

نقش نظام بانکی در کنترل یا ایجاد تورم

موسی غنی نژاد^۱

چکیده

تورم پدیده‌ای قدیمی‌تر از نظام بانکی است و در واقع شاید بتوان گفت: یکی از علل شکل‌گیری نظام بانکی مبارزه با بی‌نظمی و نوسان‌ها در روابط پولی و به‌ویژه کنترل تورم بوده است. نظام بانکی استاندارد و پذیرفته‌شده امروزی، سیستم مبتنی بر بانکداری مرکزی است که در آن بانک مرکزی متولی نظام بانکی از جهت سیاستگذاری و نظارت به‌منظور تنظیم بازار پول و کنترل تورم است. اما تجربه برقراری سیستم بانکداری مرکزی در عمل نشان داده است که این سیستم در همه جا و همه زمان‌ها در دستیابی به اهداف خود موفق نبوده است. این ناکامی را ناشی از عوامل مختلفی دانسته‌اند. از جمله کنار گذاشتن سیستم پایه طلا، عدم استقلال بانک مرکزی از دولت (قدرت سیاسی حاکم) و به‌طور کلی دولتی شدن بازار پول. لیکن در هر صورت اکثر نظام‌های بانکی دنیا در دو دهه گذشته توانسته‌اند با در پیش گرفتن سیاست‌های معین و کم و بیش همانند به توفیق نسبی در اهداف خود، به‌ویژه در مبارزه با تورم دست یابند. شمار اندک کشورهایی که از این قافله عقب مانده‌اند، آن‌هایی هستند که فاقد بانک مرکزی مستقل‌اند و سیاست‌های پولی در آن‌ها عملاً به‌عنوان ابزاری در خدمت اهداف سیاسی اعمال می‌شود. نظام بانکی استاندارد در ایران از سال ۱۳۰۷ خورشیدی و با تأسیس بانک ملی و تبدیل آن به تنها بانک ناشر اسکناس شکل گرفت. تجربه هشت دهه بانکداری جدید در ایران مؤید تجربه جهانی است و نشان می‌دهد که هرگاه نظام بانکی توانسته مستقل از دخالت‌های غیرکارشناسانه سیاستمداران حاکم، در چارچوب مقررات و اهداف تعیین شده برای خود عمل کند، نسبتاً موفق بوده و هر زمان که به ابزاری برای اهداف صاحبان قدرت تبدیل شده، از اهداف خود دور افتاده است.

کلمات کلیدی: نظام بانکی، سیستم پایه پول، تورم، پول، سیاست‌های پولی و بانکی.

^۱ عضو هیئت علمی دانشگاه نفت

مقدمه

اگرچه تاریخچه نخستین بانک مرکزی دنیا، یعنی بانک انگلستان به قرن هفدهم میلادی باز می‌گردد، لیکن عمومیت یافتن نظام بانکداری جدید به‌صورتی که امروزه در دنیا رواج دارد به سده بیستم میلادی و فزونی گرفتن نقش دولت در فعالیت‌های اقتصادی مربوط می‌شود. واقعیت این است که پول در همه جای دنیا در آغاز پدیده‌ای مربوط به کارکرد بازارها و قیمت‌های نسبی بوده و قدرت‌های سیاسی و دولت هیچ نقشی در شکل‌گیری اولیه آن نداشتند. پول اولیه، پول خصوصی به تمام معنای کلمه بود و به‌عنوان وسیله‌ای ضروری برای تسهیل مبادلات کالاها و خدمات و گسترش بازارها به‌کار می‌رفت. دشواری مبادلات پایاپای و هزینه‌ها و معضلات بازدارنده آن موجب می‌شد که در تمام جوامعی که تمایل به گسترش مبادلات افزایش می‌یافت، ضرورتاً یکی از کالاها، بسته به شرایط هر جامعه‌ای، به‌عنوان وسیله مبادله عمومی (پول) پذیرفته می‌شد. شواهد به‌جا مانده از جوامع اولیه نشان می‌دهد که در برخی جوامع، نمک و در برخی دیگر، چهارپایان، صدف و دیگر کالاها به‌عنوان وسیله مبادله عمومی یا پول به‌کار رفته است. با گذشت زمان و تجربه‌ای که انسان‌ها در عمل کسب کردند، به تدریج در تمام جوامع، فلزات قیمتی (تزنیتی) به‌ویژه نقره و طلا به علت ویژگی‌هایی که داشتند یعنی کمیابی، تقسیم‌پذیری آسان، پایداری فیزیکی و ارزش نسبی بالا، تبدیل به پول، یعنی وسیله پرداخت مورد قبول همگانی، شدند. با گسترش بی‌سابقه تجارت در مناطق جنوبی اروپا (ایتالیا) در قرون وسطی و با توجه به گوناگونی سکه پولی در شهرها و جوامع اروپایی، شغل صراف‌ی رونق روزافزونی یافت. صراف‌ها نه تنها وظیفه تبدیل سکه‌های مختلف بر هم را بر عهده داشتند، بلکه همچنین به‌عنوان امین بازرگانان، دارایی‌های نقدی (پول فلزی) آنان را در صندوق‌های خود نگهداری می‌کردند. رسیدهای صرافان در برابر سپرده‌های نقدی بازرگانان و نیز حواله‌های بازرگانان بر عهده صرافان به‌تدریج شکل پول کاغذی به خود گرفت که خود نقش بسیار مهمی در گسترش معاملات به‌ویژه برای مسیرهای دوردست داشت. آشکار است که اعتبار و عمومیت یافتن این‌گونه پول‌های کاغذی کاملاً، تابعی از شهرت، درستکاری و قدرت اقتصادی صادرکننده آن بود و هیچ ربطی به قدرت سیاسی حاکم یا دولت‌ها نداشت.

صرافان به‌عنوان سپرده‌پذیران دریافتند که بر مبنای این سپرده‌ها می‌توانند وام‌دهند و بهره وام را میان خود و سپرده‌گذاران تقسیم کنند. با توسعه اقتصادی جوامع اروپایی و ثروتمند شدن عامه مردم، سپرده‌گذاران دیگر محدود به بازرگانان بزرگ نبودند، به این ترتیب با عمومیت یافتن

سپرده‌گذاری و وام‌دهی، نظام بانکی جدید به وجود آمد. در این نظام جدید، اعتماد مشتریان به بانک حرف اول را و مبنای عینی این اعتماد قابلیت تبدیل پول‌های بانکی (پول کاغذی و اسکناس) به پول فلزی (عمدتاً طلا) با نرخ معین و تعهد شده از قبل بود. در پی انقلاب صنعتی و ثروتمندتر شدن جوامع اروپایی، نظام بانکی خصوصی پایه طلا در سده نوزدهم در این کشورها و سپس در آمریکا گسترش یافت. وجود دوره‌های تجاری رونق و رکود که اغلب به نوسان‌های پولی در نظام بانکی نسبت داده می‌شد، موجب شد که به تدریج دولت‌ها دستاویزهای جدیدی برای دخالت در بازار پول و تحت کنترل درآوردن آن به دست آورند. بی‌گمان پیش از این سیاستمداران اروپایی با ملاحظه تجربه بانک انگلستان، به اهمیت اقتصادی بانک برای حل معضلات مالی دولت، به‌ویژه هنگام لشکرکشی و جنگ پی برده بودند. معجزه تأمین نیازهای مالی دولت بدون توسل به مالیات و در واقع از طریق استقراض از بانک ناشر اسکناس، جذاب‌تر از آن بود که دولت‌ها تسلیم وسوسه دولتی کردن نظام بانکی نشوند. به این ترتیب بانکداری مرکزی دولتی در همه کشورهای پیشرفته صنعتی و به تبع آن در سایر جوامع شکل گرفت و تنظیم بازار پولی و نظام بانکی تحت کنترل و فرمان دولت‌ها درآمد. حتی در آزادترین نظام بانکی دنیا، یعنی ایالات متحده آمریکا، به رغم تأکید مؤسسان سیستم فدرال رزرو در سال ۱۹۱۳ میلادی، مبنی بر اینکه این سیستم متفاوت از بانکداری مرکزی (دولتی) به سیاق بانک انگلستان خواهد بود، در عمل این اتفاق نیافتاد و سیستم فدرال رزرو به تدریج تحت سیطره قدرت سیاسی درآمد.

تجربه تاریخی نشان می‌دهد که بی‌نظمی‌ها و نوسان‌های پولی، چه به صورت تورم‌های شدید و یا کاهش ناگهانی سطح عمومی قیمت‌ها از سده بیستم میلادی به این سو که پول دولتی و بانکداری مرکزی دولتی (به مرور زمان) جایگزین پول خصوصی و سیستم پایه طلا شد، افزایش چشمگیری یافته است. تورم تازنده آلمان پس از جنگ جهانی اول، کاهش شدید سطح قیمت‌ها در آمریکای اوایل دهه ۱۹۳۰، تورم مزمن در اغلب کشورهای جهان در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی، بی‌ثباتی پولی شدید سطح قیمت‌ها در آمریکای لاتین در قرن بیستم، همگی زمانی اتفاق افتاد که دولت‌ها از طریق نظام بانکی بر بازار پول مسلط شدند و دستورهای سیاسی را جایگزین سازوکار بازار کردند. تداوم پول دولتی و استفاده سیاسی از آن منجر به بی‌ثباتی اقتصادی، تورم، بیکاری و در نتیجه نارضایتی شدید عامه مردم شد، به‌طوری‌که سیاستمداران تحت فشار افکار عمومی ناگزیر از تغییر سیاست شدند و درصدد برآمدند تا با استقلال بخشیدن به بانک‌های مرکزی، مدیریت نظام پولی را تا حد امکان غیرسیاسی کنند. مقامات پولی موظف

شدند فارغ از ملاحظات سیاسی روزمره دولتمردان، به وظیفه اصلی نظام بانکی، یعنی حفظ ارزش پول و جلوگیری از نوسان‌های شدید سطح قیمت‌ها پای‌بند بمانند. سه دهه استقلال نسبی بانک‌های مرکزی، از سال‌های ۱۹۸۰ میلادی به این سو، دستاوردهای بزرگی در اغلب کشورهای جهان به همراه داشت. نرخ تورم‌های دو رقمی و بعضاً سه رقمی جای خود را به نرخ‌های تک‌رقمی و در مورد کشورهای پیشرفته صنعتی به نرخ‌های حدود ۱ تا ۳ درصدی داد. گرچه این دستاوردها با بازگشت به پول خصوصی و سیستم پایه طلا صورت نگرفت، لیکن آنچه مقامات پولی انجام دادند عبارت است از تنظیم حجم پول متناسب با میزان فعالیت‌های واقعی اقتصادی که در واقع چیزی جز پذیرفتن اصولی منطق سیستم پایه طلا نیست. البته نباید فراموش کرد که استقلال بانک مرکزی امری شکننده و واقعییتی برگشت‌پذیر است و تداوم آن نیازمند هوشیاری افکار عمومی و نظارت و کنترل وسوسه‌های دولتمردان در جهت استفاده ابزاری از پول دولتی است.

۱- از پول خصوصی تا پول دولتی

پول دولتی^۱ امروزه به‌قدری برای افکار عمومی و حتی اقتصاددانان و کارشناسان پولی بدیهی و طبیعی به‌نظر می‌رسد که تصور پول خصوصی و تفکر درباره آن به فراموشی سپرده شده است. واقعیت این است که منشاء پول، بازارهای خصوصی بوده و دولت در شکل‌گیری آن نقشی نداشته است. همچنانکه کارل منگر، اقتصاددانان اتریشی نشان داده، "پول را دولت اختراع نکرده است، پول محصول تصمیم قانونگذاران نیست. حتی تأیید مقامات سیاسی برای به‌وجود آمدن آن ضرورت ندارد". (تیمبرلیک، ۳۱۹) زمانی که کارل منگر این نظریه‌ها را مطرح کرد هنوز پول دولتی به اندازه امروز عالم‌گیر نشده بود، بی‌تردید اگر امروز زنده می‌بود از این تحول پول از یک پدیده کاملاً خصوصی به انحصار صرفاً دولتی شگفت زده می‌شد. به راستی چگونه است که پول به‌عنوان پدیده‌ای مربوط به بازارهای خصوصی و مستقل از هرگونه اقتدار حکومتی، با گذشت زمان، در همه جای دنیا به یک امر حکومتی تبدیل می‌شود و دولت‌ها از طریق بانک‌های مرکزی و خزانه‌داری حکومتی، عرضه پول ملی را در انحصار خود قرار می‌دهند و از نزدیک همه سیستم‌های پولی دنیا را تنظیم می‌کنند؟ ریچارد تیمبرلیک این تحول شگفت‌انگیز را "پارادوکس بزرگ پولی" می‌نامد. (تیمبرلیک، ۳۲۰) معمولاً به پارادوکس فوق این‌گونه پاسخ می‌دهند که دولت به‌منظور افزایش اطمینان و ثبات در سیستم‌های پولی است که دخالت می‌کند.

^۱ Fiat money

نخستین ابزار دولت برای انجام چنین کاری، همچنانکه منگر اشاره می‌کند، عبارت است از مهر تأییدزدن بر پولی که از قبل در جریان بود و تعیین آن به‌عنوان پول قانونی، به‌طوری‌که همه مجبور به پذیرفتن آن باشند. پرسش دوم این است که پول دولتی آیا واقعاً توانسته در همه جا و همه زمان‌ها اطمینان و ثبات را بر نظام‌های پولی مستولی کند یا برعکس، خود در بسیاری از موارد موجب بی‌ثباتی و آشفتگی شده است؟

در نظام‌های پولی خصوصی درگذشته، به‌طور طبیعی و خودجوش فلزات قیمتی به‌ویژه طلا، به‌عنوان پول کالایی، معاملات در بازارهای گوناگون را سامان می‌بخشید. رواج پول کاغذی در این نظام‌ها، عمدتاً به اعتبار تبدیل‌پذیری آن به طلا می‌توانست صورت گیرد. بر همین اساس بود که نظام پولی و بانکی پایه طلا به‌وجود آمد. یکی از ایرادهای مهمی که به سیستم پایه طلا گرفته‌اند، این است که در این سیستم مقدار پول در معرض تغییرات تصادفی است یا به سخن دیگر، حجم پول تابعی از یک متغیر مستقل یعنی مقدار طلای استخراج شده است. در واقع، عرضه و تقاضا در بازار طلا، مقدار پول و قدرت خرید آن را در سیستم پایه طلا معین می‌کند. مقدار عرضه و تقاضای طلا ممکن است در معرض تغییرات "تصادفی" باشد و به این ترتیب مقدار عرضه و قدرت خرید پول را تحت تأثیر قرار دهد. در سیستم پول دولتی کنونی، مقدار عرضه پول، در اختیار مقامات پولی (بانک مرکزی) است و تابعی از متغیر مستقل بیرونی مانند میزان استخراج طلا نیست. نکته مهم آن است که مقامات پولی، همواره فارغ از ملاحظات اداری و فشارهای سیاسی عمل نکرده و نمی‌کنند. حال پرسش اصلی آن است که در کدام سیستم مقدار و قدرت خرید پول سرنوشت بهتری پیدا کرده است؟

منتقدان نظام پولی پایه طلا اغلب به تأثیر زیانبار تلاطم در بازار طلا بر نظام پولی اشاره کرده‌اند. یکی از وقایع مورد تأکید در این خصوص، کشف گسترده معادن طلا در کالیفرنیا در اواسط سده نوزدهم است که در پی افزایش عرضه مقدار طلا، یک جریان تورمی در سطح قیمت‌ها طی سالیان بعد شکل گرفت. اما نکته‌ای که اغلب فراموش می‌شود این است که میزان تورم نسبت به آنچه که بعداً در نظام‌های پولی دولتی اتفاق افتاد، بسیار کمتر بود. در تورمی‌ترین سال‌های این دوران یعنی سال‌های ۱۸۴۹ تا ۱۸۵۷ میلادی، میانگین سالانه تورم در ایالات متحده حدود ۱/۵ درصد در سال بود. در زمان جنگ داخلی آمریکا، سیستم پایه طلا به حالت تعلیق درآمد، اما پس از برقراری دوباره آن پس از ۲۲ سال، قدرت خرید طلا افزایش اندکی پیدا کرد و در نتیجه سطح قیمت‌ها اندکی پایین‌تر آمده بود. این درحالی است که در دوره ۳۰ ساله پس از جنگ جهانی دوم، عرضه پول دولتی، نرخ‌های رشد سالانه بالاتر و در نتیجه نوسان‌ها

در سطح عمومی قیمت‌ها شدیدتر بوده است. این موضوع منحصر به اقتصاد ایالات متحده نیست، بررسی دوره‌های زمانی مختلف در کشورهای نمونه دیگر نشان می‌دهد که رشد پول و تورم در شرایط پول دولتی بیشتر از سیستم‌های پولی پایه طلا و نقره بوده است. نرخ تورم میانگین در سیستم پول دولتی، بدون درنظر گرفتن تورم‌های تا زنده^۱ که فقط در سیستم‌های پول دولتی اتفاق افتاده، ۹/۱۷ درصد در سال و برای سیستم پول کالایی ۱/۷۵ درصد برآورد شده است. در تمام کشورهای نمونه آماری، نرخ تورم در دوره حاکمیت سیستم پول دولتی بیشتر از نظام پایه طلا (کالایی) گزارش شده است. (وایت، ۳)

نقطه عطف مهم دیگری که برای تأیید نظام پولی دولتی و کنار گذاشتن سیستم پولی خصوصی و پایه طلا مورد تأکید قرار می‌گیرد، رکود بزرگ اقتصاد آمریکا است که در سال ۱۹۲۹ میلادی آغاز شد و در سال‌های آغازین دهه ۱۹۳۰ ادامه یافت. علت این رکود که سپس به بحران اقتصادی بزرگی تبدیل شد و موجب بیکاری گسترده‌ای گردید، اغلب به انقباض بزرگ پولی^۲ و سقوط سطح عمومی قیمت‌های ناشی از آن نسبت داده می‌شود. تقریباً بیشتر مورخان اقتصادی و بانکی بر این نکته تأکید می‌ورزند که سیستم فدرال رزرو و ایالات متحده که طبق قانون ۱۹۱۳ میلادی به وجود آمده بود، مسئولیت بزرگی در انقباض پولی و گسترش رکود به علت امتناع از عرضه پول داشت، لیکن در توضیح علت چنین رفتاری نه تنها اجماعی وجود ندارد، بلکه دیدگاه‌ها بسیار متفاوت و گاهی متناقض است. تصور رایج میان اقتصاددانان این است که نظام پایه طلا و انعطاف‌ناپذیری ذاتی آن دست مقامات پولی را برای حل بحران بسته بود. این تصور یکی از مبانی نظری مهم تشکیل نظام پولی دولتی و رها ساختن آن از قید و بند سیستم استاندارد طلا به معنای کلاسیک آن بود. در توجیه نظام بانکی دولتی این‌گونه استدلال می‌شود که اگر مقامات پولی اختیار کامل عرضه پول را داشته باشند بحران‌هایی همانند آنچه در سال‌های آغازین دهه ۱۹۳۰ در ایالات متحده اتفاق افتاد دیگر تکرار نمی‌شود و تصمیم‌گیران نظام پولی (بانک مرکزی) می‌توانند حجم پول را متناسب با نیازهای اقتصادی جامعه تنظیم کنند. اما واقعیت بسیار پیچیده‌تر از این تصویری است که اغلب در ذهن‌ها نقش بسته است.

واقعیت این است که آنچه در جریان سال‌های ۱۹۲۹ و ۱۹۳۰ میلادی و سال‌های بعد در ایالات متحده اتفاق افتاد ناشی از اعمال رویکرد خاص دولت حاکم بر سیستم فدرال رزرو بود

^۱ Hyper inflation

^۲ Great contraction

که به دکترین اسکناس واقعی^۱ معروف است و ربطی به ملاحظات مربوط به پای‌بندی به سیستم پایه طلا نداشت. براساس این دکترین، در سیستم پایه طلا، یک واحد پول (سکه) معادل مقدار معینی طلا است و ورود مقداری طلای جدید به سیستم پولی، منجر به افزایش قیمت‌های پولی می‌شود. برای خنثی کردن افزایش بالقوه قیمت، می‌توان به افزایش جریان ورودی کالاها، خدمات و سرمایه در جریان تولید متوسل شد. بسیاری از این تولیدات جدید به همراه و یا توسط وام‌های بانکی یعنی اسکناس‌های واقعی صورت می‌گیرد. اگر ارزش دلاری طلای پولی جدید و پول بانکی اضافی با ارزش پولی تولیدات اضافی کالاها و خدمات تطبیق کند، سطح میانگین قیمت‌های پولی به‌طور معقولی ثابت می‌ماند (تیمبرلیک، ۱۳۲۳). طبق منطق این دکترین، سیاست بانک مرکزی باید ناظر بر تأیید وام‌های صرفاً کوتاه‌مدت و دارای قابلیت بازپرداخت مطمئن باشد و از گسترش اعتبارات بلندمدت برای خرید سهام (سرمایه‌گذاری)، خرید زمین و مسکن و اوراق قرضه دولتی و نظایر آن جلوگیری کند. نظریه پردازان برجسته پولی اوایل قرن بیستم یعنی ویکسل، ایروینگ فیشر و لوید منیتز، دکترین اسکناس واقعی را مردود می‌دانستند لیکن برخی از اقتصاددانان جریان غالب، به‌ویژه مقامات پولی بر درستی آن تأکید می‌ورزیدند.

طرفداران دکترین اسکناس واقعی ظاهراً تشخیص نمی‌دادند که خلق پول طبق این نظریه با سیستم پایه طلا تفاوت اساسی دارد. در دکترین اسکناس واقعی، خلق پول براساس خوش‌بینی یا بدبینی بانکداران نسبت به تقاضاهای وام و ارزیابی تضمین بازپرداخت آن صورت می‌گیرد. آشکار است که اگر این ارزیابی‌های بیش از واقع خوش‌بینانه باشند، فرآیند تورمی به‌وجود می‌آید و اگر بیش از واقع بدبینانه باشند برعکس جریان ضدتورمی (کاهش سطح عمومی قیمت‌ها) ممکن است روی دهد. بی‌ثباتی قیمت‌ها و تولید، ذاتی این مدل از تعیین مقدار پول است، درحالی‌که پای‌بندی به نظام پایه طلا تضمین‌کننده ثبات در بلندمدت است و مانع از آن می‌شود که پول بیش از حد زیاد خلق شود. در واقع آنچه طی سال‌های ۱۹۲۹ تا ۱۹۳۰ میلادی اتفاق افتاد، این بود که در پی رونق کسب و کار و گسترش اعتبارات توسط بانک‌ها در اوایل سال‌های دهه ۱۹۲۰، سطح عمومی قیمت‌ها رو به افزایش نهاد و مقامات فدرال رزرو برای جلوگیری از تورم آتی، سیاست انقباضی را بر نظام بانکی اعمال کردند. برخلاف تصور رایج،

¹ Real bills doctrine

انقباض پولی بزرگ اوایل دهه ۱۹۳۰ ربطی به سیستم پایه طلا نداشت، بلکه اساساً ناشی از اعمال سیاست‌های مبتنی بر دکتین اسکناس واقعی بود.

زمانی که رکود سال ۱۹۲۹ آغاز شد، نگرانی مدیران فدرال رزرو و بسیاری از سیاستمداران، متوجه کیفیت وام‌های بانکی جاری بود. از نظر آن‌ها خلق اعتبارات جاری به‌اندازه کافی منطبق با دکتین اسکناس واقعی نبود. یعنی وام‌های زیادی صرف سفته بازی در بازار سهام می‌شد، تعداد وام‌های مسکن طولانی مدت زیاد بود و به‌علاوه بدهی دولتی نیز بیش از حد افزایش یافته بود. هیچ‌کدام از این‌ها از نوع اعتبارات کوتاه‌مدت و دارای قابلیت باز پرداخت اتوماتیک نبود و به تولید و بازاریابی تولیدات جاری کمک نمی‌کرد. بنابراین وام بانکی برای این مقاصد و حمایت بانک مرکزی از این ساختار بدهی، به‌عنوان اینکه تورمی و سفته بازانه است به‌طور وسیعی کنار گذاشته شد. فدرال رزرو پای‌بندی به سیستم پایه طلا را در سال‌های دهه ۱۹۲۰ میلادی عملاً کنار گذاشت و دکتین اسکناس واقعی را ملاک سیاستگذاری قرار داده بود. سیاست فدرال رزرو در سال‌های دهه ۱۹۳۰ ضد تورمی بود، درحالی‌که پای‌بندی سیستم پایه طلا در آن زمان ایجاب می‌کرد که سیاست انبساط پولی در پیش گرفته شود. اگر مطابق قواعد استاندارد طلا عمل می‌شد، جریان طلا حجم پول را به‌اندازه کافی افزایش می‌داد و انقباض پولی بزرگ اتفاق نمی‌افتاد و در نتیجه رکود بزرگ پیش نمی‌آمد (تیمبر لیک، ۳۲۵).

امکان دیگر برای جلوگیری از انقباض پولی بزرگ، اتخاذ سیاست‌های مبتنی بر نظریه مقداری پول به جای دکتین اسکناس واقعی بود که می‌توانست در عمل مکمل سیستم پایه طلای موجود آن زمان باشد. نظریه مقداری پول در آن زمان به‌اندازه کافی از نظر تئوریک و شواهد آماری در میان اقتصاددانان پذیرفته شده بود، لیکن فدرال رزرو زیر بار آن نمی‌رفت. زیرا مطابق اساسنامه سیستم فدرال رزرو (۱۹۱۳)، این نهاد مأموریت خود را به‌جای ایجاد ثبات در نظام پولی، تسهیل تجارت و کسب و کار می‌دانست. از اواخر سال‌های دهه ۱۹۳۰ تا سه دهه پس از جنگ جهانی دوم، غالب شدن سیاست‌های پولی کینزی موجب شد که در عمل نظریه مقداری پول و به طریق اولی، سیستم پایه طلا به‌عنوان نظریه‌های منسوخ به‌بوته فراموشی سپرده شوند و پول دولتی بر تمام نظام‌های بانکی و سیاست‌های پولی سیطره یابد. در افکار عمومی و نزد اغلب اقتصاددانان، معضل انقباض پولی و بحران اقتصادی بزرگ ناشی از آن (۳۳-۱۹۲۹) این‌گونه تلقی شد که همه گرفتاری‌ها ناشی از انعطاف ناپذیری سیستم پایه طلا از یک سو و رویکرد انفعالی مقامات پولی از سوی دیگر بوده است. از این‌رو راه‌حل در استقرار یک نظام بانکی متمرکز و تحت کنترل دولت (بانک مرکزی) با داشتن اختیار تام تنظیم میزان عرضه پول است.

این اندیشه به قدری بر فضای علمی آن زمان مسلط شده بود که اقتصاد دانی مانند هاپک که در همه زمینه‌ها از دولت دست‌کم طرفداری می‌کرد، در سال ۱۹۴۵ میلادی اظهار داشت که سیستم پولی باید تحت کنترل متمرکز دولتی باشد. البته او بعدها با ملاحظه عملکرد نظام پولی دولتی در دهه‌های پس از جنگ جهانی دوم، تغییر عقیده داد و به این نتیجه رسید که در یک جامعه واقعاً آزاد مبتنی بر اقتصاد رقابتی ناگزیر باید پول را غیردولتی کرد (ابلینگ، ۴-۱).

۲- نظام پولی پایه طلا و اهمیت آن در نظام بازار

پس از سال‌های طولانی، مباحث پولی در ایالات متحده به موضوع جدال‌های انتخاباتی ریاست جمهوری ۲۰۰۸ تبدیل شده است. بحران وام‌های مسکن و سقوط ارزش خارجی دلار، پرسش‌هایی را درباره عملکرد نظام بانکی برانگیخته است. در این میان پیشنهاد پایان دادن به پول دولتی و بازگشت به سیستم پایه طلا با حق نشر پول خصوصی مطرح شده است. برخی این سیستم را منسوخ، فاقد اهمیت نظری و عملی و حتی "دیوانگی" توصیف کرده‌اند، لیکن واقعیت این است که به‌رغم وجود برخی نقاط ضعف در آن، سیستم به‌عنوان یک گزینه سیاست پولی شایسته توجه جدی است. آلن گرینسپن که سال‌های طولانی ریاست بانک مرکزی آمریکا (فدرال رزرو) را عهده‌دار بود، از آغاز فعالیت خود به‌عنوان اقتصاددان، از طرفداران سرسخت نظام پایه طلا بود و در مقاله‌ای تحت عنوان "طلا و آزادی اقتصادی"، این سیستم را ضامن حفاظت از پس‌اندازهای مردم در برابر دست‌اندازی دولت از طریق تورم می‌دانست. به عقیده وی ترک سیستم پایه طلا راه را برای سوء استفاده دولتمردان از نظام بانکی به‌عنوان وسیله‌ای برای گسترش نامحدود اعتبارات و انتقال دارایی‌های مردم به دولت از طریق نشر اسکناس‌های بی‌پشتوانه واقعی باز کرده است. او در این مقاله تأکید می‌ورزد که کسری بودجه دولتی ترفندی برای مصادره ثروت‌ها است. "سیستم پایه طلا در برابر این ترفند موزیانه می‌ایستد و از حقوق مالکیت افراد حمایت می‌کند. بنابراین می‌توان دریافت که چرا دولتمداران نسبت به سیستم پایه طلا دشمنی می‌ورزند" (گرینسپن، ۵).

آلن گرینسپن هنگامی که ریاست فدرال رزرو را برعهده داشت، توصیه می‌کرد که برای کنترل عرضه پول دولتی باید از رفتار سطح قیمت‌ها در سیستم پایه طلا تقلید کرد. او در سال ۲۰۰۱ میلادی در پاسخ به پرسشی در کنگره ایالات متحده، اظهار داشت که تا زمانی که پول دولتی وجود دارد که عرضه آن موضوع قانون و مقررات و سرانجام تصمیمات سیاسی است، یک

بانک مرکزی با عملکرد مناسب عیناً همان کاری را باید انجام دهد که سیستم پایه طلا به خودی خود به وجود می‌آورد. دو سال بعد گرینسپن یادآور شد که تورم سال‌های ۱۹۷۰ را بانک‌های مرکزی ایجاد کردند، چرا که سیستم پایه طلایی وجود نداشت که آن‌ها را محدود کند، اما آن‌ها توانستند با یادگیری و تقلید از سیستم پایه طلا در خصوص محدود کردن رشد پول، تورم را کنترل کنند. وی معتقد است که سیستم پول دولتی همه جا به‌طور مرمز و اجتناب‌ناپذیر حامل تورم است و اظهار خوشحالی می‌کند که اکنون بانکداران مرکزی یاد گرفته‌اند که چگونه بسیاری از ویژگی‌های سیستم پایه طلا را شبیه‌سازی کنند، به‌طوری‌که سطح عمومی قیمت‌ها در عمل کنترل شود (وایت، ۵).

سیستم پایه طلا به معنی نظامی است که در آن واحد پولی با مقدار معینی از طلا تعریف می‌شود، مقدار طلایی که به‌عنوان وسیله پرداخت نهایی به‌کار می‌رود. در این سیستم نیازی نیست که حتماً سکه‌های طلا به‌عنوان پول جریان یابد. صادرکنندگان پول کاغذی و سپرده‌های دیداری که به‌طور معمول بانک‌های تجاری خصوصی هستند، پول‌های کاغذی خود را قابل تبدیل به طلا می‌کنند و سکه‌ها و شمش‌های طلا را به‌عنوان ذخیره‌ای برای بازپرداخت نقدی طلا به متقاضیان نگه می‌دارند. به علت الزام قراردادی بانک‌ها به تبدیل پول به طلا، حجم پول کاغذی و سپرده‌ها یعنی ابزارهای پرداخت روزانه متناسب با مقدار طلا تنظیم شود. همچنان‌که میلتون فریدمن می‌گوید، باید میان دو نوع سیستم پایه طلای واقعی و ساختگی تفاوت قایل شد. در سیستم پایه طلای واقعی، طلا به‌عنوان پول به‌کار گرفته می‌شود؛ لیکن در سیستم پایه طلای ساختگی، دولت قیمت طلا را در سطح ملی یا بین‌المللی معین می‌کند. به رغم شباهت ظاهری این دو سیستم، آن‌ها در واقع کاملاً متفاوتند، همچنان‌که قیمت بازار رقابتی با قیمت انحصارگر متفاوت است. سیستم پایه طلای واقعی کاملاً با اصول اقتصاد آزاد سازگار است، درحالی‌که سیستم پایه طلای ساختگی کاملاً در تضاد با چنین اصولی است. همکاری و ائتلاف میان بانکداران مرکزی و طرفداران برنامه‌ریزی متمرکز دولتی مؤید این تضاد است (فریدمن، ۲-۱).

فریدمن معتقد است که شناخت تمایز میان این دو سیستم واقعی و ساختگی پایه طلا برای عملکرد جامعه آزاد و مبتنی بر اقتصاد رقابتی اهمیت حیاتی دارد. او تأکید می‌ورزد که سواى جنگ، آنچه بیش از هر چیز اعتقاد عمومی به اصول اقتصاد آزاد را متزلزل ساخته، همین سیستم پایه طلای ساختگی بوده که در طول نیمه اول قرن بیستم به‌طور متناوب به‌عنوان سیستم پایه طلا بر نظام بانکی حاکم شده است. در سیستم پایه طلای واقعی، دولت هیچ محدودیتی برای مبادلات آزادانه طلا ایجاد نمی‌کند. طلا به‌عنوان پول کالایی مورد استفاده قرار

می‌گیرد و البته بانک‌ها می‌توانند پول کاغذی منتشر کنند و متعهد به نقدکردن آن برحسب طلا به مقدار معینی باشند. فریدمن می‌گوید این نوع سیستم پایه طلای واقعی حداقل از ۱۹۱۳ و یقیناً از ۱۹۳۴ میلادی در ایالات متحده منسوخ شده و جای خود را به سیستمی داده که در آن دولت قیمت طلا را معین می‌کند و بر معاملات آزادانه آن محدودیت اعمال می‌کند. در سیستم پایه طلای مصنوعی، قواعد بازار جای خود را به اراده و تصمیمات مقامات خزانه‌داری و بانک مرکزی می‌دهد و این برخلاف اصول بازار رقابتی است (فریدمن، ۴-۳).

از جمله دلایلی که برای دخالت بیشتر مقامات حکومتی در نظام پولی عنوان می‌کنند و در واقع به‌نوعی شکل‌گیری سیستم پایه طلای ساختگی را توجیه می‌نمایند، آثار زیانبار کاهش سطح قیمت‌ها^۱ است که به علت نبود طلای کافی به وجود می‌آید. اما نکته مهمی که اغلب فراموش می‌شود این است که کاهش سطح قیمت‌ها همیشه و الزاماً زیانبار نیست. اقتصاد ایالات متحده در فاصله سال‌های ۱۸۸۰ و ۱۹۰۰ میلادی طولانی‌ترین دوره کاهش سطح قیمت‌ها را تجربه کرد، لیکن این امر برای اقتصاد واقعی آمریکا نه تنها فاجعه بار نبود بلکه توأم با رشد و شکوفایی بی‌سابقه‌ای بود. سطح قیمت‌ها در این دو دهه به‌طور یکنواختی رو به کاهش گذاشت و در پایان دوره در مجموع ۱۰ درصد پایین آمد، اما تولید واقعی سرانه که در آغاز دوره معادل ۳,۳۷۹ دلار (به قیمت پایه سال ۲۰۰۰) بود در پایان دو دهه به ۴,۹۴۳ دلار افزایش یافت و رشد تولید واقعی سرانه به این ترتیب در کل دوره ۴۶ درصد رشد کرد. اقتصاددانان پولی میان دو نوع کاهش در سطح قیمت‌ها تمایز قایل هستند، بی‌ضرر و زیانبار. اولی ناشی از رشد سریع تولید محصولات نسبت به رشد پول است که در فاصله سال‌های ۱۸۸۰ تا ۱۹۰۰ در ایالات متحده اتفاق افتاد، اما دومی ناشی از کاهش پیش‌بینی نشده و ناگهانی در حجم پول است که در جریان انقباض بزرگ پولی (۳۳-۱۹۲۹) روی داد و مسئولیت آن، همچنانکه پیش از این اشاره شد، اساساً برعهده مقامات دولتی و سیستم فدرال رزرو بود و نه سیستم پایه طلای واقعی که عملاً کنار گذاشته شده بود. در سیستم پایه طلای واقعی می‌توان شاهد کاهش ملایم قیمت‌ها در دوره‌هایی بود که تولید کالاها سریع‌تر از مقدار طلا افزایش می‌یابد. قیمت‌ها به‌ویژه در خصوص کالاهایی کاهش می‌یابد که پیشرفت‌های فناوری در تولید آن‌ها صورت می‌گیرد، مانند نفت و فولاد در سال‌های پس از ۱۸۸۰ در ایالات متحده. در سیستم پول دولتی، بانک مرکزی می‌تواند آثار کاهش در قیمت‌های برخی کالاها را که ناشی از بهره‌وری بیشتر است با افزایش

¹ Deflation

حجم پول و بالابردن سایر قیمت‌ها جبران کند و به این ترتیب کاهش سطح قیمت‌ها را به‌طور میانگین از میان بر دارد. اما هیچ فایده اقتصادی در این کار نیست زیرا کاهش هزینه‌های تولید ناشی از افزایش بهره‌وری تأثیر منفی روی سرمایه‌گذاری ندارد (وایت، ۴). تأمل در ساختار و کارکرد نظام پایه طلای واقعی می‌تواند برای سیاستگذاری پولی مناسب حتی در نظام‌های پولی دولتی کمک کند.

۳- شکل‌گیری نظام بانکی در ایران

همان‌طوری که پیش از این اشاره شد، آنچه که امروز به‌عنوان عملیات بانکی شناخته می‌شود ابتدا ریشه در فعالیت‌های صراف‌ها داشته که فعالیت اصلی و اولیه آن‌ها تبدیل پول‌های کالایی (فلزی) مختلف و تسهیل مبادلات تجاری بود. صرافی در همه تمدن‌هایی که با تجارت سر و کار داشتند رواج داشت، لیکن تحول فعالیت آن‌ها به فعالیت‌هایی از نوع متفاوت و تبدیل‌شدن تدریجی آن‌ها به کسب و کار مدرنی که به آن بانکداری اطلاق می‌شود به اروپای دوران جدید بازمی‌گردد. در ایران نیز صرافی از دیرباز وجود داشته و هر دوره تاریخی که امنیت و آرامش در کشور برقرار شده و تجارت، به‌ویژه تجارت خارجی توسعه یافته، صرافی نیز اهمیت بیشتری پیدا کرده است. در دوران شکوفایی تجاری صفویه، بازار اصفهان یکی از بزرگترین مراکز صرافی دنیای آن زمان بود. اما پس از سقوط صفویه و آغاز دوره‌ای از ناامنی و آشفتگی در اوضاع سیاسی ایران، تجارت و به تبع آن صرافی نیز رو به افول نهاد. با برقراری نسبی آرامش و امنیت در کشور در دوران سلطنت نیم سده‌ای ناصرالدین شاه قاجار در ایران، تجارت و صرافی نیز جان تازه‌ای گرفت. در این دوران که آشنایی ایرانیان با دستاوردهای تمدنی غربی به‌طور جدی‌تری نسبت به گذشته آغاز شده بود، تجار ایرانی نیز اندک اندک در جریان روش‌های جدید تجارت و صرافی اروپایی قرار گرفتند و تلاش می‌کردند تا حد مقدور از آن‌ها بهره گیرند. پیش از رواج بانکداری مدرن در ایران، صراف‌ها بخش مهمی از نیازهای پولی معاملات در ایران را برآورده می‌ساختند. یکی از ابداعات مهم صرافی در ایران در نیمه سده نوزدهم میلادی، نشر سندی به‌نام "بیجک" بود. این سند را همانند اسناد مشابه آن در اروپا، پیش درآمد اولیه پول کاغذی (اسکناس) می‌توان به حساب آورد. "بیجک عبارت از سندی بود که صراف ضمن آن وصول مبلغی را اعلام داشته و به عده کوتاه یا اکثراً عندالمطالبه تعهد پرداخت می‌نمود و معمولاً در

مقابل بروات تسلیمی تجار صادر می‌شد و برحسب میزان معروفیت و اعتبار صراف، در بازار رواج می‌یافت" (بانک ملی ایران، ۲۱).

در اوضاع اقتصادی و پولی آن زمان، بیجک کارکرد تأثیرگذاری داشت و اسناد صرافی از این نوع در مراکز رونق بازرگانی مانند تبریز، اصفهان و شیراز رواج بسیاری داشت و بخش عمده معاملات بزرگ توسط آن‌ها انجام می‌گرفت. انتشار بیجک برای صرافان سود سرشاری به‌همراه داشت و باعث تقویت بنیه مالی آن‌ها می‌شد و در همان حال وسیله مهمی برای رفع تنگنای پولی در بازار بود و از آثار کمبود مسکوک پولی در جریان می‌کاست. آن‌گونه که لورینی، نویسنده ایتالیایی کتاب "ایران اقتصادی معاصر و مسئله پولی آن" (رم، ۱۹۰۰ میلادی)، گزارش کرده، در اواخر سده ۱۹ میلادی حدود ۶۰ درصد معاملات عمده در تبریز به‌وسیله بیجک انجام می‌گرفت (بانک ملی ایران، ۲۳). رواج این نوع اسناد که در واقع حکم نوعی اسکناس را داشت، به‌علت واگذاری امتیاز انحصاری بانک شاهنشاهی (۱۸۸۹ میلادی) در نشر اسکناس، ممنوع و متوقف شد.

نخستین بانک به معنای جدید آن در سال ۱۸۸۸ میلادی یعنی یک سال پیش از بانک شاهنشاهی در ایران آغاز به فعالیت کرد. این بانک بدون کسب امتیاز خاص و با نام بانک جدید شرق که مرکز آن در لندن بود آغاز به‌کار کرد. مقر اصلی بانک در تهران بود و به‌تدریج شعبه‌هایی در شهرهای بزرگ دایر کرد. این بانک به سپرده‌های شش‌ماهه ۴ درصد، به سپرده‌های یک‌ساله ۶ درصد، و برای حساب‌های جاری که برای اولین‌بار در ایران معمول شده بود، بهره‌ای معادل ۲/۵ درصد می‌پرداخت. این بهره موجب شد که افراد غیر بازرگان نیز در مدت کوتاهی با این‌گونه عملیات آشنا شوند و قسمتی از مبادلات با صدور چک انجام گیرد. بانک جدید شرق به صدور حواله‌های پنج قرانی بر عهده خزانه‌دار خود که به رؤیت قابل پرداخت بود، مبادرت ورزید. این حواله‌ها که برخلاف بیجک ارزش جزئی و محدود داشت و قابل استفاده در معاملات کوچک بود، برای خریدهای روزانه به‌کار می‌رفت و تا حدی رواج یافت (بانک ملی ایران، ۳۰). با آغاز فعالیت‌های این بانک، صراف‌های ایرانی با ماهیت جدید عملیات بانکی بیشتر آشنا شدند و درصدد رقابت با آن برآمدند. به عقیده لورینی، مؤسسات صرافی ایرانی به‌زودی به شرط اصلی موفقیت در این رقابت که مسلح شدن به فنون جدید بانکداری بود پی بردند و برای نیل به این مقصود، بانک جدید شرق کوتاه‌ترین راه را به آن‌ها نشان داده بود. "با توجه به اینکه ایرانیان کاملاً مهیای قبول تکنیک جدید بودند و نسبت به آن جمود و خشکی نداشتند، چنین به‌نظر می‌آید که صرافان ایرانی امکان و توانایی پیروزی را داشته‌اند و حتی ممکن بود، این رقابت

سبب توسعه و تکامل بانکداری در ایران بشود و در مدت کوتاهی پیشرفت‌های قابل ملاحظه‌ای نصیب صرافان ایرانی گرداند. ولی قبل از آنکه نتیجه قطعی و نهایی حاصل شود، امر مهمی حادث شد و حریفی بسیار نیرومند جانشین بانک جدید شرق شده و وارد عملیات گردید. این حریف بانک شاهنشاهی ایران بود که با امتیازات عدیده و اختیارات وسیع تشکیل و به فعالیت در ایران مشغول گردید "بانک ملی ایران، ۳۱).

بانک شاهنشاهی ایران در سال ۱۸۸۹ میلادی به موجب امتیازی که از سوی ناصرالدین شاه به بارون جولپوس دو رویتر، مؤسس خبرگذاری رویتر، اعطاء گردید، فعالیت خود را در ایران آغاز کرد. این بانک برخلاف بانک جدید شرق که از امتیاز خاصی برخوردار نبود، حق انحصاری نشر اسکناس را به خود اختصاص داد و چون طبق امتیازنامه، نگهداری حساب‌های خزانه دولت ایران نیز برعهده این بانک گذاشته شد، عملاً به بانک دولتی ایران تبدیل شد. "به این ترتیب بانک دولتی ایران، با تابعیت خارجی، با سرمایه‌های خصوصی خارجی، با مدیران خارجی و در خارج از کشور تشکیل شد. به عبارت دیگر، مؤسسه‌ای واحد با هدف‌ها و منظورهای متضاد حفظ منافع مادی و ملی صاحبان سهام و همچنین تأمین منافع عمومی ملت ایران به وجود آمد" (بانک ملی ایران، ۳۴). اعطای امتیاز انحصاری به یک بانک خارجی و اعمال محدودیت‌های فراوان فعالیت‌های صراف‌های ایرانی، اقتصاد ایران را از شکل‌گیری نظام بانکی داخلی و مستقل محروم کرد و امکان تبدیل شدن صرافی‌های بزرگ ایرانی را به نهادهای بانکی جدید از بین برد. تلاش‌های زیادی در جریان نهضت مشروطه (۱۹۰۶ میلادی) برای تأسیس بانک ملی ایران صورت گرفت، لیکن هیچ‌کدام به نتیجه نرسید. بانک ملی ایران سرانجام در سال ۱۳۰۷ شمسی (۱۹۲۸ میلادی) تأسیس شد و در سال ۱۳۰۹ شمسی (۱۹۳۰ میلادی) حق نشر اسکناس از سوی دولت ایران بازخرید شد و بانک شاهنشاهی پس از چهار دهه جنبه دولتی خود را از دست داد (بانک ملی ایران، ۴۳). کارنامه بانک شاهنشاهی ایران را اگر کاملاً سیاه ندانیم و حتی این فرض دور از ذهن را بپذیریم که این بانک صادقانه درصدد آشتی دادن منافع سهامداران خارجی خود و منافع ملی ایران بود یا به هر صورت به توسعه اقتصادی ایران کمک کرد (جونز، ۷۸) به هر حال نباید فراموش کنیم که قدرت انحصاری این بانک عملاً مانع شکل‌گیری خودجوش بانکداری خصوصی در ایران شد و این مسئله کوچکی نیست.

نخستین بانک با سرمایه ایرانی با نام "بانک پهلوی قشون" (بعدها بانک سپه) در سال ۱۳۰۴ شمسی تأسیس شد. این بانک که بخشی از سرمایه آن از محل وجوه صندوق بازنشستگی افسران و درجه داران ارتش تأمین شده بود، ناظر بر رفع نیازهای صاحب منصبان و افراد قشون

بود (ربیع، ۷۲). اما سه سال بعد (۱۳۰۷ شمسی) بانک ملی ایران با هدف کمک به پیشرفت "امر تجارت و فلاح و زراعت و صنعت" به عنوان یک بانک دولتی فراگیر، فعالیت خود را آغاز کرد. از سال ۱۳۰۹ شمسی انتشار اسکناس به انحصار این بانک ایرانی درآمد و از ابتدای سال ۱۳۱۱ اولین اسکناس‌های بانک انتشار یافت. از مرداد ماه سال ۱۳۱۷ علاوه بر عملیات بانکی وظایف مربوط به حفظ ارزش پول و موازنه ارزی، تنظیم اعتبارات کشور و نظارت بر فعالیت‌های سایر بانک‌ها و در واقع انجام وظایف بانک مرکزی و رهبری و هدایت اقتصادی کشور، به بانک ملی ایران واگذار شد (والی نژاد، ۲۲). با تشکیل بانک ملی ایران، بانک شاهنشاهی اهمیت خود را از دست داد و شعبه‌های آن به تدریج برچیده شد و به جای آن بانک‌های دولتی، خصوصی و مختلط ایرانی تأسیس شد. اولین بانک خصوصی با سرمایه ایرانی به نام بانک بازرگانی در سال ۱۳۲۸ آغاز به کار کرد. هدف این بانک که به صورت شرکت سهامی اداره می‌شد، تأمین مالی بازرگانان، حمایت از پیشه‌وران و صنایع غیرماشینی با پرداخت وام به تولیدکنندگان بود و در انواع فعالیت‌های بانکی نیز فعالیت می‌کرد (ربیع، ۸۵). تا سال ۱۳۵۷ شمسی حدود ۳۶ بانک جدید تأسیس شد. بانک‌های خصوصی پس از انقلاب اسلامی با حکم شورای انقلاب، ملی اعلام شدند و در پی آن بانک‌های کشور به صورت شش بانک تجاری، سه بانک تخصصی و بانک‌های استان در هم ادغام گردید (والی نژاد، ۲۲).

فعالیت‌های بانک ملی ایران به عنوان یک بانک تجاری در تضاد با وظایفی بود که به عنوان بانک مرکزی بر عهده آن گذاشته شده بود. از این رو لازم بود که وظایف مربوط به حفظ ارزش پول و تنظیم اعتبارات و نشر اسکناس و پول فلزی و اعمال نظارت بر نحوه عملیات بانک‌ها از این بانک منفک شود و همانند سایر کشورها به بانک مرکزی واگذار گردد. به این ترتیب بانک مرکزی مطابق "قانون بانکی و پولی کشور"، مصوب ۱۳۳۹، رسماً آغاز به کار کرد و کلیه فعالیت‌ها، وظایف و اختیارات ویژه بانکداری مرکزی از بانک ملی گرفته شد و به بانک مرکزی واگذار گردید (والی نژاد، ۲۷). از این تاریخ ایران در جرگه کشورهای درآمدی که نظام بانکی آن مبتنی بر بانکداری مرکزی است.

طبق ماده ۱۴ قانون بانکی و پولی ۱۳۳۹، امتیاز انتشار پول در انحصار دولت است و این امتیاز مطابق مقررات این قانون منحصرأ از طرف بانک مرکزی ایران بدون دخالت هیچ دستگاه دولتی یا خصوصی دیگری به اجرا گذارده می‌شود. براساس بند ۱ ماده ۲۸ همین قانون، "به منظور حفظ ارزش پول و تنظیم اعتبارات، مؤسسه مستقلی به نام بانک مرکزی ایران تشکیل می‌گردد که دارای حق انحصاری انتشار اسکناس و پول فلزی خواهد بود" (والی نژاد، ۲۸-۲۷). ابهام

موجود در این قانون به حق انحصاری دولت در نشر پول و رابطه آن با مؤسسه مستقلى به نام بانک مرکزی که دارای حق انحصاری انتشار اسکناس و پول فلزی است بر می‌گردد. این ابهام البته منحصر به قانون پولی و بانکی ایران نیست و در تمام کشورهایی که تلاش کرده‌اند بانک مرکزی به‌رغم دولتی بودن، مؤسسه‌ای مستقل از دولت باشد، وجود دارد.

با شکل‌گیری انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷ شمسی، سه تحول مهم در بانکداری ایران اتفاق افتاد، نخست دولتی شدن بانک‌ها، دوم ادغام آن‌ها و سوم تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا بود. دو اقدام اول در همان ماه‌های نخستین پس از انقلاب اسلامی از سوی شورای انقلاب صورت گرفت و اقدام سوم در سال ۱۳۶۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. به این ترتیب نظام بانکی کشور بیش از پیش دولتی‌تر شد و تنها از اواخر دهه ۱۳۷۰ بود که به بخش خصوصی اجازه تأسیس مؤسسات اعتباری و در آخر بانک داده شد. دولتی‌شدن کامل نظام بانکی در سال‌های پس از انقلاب نقش مؤثری در چیرگی هرچه بیشتر قوه مجریه (قدرت سیاسی حاکم) بر کل اقتصاد کشور داشت و مانند همه مؤسسات دولتی، بانک‌های دولتی نیز نتوانستند فعالیت‌های اقتصادی خود را به‌نحو مطلوبی از جهت بازار پولی سامان بخشند. بی‌گمان به‌علت ضعف بازار سرمایه متشکل در اقتصاد ما که بخشی از آن ناشی از قوانین مبهم و ناکارآمد در این خصوص است، بخش اعظم تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی ناگزیر بر دوش نظام بانکی نهاده شد و در نتیجه این نظام را از ماهیت پولی خود دور ساخت.

۴- پول و تورم

امروزه این موضوع که تورم در اصل یک پدیده پولی است یک اصل پذیرفته شده و مورد اجماع اکثریت اقتصاددانان است. به‌علاوه، بررسی‌های تجربی نشان می‌دهد که در اغلب جوامع، رابطه مستقیمی میان افزایش حجم پول و تورم وجود دارد. اما موضوع جالب توجه در پژوهش‌هایی که به تازگی صورت گرفته حاکی از این واقعیت است که همبستگی میان نرخ رشد انواع پول و تورم در نظام پول دولتی^۱ بیشتر از نظام پایه طلا (پول کالایی) بوده است. یافته‌های پژوهشی که رولنیک و وبر درباره پانزده کشور در دوره‌های زمانی طولانی حاکمیت نظام پول پایه کالایی و نظام پول دولتی انجام داده‌اند، گویای همبستگی بسیار زیاد میان رشد متغیرهای پولی (پول پایه قوی و نقدینگی) و نرخ تورم در وضعیت نظام پول دولتی است. این همبستگی در نظام پول

^۱ Fiat standards

کالایی نیز مشاهده می‌شود، لیکن شدت آن بسیار کمتر است (رولنیک و وبر، ۱۳۱۴). یافته‌های دیگر این تحقیق این است که میانگین رشد پول پایه قوی و نقدینگی حدود ۱۳ تا ۱۴ درصد در سال در نظام پول دولتی بوده، در حالی که این نسبت در نظام پولی کالایی حدود ۳ تا ۵ درصد بوده است. افزون بر این، در تمام پانزده کشور نمونه آماری، نرخ رشد پول زمانی که نظام پولی دولتی شده، بیشتر از زمانی بوده که نظام پولی پایه کالایی حاکم بوده است. نکته مهم دیگر در این ارتباط، میانگین نرخ تورم در بلندمدت است که این نرخ برای نظام‌های پولی دولتی ۹/۱۷ درصد در سال و برای سیستم‌های پول کالایی، ۱/۷۵ درصد برآورد شده است (رولنیک و وبر، ۱۳۱۷). توضیح پایین بودن نرخ رشد حجم پول و به تبع آن نرخ تورم در نظام‌های پولی یا به‌طور مشخص و عمده نظام پایه طلا نسبت به نظام پولی دولتی، چندان پیچیده نیست. در نظام پایه طلا، رشد پول پایه قوی یا پایه پولی، با محدودیت‌های تکنولوژیکی روبه‌رو است یا به سخن دیگر پایه پولی متغیری مستقل از اراده مقامات پولی است و بستگی به چگونگی استخراج، تولید و تجارت طلا دارد. این محدودیت یک مانع درونی و عینی برای افزایش حجم پول و نقدینگی ایجاد می‌کند، در صورتی که در سیستم پول دولتی این مانع درونی وجود ندارد و مقامات پولی به اراده و صلاح دید خود می‌توانند پایه پولی و تبع آن حجم نقدینگی را افزایش دهند. تجربه انقباض بزرگ پولی و در پی آن بحران بزرگ اقتصادی (۱۹۲۹-۱۹۳۳) و تصور اینکه این انقباض و بحران ناشی از کمبود عرضه پول به علت انعطاف ناپذیری سیستم پایه طلا صورت گرفته است، اقتصاددانان و تصمیم‌گیران پولی را به سمت سیاست‌های پولی انبساطی سوق داد. در چنین فضای فکری بود که کتاب معروف "نظریه عمومی" کینز در سال ۱۹۳۶ میلادی انتشار یافت و سیاست‌های پولی و مالی توصیه شده در آن مورد استقبال محافل دانشگاهی و کارشناسی قرار گرفت. براساس نظریه کینز کمبود تقاضای مؤثر علت اصلی رکود اقتصادی و بیکاری است و برای چاره‌جویی این معضلات، سیاست پولی می‌بایست انبساطی باشد تا با تشویق و تحریک هزینه‌های مصرفی خانوار و هزینه‌های سرمایه‌گذاری بنگاه‌ها، تقاضای کل افزایش یابد و رونق اقتصادی و اشتغال کامل حاصل شود. در چارچوب فکری کینزی مسئله تورم به یک مشکل ثانوی و جنبی تقلیل می‌یابد و حتی در مواردی وجود تورم ملایم برای بالا نگهداشتن سطح تقاضای مؤثر پیشنهاد می‌شود.

سیاست‌های انبساطی ممکن است در شرایط خاصی در کوتاه‌مدت موجب افزایش اشتغال شود لیکن تورم مزمن در بلندمدت نه تنها به اشتغال کمک نمی‌کند، بلکه برعکس به بیکاری دامن می‌زند. افزایش توأم تورم و بیکاری در سال‌های ۱۹۷۰ میلادی در اغلب کشورهای پیشرفته

دنیا، نادرستی نظریه کینزی را در بلندمدت آشکار ساخت. بررسی‌های تجربی که رابرت بارو بر اساس داده‌های صد کشور برای سال‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۰ میلادی در مورد ارتباط میان تورم و رشد اقتصادی انجام داده حاکی از وجود رابطه معکوس میان این دو متغیر است. یعنی در بلندمدت تورم بیشتر همراه است با نرخ رشد اقتصادی کمتر (بارو، ۱۹۹۶). در واقع از پایان دهه ۱۹۷۰ میلادی، بانک‌های مرکزی در اغلب کشورهای پیشرفته به این نتیجه رسیدند که باید در سیاست‌های عرضه پول آسان و ارزان بازنگری کنند، زیرا معلوم شد تورم ناشی از این‌گونه سیاست‌ها نه تنها به رشد اقتصادی و کاهش بیکاری کمکی نمی‌کند، بلکه بی‌ثباتی ناشی از تورم به عملکرد مناسب فعالان اقتصادی آسیب می‌رساند. در شرایط تورمی بازدهی واقعی دارایی‌ها کاهش می‌یابد و در نتیجه این کاهش رغبت به پس‌انداز کم شده و تمایل به وام‌گرفتن بیشتر می‌شود. افزایش تقاضا برای وام به معنای ورود متقاضیان با ریسک بالا به بازار است که موجب می‌شود که بانک‌ها در صورتی که نتوانند نرخ بهره را افزایش دهند، از تعداد وام‌هایشان بکاهند یا آن را سهمیه‌بندی کنند. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که فرایند تورمی به علت کاستن از میزان پس‌انداز (منابع بانک‌ها) و بدبین کردن بانک‌ها نسبت به سلامت تقاضاهای وام، اعتبارات قابل دسترسی برای تولید را کاهش می‌دهد و سرانجام رشد اقتصادی را پایین می‌آورد (بوید و چپ، ۱).

با جدی گرفتن نقش مخرب تورم در عملکرد اقتصادی، مقامات بانک‌های مرکزی در کشورهای پیشرفته دنیا و به تبع آن در بسیاری از دیگر کشورها، انضباط پولی، کنترل تورم و ثبات در قیمت‌ها را سرلوحه سیاست‌های پولی قرار دادند و برای نیل به این منظور استقلال بیشتری را از حوزه تصمیم‌گیری سیاسی درخواست کردند تا بتوانند از تبدیل شدن نظام بانکی به ابزاری برای حل مشکلات مالی دولت (کسری بودجه) جلوگیری کنند. کاهش چشمگیر تورم در دو دهه گذشته در بیشتر دنیا و افزایش نرخ رشد اقتصادی به دنبال آن، حاکی از موفقیت رویکرد جدید نسبت به سیاست‌های پولی و تورم است. در گذشته‌ای نه چندان دور تصور دنیایی با تورم پایین دست نیافتنی به نظر می‌رسید. تورم در بسیاری از کشورها به عنوان یک بیماری مزمن تلقی می‌شد و هراس از اینکه مقابله با آن ممکن است حال بیمار را وخیم‌تر کند به وجود آن تداوم می‌بخشید. این هراس اغلب موجب غفلت از این موضوع مهم می‌شد که چگونه تورم موجب تخصیص غیرکارای منابع شده و رشد اقتصادی را محدود می‌سازد، لیکن زمانی که سیاست‌گذاران سرانجام شهامت مقابله با تورم را پیدا کردند، به زودی دریافتند که سیاست‌های ضد

تورمی بسیار کم‌هزینه تر از آن چیزی بود که قبلاً تصور می‌شد. تصادفی نیست که پایین آمدن تورم در سطح دنیا با رشد شتابان اقتصاد جهانی در سال‌ها ۱۹۹۰ همراه شد.

آزادسازی اقتصادی و خصوصی‌سازی موتور محرکه رشد اقتصادی در چند دهه گذشته در اغلب کشورهای دنیا بوده است. اما این سیاست‌ها زمانی دستاوردهای پایداری ایجاد کردند که توانستند در عین حال توأم با ثبات در نظام پولی و کنترل تورم باشند. تجربه ترکیه در این خصوص بسیار روشن‌گر است. برنامه آزادسازی و اصلاحات گسترده اقتصادی در اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی بسیار مهم و اساسی بود، لیکن چون همراه با آن‌ها اصلاحات در نظام بانکی به اندازه کافی انجام نشد، اقتصاد کلان ترکیه در چنبر عدم تعادل‌های مزمن مالی و تورم شتابان گرفتار آمد. طی دو دهه پایانی قرن بیستم، نرخ تورم در ترکیه به‌طور متوسط ۶۰ درصد بود (کروگر، ۲۰۰۵). بحران‌های ناشی از بی‌ثباتی قیمت‌ها و تورم شدید در سال‌های آغازین سده بیست و یکم به اوج رسید و مردم ترکیه که از این وضعیت به تنگ آمده بودند، تمایل شدیدی برای انجام اصلاحات اساسی اقتصادی و یافتن راه‌حلی قطعی برای مشکلات، از خود نشان دادند. به این ترتیب انجام تحولات مهم و شجاعانه از سوی سیاست‌گذاران اقتصادی امکانپذیر شد. نتیجه اصلاحات برای خوشبین‌ترین ناظران هم غیرمنتظره بود. سیاست‌گذاری اقتصادی و به‌تبع آن اقتصاد ترکیه تحول یافت و موفقیت‌های بزرگی نصیب کشور شد. رشد تولید ناخالص ملی واقعی در سه سال پس از آغاز اصلاحات ۸ درصد و در سال سوم (۲۰۰۴) نزدیک به ۱۰ درصد شد. نرخ تورم که در سال ۲۰۰۱ به ۷۰ درصد در سال رسیده بود سه سال بعد به ۸ درصد در سال کاهش یافت. مهم‌ترین بخش راهبردی اصلاح اقتصادی، ایجاد انضباط مالی و کاستن از بدهی بخش عمومی بود که در سایه آن نسبت این بدهی به تولید ناخالص داخلی به‌اندازه ۳۰ واحد درصد در مدت سه سال کاهش یافت (کروگر، ۲۰۰۵، ۲-۳).

علت اصلی معضل تورم در ترکیه ریشه در عدم تعادل‌های مالی دولت داشت. بنابراین اصلاح سیاست‌های مالی شرط لازم برای حل این معضل بود. اما در این میان استقلال بانک مرکزی نیز برای ایجاد انضباط پولی به‌همان میزان اهمیت داشت و بدون آن موفقیت در کنترل تورم نمی‌توانست به‌دست آید. واقعیت این است که اصلاحات در نظام بانکی و آزادسازی و رقابتی کردن آن از همان سال‌های ۱۹۸۰ آغاز شده بود، لیکن این اصلاحات مانع از بروز تورم‌های شدید طی دو دهه پایانی قرن بیستم نشد. ترکیه زمانی توانست واقعاً بر مشکل تورم فائق آید که بانک مرکزی استقلال یافت. این موضوع در خصوص کشور شیلی نیز کاملاً قابل مشاهده است. نرخ تورم در این کشور در سال‌های ۱۹۷۰ به بیش از ۵۰۰ درصد رسیده بود که با

جداکردن سیاست‌های پولی از جریان‌های سیاسی و سرانجام استقلال یافتن بانک مرکزی شیلی در سال ۱۹۸۹ میلادی، به‌طور چشمگیری کنترل شد و در سال‌های آغازین قرن بیست و یکم به کمتر از ۵ درصد کاهش یافت (کروگر، ۲۰۰۷، ۲۷).

نکته مهمی که در این باره نباید از نظر دور داشت این است که صرف استقلال بانک مرکزی از جهت قانونی و سیاسی، برای کنترل تورم و ایجاد ثبات در نظام قیمت‌ها کافی نیست. این استقلال در حقیقت وسیله‌ای برای اعمال سیاست‌های پولی درست و کنترل حجم نقدینگی به دور از فشارهای سیاسی است. همچنانکه پیش از این اشاره شد، گرینسپن معتقد بود که موفقیت بانک مرکزی در ایجاد ثبات در قیمت‌های پولی، در گرو شبیه‌سازی نظام پولی پایه طلا است. به این معنا که مقامات پولی باید تلاش کنند که مقدار پایه پولی دچار نوسان‌های شدید نشود، در نتیجه افزایش حجم پول براساس نیازهای اقتصاد واقعی تنظیم گردد و نه اراده سیاستمداران برای حل معضلات مالی خود. امتیاز بزرگ نظام پولی پایه طلا این بود که در آن پایه پولی یک واقعیت عینی مربوط به بازارهای خصوصی بود، درحالی‌که در نظام پولی دولتی، پایه پولی اسکناس و مسکوکی است که به اراده مقامات پولی تولید می‌شود و ارتباطی به نظام بازار خصوصی ندارد. به سخن دیگر، اینجا عرضه پول یک متغیر مستقل از نظام بازار خصوصی است و تابعی از اراده تصمیم‌گیران سیاسی یا تکنوکرات‌ها است. بنابراین خطر بازگشت به تصمیمات سیاسی و غیرکارشناسانه همیشه وجود دارد، مگر اینکه قید و بندها و قواعد قانونی بلندمدتی اندیشه شود که مقامات پولی حتی در چارچوب بانک مرکزی مستقل، نتوانند از آن عدول کنند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نظام بانکی مدرن ایران از همان ابتدا براساس اراده و تحت کنترل قدرت سیاسی حاکم شکل گرفت. گرچه در سال‌های پیش از انقلاب اسلامی، بانک‌های خصوصی نسبتاً زیادی در کشور ما فعالیت می‌کردند، لیکن در هر صورت نظام بانکی تحت کنترل بانک مرکزی کاملاً دولت ساخته بود. به‌رغم اینکه سیستم پولی ایران از زمان تأسیس بانک شاهنشاهی به‌عنوان بانک دولتی، پایه طلا اعلام شده بود و بعدها که بانک ملی و سپس بانک مرکزی جایگزین این بانک شدند همان سیستم پایه طلا را طبق قانون حفظ کردند، اما در عمل نظام پایه طلای ما از نوع ساختگی (به تعریف فریدمن) بود و نه واقعی، یعنی هر زمان که دولت‌ها اراده می‌کردند قیمت طلا و برابری آن را با پول ملی تغییر می‌دادند و تبدیل‌پذیری پول کاغذی به طلا عملاً

انجام نمی‌شد. طبق قانون پولی و بانکی سال ۱۳۵۱ شمسی، ریال به‌عنوان واحد پول ایران با مقدار طلای معینی تعریف شده است، لیکن در همان قانون تصریح شده است که تعهد بانک مرکزی در برابر مردم باز پرداخت پول‌های خود بانک است و نه طلا! در هر صورت، بررسی وضعیت تورم در سال‌های پیش از انقلاب نشان می‌دهد: در سال‌هایی که استقلال نسبی کارشناسان و سیاستگذاران اقتصادی و پولی رعایت شده، نظام بازار از ثبات قیمت‌ها برخوردار شده است و هر زمان که اراده سیاسی و دیدگاه‌های غیرکارشناسانه حاکم شده نظام قیمت‌ها دچار نوسان‌های شدید و تورم شده است. دهه ۱۳۴۰ شمسی در کشور ما درخشان‌ترین دوره از جهت ثبات قیمت‌ها و نیز رشد اقتصادی به‌حساب می‌آید. نرخ تورم در این دوره تکرریمی و در بیشتر سال‌ها کمتر از ۲ درصد بوده است، حال آنکه وضعیت در دهه ۱۳۵۰، که درآمدهای نفتی افزایش می‌یابد و رویکردهای سیاسی بر رویکردهای کارشناسانه حاکم می‌شود، کاملاً متفاوت است و قیمت‌ها دچار بی‌ثباتی شدید و تورم چشمگیر می‌شوند. در این دوره نرخ تورم دو رقمی شده و در سال ۱۳۵۶ به بالاترین سطح خود یعنی ۲۵ درصد می‌رسد.

در سال‌های پس از انقلاب اسلامی دگرگونی‌های بسیاری در قوانین و مقررات و به‌طور کلی در نظام بانکی کشور صورت گرفته است، لیکن هیچ‌کدام از این‌ها در جهت استقلال بخشیدن به بدنه کارشناسی و سیاستگذاری پولی (بانک مرکزی) انجام نمی‌شود. بانک مرکزی در عمل به‌عنوان زیرمجموعه‌ای از نهادهای وابسته به دولت و مجری دستورات حکومتی تلقی می‌گردد. توفیق نداشتن بانک مرکزی در کنترل حجم نقدینگی و تحقق نیافتن سیستماتیک هدفگذاری‌های برنامه‌های پنج ساله در این خصوص اساساً علتی جز تبدیل شدن نظام بانکی به ابزاری برای حل مشکلات مالی دولت ندارد. واقعیت این است که هدف اصلی بانک مرکزی در ایران، همانند همه جای دنیا، ایجاد ثبات در نظام قیمت‌ها و حفظ ارزش پول (کنترل تورم) است. اما دستیابی به این هدف سال‌های طولانی است که امکانپذیر نشده است. منطقی‌ترین راه برای رسیدن به این هدف استقلال بخشیدن به بانک مرکزی از طریق تمهیدات قانونی و سازمانی کارآمدی است که بتواند از تبدیل شدن این نهاد به ابزار قدرت سیاستمداران جلوگیری کند. تنها در این صورت است که می‌توان انتظار داشت مقامات پولی بتوانند با اختیار کافی و با تکیه بر رویکرد علمی و کارشناسانه عمل کنند و به اهداف گرانقدر ثبات قیمت‌ها و حفظ ارزش پول تحقق بخشند.

کتاب‌نامه

الف. فارسی

بانک ملی ایران: *تاریخ سی ساله بانک ملی ایران*، ۱۳۰۷ تا ۱۳۳۷، ۱۳۳۸.

ربیعی رودسری، منیژه: *بانک و بانکداری در ایران*، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، تهران، ۱۳۸۴.

والی نژاد، مرتضی: *مجموعه قوانین و مقررات بانکی*، مرکز آموزش بانکداری، تهران، ۱۳۶۸.

ب. انگلیسی

Barro, Robert: *Inflation and Economic Growth*, Bank of England Quarterly Bulletin, 1995.

Boyd, J.H. and Champ, B.: *Inflation, Banking and Economic Growth*, Federal Reserve Bank of Cleveland, 2006.

Ebling, Richard: *Monetary Central Planning and the State*, part 32: F. Hayek and the Case for Denationalization of money, 1999, www.fff.org/freedom

Friedman, Milton: *Real and Pseudo Gold Standards*, The Journal of Law and Economics, vol. 4, act. University of Chicago, 1961, www.Joecobb.com

Greenspan, Alan: Gold and Economic Freedom, 1967, www.usagold.com

Jones, Geoffery: *The Imperial Bank of Iran and Iranian Economic Development*, 1890 – 1952, 1987. www.h-net.org

Krueger, Anne: *Monetary Policy under Inflation Targeting*, 2007, www.becentral.cl

Krueger, Anne: *Turkey's Economy: A Future Full of Promise*, IMF Speech, 2005.

Rolnik, A.J. and Weber, W.E: *Money, Inflation, and Output under Fiat and Commodity Standards*, Journal of political Economy, vol. 105, No. 6, 1997.

Timberlake, Richard: *Evolution of central banking*, Cato Journal, vol. 23, No. 2, 2003.

White, Lawrence: *Is the Gold Standard Still the Gold Standard among Monetary System?* Cato briefing papers, No.100,2007.