه با چگونگی حکمرانی بانک مرکزی در اقتصاد اسلامی باید توجه داشت که حکمرانی ابعاد گوناگون و امور مختلفی دارد. هر امری ممکن است نیازمند نهاد و سازمان ویژه‌ای باشد. استقرار نظام پولی و اعتباری بر مبنای حق و

عدالت و مطابق با ضوابط و مقررات اسلامی، هدایت اعتبار و جهت‌دهی نقدینگی به سمت تولید برای رشد اقتصادی کشور، حفظ ارزش پول ملی، مدیریت عرضه و تقاضای ارز، به‌ویژه در دوران جنگ اقتصادی و تحریم و تحقق اهداف و سیاست‌های نظام اسلامی، از وظایف دولت اسلامی در نظام مالی است. انجام این وظایف نیازمند نهاد و سازمان ویژه‌ای است. کارگزار حکمرانی نظام اسلامی در انجام این وظایف بانک مرکزی است. گرچه ممکن است در اصل صنعت بانک در اقتصاد اسلامی تردید وجود داشته باشد، اما باید توجه داشت که ماهیت بانک مرکزی با ماهیت بانک متفاوت بوده و کارکردی غیر از بانک دارد. بانک مرکزی حکمران نظام اسلامی بر بخش پولی اقتصاد است.

از سوی دیگر بر اساس مبانی حکمرانی در اسلام، تنها خداوند متعال حق حکمرانی و حکومت دارد و غیر از او کس دیگری از چنین حقی برخوردار نیست (یوسف: ۶۷)، مگر کسی که خداوند این حق را به او تفویض کرده باشد. بر این اساس حکمرانی بر جامعه و دخالت و تصرف در امور زندگی مردم تنها در صورتی مجاز است که حاکم در طول حاکمیت الهی قرار گیرد.

با توجه به این دو مقدمه می‌توان نتیجه گرفت که حکمرانی بانک مرکزی به‌عنوان جزئی از حاکمیت باید در طول حاکمیت الهی تعریف شود. بر این اساس در زمان غیبت معصومان علیهم‌السلام، بانک مرکزی ذیل حاکمیت ولی فقیه تعریف شده و با تدابیری که ایشان در نظر می‌گیرند اداره می‌شود. عدم استقلال بانک مرکزی از حاکمیت اسلامی به تمامی معانی و مراتب آن، اعم از سیاسی، سیاستی، مالی، هدف و... آن چیزی است که از تعالیم اسلامی به‌دست می‌آید، اما جزئیات حکمرانی بانک مرکزی نظیر چگونگی نصب و عزل رئیس کل، چگونگی نظارت بر عملکرد بانک مرکزی و... بستگی به شرایط زمان و مکان داشته و نمی‌توان نسخه واحدی برای آن ارائه کرد.

۶. حکمرانی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

پیش از این دانستیم که بر اساس تعالیم اسلامی، حکمرانی بانک مرکزی باید در ذیل حکمرانی ولایت فقیه قرار گیرد، اما اینکه طراحی آن ذیل حکمرانی ولایت فقیه به چه شکلی باشد، بستگی به شرایط و ساختار سیاسی کشور دارد. بر اساس بررسی‌های صورت‌گرفته با توجه به شرایط سیاسی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پنج الگو قابل طرح است. در این بخش به بیان این پنج الگو پرداخته و در نهایت الگوی مطلوب معرفی خواهد شد.

۱-۶. حکمرانی فراقوه‌ای بانک مرکزی (تحت نظر ولی فقیه به‌صورت مستقیم)

اولین، ساده‌ترین و آسان‌ترین الگویی که به ذهن می‌رسد، اداره بانک مرکزی به‌صورت فراقوه‌ای و تحت اشراف مستقیم ولی فقیه است. در این الگو، رئیس کل بانک مرکزی مستقیماً توسط ولی فقیه منصوب و عزل می‌شود. اگرچه این الگو در نگاه اول ساده و کارآمد به نظر می‌رسد، اما بررسی دقیق‌تر نشان می‌دهد که با محدودیت‌ها و چالش‌هایی در ساختار سیاسی جمهوری اسلامی ایران مواجه است.

محدودیت اصلی این الگو، انطباق‌ناپذیری آن با ساختار سیاسی جمهوری اسلامی ایران است. در جمهوری اسلامی ایران، ولی فقیه به غیر از مواردی که در قانون اساسی تصریح شده است، حق حکمرانی خود را به سه قوه

تفویض نموده است و از طریق این سه قوه به حکمرانی می‌پردازد. بر اساس اصل ۵۷ قانون اساسی، قوای حاکم در ایران منحصر به سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه است و نهادهای حاکمیتی می‌بایست در یکی از این سه قوه جای گیرند. همچنین مطابق اصل ۶۰ قانون اساسی، امور اجرایی کشور (به‌استثنای مواردی که در قانون اساسی مستقیماً بر عهده رهبری گذاشته شده است) به قوه مجریه تفویض شده است. رویه رفتاری امام خمینی علیه السلام و مقام معظم رهبری علیه السلام نیز همواره بر ارجاع امور به مجاری قانونی و پرهیز از مداخله مستقیم در امور اجرایی بوده است. البته، تفویض اداره بانک مرکزی به قوه مجریه، نافی اصل ولایت فقیه نیست؛ زیرا ولی فقیه در چارچوب نظام جمهوری اسلامی می‌تواند مسئولیت اداره امور اجرایی؛ از جمله بانک مرکزی را به قوه مجریه تفویض نماید و در صورت صلاحدید، این اختیار را بازپس گیرد.

علاوه بر محدودیت‌های قانونی، تفکیک بانک مرکزی از قوه مجریه می‌تواند منجر به بروز مشکلاتی در هماهنگی سیاست‌های اقتصادی شود. بانک مرکزی به‌عنوان یکی از ارکان اصلی سیاست‌گذاری اقتصادی، نیازمند هماهنگی نزدیک با سایر نهادهای اقتصادی دولت؛ از جمله سازمان امور مالیاتی و سازمان برنامه و بودجه است. ناهماهنگی بین این نهادها می‌تواند منجر به بی‌ثباتی اقتصادی و تضعیف اثربخشی سیاست‌های اقتصادی گردد. از آنجا که سازمان امور مالیاتی و سازمان برنامه و بودجه زیر نظر دولت اداره می‌شوند، منطقی است که بانک مرکزی نیز در همین راستا مدیریت و نظارت شود.

طرح این فرضیه که قوه مجریه فاقد صلاحیت لازم برای اداره بانک مرکزی است، این پرسش را ایجاد می‌کند که آیا این عدم صلاحیت به سایر نهادهای اقتصادی دولت نیز قابل تعمیم است؟ به عبارت دیگر، اگر قوه مجریه قادر به اداره صحیح بانک مرکزی نباشد، آیا می‌تواند با سوءاستفاده از نهادهای مالیاتی و بودجه‌ای، منافع کوتاه‌مدت را بر منافع بلندمدت کشور ترجیح دهد و موجبات بی‌ثباتی اقتصادی را فراهم آورد؟ درواقع، بسیاری از استدلال‌هایی که در حمایت از استقلال بانک مرکزی مطرح می‌شوند، می‌توانند به استقلال سایر نهادهای اقتصادی دولت نیز تسری یابند.

۲-۶. حکمرانی قوه مقننه بر بانک مرکزی

الگوی دیگری که به ذهن می‌رسد، حکمرانی قوه مقننه بر بانک مرکزی است. در این الگو، به‌منظور کاهش سلطه قوه مجریه بر بانک مرکزی، حکمرانی آن از قوه مجریه سلب شده و به قوه مقننه اعطا می‌شود. در این الگو، رئیس کل توسط رأی نمایندگان منصوب شده و توسط ایشان نیز مورد نظارت قرار می‌گیرد. مزیت این الگو آن است که انتصاب رئیس کل بانک مرکزی و نظارت بر بانک توسط جمعی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی انجام شده و طیف وسیعی از علایق و سلاقی سیاسی را دربر می‌گیرد. حکمرانی بانک مرکزی در این الگو در ساختار سیاسی کشور در ذیل قوه مقننه تعریف شده و رئیس کل با رأی نمایندگان مردم و تحت اشراف غیرمستقیم ولی فقیه منصوب می‌شود. این الگو در کنار این مزایا، معایب مختلفی دارد که نمی‌توان به سادگی از آنها چشم‌پوشی کرد. نخست آنکه جدایی بانک مرکزی از قوه مجریه موجب عدم هماهنگی میان نهادهای اقتصادی خواهد شد که بیان آن گذشت؛ دوم آنکه نمی‌توان مدیریت بانک مرکزی را در زمره وظایف مجلس شورای اسلامی که در قانون اساسی پیش‌بینی شده

جای داد و اساساً قوه مقننه برای چنین امری طراحی نشده و نمایندگان نیز تخصص کافی برای مدیریت و نظارت بر عملکرد رئیس کل بانک مرکزی را ندارند؛ جدای از آنکه این الگو با اصول ۶۰ و ۱۱۳ قانون اساسی که مسئولیت امور اجرایی به غیر از مواردی که مستقیماً زیر نظر رهبری است را به قوه مجریه و رئیس‌جمهور داده است، همخوانی ندارد؛ علاوه بر آنکه انگیزه نمایندگان مجلس برای تحت فشار قرار دادن بانک مرکزی برای انبساط پایه پولی و اعطای منابع به مناطق حوزه انتخابیه آنها، اگر بیشتر از قوه مجریه نباشد، قطعاً کمتر خواهد بود.

۳-۶. حکمرانی مشترک سه قوه بر بانک مرکزی

سومین الگو، حکمرانی مشترک سه قوه بر بانک مرکزی است. به این صورت که شورایی متشکل از سه قوه به صورت مشترک مدیریت بانک مرکزی را به عهده داشته و رئیس کل بانک مرکزی بر اساس تصمیم‌گیری این شورا نصب و یا عزل شود. بر اساس این الگو، هر سه قوه بر عملکرد بانک مرکزی احاطه داشته و امکان فشار به بانک مرکزی برای تأمین مالی مخارج دولت و یا طرح‌های حوزه‌های انتخابیه نمایندگان مجلس کاهش می‌یابد. در این الگو قدرت قوای مقننه و قضائیه برای نظارت بر عملکرد این نهاد کلیدی افزایش یافته و امکان سوءاستفاده از منابع بانک مرکزی کاهش می‌یابد. از سوی دیگر این الگو در ساختار سیاسی کشور قابل طرح بوده و در ساختار حکمرانی ولی فقیه تعریف می‌شود. در کنار مزایایی که برای این الگو ذکر شد، معایبی وجود دارد که این الگو را نامطلوب می‌کند. نخست آنکه مدیریت شورایی بانک مرکزی که متشکل از سران و یا نمایندگان سه قوه است، مدیریت بانک مرکزی را با دشواری مواجه می‌کند. احاطه بر بانک مرکزی توسط سه قوه مجزا که هر کدام دغدغه‌های خاص خود را دارند، باعث می‌شود تا بانک مرکزی قادر به پیگیری یک سیاست پولی خاص نباشد و درگیر منازعات سیاسی شود؛ علاوه بر آن، قوای مقننه و قضائیه از تخصص و تجربه کافی برای مدیریت بانک مرکزی و نظام پولی برخوردار نیستند و اعمال قدرت و نفوذ آنها در مدیریت بانک مرکزی، مشکلاتی را در نظام پولی کشور پدید خواهد آورد. از سوی دیگر، در این الگو تسلط دولت بر بانک مرکزی کاهش می‌یابد و این امر می‌تواند عامل بروز ناهماهنگی در نهادهای اقتصادی دولت شود؛ علاوه بر آنکه این الگو بر خلاف فلسفه تفکیک قوا بوده و با اصل ۶۰ و ۱۱۳ قانون اساسی که امور اجرایی را به عهده رئیس‌جمهور و قوه مجریه گذاشته است، منافات دارد. البته می‌توان حضور نمایندگان قوه مقننه و قوه قضائیه را در هیئت عالی بانک مرکزی به منظور تبادل آرا و نظارت بیشتر قوه قضائیه بر عملکرد بانک مرکزی و تسلط قوه مقننه بر عملکرد بانک و تسهیل در امر قانون‌گذاری را پذیرفت، اما تصمیم‌گیری نهایی و سیاست‌گذاری اقتصادی نباید از اختیار قوه مجریه خارج شود.

۴-۶. حکمرانی دولت بر بانک مرکزی به شکل کنونی

شاید به ذهن برسد که اگر نتوان بانک مرکزی را از ذیل قوای سه‌گانه خارج کرد و همچنین نتوان آن را در ذیل قوای دیگر و یا به صورت شورایی تحت نظر هر سه قوه ترسیم کرد؛ پس باید آن را به شکل کنونی در ذیل قوه مجریه پذیرفت. ساختار حکمرانی بانک مرکزی به شکل کنونی با مشکلاتی مواجه است که نمی‌توان به سادگی از آنها عبور کرد. نخست آنکه علی‌رغم استقلال مالی که به بانک مرکزی اعطا شده است، به جهت نبود استقلال سیاسی و امکان عزل و نصب رئیس کل

توسط رئیس‌جمهور، سیاست‌گذار پولی به‌صورت کامل در اختیار قوهٔ مجریه بوده و رئیس‌جمهور از طریق عزل و نصب قادر به دخالت در سیاست‌گذاری پولی است. از سوی دیگر، هرچند اهداف کلی نظام پولی همچون نرخ تورم در اسناد بالادستی همچون برنامه‌های پنج ساله توسعه بیان می‌شود، اما به جهت نبود سازوکار نظارت کارآمد بر اجرای سیاست‌های کلان، سیاست پولی به امری سلیقه‌ای مبدل شده است و سیاست‌گذاری‌های بانک مرکزی با تغییر رؤسای کل تغییر می‌کند.

از سوی دیگر ساختار کنونی باعث شده تا مجلس توان نظارت مؤثر بر بانک مرکزی را نداشته باشد؛ چراکه رئیس‌کل توسط رئیس‌جمهور منصوب می‌شود و از لحاظ قانونی، مجلس برای نظارت و در ادامه استیضاح باید از طریق رئیس‌جمهور اقدام کند؛ یعنی مجلس برای پرسیدن سؤال و یا استیضاح نمی‌تواند مستقیماً رئیس‌کل را مخاطب قرار دهد. در صورتی که مجلس سؤالی از رئیس‌کل داشته باشد، باید رئیس‌جمهور را به مجلس احضار کرده و از او سؤال کرده و یا او را استیضاح کند. طبیعی است چنین امری از لحاظ سیاسی دشوار بوده و تبعات سنگینی را برای نظام سیاسی کشور به دنبال دارد. همین امر باعث شده تا مجلس به سادگی قادر به نظارت نباشد و نتواند بانک مرکزی را در مقابل مجلس پاسخگو کند؛ بنابراین به‌نحوی خلاً نظارتی پدید می‌آید.

در نتیجه نیاز به الگویی است که علی‌رغم تسلط قوهٔ مجریه بر بانک مرکزی، سیاست‌گذار پولی را منظم کرده و ضمانت اجرای اسناد بالادستی را ایجاد کند و همچنین بانک مرکزی را در مقابل مجلس شورای اسلامی و مردم پاسخگو کند.

۵-۶. الگوی مطلوب حکمرانی بر بانک مرکزی

اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قوای حاکم را به سه قوهٔ مجریه، مقننه و قضائیه تقسیم می‌کند. از آنجاکه بانک مرکزی نهادی حکومتی و اجرایی است، لاجرم باید زیر نظر قوهٔ مجریه قرار گیرد. از آنجایی که سیاست‌مداران، دولتمردان و مدیران در جمهوری اسلامی با رأی مردم انتخاب می‌شوند، امین مردم در نظر گرفته شده و برای اطمینان از عملکرد آنها توسط نمایندگان مردم مورد نظارت قرار می‌گیرند.

بر این اساس در الگوی مطلوب، حکمرانی بانک مرکزی بایستی در اختیار قوهٔ مجریه باشد و مجلس نیز قادر به نظارت مستقیم و کارا بر عملکرد بانک مرکزی باشد. در این راستا، پیشنهاد می‌شود انتصاب رئیس‌کل در اختیار رئیس‌جمهور باشد، اما به‌منظور نظارت مستقیم مجلس بر عملکرد بانک مرکزی و امکان احضار رئیس‌کل به مجلس و سؤال و استیضاح او، بانک مرکزی در مقام وزارتخانه قرار گیرد و رئیس‌کل نیز همچون وزرا با رأی اعتماد مجلس شروع به کار کند و به‌صورت مستقیم تحت نظارت مجلس شورای اسلامی قرار گیرد. در این الگو، بانک مرکزی در قالب یک وزارتخانه به‌عنوان بدنهٔ اجرایی حکومت و جزئی از قوهٔ مجریه به انجام وظیفه خواهد پرداخت. چارچوب رفتاری بانک مرکزی نیز مشابه سایر نهادهای تابعهٔ قوهٔ مجریه، توسط قوهٔ مقننه تعیین می‌شود. در نتیجه، قوهٔ مجریه نمی‌تواند بانک مرکزی را مطابق میل خود اداره و از منابع آن به دلخواه استفاده نماید.

علاوه بر آن، با توجه به اتخاذ مبنای اقتصادی عدم خنثایی پول و تأثیر سیاست‌های هدایت اعتبار در افزایش تولید، رفاه و کاهش بیکاری، محدود کردن اهداف بانک مرکزی به کنترل تورم غیرموجه به نظر می‌رسد. بر این اساس، بانک

مرکزی علاوه بر الزام به کنترل تورم، موظف است سیاست‌های پولی و اعتباری را به گونه‌ای اجرا کند که به افزایش تولید، تعالی رفاه و کاهش بیکاری منجر شود. در این الگو، میزان اولویت کنترل تورم بر دیگر اهداف ذکر شده برای بانک مرکزی به صورت مشترک توسط قوه مجریه و قوه مقننه با توجه به شرایط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کشور مشخص می‌شود. همچنین به منظور تدوین و اجرای صحیح سیاست‌های پولی و اعتباری حضور وزرای اقتصادی هیئت دولت؛ یعنی وزیر صمت، کشاورزی و تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزیر نفت و یا نمایندگان آنها در شورای عالی ضروری به نظر می‌رسد. بازگشت بانک مرکزی به بدنه دولت، سبب همدلی بیشتر خواهد شد. در این صورت قوه مجریه بانک مرکزی را جزئی از خود می‌داند که موفقیت آن موفقیت دولت و شکست آن شکست دولت است. در این صورت انتظار می‌رود همکاری بیشتری با بانک مرکزی داشته و از فشار سیاسی مضاعف برای تأمین مالی بپرهیزد.

از سوی دیگر، با توجه به اهمیت اهداف نظام پولی مقرر شده قانون و برای اطمینان از تحقق این اهداف، باید سازوکار نظارت را تقویت نمود و توجه ویژه‌ای به نظارت بر عملکرد بانک مرکزی داشت. قدم اول برای تقویت نظارت بر بانک مرکزی بیان کمی و دقیق اهداف و انتظارات از بانک مرکزی است. در ماده ۳ قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران پنج هدف برای بانک مرکزی در نظر گرفته شده است: ۱. مهار (کنترل) تورم؛ ۲. ثبات و سلامت شبکه بانکی و سایر اشخاص تحت نظارت؛ ۳. حمایت از رشد اقتصادی و اشتغال؛ ۴. کمک به حفظ و ارتقای ارزش پول ملی؛ ۵. کمک به تحقق عدالت اجتماعی. بر همین اساس پیشنهاد می‌شود تا اهداف کمی تورم، نرخ رشد نقدینگی، شاخص‌های سلامت شبکه بانکی، میزان تسهیلات تکلیفی و حمایتی و حداکثر نرخ رشد پنج نرخ ارزش خارجی پرمصرف، به صورت مشخص در اسناد بالادستی همچون قانون پنج ساله توسعه و یا قانون بودجه بیان شود.

قدم دوم برای تقویت نظارت، داشتن شاخص کمی و مشخصی است که بیانگر میزان تحقق اهداف بانک مرکزی باشد. به این منظور پیشنهاد می‌شود شاخصی معرفی شود تا میزان تحقق اهدافی که از قبل به صورت کمی تعیین شده‌اند را بررسی کند. به این منظور باید نرخ تورم محقق شده با نرخ تورم هدف گذاری شده، نرخ رشد نقدینگی محقق شده با نرخ رشد نقدینگی هدف گذاری شده، میزان تسهیلات تکلیفی اعطاشده با میزان تسهیلات تکلیفی تعیین شده، میزان کاهش ارزش پول ملی در مقابل سبده از پنج ارز پرمصرف خارجی و شاخص سلامت نظام بانکی با مقادیر تعیین شده در قوانین مقایسه شود.

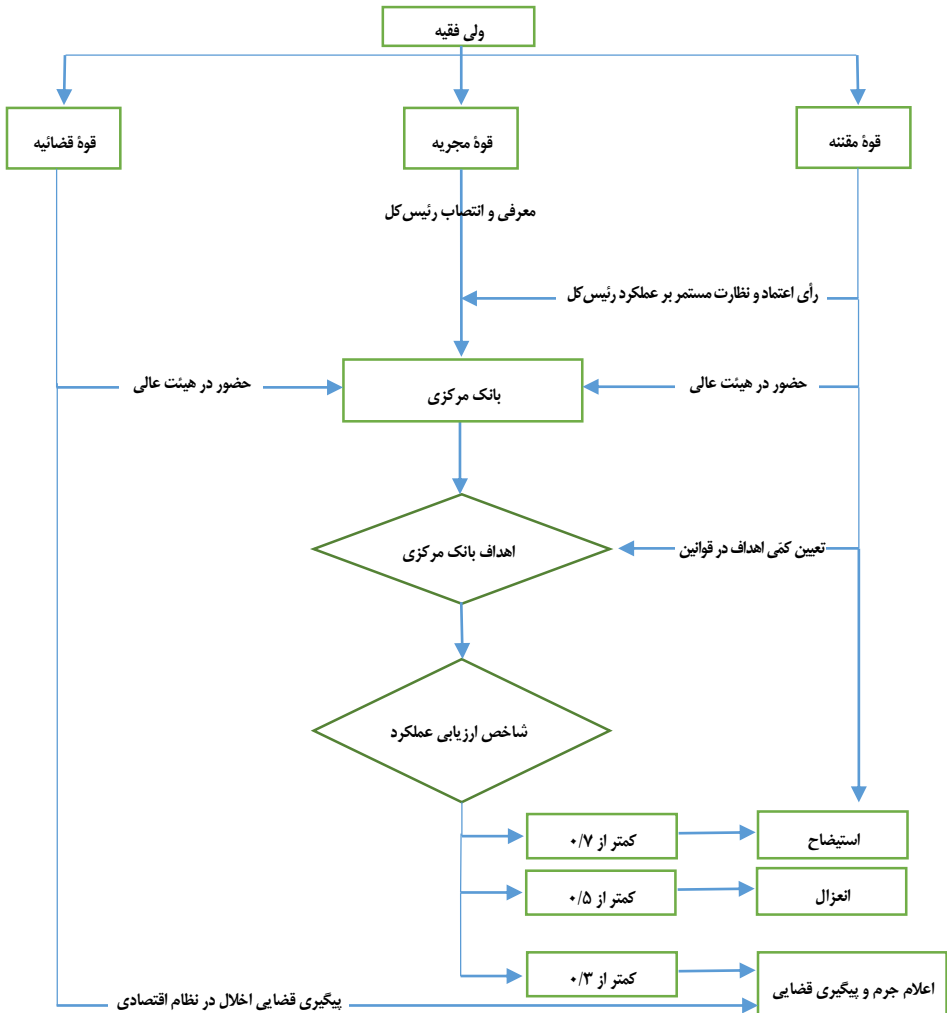
$$\begin{aligned}
 & \text{نرخ رشد نقدینگی محقق شده} \\
 & \text{نرخ رشد نقدینگی هدفگذاری شده} + \beta_2 \frac{\text{تورم محقق شده}}{\text{تورم هدفگذاری شده}} + \beta_1 \frac{\text{شاخص ارزیابی عملکرد بانک مرکزی}}{\text{میانگین وزنی شاخص های سلامت بانکی}} \\
 & + \beta_3 \left(1 - \frac{\text{میزان تسهیلات تکلیفی اعطا شده}}{\text{میزان تسهیلات تکلیفی هدفگذاری شده}} \right) + \beta_4 \frac{\text{میانگین موزون نرخ رشد ۵ ارز خارجی پرمصرف}}{\text{نرخ رشد ارز هدفگذاری شده}} + \beta_5 \frac{\text{مقادیر مشخص شده}}{\text{میانگین وزنی شاخص های سلامت بانکی}}
 \end{aligned}$$

در این شاخص، در صورت تحقق تمامی اهداف در نظر گرفته شده، عدد یک به دست می‌آید. در صورتی که اهداف به صورت کامل محقق نشوند، عدد شاخص بیشتر از یک خواهد شد. پس از معرفی شاخص کمی، نوبت به طراحی شیوه نظارت می‌رسد. پیشنهاد می‌شود سازوکار قانونی اندیشیده شود تا نهایتاً بعد از گذشت ۲ ماه از پایان سال این شاخص محاسبه شود و در صورتی که شاخص به بیشتر از ۱/۵ برسد، بدون نیاز به درخواست نمایندگان مجلس شورای اسلامی، رئیس کل بانک مرکزی به مجلس شورای اسلامی احضار شده و به بیان توضیحات پیرامون شکست بانک مرکزی در تحقق کامل اهداف بپردازد؛ پس از ارائه توضیحات، رئیس کل در صورتی می‌تواند به بانک مرکزی بازگردد، که توانسته باشد نمایندگان را قانع کند و رأی اعتماد آنها را مجدداً کسب کند؛ در غیر این صورت رئیس کل عزل می‌شود. در صورت کسب مجدد رأی اعتماد، رئیس کل پس از بازگشت به بانک مرکزی تنها یک سال فرصت خواهد داشت تا شاخص را افزایش داده و به بیش از ۱/۵ برساند؛ در غیر این صورت پس از یک سال رئیس کل بانک مرکزی منحل خواهد شد. چنانچه این شاخص به بیش از ۲ برسد نیز رئیس کل منحل محسوب خواهد شد. اگر در طول ریاست رئیس کل این شاخص به عددی بیش از ۳ برسد، علیه رئیس کل اعلام جرم خواهد شد؛ چراکه در این صورت سوءمدیریت بانک مرکزی موجب اخلال در نظام اقتصادی کشور خواهد شد. پیشنهاد می‌شود مرجع محاسبه این شاخص مجتمع تشخیص مصلحت نظام معرفی شود.

در این الگو، هرچند استقلال بانک مرکزی از حاکمیت در هیچ سطحی اعم از سیاسی، مالی، سیاستی و... به رسمیت شناخته نمی‌شود و اهداف و وظایف بانک مرکزی در کنترل تورم خلاصه نمی‌شود، اما اختیار اداره بانک مرکزی به صورت سلیقه‌ای از قوه مجریه سلب می‌شود. در این چارچوب، در کنار معرفی، نصب و عزل رئیس کل بانک مرکزی توسط قوه مجریه، اهداف بانک مرکزی، میزان و نحوه خلق و انتشار پول و سیاست‌های پولی و اعتباری از سوی حاکمیت (قوه مجریه و مقننه) تعیین شده و بانک مرکزی استقلالی در این زمینه‌ها نخواهد داشت. شایان ذکر است که در این الگو سیاست‌های پولی و اعتباری به صورت سلیقه‌ای تدوین نمی‌شود، بلکه توسط بانک مرکزی و دولت به مجلس ارائه شده و پس از تصویب مجلس، به بانک مرکزی ابلاغ می‌شود؛ روندی مشابه آنچه در سایر مسائل مربوط به قوه مجریه طی می‌شود.

وجه تمایز و نوآوری این الگو نسبت به الگوهای مشابه، در عدم اعطای هرگونه استقلال (اعم از استقلال سیاسی، مالی و سیاستی) به بانک مرکزی در عین سلب امکان سیاست‌گذاری پولی سلیقه‌ای، ارائه شاخص‌های مشخص برای ارزیابی عملکرد بانک مرکزی، و همچنین ارائه سازوکار نظام‌مند به منظور نظارت مؤثر بر عملکرد این نهاد است.

الگوی مطلوب حکمرانی بر بانک مرکزی



نتیجه گیری

نظریه استقلال بانک مرکزی بر اساس یک سری مبانی فکری، فلسفی و اقتصادی سعی بر برطرف کردن مشکل تورم حاصل از فشار تقاضایی دارد که بر اثر سیاست‌های پولی انبساطی بانک مرکزی به تبعیت از فشارهای حاکمیت پدید آمده‌اند. نظریه استقلال بانک مرکزی بر اساس تفکر فلسفی دئیسم، ضرورت عدم دخالت دولت و آزادی فردی و مبنای اقتصادی خنثایی پول بنا شده است. در این مقاله مبانی فلسفی این نظریه با نگاه انتقادی بررسی شد و بر اساس ارزش‌ها و معارف اسلامی مردود شناخته شد. مبنای اقتصادی نیز مورد بررسی قرار گرفت و آن نیز مورد قبول واقع نشد.

بر اساس مبانی اسلامی حکمرانی تنها از آن خداوند متعال و فرستادگان اوست. معصومان (ع) و در زمان غیبت ایشان ولی فقیه، افرادی هستند که از سوی خداوند متعال به عنوان حاکم معرفی شده‌اند. هرگونه حکمرانی در جامعه اسلامی باید تحت اشراف و حاکمیت حاکمان الهی صورت پذیرد. هدف از حکومت اسلامی، زمینه‌سازی برای رسیدن شهروندان به هدف غایی خلقت؛ یعنی رسیدن انسان به کمال نهایی خود و مقام عبودیت و قرب الهی است. وظایف حکومت اسلامی در زمینه اقتصاد نیز بر همین اساس شکل می‌گیرد. دولت اسلامی وظیفه دارد تا رفاه نسبی را برای شهروندان خود مهیا کند تا آنها در آرامش و آسایش به عبادت خداوند و انجام وظایف دینی خود بپردازند. از آنجاکه هدف حکومت زمینه‌سازی برای رسیدن شهروندان به هدف غایی خلقت است، تفکیک و تمایزی میان اهداف شهروندان و حکومت قابل تصور نیست؛ از این رو حکومت اسلامی انگیزه‌ای برای فریب شهروندان و سوءاستفاده از اعتماد آنها ندارد. از سوی دیگر، هدف کارگزاران حکومت اسلامی نیز با اهداف کارگزاران حکومت‌های غیراسلامی متفاوت است. کارگزاران حکومت اسلامی، خدمتگزاری به مردم را وسیله‌ای برای حداکثرسازی مطلوبیت دنیوی و اخروی خود دانسته و فریب و خیانت به مردم را عامل بدبختی خود می‌دانند.

با توجه به این مقدمات می‌توان ادعا کرد، از آنجایی که بانک مرکزی نهادی حاکمیتی است و جزئی از حکومت به حساب می‌آید، حاکمیت آن باید در طول حاکمیت الهی تعریف شود؛ بنابراین در زمان غیبت معصومان (ع)، بانک مرکزی ذیل حاکمیت ولی فقیه تعریف شده و با تدابیری که ایشان در نظر می‌گیرند اداره می‌شود. البته باید به این نکته توجه داشت که از تعالیم اسلامی تنها می‌توان نتیجه گرفته که استقلال بانک مرکزی از حاکمیت امکان‌پذیر نیست، اما چگونگی تعریف بانک مرکزی در ساختار سیاسی بستگی به شرایط زمانی و مکانی دارد.

در ساختار جمهوری اسلامی ایران، بانک مرکزی با توجه به شأن اجرایی که دارد، ذیل قوه مجریه تعریف می‌شود، اما به منظور افزایش توان نظارت مجلس شورای اسلامی بر عملکرد بانک مرکزی پیشنهاد می‌شود: اولاً رئیس کل همچون وزرا با رأی اعتماد مجلس وارد کابینه دولت شود؛ ثانیاً اهداف سیاستی این نهاد همچون نرخ تورم و نرخ رشد نقدینگی و همچنین سهم هریک از منابع پایه پولی در رشد نقدینگی سالانه در لایحه بودجه مشخص شود تا در صورت تخطی، مجلس شورای اسلامی قادر باشد با استفاده از ابزارهای نظارتی خود با متخلفان برخورد کند؛ ثالثاً عملکرد بانک مرکزی بر اساس شاخص ارائه‌شده در این مقاله ارزیابی شده و در صورتی که شاخص به بیش از ۱٫۵ رسید، رئیس کل بدون نیاز به درخواست نمایندگان استیضاح شود. در صورت افزایش شاخص به بیش از ۲، رئیس کل منعزل شده و در صورتی که شاخص به بیش از ۳ برسد، قوه قضائیه علیه رئیس کل به علت اخلال در نظام اقتصادی اعلام جرم کند.

وجه تمایز و نوآوری این الگو نسبت به الگوهای مشابه، در عدم اعطای هرگونه استقلال (اعم از استقلال سیاسی، مالی و سیاستی) به بانک مرکزی در عین سلب امکان سیاست‌گذاری پولی سلیقه‌ای، ارائه شاخص‌های مشخص برای ارزیابی عملکرد بانک مرکزی و همچنین ارائه سازوکار نظام‌مند به منظور نظارت مؤثر بر عملکرد این نهاد است.

منابع

قرآن کریم.

- احمد صومعه‌سرای، نوشین (۱۳۷۸). بررسی ارتباط درجه استقلال بانک مرکزی و عملکرد اقتصادی در کشورهای در حال توسعه (با تأکید بر ایران). پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشکده علوم انسانی و اجتماعی. دانشگاه مازندران.
- بایزیدی، رحمن (۱۳۹۳). تحلیل مقایسه‌ای مبانی نظری استقلال بانک مرکزی در اقتصاد متعارف و اقتصاد اسلامی. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشکده اقتصاد. دانشگاه علوم اقتصادی تهران.
- برزگر، نیکسا (۱۳۹۴). تأثیر استقلال بانک مرکزی بر عملکرد نظام هدف‌گذاری تورم در ایران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه فردوسی.
- بوسنایی، رضا و صلی‌تبار، شیرین (۱۳۹۶). بررسی استقلال بانک مرکزی از بعد مالی. روند، ۲۴(۷۸)، ۱۰۸-۷۵.
- تقوی، محمدآصف و جابری، علی (۱۳۹۹). بررسی قلمرو دخالت حکومت اسلامی در اقتصاد. حکومت اسلامی، ۲۵(۳)، ۱۲۶-۱۵۸.
- تقی‌پور، انوشیروان و دیگران (۱۳۸۳). بررسی رابطه بین استقلال بانک مرکزی و تورم در ایران. برنامه‌ریزی و بودجه، ۹(۲)، ۵۹-۹۳.
- توسلی، اسماعیل (۱۳۸۴). بررسی استقلال بانک مرکزی در نظام دموکراسی غربی و نظام مردم‌سالاری دینی. رواق هنر و اندیشه، ۴(۴۱).
- جعفرخانی، مهسا (۱۳۹۴). بررسی نظری و تجربی مسئله استقلال بانک مرکزی: رهیافت برای اقتصاد ایران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه یزد.
- جعفری صمیمی، احمد و درخشانی درآبی، کاوه (۱۳۹۴). استقلال بانک مرکزی در ایران: تحلیل نظری و تجربی. پژوهش‌های پولی و بانکی، ۸(۲۴)، ۱۶۷-۱۹۰.
- حبیبی، محمد (۱۳۷۷). استقلال بانک مرکزی و ارتباط آن با میزان تورم در ایران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه فردوسی.
- حیدری، حسن (۱۳۷۵). استقلال بانک مرکزی و جایگاه آن در نظام پولی و بانکی جمهوری اسلامی ایران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه تربیت مدرس تهران.
- خلیلی تیرتاشی، نصرالله (۱۳۹۹). بررسی فقهی سیاست مالیات تورمی. قم: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- درویدیان، حسین (۱۴۰۱). مآماران پول، روایتی نواز نقش بانک‌ها در خلق پول. تهران: نهادگرا.
- رجایی، سیدمحمدکاظم (۱۳۹۱). اقتصاد خرد با نگاهی به مباحث اسلامی. قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
- رجایی، سیدمحمدکاظم و معلمی، سیدمحمد مهدی (۱۳۹۴). درآمدی بر مفهوم عدالت اقتصادی و شاخص‌های آن. قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی.
- رحمانی، تیمور و صادق‌زاده، محمدامین (۱۳۸۹). تأثیر استقلال بانک مرکزی بر مبادله تورم بیکاری. پول و اقتصاد، ۲(۶)، ۲۳۴-۲۱۳.
- رفیعی آتانی، عطاءالله (۱۳۸۶). جایگاه دولت در نظام اقتصادی اسلام (دولت مصالح). اقتصاد اسلامی، ۷(۲۸)، ۳۷-۵۹.
- رفیعی تفرشی، مهدی (۱۳۷۸). استقلال بانک مرکزی، مبانی نظری، تجربی و جنبه‌های کاربردی آن در ایران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- زراره‌نژاد، منصور (۱۳۸۳). دخالت دولت در نظام اقتصادی از دیدگاه نظام اقتصادی اسلام. اقتصاد مقداری، ۱(۱)، ۷-۲۲.
- زرین اقبال، حسن، جعفری صمیمی، احمد و طهرانچیان، امیرمنصور (۱۳۹۷). تأثیر استقلال بانک مرکزی بر نوسانات تولید و تورم در ایران. پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، ۸(۳۰)، ۳۳-۵۴.
- سوری، مرضیه (۱۳۹۹). بررسی تأثیر استقلال بانک مرکزی بر تعامل حجم نقدینگی بر تورم در ایران. تهران: دانشگاه خاتم.
- شیرمنه‌چی، محمدباقر (۱۳۹۹). فراتحلیل رابطه بین استقلال بانک مرکزی و تورم: رهیافتی اسلامی. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه علامه طباطبائی.

- عسگری، بهنام (۱۳۸۹). تأثیر استقلال بانک مرکزی بر نظام مدیریت نقدینگی: مورد مطالعه کشورهای صادرکننده نفت. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه اصفهان.
- قربانی، رضا (۱۳۹۴). بررسی میزان استقلال بانک مرکزی و نقش آن در کاهش یا افزایش نرخ رشد تورم در ایران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. مرکز پیام نور تهران غرب.
- کمیحانی، اکبر و دیگران (۱۳۹۱). هدف اصلی سیاست پولی و نهاد تعیین‌کننده آن در نظام اقتصادی اسلام. معرفت اقتصاد/اسلام، ۳(۲)، ۱۲۳-۱۴۴.
- معدلت، کوروش (۱۳۷۵). اهمیت اقتصادی استقلال بانک مرکزی. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه تهران.
- معدلت، کوروش (۱۳۷۹). بررسی جایگاه و ساختار مطلوب بانک مرکزی. تهران: مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی پژوهشکده بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- مقامی، محمد (۱۳۹۷). بررسی تأثیر بدهی عمومی و تورم بر استقلال بانک مرکزی. پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه آزاد اسلامی نراق.
- میراحمدی هوتکی، محبوبه (۱۳۹۳). بررسی استقلال بانک مرکزی و رابطه آن با نقدینگی. کرمان: دانشگاه باهنر کرمان.
- واحدی، محدثه (۱۳۹۴). بررسی اثر استقلال بانک مرکزی بر بی‌ثباتی مالی: مطالعه موردی کشورهای منطقه منا. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه علامه محدث نوری.
- همایونی، علی (۱۳۹۵). نقش نهادهای سیاسی در اثربخشی استقلال بانک مرکزی. پایان‌نامه دانشگاه محدث نوری.
- یزدان‌پناه، محسن و درودیان، حسین (۱۳۹۹). بانکداری مرکزی و توسعه، الگویی بدیل از حکمرانی پولی در بستر بحران بانکی ایران. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- Alesina, A. (1988). Macroeconomics and Politics. *NBER Macroeconomics*, 3, 52-17.
- Alesina, A. & Summers, L. H. (1993). Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. *Journal of Money, Credit and Banking*, 25(2), 151-162.
- Astroulakis, N. (2014). An Ethical Analysis of Neoliberal Capitalism: Alternative.
- Bade, R. & Parkin, M. (1988). Central Bank Laws and Monetary Policy. Department of Economics University of Western Ontario.
- Baltensperger, E., Fischer, A & Jordan, T. (2007). Strong goal independence and inflation targets. *European Journal of Political Economy*, 23(1), 105-88.
- Barro, R., J. and Gordon, D. (۱۹۸۳). Rules Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy. *Journal of Monetary Economics*, 12(1), 101-121.
- Best, J. (2018). technocratic exceptionalism monetary policy and the fear of democracy. *International Political Sociology*.
- Campillo, M. & Miron, J. (1997). Why does inflation differ across countries? In C. D. Romer & D. H. Romer (Eds.), *Reducing inflation: Motivation and strategy* (p. 336-357) University of Chicago press.
- Cukierman, A. (1992). Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence. Cambridge.

- Cukierman, A., Webb, S. B. & Neypati, B. (1992). Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes. *The World Bank Economic Review*, 6(3), 353-398.
- Green, D. & Davies, H. (2010). *Banking on the Future: the fall and rise of central banking*. New jersey: Princeton University Press.
- De Haan, J. & Eijffinger, S. (2016). *THE Politics of Ventral Bank Independence*. De Nederlandsche Bank Working Paper.
- Debelle, G. & Fischer, S. (1994). How Independent Should a Central Bank be? *Federal Reserve Bank of Boston*, 38, 195-225.
- Elgie, R. & Helen, T. (1998). *The Politics of Central Banks*. Routledge.
- Epstein, G. A. & Yeldan, E. (2009). *Beyond inflation targeting: assessing the impacts and policy alternatives*. Edward Elgar Publishing.
- Fischer, S. (1995). Central-Bank Independence Revisited. *The American Economic Review*.
- Grilli, V., Masxiandaro, D. & Tabellini, G. (1991). Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries. *Economic Policy*, 7, 341-392.
- Haldane, A. G. (2014). *Central bank Psychology Speechat the Leadership. stress and hubris conference*. London: Royal society of Medicine.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.
- Hayek, F. (1944). *The Road to Serfdom*. University of Chicago Press.
- I. M. F. (2001). *Government Finance Statistics Manual*. I. M. F.
- Kydland, F. & Prescott, E. (1977). Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, 85(3), 473-492.
- Mishkin, F. & Eakins, S. (2012). *Financial Markets and Institutions* Boston: Pearson.
- Palley, T. (2020). *Central Bank Independence: A Rigged Debate based on false Politics and Economics*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía.
- Posen, A. (1993). Why central bank independence does not cause low inflation: there is no institutional fix for politics. *Finance and International Economy*.
- Rogof, K. (1985). The Optimal Commiment to an Intermediate Monetary Target. *Quarterly Journal of Economivs*, 100(4), 169-189.
- Stiglitz, J. E. (2002). *Globalization and Its Discontents*. W.W. Norton.
- Taylor, J. B. (2013). *The Effectiveness of Central Bank Independence Versus Policy Rules*. Stanford Institute for Economic Policy Research.