



RESEARCH ARTICLE

Historical Implications of Path Dependence In The Institutional Arrangements of Iran's Monetary Policy

Hajar Asghari Zargarabadi^{1*}, Farshad Momeni²

1. Ph.D Student of Economic, Faculty of Economics, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

*Corresponding Author's Email: Hajar_asghari@atu.ac.ir

2. Professor of Economic, Faculty of Economics, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

Email: f.momeni@atu.ac.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2025.102506>

Received: 27 January 2025

Accepted: 8 April 2025

ABSTRACT

This article analyzes the recurrence of similar issues in Iran's monetary and banking policy-making since the establishment of the Central Bank. Utilizing the theory of Institutionalism and the concept of Path Dependency, the research assesses the persistence of problems such as inflation, budget deficit, and fiscal indiscipline in Iran from the 1960s to the conclusion of the 11th government of the Islamic Republic. The objective of this study is to demonstrate how Iran's institutional framework has contributed to the perpetuation of these challenges in the realm of monetary policy formulation. The findings of this study are derived from a content analysis of the memoirs and interviews of economic agents. The central hypothesis of This article posits that the generation of unproductive rents through inefficient institutions serves as the primary catalyst for path dependence in Iran's political economy. This research delves into the manner in which this dependence influences the recurrence of economic crises and the process of policy-making in Iran.

Keywords: Institutionalism, Path Dependency, Central Bank, Monetary Policy, Central Banking.

Citation: Asghari Zargarabadi, Hajar; Momeni, Farshad (2025). Historical Implications of Path Dependence In The Institutional Arrangements of Iran's Monetary Policy. *Iranian Journal of Public Policy*, 11 (2), 49-65.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2025.102506>

Published by University of Tehran.



This Work Is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)



مقاله پژوهشی

دلالت‌های تاریخی وابستگی به مسیر در ترتیبات نهادی سیاستگذاری پولی ایران (۱۴۰۰-۱۳۳۸)

هاجر اصغری زرگرآبادی^{۱*}، فرشاد مومنی^۲

۱. دانشجوی دکتری اقتصاد، دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

* رایانامه نویسنده مسئول: Hajar_asghari@atu.ac.ir

۲. استاد اقتصاد، دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

رایانامه: f.momeni@atu.ac.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2025.102506>

تاریخ دریافت: ۸ بهمن ۱۴۰۳
تاریخ پذیرش: ۱۹ فروردین ۱۴۰۴

چکیده

این مقاله به تحلیل بازتولید مسائل مشابه در سیاستگذاری پولی و بانکی ایران از زمان تأسیس بانک مرکزی می‌پردازد. با استفاده از نظریه نهادگرایی و مفهوم «وابستگی به مسیر»، پژوهش به ارزیابی روند تداوم مشکلاتی مانند تورم، کسری بودجه و بی‌انضباطی مالی در ایران از دهه ۱۳۴۰ تا پایان دولت یازدهم جمهوری اسلامی می‌پردازد. هدف این است که نشان داده شود چگونه ساختار نهادی ایران باعث بازتولید مشکلات مشابه در سیاستگذاری پولی شده است. یافته‌ها از تحلیل محتوای خاطرات کارگزاران اقتصادی و مصاحبه‌های آنان استخراج شده است. فرضیه اصلی مقاله این است که ایجاد رانت غیرمولد از طریق نهادهای ناکارآمد، عامل اصلی وابستگی به مسیر در اقتصاد سیاسی ایران است. این پژوهش به بررسی چگونگی تأثیر این وابستگی بر بازتولید بحران‌های اقتصادی و سیاستگذاری در ایران می‌پردازد.

واژگان کلیدی: نهادگرایی، وابستگی به مسیر طی شده، بانک مرکزی، سیاستگذاری پولی، بانکداری مرکزی.

استناد: اصغری زرگرآبادی، هاجر؛ مومنی، فرشاد (۱۴۰۴). دلالت‌های تاریخی وابستگی به مسیر در ترتیبات نهادی سیاستگذاری پولی ایران (۱۳۳۸-۱۴۰۰). فصلنامه سیاستگذاری عمومی، ۱۱ (۲)، ۶۵-۴۹.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2025.102506>



ناشر: دانشگاه تهران.

مقدمه

مسئله اصلی این مقاله ارائه دلالت‌های تاریخی در خصوص وجود وابستگی به مسیر طی شده در ترتیبات نهادی سیاست‌گذاری پولی کشور است. اهمیت و ضرورت پرداختن به این موضوع از آن جهت است که هر مطالعه و تحقیقی که با هدف درک و دریافت مسائل اقتصاد ایران و در پی آن شناسایی راهکارهای برون‌رفت از شرایط فعلی و در سطح بالاتر، بهبود آن، آغاز گردد بیش از هر چیز نیاز به مطالعه و بررسی تاریخی دارد. شناخت این زمینه‌ها در سیاست‌گذاری در حوزه‌های سیاست‌های پولی از آن جهت اهمیت دارد که شکست در سیاست‌های پولی زمینه شکست در دیگر سیاست‌های اقتصادی را نیز تقویت کرده و در نهایت منجر به از بین رفتن زمینه‌های دستیابی به توسعه اقتصادی می‌گردد.

مبانی نظری

اگر نهادها و تاریخ اهمیت پیدا کنند، منبع جدیدی برای بحث‌های توسعه و عدم توسعه شکل می‌گیرد که با پیگیری تاریخی آن، وضعیت فعلی روشن می‌شود. رویکرد نهادی به تاریخ برای شناخت نهادهای امروزی و مفهوم وابستگی به مسیر طی شده اهمیت دارد. هر گام در مسیری مشخص، پیامدهایی را به همراه دارد که جذابیت مسیر را افزایش می‌دهد و تأثیرات انباشته می‌شوند و چرخه نیرومندی از فعالیت خودتقویت‌شونده ایجاد می‌کنند. از طریق بسط ارتباطات، واحدهای ناموفق می‌توانند به دو گروه معرفت دست یابند: رموز موفقیت موفق‌ها و دلایل شکست ناموفق‌ها. این دو گروه معرفت به مسئله «وابستگی به مسیر طی شده» مرتبط هستند و آن را به عنوان «کلید فهم تحلیلی تغییرات اقتصادی بلندمدت» در نظر می‌گیرند (North, 2013: 177). نظریه نئوکلاسیک زمان را در تحلیل‌های خود نادیده می‌گیرد و بر تعادل تأکید می‌کند (Pierson, 2015: 17). وابستگی به مسیر بیانگر آن است که انتخاب‌های آینده بازیگران به دلیل انتخاب‌های قبلی محدود می‌شود و به مفهوم «قفل شدن» اشاره دارد. این پدیده به معنای تمرکز بر پویایی‌های خودتقویت‌شونده در یک نظام اقتصادی و سیاسی است. وابستگی به مسیر اهمیت دارد زیرا نهادها بازدهی صعودی پیدا می‌کنند و هزینه فرصت تغییرات اصلاحی افزایش می‌یابد.

مفهوم وابستگی به مسیر

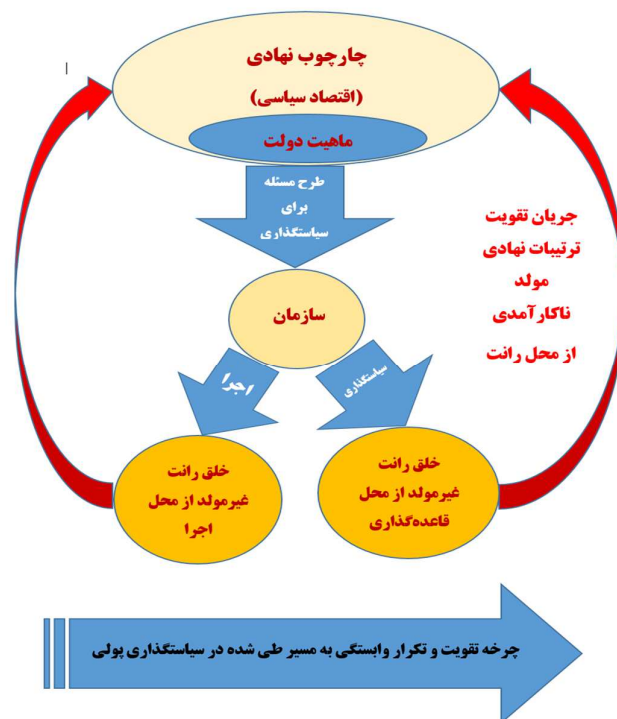
اگر نهادها و تاریخ اهمیت پیدا کنند، منبع جدیدی برای بحث‌های توسعه و عدم توسعه شکل می‌گیرد که با پیگیری تاریخی آن، وضعیت فعلی روشن می‌شود. رویکرد نهادی به تاریخ برای شناخت نهادهای امروزی و مفهوم وابستگی به مسیر طی شده اهمیت دارد. هر گام در مسیری مشخص، پیامدهایی را به همراه دارد که جذابیت مسیر را افزایش می‌دهد و تأثیرات انباشته می‌شوند و چرخه نیرومندی از فعالیت خودتقویت‌شونده ایجاد می‌کنند. از طریق بسط ارتباطات، واحدهای ناموفق می‌توانند به دو گروه معرفت دست یابند: رموز موفقیت موفق‌ها و دلایل شکست ناموفق‌ها. این دو گروه معرفت به مسئله «وابستگی به مسیر طی شده» مرتبط هستند و آن را به عنوان «کلید فهم تحلیلی تغییرات اقتصادی بلندمدت» در نظر می‌گیرند (North, 2013: 177). نظریه نئوکلاسیک زمان را در تحلیل‌های خود نادیده می‌گیرد و بر تعادل تأکید می‌کند (Pierson, 2015: 17). وابستگی به مسیر بیانگر آن است که انتخاب‌های آینده بازیگران به دلیل انتخاب‌های قبلی محدود می‌شود و به مفهوم «قفل شدن» اشاره دارد. این پدیده به معنای تمرکز بر پویایی‌های خودتقویت‌شونده در یک نظام اقتصادی و سیاسی است. وابستگی به مسیر اهمیت دارد زیرا نهادها بازدهی صعودی پیدا می‌کنند و هزینه فرصت تغییرات اصلاحی افزایش می‌یابد. مبنای ایده وابستگی به مسیر، ایجاد ابزاری برای درک ریشه‌های توسعه‌نیافتگی در ساختارهای اقتصادی است. برای فهم بهتر، نیاز به تفکیک میان متغیرهای کلان و توسعه وجود دارد. این مهم در رویکرد نهادگرایی و پیوند آن با تاریخ به وضوح مشخص می‌شود. پیرسون عوامل دشوارکننده بازنگری‌های نهادی را شامل مشکلات هماهنگی، غیرجذاب شدن تطابق یافته‌ها، پذیرش تعهدات زیاد، و انباشت تعهدات می‌داند (Pierson, 2015: 244-245). پژوهش‌های تاریخی در عملکرد اقتصادی دولت‌ها مهم است زیرا تکرار مسائل و وقایع را

نشان می‌دهد. تغییر نهادی به‌طور تاریخی مقید است و تصمیمات امروز بر آینده اثر می‌گذارد. وابستگی به مسیر نشان‌دهنده این است که هر پیامد در زمان حال محصول رخدادهای گذشته است. تفکر در خصوص نقش زمان در نهادگرایی تاریخی، چهار مفهوم کلیدی را به هم پیوند می‌زند: نهادها، سازمان‌ها، ترتیبات نهادی و وابستگی به مسیر. نهادها قوانین و قواعد را شکل می‌دهند و سازمان‌ها اجرا می‌کنند. اگر سازمان‌ها به توزیع رانت بپردازند، نهادها در حفظ سهم خود از رانت‌های سیاسی و اقتصادی تلاش می‌کنند. بنابراین، وابستگی به مسیر در یک ساختار نهادی مشاهده می‌شود. وابستگی به مسیر در سه سطح تحلیل می‌شود: - وابستگی به مسیر درجه اول: در این نوع از وابستگی به مسیر، محققان شرایط گذشته و تصمیمات موجود را بر انتخاب‌های آتی اثرگذار و ماندگار می‌دانند اما این اثرات را مولد و منشا ناکارآمدی ضمنی نمی‌دانند. - وابستگی به مسیر درجه دوم: در این سطح از وابستگی، ماندگاری تصمیم‌ها و شرایط گذشته به نحوی است که هر نوع تغییر، هزینه بالایی ایجاد می‌کند. - وابستگی به مسیر درجه سوم: در این نوع از وابستگی به مسیر طی شده، هر چند تصمیمات و شرایط گذشته منجر به خروجی ناکارآمد می‌گردد اما این ناکارآمدی به اصطلاح ویلیامسون «چاره‌پذیر» است؛ به این معنا که امکان پیشنهاد تمهیداتی برای دستیابی به خروجی و ستانده مطلوب وجود دارد (Liebowitz & Margolis, 2007: 18). مسئله وابستگی به مسیر در شکل‌گیری ساختار نهادها و سازمان‌ها نیز مرتبط است. ثبات نهادی با ساختارهای قابل فهم و مشروع حاصل می‌شود. فرآیندهای خودتقویت‌شونده باید به‌عنوان وابسته به مسیر طبقه‌بندی شوند. در نهایت، درک سازوکارهای وابستگی به مسیر در بستر نهادهای سیاستگذار اقتصادی اهمیت دارد و می‌تواند به اصلاحات بنیادین و بلندمدت منجر شود.

مدل نظری

مطالعه دلالت‌های تاریخی وابستگی به مسیر طی شده در مسیر سیاستگذاری‌های پولی در قلب مثلی قرار می‌گیرد که در یک ضلع خود بانک مرکزی را به عنوان یک نهاد اقتصادی در دو ساحت قانونگذار و مجری می‌بیند، در ضلع دوم نقش و جایگاه سیاستگذار اقتصادی را برجسته می‌داند، در سومین ضلع به نقش بانکداری مرکزی در قلب سیاست‌های اقتصادی نظر دارد و در نهایت رویکرد وابستگی به مسیر طی شده در نقش ریلی است که این سه مفهوم را به یکدیگر متصل کرده و به گشایش مسئله تکرار چالش‌های پیش روی سیاستگذار می‌پردازد. بر اساس تعریف کلاسیک اقتصادی «رانت عبارت است از دسترسی قانونی یا غیرقانونی به منابع مالی و کسب ثروت بدون اینکه هیچ‌گونه تولیدی صورت گیرد». شومپیتر در اثر جریان‌ساز خود، نظریه توسعه اقتصادی، به تفکیک دو نوع کلی از رانت یعنی «رانت مولد» و «رانت غیرمولد» پرداخته است. در نظریه شومپیتر این تفکیک، کلید اصلی توضیح فرآیند دسترسی به توسعه است به نحوی که وی بر این موضوع تأکید دارد که در جریان توسعه در حقیقت رانت‌های مولد در قالب فعالیت‌های جدیدی که تحت عنوان «خروجی کارآفرینان» معمولاً یاد می‌شود، موجب از بین رفتن جریان‌های اقتصادی غیرمولد قبلی شده و در ضمن این بازآفرینی در واقع «تخریب خلاق» صورت می‌گیرد. باید در نظر داشت که از منظر نهادگرایی هیچ عنصری به اندازه دسترسی به سازمان نمی‌تواند خالق رانت باشد. حال اگر این رانت، غیرمولد باشد، منافع حاصل از آن منجر به تقویت چارچوب نهادی‌ای می‌گردد که آن سازمان را شکل داده است. در این مدل بانک مرکزی در جایگاه نهاد قانونگذار به طرح و تصویب راهکار برای مسائل پیش روی خود می‌پردازد و در مرحله بعد، در نقش سازمان به اجرای مفاد آن مصوبات دست می‌زند. لذا رانت حاصل از این جریان «رانت غیرمولد» است. رانت غیرمولد در جریان نظام سیاستگذاری نه تنها منجر به حل مسئله نمی‌شود بلکه منجر به «حذف» و «ستیز» می‌گردد. این چرخه تا آنجا پیش می‌رود که سیاستگذار هیچ سیاستی که منافی رانت خود باشد را به تصویب و اجرا نمی‌رساند، لذا جایگاه سازمان در ترتیبات نهادی سیاستگذاری تقویت می‌شود و از همین مجرا، هیچ‌گاه جریان سیاستگذاری با هدف حل مسئله پیش نمی‌رود؛ در نتیجه مسئله در بازه‌های زمانی دیگری مجدداً جلوه کرده و در دستور کار نظام سیاستگذاری قرار می‌گیرد. همین تکرار که نمود وابستگی مسیر سیاستگذاری به مسیر طی شده قبلی، یعنی «دستورکارهای تعیین‌کننده سازمان‌های ناکارآمد» و «دسترسی آنها به رانت‌های غیرمولد» است، قفل‌های تاریخی

توسعه نیافتگی را عیان می‌سازد. مکانیزم فوق‌الذکر مادامی که ترتیبات نهادی به عنوان چارچوب بالاتر از طریق رانت‌های غیرمولد حاصل از فعالیت سازمان ناکارآمد تقویت می‌گردد، در شکل یک قفل تاریخی در مسیر سیاستگذاری ظاهر شده و نظر به هزینه‌های وارد شده به نظام سیاستگذاری، مقاومت نسبت به تغییر به تناسب رانت‌های ایجاد شده و در نهایت آگاهی سیاستگذاران نسبت به عواقب تصمیمات، وابستگی به مسیر ایجاد شده در قالب نظام تصمیم‌گیر پولی و بانکی ایران را در سطح وابستگی به مسیر درجه سوم نشان می‌دهد، که همانگونه که در بخش قبل ذکر شد، با وجود ناکارآمدی تصمیمات خروجی، چاره‌پذیر می‌باشد. در حقیقت، نکته محوری مقاله توجه به مفهوم «وابستگی به مسیر طی شده» و درک اثر آن در توسعه نیافتگی سیاستگذاری‌های پولی و مالی و در ادامه، توجه دادن محققین این عرصه به زمینه‌های بازگشایی قفل‌های تاریخی منجر به تکرار است و همین نحوه متفاوت نگاه به مسئله پیش روی سیاستگذار در قالب یک روند تاریخی تکراری را می‌توان مهم‌ترین نوآوری مدل نظری این تحقیق برشمرد. باید در نظر داشت که نمودار شماره یک در تلاش است تا در قالب طرح‌واره به بیان موجز مدل نظری مقاله بپردازد. طرح‌واره مذکور حاصل تلاش برای ایجاد پیوند منطقی میان مفاهیم کلیدی نظریه نهادگرایی حول سیاستگذاری است. از رهگذر این طرح‌واره، سعی در شناساندن مسیر اثرگذاری ناکارآمدی سازمان‌ها در بستر اقتصاد سیاسی به مثابه چارچوب نهادی حاکم بر بازتولید رویه‌های منجر به خلق رانت غیرمولد در دو مسیر «سیاستگذاری» و «اجرا» می‌شود که در حوزه سیاستگذاری پولی به سبب فرصت‌های کسب منفعت بسیار برجسته است. در حقیقت، طرح‌واره مذکور حاصل تلاقی آراء نورث و نهادگرایان پیرامون نقش و اثرات سازمان در ایجاد وابستگی به مسیر است.



نمودار ۱ - مدل نظری.

روش تحقیق

این مقاله با روش تحلیل محتوای تاریخ شفاهی به شناسایی و درک دلالت‌های تاریخی موضوع فوق‌الذکر می‌پردازد. روش این تحقیق از نوع کیفی با شیوه «تحلیل محتوای جهت‌دار» است که بر اساس مطالعه مفاهیم آشکار و پنهان در دیدگاه کارگزاران

اقتصادی از زمان تاسیس بانک مرکزی در ایران مانند مقامات ارشد بانک مرکزی و وزرای اقتصاد، کدبندی، خلاصه‌سازی و طبقه شده‌اند. لازم به توضیح است که تحلیل محتوای جهت‌دار در مواردی قابل استناد است که نظریه یا تحقیقات قبلی دربارهٔ یک پدیده مطرح هستند که یا کامل نیستند یا به توصیف‌های بیشتری نیازمندند. در این روش، محقق تحلیل محتوای خود را با رویکرد جهت‌دار با هدف معتبر ساختن و گسترش مفهومی چارچوب نظریه و یا خود نظریه برمی‌گزیند. نظریه از پیش موجود در این چارچوب می‌تواند به تمرکز مقاله کمک کند و پیش‌بینی‌هایی را دربارهٔ ارتباط بین متغیرها فراهم می‌کند. در فرایند تحلیل داده‌های این مقاله نیز از مدل پیشنهادی «گرانهایم و لاندمن» (Graneheim & Lundman, 2004, 105-112) که در رشته‌های تجربی برای تحلیل مصاحبه‌های مبتنی بر تجربه زیسته به کار می‌رود، استفاده شد. بر اساس این روش، پس از چند بار بازخوانی مصاحبه‌ها، کدهای اولیه استخراج می‌شود و سپس کدها بر اساس شباهت‌ها در عناوین و زیرعناوین دسته‌بندی می‌شوند تا محتوای نهفته در آنها مشخص شود. برای تجزیه و تحلیل داده‌ها در این مقاله، خاطرات منتشر شده از مسئولین اقتصادی ادوار گوناگون تاریخ ایران از سال ۱۳۳۸ مورد مطالعه قرار گرفته است. در واقع با تحلیل محتوای تجربه زیسته کارگزاران اقتصادی سعی در شناسایی موضوعاتی داریم که سیاستگذاران در یک دوره حدوداً بیش از شش دهه به طور تکراری با آن روبرو شده‌اند و تغییر در ترکیب وزرا، تاسیس نهادهای جدید و حتی تغییر در سیاست‌های کلی نیز در بروز آنها تغییری ایجاد نکرده است. موارد مورد بررسی از متن خاطرات منتشر شده از کارشناسان اقتصادی آمریکایی و برخی اعضای گروه‌های مشاوره برنامه‌های عمرانی که از ابتدای دهه سی خورشیدی و در سال‌های پیش از تاسیس سازمان برنامه و بودجه و در ابتدای تاسیس این سازمان برای ارائه مشاوره در اجرای برنامه‌های عمرانی در ایران به سر برده‌اند و همچنین خاطرات و مصاحبه‌های سیاستگذاران اقتصادی و مقام‌های مسئول در دستگاه‌های اقتصادی از جمله بانک مرکزی تا پایان دولت یازدهم استخراج گردیده است.

جدول ۱ - مشخصات مصاحبه‌های مورد تحلیل

ردیف	نام	پیشینه شغلی	منبع مصاحبه تحلیل شده
۱	ابوالحسن ابتهاج	مدیرعامل بانک ملی (۱۳۲۱-۱۳۲۹)؛ وزیر مشاور و مدیرعامل سازمان برنامه و بودجه (۱۳۳۳-۱۳۳۷)	خاطرات ابوالحسن ابتهاج به قلم وی که به همت علیرضا عروسی که در بهار سال ۱۳۷۱ در دو جلد از سوی انتشارات علمی منتشر شده است.
۲	علینقی عالیخانی	وزیر اقتصاد (۱۳۴۱-۱۳۴۸)	خاطرات علینقی عالیخانی در مصاحبه با حبیب لاجوردی ذیل طرح تاریخ شفاهی ایران در دانشگاه کمبریج که در کتابی از سوی نشر آبی در سال ۱۳۸۴ منتشر شده است.
۳	جعفر شریف‌امامی	وزیر صنایع و معادن (۱۳۳۶-۱۳۳۹)؛ رئیس مجلس سنا (۱۳۴۲-۱۳۵۷)	خاطرات جعفر شریف‌امامی در مصاحبه با حبیب لاجوردی ذیل طرح تاریخ شفاهی ایران در دانشگاه کمبریج در سال ۱۳۸۰ از سوی نشر نگاه امروز در قالب کتاب منتشر شده است.
۴	محمد مهدی سمیعی	رئیس سازمان برنامه و بودجه (۱۳۴۸-۱۳۴۹)؛ سومین رئیس کل بانک مرکزی (۱۳۴۹-۱۳۵۰)	خاطرات محمد مهدی سمیعی با حبیب لاجوردی ذیل طرح تاریخ شفاهی ایران در دانشگاه کمبریج که در سایت این طرح منتشر شده است. ۳
۵	محمد پگانه	رئیس کل بانک مرکزی (۱۳۵۲-۱۳۵۴)؛ وزیر دارایی (۱۳۵۶ - ۱۳۵۷)؛ وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه (مرداد تا آذر ۱۳۵۶)	خاطرات محمد پگانه در مصاحبه با حبیب لاجوردی ذیل طرح تاریخ شفاهی ایران در دانشگاه کمبریج در سال ۱۳۸۹ از سوی نشر ثالث در قالب کتاب منتشر شده است.
۶	حسنعلی مهران	هفتمین رئیس کل بانک مرکزی ایران (۱۳۵۴-۱۳۵۶)؛ وزیر امور اقتصادی و دارایی (آذر تا دی ماه سال ۱۳۵۷)	خاطرات حسنعلی مهران به قلم خودش در کتاب «هدف‌ها و سیاست‌های بانک مرکزی ایران از ۱۳۳۹ تا ۱۳۵۷» که در سال ۱۳۹۴ منتشر شده از سوی نشر نی منتشر شده است.
۷	محمود احمدی‌نژاد	ششمین رئیس‌جمهور جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۹۲)	سخنرانی انتخاباتی احمدی‌نژاد در سال ۱۳۸۸ در شهر قزوین
۸	مسعود روغنی زنجانی	وزیر برنامه و بودجه (۱۳۶۴-۱۳۶۸)؛ معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۸-۱۳۷۴)	مصاحبه مسعود روغنی زنجانی با احمدی‌امویی که همراه مصاحبه‌های دیگری در کتاب «اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران» از سوی انتشارات گام نو منتشر شده است.
۹	محمدحسین عادل	سیزدهمین رئیس کل بانک مرکزی (۱۳۶۸-۱۳۷۳)	مصاحبه محمدحسین عادل با روزنامه اعتماد در دهم مرداد ۱۳۸۶

۱۰	طهماسب مظاهری	دبیر کل بانک مرکزی (۱۳۶۸-۱۳۷۰): یازدهمین رئیس کل بانک مرکزی (۱۳۸۶-۱۳۸۷): یازدهمین وزیر امور اقتصادی و دارایی (۱۳۸۰-۱۳۸۳)	خاطرات طهماسب مظاهری که در سال ۱۴۰۲ به قلم وی در دو جلد از سوی نشر نگاره آفتاب منتشر شده است. منتخب مصاحبه طهماسب مظاهری با مجله بانک منتشر شده در روزنامه ایران
۱۱	شمس‌الدین حسینی	وزیر امور اقتصادی و دارایی (۱۳۹۲-۱۳۸۷)	خاطرات سید شمس‌الدین حسینی در مصاحبه با مهدی مهرپور و میثم مهرپور که در قالب جلد اول از سری کتاب محرمانه‌های اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۵ از سوی نشر نور علم منتشر شده است.
۱۲	محمود بهمنی	شانزدهمین رئیس کل بانک مرکزی (۱۳۸۷-۱۳۹۲)	مصاحبه محمود بهمنی با رسانه خبرآنلاین در تاریخ ۳۱ شهریور ۱۳۹۶

یافته‌های پژوهش

بالا بردن هزینه‌های جاری دولت

نظر به نقش برجسته و مهم درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت خام به عنوان منبع اصلی تامین هزینه‌های دولت از دهه ۱۳۳۰ و اثرپذیری مستقیم این درآمدها از قیمت‌های جهانی نفت، افزایش ناگهانی قیمت نفت در بازارهای جهانی تحت عنوان شوک مثبت نفتی، رفتارهای مشابهی را در ادوار گوناگون از سوی قدرتمندان و تصمیم‌گیران اقتصاد ایران رقم زده است. البته نباید از نظر دور داشت که در هنگامه‌های کاهش چشمگیر درآمدهای مذکور نیز رفتارهای مشابهی از سوی سیاستگذاران سر زده است. در این میان، بالا بردن عامدانه و آگاهانه هزینه‌های جاری دولت‌ها بدون توجه کافی به اندازهای کارشناسی بدنه تصمیم‌ساز، از جمله رفتارهایی است که در ادوار گوناگون تاریخی در اقتصاد ایران مشاهده می‌شود. در دهه ۱۳۴۰ به اذعان علینقی عالیخانی، وزیر اقتصاد طی سال‌های ۱۳۴۸-۱۳۴۱، در شرایطی که کشور در بخش هزینه‌های عمرانی دچار کمبود بود، محمدرضا شاه برای بودجه ارتش فشار زیادی بر دستگاه‌های تصمیم‌گیر در حوزه بودجه وارد می‌کرد به نحوی که «ما اگر درآمد تازه‌ای گیر نمی‌آوردیم ناچار می‌شدیم که از هزینه‌های عمرانی خودمان بکاهیم. راه‌حلی که فکر کردیم این بود که قیمت نفت و بنزین را بالا ببریم» (Lajevardi, 2005: 184). محمد یگانه، رئیس کل بانک مرکزی طی سال‌های ۱۳۵۲-۱۳۵۴، وزیر دارایی طی سال‌های ۱۳۵۶-۱۳۵۷ و رئیس سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۵۶ معتقد است که بر اثر این الگوی هزینه‌ای دولت در دهه ۱۳۵۰، «تنگناهای زیربنایی که به سرعت مخارج مصرفی قابل تأسیس و تأمین نبودند، در قالب مشکلاتی چون خاموشی‌های فراگیر و طولانی تهران و شهرهای بزرگ خود را نشان دادند» (Lajvardi, 2010: 236-238). وی همچنین در اشاره به سال ۱۳۵۴ اذعان دارد که «بعد از اجرای برنامه‌های عمرانی جدید و بالا رفتن هزینه‌های دولت و بروز تورم بالا، مشکلات بسیاری در جامعه بروز پیدا کرد که منشا این گرفتاری‌ها از هزینه‌های بالای دولت بود و فشار دولت به بخش خصوصی و بازاریان و کارخانجات برای پایین نگه داشتن قیمت‌ها، هیچ اثر مثبتی نداشت» (Lajvardi, 2010: 232-233). باید در نظر داشت که بالا بردن هزینه‌های جاری کشور نه فقط منجر به کاهش سهم هزینه‌های عمرانی و در نتیجه ضعف ساختاری در سرمایه‌گذاری‌های دولت که همچنین منجر به بازتولید ساختارهای تصمیم‌گیر و تصمیم‌سازی می‌شود که نه تنها منافع کوتاه‌مدت خود را سرلوحه برنامه‌ریزی‌ها قرار می‌دهند و از این مسیر، منجر به استمرار و بازتولید ساختارهایی می‌شوند که از این مسیر، رانت‌های غیرمولدی را از محل قاعده‌گذاری ایجاد نموده و در نهایت به تقویت سازمان‌های ناکارآمد منجر می‌گردند.

تلاش برای کنار زدن سازوکار بودجه‌ریزی سازمان‌مند

در شرایطی از میانه دهه ۱۳۲۰ و با بالا گرفتن عطش حرکت به سوی نوسازی ایران، طرح‌های عمرانی در قالب همکاری و اخذ مشورت از گروه‌های مشاوره‌ای که از برخی دانشگاه‌های معروف در ایران مشغول به فعالیت شدند، شاهد شکل‌گیری هسته سخت و اولیه نهادی که در سال‌های بعد با نام سازمان برنامه و بودجه آغاز به فعالیت کرد، بودیم اما در تمامی دوره‌های برنامه‌ریزی اقتصادی همواره نیروهایی در طیف سیاسی خواهان کنار زدن سازوکار برنامه‌ریزی بوده‌اند. به عنوان مثال شریف امامی، وزیر راه در سال ۱۳۲۹، وزیر صنایع و معادن طی سال‌های ۱۳۳۶ تا ۱۳۳۹، در بیان خاطرات خود در زمان تصدی وزارت راه، مثالی از

تصویب و ارائه بودجه وزارت راه در قالب توافق با نمایندگان مجلس و خراج از بودجه سالانه دولت طرح می‌کند و این اقدام را در زمره دستاوردهای مثبت خود از آن دوره برمی‌شمارد و از تحسین نخست‌وزیر وقت، رزم‌آرا از این اقدام یاد می‌کند. حسنعلی مهران، نیز در طرح خاطرات خود به این نکته اشاره دارد که در سال‌های ۱۳۵۴ بیشتر این طرح‌ها بدون دقت لازم در اقتصادی بودن آنها به سرعت به تصویب می‌رسید و قسمت معتناهی از این اعتبارات وارد کارهایی مثل خرید و فروش زمین و امثال آن می‌شد و خیلی بیشتر از آنچه می‌توانست در افزایش ظرفیت و عرضه کالا موثر واقع شد و در عمل موجب افزایش تقاضای بیشتر در اقتصاد گردید (Mehran, 2015: 33). در دهه ۱۳۵۰ محدرضا پهلوی در قامت شخص اول حکومت، در یکی از سخنرانی‌های خود بر عیوب سازمان برنامه انگشت گزارد و آن را «ترمزکننده کار» می‌خواند و اساساً فرآیند بودجه‌ریزی و نقش سازمان برنامه را در سطح یک دستگاه هماهنگ‌کننده‌ای تحت نظر نخست‌وزیر تقلیل می‌دهد. مشابه همین رویکرد در دوره نخست ریاست‌جمهوری محمود احمدی‌نژاد، «فکر انحلال سازمان برنامه و بودجه الهام گرفته از اندیشه‌های شهید رجایی بوده است. سازمان برنامه توسط آمریکایی‌ها در سال ۱۳۲۸ تأسیس شد و بالطبع چون توسط آمریکایی‌ها تأسیس می‌شود بنابراین در جهت پیشبرد اهداف آنان هم بوده است . . . مبنای برنامه‌ریزی سازمان برنامه وارداتی، اقتباسی بود از غرب و از آن سوی مرزها منتقل می‌شد. بالطبع وقتی سازمانی توسط آمریکایی‌ها ایجاد می‌شود، اهداف آن به جز نابودی اقتصادی و جلوگیری از رشد و توسعه کشور چیز دیگری نبوده است». با اوج‌گیری قیمت نفت در بازارهای جهانی و افزایش قابل ملاحظه درآمدهای دولت از محل فروش نفت، در بهار سال ۱۳۵۳، شاه در تصمیم سیاسی بر آن شد که هزینه‌های عمومی را با حد و حدود درآمدهای افزایش یافته نفتی مطابق کند که این کار به معنای اصلاح کلی برنامه پنجم بود که در سال ۱۳۵۲ مصوب و اجرایی شده بود. این اصلاحات با مخالفت جدی سازمان برنامه روبرو شد. کارشناسان در سازمان برنامه کاملاً از مشکلات مرتبط با توان جذب کشور، تنگناها، توزیع نامتعادل درآمد و تأثیرات زیانبار تورم آگاه بودند؛ ملاحظاتی که به تهیه پیش‌نویس برنامه پنج ساله پنجم برای سال‌های ۱۳۵۲-۱۳۵۶ انجامید (Bayandor, 2020: 53-65). داریوش بایندر در مطالعه پیرامون دوره زمانی پهلوی دوم، در خصوص تحولات برنامه پنجم در دهه ۱۳۵۰ و تأکید شاه بر تغییر برنامه مصوب، بر این نکته مهم تأکید دارد که «فرهنگ گفتگوهای میان سازمانی تقریباً در این حکومت وجود نداشت؛ نظامی که در آن، طبق یک قاعده، وزیران عالی رتبه به طور مستقیم با شاه در تماس بودند، کسی که عادت داشت درباره تعهدات مالی، ضمن نادیده گرفتن سازمان برنامه و نیز اغلب خود نخست‌وزیر تصمیم‌گیری کند» (Bayandor, 2020: 124).

دستکاری نرخ ارز با هدف تامین نیازهای مالی دولت

از دهه ۱۳۲۰ و با اهمیت یافتن جایگاه درآمدهای حاصل از فروش نفت خام در بازارهای جهانی، نرخ برابری دلار به ریال همواره یکی از نرخ‌های کلیدی در اقتصاد ایران بوده است. در اردیبهشت ۱۳۳۶ "قانون اصلاح تثبیت پشتوانه اسکناس" منجر به افزایش نرخ برابری دلار به ریال از ۳۲/۲۵ ریال به ۷۵/۷۵ ریال گردید و مجوز داده شد که از محل این ارزیابی مجدد هفت میلیارد ریال در قالب تنخواه گردان در اختیار سازمان برنامه قرار داده شود تا در اجرای برنامه‌های عمرانی کشور وقفه ای حاصل نگردد. بعداً تصمیم گرفته شد این وجه در اختیار بانک ملی قرار گیرد و زیر نظر شورای اقتصاد صرف اجرای برنامه‌های صنعتی و کشاورزی گردد. دستکاری نرخ ارز با هدف تامین هزینه‌های جاری دولت از جمله اقداماتی است که بانک مرکزی و سایر سیاست‌گذاران و مسئولین اقتصادی در هر بازه زمانی با بهره بردن از تلفیقی از بسترهای نهادی و قانونی موجود و همچنین قدرت اجرایی بانک مرکزی در جایگاه بانکدار دولت که دسترسی نامحدود به ذخایر ارزی دولت حاصل از فروش درآمدهای نفتی و انتشار پول دارد، به خلق رانت منجر می‌گردد. در واقع در این محور از یافته‌های تحقیق ترکیبی از نهاد خالق رانت و سازمان خالق رانت منجر به ایجاد رانت در بدنه اقتصادی کشور می‌گردد. هر چند که به طور پیشینی خصیصه وابستگی به درآمدهای نفتی در اقتصاد ایران زمینه‌ساز اصلی این موضوع است اما باید در نظر داشت که در بسیاری از کشورهای جهان که با فروش منابع طبیعی منجر به خلق درآمد

برای آن کشورها می‌گردد، نهادهای حاکم بر اقتصاد و همچنین سازمان‌های اجرایی قوانین موضوعه مربوطه مانع از فرصت‌طلبی عوامل اجرایی و سیاست‌گذاران در بهره بردن از این منابع درآمدی در راستای اهداف کوتاه‌مدت، سیاسی و جناحی می‌گردد. ابوالحسن ابتهاج، در بیان خاطرات خود در دهه ۱۳۴۰ اذعان دارد که «دولت وقت برای جذب درآمدهای نفتی و حمایت از صنایع داخلی، به طور مکرر نرخ ارز را دستکاری می‌کرد و آن را در سطح پایین‌تری از نرخ واقعی بازار نگه می‌داشت. این سیاست، هرچند موجب رشد صادرات غیر نفتی و واردات کالاهای مصرفی می‌شد، اما در نهایت باعث رشد تورم و ایجاد بازار سیاه ارز می‌گردید» (Arooz, 1996: 426-429). در همین خصوص، محمد یگانه نیز در خاطرات خود به این موضوع اشاره دارد که پس از افزایش قیمت نفت و بالطبع درآمد ارزی به میزان تقریباً چهار برابر، تجدیدنظر در برنامه پنج ساله از سوی شاه به دولت تحمیل شد به نحوی هزینه‌های عمرانی تقریباً برای سه سال بعدی سه برابر و برای مدت پنج سال، تقریباً دو برابر شد. وی نتیجه این اقدام و تسریع در استفاده از درآمدهای ناگهانی ارزی را عدم تناسب امکانات زیربنایی کشور اعم از بنادر و راه‌آهن و جاده‌ها و حتی مصالح ساختمانی می‌داند و تاکید دارد که «پائین آوردن قیمت دلار و بالا بردن قیمت ریال مسئله گرفتاری‌های اقتصاد ایران را حل نمی‌کرد» (Lajvardi, 2010: 151-152). لذا به این نتیجه می‌رسیم که دستکاری نرخ ارز در دوره وی نیز به عنوان یک راهکار حل مسائل در دستور دولت بوده است. طهماسب مظاهری معتقد است بحث مربوط به تغییر نرخ ارز با هدف رفع کسری بودجه دولت از سیاست‌های جدی پس‌انگ در سال‌های پایانی دهه ۱۳۶۰ و ابتدای دهه ۱۳۷۰ بود به نحوی که کسری بودجه دولت در آن دوره رو به صفر نهاد. وی صریحاً تاکید دارد که: «بعد از افزایش نرخ ارز از ۷ تومان به حدود ۱۰۰ تومان هر دلار، درآمد زیادی برای دولت فراهم شد و این درآمد، کسری بودجه را پوشش داد» (Tabaee, 2010: 197-198). محمود بهمنی نیز از این موضوع یاد می‌کند که در سال ۱۳۹۰ دولت در نامه‌ای از بانک مرکزی پول خواسته بود و نوشته بودند که ارز را به هر قیمتی بفروشید و این پول را برای جبران کسری بودجه دولت بدهید.

تمرکز تسهیلات بانکی در دست برخی گروه‌ها

کسب‌وکار بانکی در ایران از دهه ۱۳۳۰ که در شکل مدرن و گسترش‌یافته رونق یافت، بسیار متمرکز بود. بر اساس بررسی‌های بندیک، در آغاز سال ۱۳۳۹ بیش از ۸۵ درصد وام‌ها به هفت بانک - پنج بانک دولتی و دو بانک خصوصی - مربوط می‌شد. سپرده‌های خصوصی حتی متمرکزتر بود و پنج بانک - از جمله دو بانک خصوصی - بیشتر از ۹۵ درصد سپرده‌ها را در اختیار داشتند. مهم‌ترین نهاد مالی با فاصله‌ای بزرگ نسبت به دیگران، بانک ملی بود که ۷۲ درصد سپرده‌های خصوصی و ۴۸ درصد اعتبارات بخش خصوصی را در دست داشت (Bendick, 2015: 86). بندیک در سال‌های پیش از برنامه عمرانی سوم در تحلیل تسهیلات پرداختی بر مسیر نامعلوم تخصیص این منابع تاکید دارد: «هنوز معلوم نیست چقدر از وام‌های پرداختی از محل «صندوق تجدیدنظر در ارزش‌پشتوانه اسکناس» به دست نهادهای حکومتی می‌رسد، آن نهادها چه قالبی خواهند داشت و چه مقدار از وام‌ها از مجرای نهادهای خصوصی از قبیل «بانک توسعه صنعتی و معدنی ایران» توزیع می‌شوند» (Ibid: 127). وی در توصیف شرایط اقتصاد ایران در سال‌های دهه سی و چهل خورشیدی در ایران بر این نکته تاکید دارد که «هیچ‌گونه کمبود سرمایه جدی - در مقایسه با فرصت‌های سرمایه‌گذاری مناسب - وجود ندارد. کاستی‌های موجود را می‌توان ناشی از گرایش شایع به مصرف، سفته‌بازی، دوری از برنامه‌ریزی و زندگی در محیطی دانست که بی‌اعتمادی و جبرگرایی در آن با اقدامات بی‌ثبات مسئولان دولتی تشدید می‌شود» (Ibid: 239). اغلب بانک‌های ایرانی از لحاظ قواعد تحقیقات اعتباری، اجرای وام‌ها و پاسخگویی مالی، به رباخواران بازار و نه بانک‌های غربی - شبیه هستند. برخی از بانک‌های سرمایه‌گذاری مشترک خارجی را می‌توان از لحاظ عملیات آنها، تا حدی با نهادهای مالی غربی مقایسه کرد ولی برخی بانک‌های خصوصی کوچکتر (و رفتار مدیران آنها) چندان فرقی با بازار ندارند. موضوع فعالیت‌های اقتصادی غیرمولد نیز از چشم بندیک دور نمی‌ماند. وی با برشمردن این فعالیت‌ها در قالب سفته‌بازی در حوزه مستغلات، خریدهای مصرفی، انبار کردن کالاهای تجملی و حتی رباخواران بازار، بر این نکته تاکید دارد که تمامی فعالیت‌های مذکور از

کیسه مخارج بانکی سهم داشته‌اند (Ibid:89). بندیک در توصیف نظام بانکی ایران در آن سال‌ها بر نبود نظام اعتبارسنجی در آن تاکید دارد: «بی توجهی عجیبی نسبت به کارایی وام‌گیرنده یا هدف او از دریافت وام و نیز آثار آن وام بر بهبود اوضاع اقتصادی کل کشور وجود دارد. . . . بانک‌ها کاملاً از فعالیت‌های اعتباری یکدیگر بی‌خبرند و اغلب از پیامدهای واگذاری وام بر باقی‌مانده شایستگی اعتباری مشتری خود نیز خبر ندارند. . . . بانک ملی به طور رسمی به اوضاع کلی موجود یعنی پنهان کاری و فقدان داده‌های مطمئن که موجب شده مردم با همزمان وام گرفتن از چند بانک قادر به پیگیری فعالیت‌های بزرگ‌تر از توان یا جایگاه مالی خود شوند» (اعتراف دارد) (Ibid: 9۰). موضوع «تمرکز تسهیلات در دست برخی افراد و گروه‌های خاص در هر دوره» یکی از شاخص‌های گویای رانت‌جویی از محل نظام بانکی است. این تمرکز از قوانین حاکم و همچنین نحوه اجرای قوانین در نظام بانکی نشأت می‌گیرد که در وجه دوم جایگاه نظارتی بانک مرکزی باید مانع از این موضوع گردد اما آنچه در عمل مشاهده می‌شود و از متن خاطرات سیاستگذاران اقتصادی درک و دریافت می‌گردد، همراهی ضعف اجرایی بازوی نظارتی بانک مرکزی در ادوار گوناگون با تلاش گروه‌های رانت‌جو در کسب منافع فراقانونی در دستیابی به تسهیلات بانکی است. این موضوع در شرایطی مهم‌تر جلوه می‌کند که در تمامی سال‌های مورد مطالعه نظام بانکی مهم‌ترین مسیر تامین مالی فعالیت‌های اقتصادی بوده و همچنین اقتصاد ایران از دهه پنجاه تا کنون تنها در برخی از سال‌های دهه شصت تجربه نرخ‌های تورم بالا را نداشته است؛ موضوع دوم از این‌روی بر اهمیت مسئله رانت‌جویی برخی گروه‌ها در دستیابی به تسهیلات بانکی می‌افزاید که از بدیهیات دانش اقتصاد کلان می‌دانیم در شرایط تورمی هرگونه ایجاد تعهد و بدهی منجر به کسب منافع بیشتر نسبت به شرایط غیرتورمی می‌گردد. لذا در این محور یافته‌های مقاله شاهدهی بر ناکارآمدی بانک مرکزی به عنوان سازمان مجری سیاست‌های پولی است. شریف‌امامی، به یاد دارد که در دهه ۱۳۴۰، آقای ابتهاج به ارائه طرح بانک صنعتی پرداخت که در طرح مذکور، از یک سو تمامی اختیارات بانک مذکور در دست سازمان برنامه و از دیگر سو، اختیارات وسیعی به یک سرمایه‌گذار خارجی به نام لازارد فررز که مقرر بود در جایگاه مدیرعامل بانک نیز قرار گیرد، داده شده بود. وی بر این نظر است که این نحوه تعیین اختیارات می‌توانست بستر انواع سوءاستفاده قرار گیرد (Lajvardi, 2001: 156). محمد یگانه نیز از دهه ۱۳۵۰ اینگونه یاد می‌کند که موضوع نحوه بهره‌برداری از اعتبارات بانکی از سوی همه دستگاه‌ها مورد اختلاف بود در صورتی که وزارت دارایی به دنبال هزینه کردن تمامی درآمدهای دولت‌ها بود (Lajvardi, 2010: 76-77). لذا ملاحظه می‌کنیم که در تمامی دوره‌های زمانی مورد مطالعه، علاوه بر بی‌برنامگی در هزینه‌کرد درآمدهای دولت، منابع بانکی تنها به گروه‌های دارای دسترسی به قدرت می‌رسیده و این بی‌سامانی و آشفتگی در حالی است که مقام سیاستگذار و مجری سیاست‌های اعتباری مدعی نظارت بر نظام بانکی کشور بوده است.

تسلط گروه‌ها و افراد سیاسی و بانفوذ بر بانک‌های خصوصی

در این زمینه موضوع تأسیس بانک‌های خصوصی از میانه دهه ۱۳۷۰ و پس از موج تعطیلی بانک‌های خصوصی و ملی‌سازی آنها در ابتدای انقلاب، نشانه‌های بسیاری از مسیر سلطه‌جویی گروه‌های ذی‌نفوذ سیاسی و اقتصادی در نظام بانکی ایران را می‌نمایاند. احمد میدری در مقاله "شرایط سیاسی و ساختار مالکیت در سه دهه اخیر در ایران" با نگاهی گذرا به خصوصی‌سازی و زمینه‌های قانونی آن در اقتصاد ایران، در سال‌های دهه ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰، به روشنی از منابع مالی و صاحبان سهام نخستین بانک‌های خصوصی ایران نام می‌برد و با ذکر سوابق سیاسی و اقتصادی مدیران عامل این بانک‌ها بر سابقه این افراد در کسب مجوز فعالیت و همچنین انگیزه تامین منابع برای تأسیس بانک در راستای دستیابی به مجاری اعتباری تاکید می‌کند (Meydari, 2010: 29-48). از جمله اشاره دارد که «مؤسسه مالی اعتباری توسعه» به عنوان اولین مؤسسه مالی و اعتباری خصوصی پس از پیروزی انقلاب و ملی شدن بانک‌ها "توسط تعدادی از انبوه‌سازان ساختمانی تأسیس شد و در عمل این مؤسسه با اعطای ۷۰ درصد تسهیلات خود به بخش ساختمان، در اغلب پروژه‌های بزرگ ساختمانی مشارکت کرد» (Ibid: 34-35). «بانک سامان توسط تعدادی از کارگزاران قدیمی بورس تهران به همراه تعدادی از صاحبان صنایع و به پیشگامی محمد ضرابیه از پیشکسوتان صنعت نساجی و پلاستیک

تاسیس شد. در جریان تاسیس این بانک ضرابیه همراه محمود کریستی و معینی دو کارگزار بورس به سراغ الله وردی و رجایی سلماسی - اولین دبیرکل بورس اوراق بهادار تهران پس از انقلاب- رفتند. رجایی سلماسی از سال ۱۳۴۳ وارد بانک مرکزی شده بود؛ وی پیش از انقلاب مدتی قائم مقام مدیر عامل بانک ایران شهر شد و مدتی هم مسئول نظارت بر بورس تهران بود. او پس از انقلاب هم تا سال ۱۳۵۹ در بانک مرکزی ماند. وی تا این سال مدیر بانکی بانک مرکزی (مسئول خزانه در آن دوره) و معاون اداری بانک بود. در سال ۱۳۵۹ همزمان با این سمت مرحوم نوریخس وی را برای دبیر کلی بورس اوراق بهادار تهران معرفی کرد، رجایی سلماسی هفده سال در این سمت باقی ماند» (Ibid:35-36). میدری در این مقاله بانک کارآفرین را «کلوپ پیمانکاران» نامیده و موفقیت این بانک در تاسیس و آغاز به کار را تا حدود زیادی مدیون روابط خوب محسن خلیلی عراقی، رئیس هیأت مدیره شرکت بوتان، سانفایر، انجمن توزیع کنندگان گاز مایع و شورای سازندگان وسایل گازسوز و همچنین ریاست هیأت مدیره انجمن مدیران صنایع و کنفدراسیون صنعت ایران و بانک کارآفرین، با تجار قدیمی نظیر علی نقی خاموشی می داند، رابطه‌ای که به عضویت خلیلی در اتاق بازرگانی هم منجر شده است. سایر سرمایه‌گذاران این بانک رسول تقی گنجی، که پیش از این مسئولیت‌هایی چون ریاست هیئت مدیره گروه صنعتی رازی، مهرام و لاستیک دنا را داشت و خریدهای او در بازار سهام مورد پیگیری خرده سهامداران قرار دارد، محسن امیری مدیرعامل شرکت «ماشین‌های اداری ایران» (مادیران) و همچنین «انجمن شرکت‌های ساختمانی» بودند (Ibid:36-37). در غیاب یک مرجع نظارتی قوی در هر نظام اقتصادی تاسیس بانک‌های خصوصی سراسرترین مسیر برای دستیابی بی‌حد و مرز به منابع مالی است. لذا در یافته‌های تحقیق مشاهده می‌شود که از ابتدای ورود نهاد بانک‌های تجاری به نظام اقتصادی ایران گروه‌های کمی از افراد نزدیک به قدرت درصدد تاسیس بانک‌های خصوصی بوده‌اند. در حقیقت در شرایطی که بانک مرکزی در جایگاه خود به عنوان یک سازمان مجری قوانین نظارتی بر نظام بانکی کشور ضعیف حاضر می‌شود، افرادی از بدنه قدرت با تلاش برای دستیابی به مجوزهای تاسیس بانک خصوصی شرایط ساده‌تری برای دستیابی لجام گسیخته به منابع و تسهیلات بانکی را به دست می‌آورند که در نهایت با بروز خلق پول، تبعیض در بهرمندی از منابع بانکی و در نهایت از کار انداختن بانک‌های تجاری از نقش اصلی خود یعنی تأمین مالی بخش واقعی اقتصاد زنجیره‌ای از ناکارآمدی‌ها را بر اقتصاد ایران تحمیل می‌کنند. ابتهاج در خاطرات خود با اشاره به ماجرای تاسیس بانک توسعه صنعتی در سال ۱۳۳۶ که نخستین بار از سوی یکی از سرمایه‌داران آمریکایی به وی پیشنهاد می‌شود بر این موضوع تأکید دارد که با وجود اخذ موافقت اولیه شاه و دو دور مذاکرات در تهران و حتی معرفی گزینه مدیرعاملی بانک و پذیرش سهم داشتن دولت ایران در این بانک، برخی اعضای کابینه به مخالفت با این موضوع می‌پردازند. وی علت اصلی این مخالفت را چشم طمع برخی اعضای کابینه به هفت میلیارد ریال سود دولت ایران از محل تجدیدنظر در ارزش طلای پشتوانه بانک ملی به واسطه افزایش قیمت طلا در بازارهای جهانی، در قالب اعطای تسهیلات در قالب کمیسیون به افراد علاقه‌مند به تاسیس و ایجاد طرح‌های صنعتی در کشور، می‌داند. وی معتقد است در نهایت این تسهیلات در قالب کمیسیون به وزیر صنایع و معادن و با عضویت وزیر دارایی و رئیس بانک ملی به روش کاملاً دور از قانون تخصیص داده شد و هر چند در سفر سال بعد شاه و پیرو سفارش رئیس وقت سیا در خصوص سرمایه‌گذار پیشنهاددهنده امکان تاسیس بانک مذکور ایجاد می‌گردد و به واسطه تصمیم شاه کابینه رای موافق خود را اعلام می‌کند اما بخش زیادی از این منابع تا آن زمان به کسانی پرداخت شده بود که می‌دانستند "باید کدام دلال را ببینند و چند درصد به چه کسانی پول بدهند تا کارش را راه بیندازند" (Arooz, 1996:426-429). محمد یگانه در بخش‌های متنوعی از خاطرات خود از تلاش مستمر گروه‌ها و افراد ثروتمند و بانفوذ برای تاسیس بانک خصوصی و همچنین خرید بخش عمده‌ای از سهام بانک‌های تجاری یاد می‌کند. افرادی همچون هژبر یزدانی و برادران رضایی، با رفتارهای فراقانونی و نزدیک شدن به صاحب‌منصبان و حضور در حلقه منافع درگیر با این افراد، سعی بسیار در تاسیس بانک خصوصی و خرید بخش عمده بانک‌های فعال را داشته‌اند تا از این طریق به اعتبارات مورد نیاز فعالیت‌های اقتصادی خود دست یابند. یگانه در حالی که محل تأمین سرمایه مورد نیاز خرید سهام یا تاسیس بانک را نامشخص

ارزیابی می‌کند، در تمامی این موارد رئیس کل وقت بانک مرکزی را ناتوان از اعمال نظارت و برخورد قانونی با این افراد و گروه‌ها می‌داند (Lajvardi, 2010: 192-203; 214-217; 218-225).

نبود هماهنگی میان نهادهای سیاستگذار اقتصادی

بندیک در وصف نحوه ارائه تسهیلات به بنگاه‌ها در دهه‌های ۱۳۳۰ و ۱۳۴۰ که حکومت ایران در پی دستیابی به رشد سریع از طریق اجرای برنامه‌های عمرانی بود، می‌نویسد: «چون وام‌ها به بنگاه‌های کارآمد واگذار می‌شدند، حکومت ترجیح می‌داد به جای برقراری رابطه تنگاتنگ با وام‌گیرندگان - در قالب مدیریت آن شرکت‌ها - در جایگاه بستانکار بی‌واسطه آنها عمل کند. اظهارنامه‌های مالی و سایر گزارش‌های عملکرد بنگاه‌ها هیچ‌کدام لازم نبودند و حتی شرطی درباره پرداخت سود سهام، افزایش بدهی‌ها یا افزایش مقدار وام وجود نداشت» (Benedick, 2015: 126). بندیک در همین دوره در خصوص سیاست‌های نمایشی به این موضوع اشاره دارد که حکومت ایران تقریباً پنج میلیارد ریال (۶۷ میلیون دلار) را در دوره‌ای سه و نیم ساله از مجرای «صندوق تجدیدنظر در ارزش پشتوانه اسکناس» توزیع کرد. هدف اصلی از این توزیع منابع، عرضه حداکثر منابع ممکن برای بخش خصوصی بود تا نمایشی از رشد سریع ظرفیت‌های صنعتی و تولیدی باشد. لذا در استانداردهای بررسی طرح‌ها و نظارت بر وام‌ها، بیشتر به کمیت و نه کیفیت توجه شد (Ibid: 126-127). حسنعلی مهران به یاد می‌آورد که: «اجرای برنامه تثبیت اقتصادی، سه بار در فروردین ۱۳۳۹، شهریور ۱۳۳۹ و فروردین ۱۳۴۰ مورد تجدیدنظر قرار گرفت» (Mehran, 2015: 35). تجدیدنظر در برنامه‌ها موضوعی است که در بسیاری از ادوار مکرراً مشاهده می‌شود. محسن نوربخش، با ذکر خاطره‌ای از بنی‌صدر، از دوره‌ای یاد می‌کند که وی وزیر دارایی بود و نرخ کارمزد تمام وام‌های مسکن را تحت عنوان اسلامی کردن بانک‌ها، به چهار درصد کاهش می‌دهد و این تصمیم غیرکارشناسی هزینه‌هنگفتی را بر بانک‌ها تحمیل می‌کند و همچنین در اقدامی مشابه، تحت عنوان قرار دادن بانک‌های صادرات به نام بانک‌های استان، نظام یکپارچگی بانک‌ها را متلاشی کرده و موجب بروز زیان هنگفتی برای این بانک می‌گردد. وی می‌گوید زمانی که در نیمه دوم سال ۵۹ به علت کاهش صادرات نفت دولت با کسری بودجه مواجه شد و نیاز به اصلاحیه مجلس وجود داشت، مخالفت بنی‌صدر و نمایندگان همراه وی سبب شد که در آن زمان هیچ راه دیگری برای تأمین بودجه دولت وجود نداشته باشد (Ahmadi Amuee, 2004: 69-70). مسعود روغنی زنجانی، که طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۴ بر مسند ریاست سازمان برنامه بود، در بیان خاطرات خود از آن دوره به موضوع اعتراض خود به نخست‌وزیر پیرامون شدت اختلاف‌نظرها در سیاستگذاری‌های اقتصادی می‌گوید: «نوشتن در این شرایط اصلاً نمی‌شود کار کرد. ما یک چیزهایی می‌گوییم. آقایان در نظام چیز دیگری می‌گویند و عمل می‌کنند. وقتی من نمی‌توانم کار کنم بروم بهتر است. وقتی آقایان حرف آدم را گوش نمی‌دهند یعنی من موثر نیستم. پس باید بروم» (Ahmadi Amuee, 2004: 169-170). وی در این زمینه به موازی‌کاری‌های میان دستگاه‌های اجرایی و مقامات بالاتر در کابینه نیز اشاره می‌کند (Ahmadi Amuee, 2004: 176). طهماسب مظاهری در طرح خاطرات خود از دولت دهم، اقناع دولتمردان با صرف زمان بسیار زیاد در این موضوع که «چاپ پول خلق ثروت نیست» را در زمره موفقیت‌های خود در آن دوره می‌شمارد در حالی آن را حرفی بسیار ساده در اقتصاد می‌داند. وی در این خصوص که «منابع بانکی کشور در اختیار دولت نیست»، نیز با دولت وقت اختلافات عمیقی داشته است: «دولت اعتقاد داشت که بانک‌های دولتی متعلق به دولت است و بنابراین پول‌هایی که در بانک‌های دولتی وجود دارد هم به دولت اختصاص دارد.» ما اعتقاد داشتیم دولت هم سهامدار بانک‌های دولتی است و رابطه سهامدار با بانک باید یک رابطه قانونی باشد و این رابطه به معنی آن نیست که دولت مالک پولی که در بانک‌های دولتی سپرده‌گذاری شده باشد. دامنه این اختلاف نظر تا موضوع «مصرف بی‌رویه منابع ارزی» نیز گسترده بود: «در آن دوره من موفق شدم تا آخرین لحظه‌ای که در بانک مرکزی حضور داشتم، در مقابل درخواست‌های غیراصولی برای برداشت از منابع ارزی کشور مقاومت داشته باشم و از پرداخت منابع ارزی به دوستان و آشنایان به شدت جلوگیری کنم». وی به صراحت علت جدایی خود از دولت را همین اخلاف‌نظرها می‌داند (Mazaheri, 2023: 141-150). ابراهیم شیبانی نیز که

پس از مظاهری بر صندلی ریاست کلی بانک مرکزی تکیه زد، در موضوع واحدهای زودبازده با وزیر وقت کار، جهرمی، به آنها معتقد بود با مخالفت من روبه‌رو شد چراکه معتقد بودم پول‌ها به هدر می‌رود و چنین نیز شد (Economic Group, 2020: 1).

فشارهای سیاسی وارد بر سیاستگذاران عرصه اقتصادی

سیاستگذاران همواره در بستری سیاسی دست به اخذ تصمیمات کارشناسی و تخصصی می‌زنند، لذا از ویژگی‌های حاکم بر فضای کار سیاسی گریزی نیست اما آنچه در نهایت مسیر تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری منجر به برساخته‌های توسعه‌گرا می‌شود رهایی ذهن سیاستگذار از فشارهای منفعت‌طلبانه گروه‌ها و مقامات سیاسی است. در بازخوانی و برشماری تجربه‌های زیسته کارگزاران اقتصادی ایران در ادوار گوناگون فشارهای سیاسی وارده بر آنها همواره در قالب گلایه‌ای دائمی و دارای نقش برجسته در تغییر روندهای تصمیم‌گیری دیده می‌شود. این تکرار تاریخی در شرایطی رخ داده است که بستر سیاسی ایران در سال‌های پایانی دهه ۱۳۵۰ تجربه یک انقلاب را داشته است و به طور طبیعی انتظار می‌رفته که فضای سیاسی کشور از همه لحاظ دستخوش تغییرات قابل ملاحظه‌ای شود؛ اما در بازخوانی تجربیات سیاستگذاران عرصه اقتصادی کشور در ادوار بعدی نیز فشارهای سیاسی به طور ویژه از سوی روسای جمهور وقت دیده می‌شود. تکرار این موضوع را می‌توان در نوع و نحوه نگاه سیاستگذاران به نقش خود و ضرورت متابعت در سلسله مراتب قدرت تحلیل کرد؛ در شرایطی در دوران پادشاهی، شخص اول قدرت این انتظار را از اعضای هیئت دولت داشته است که در اخذ تصمیمات اقتصادی آراء و منویات شخصی او را بر نظرات کارشناسی بدنه وزارتخانه خود ترجیح دهند، روسای جمهور نیز دقیقاً همین انتظار را از وزرا و روسای سازمان برنامه در ادوار گوناگون داشته‌اند. محمدمهدی سمیعی، رئیس سازمان برنامه و بودجه طی ۱۳۴۸ تا ۱۳۴۹ و همچنین سومین رئیس کل بانک مرکزی طی سال‌های ۱۳۴۹ تا ۱۳۵۰، بر این موضوع تأکید دارد که در دوره دوم حضور خود در بانک مرکزی، در قامت رئیس کل بانک مرکزی، توان مقابله با فشارهای وارده از سوی دولت را نداشته و این ناتوانی بانک مرکزی مانع از شکل‌گیری جایگاه بانک مرکزی در قالب «نهاده مستقل محترم» مورد اعتماد هم بانک‌ها می‌داند. محمد یگانه نیز بر این موضوع تأکید دارد که شاه دستورات خودش را چه از طریق شورای اقتصاد و چه مستقیم به وزرا می‌داد و کارها تا حدی هم در آن موارد مهم البته به وسیله خود دربار تعقیب می‌شد و به این ترتیب نقش سازمان برنامه و دربار اصطکاک پیدا می‌کرد و از منظر یگانه این تقابل منجر به تضعیف سازمان برنامه می‌شد (Lajevardi, 1985: 10). حسنعلی مهران، بانک مرکزی دوره ریاست خود و همچنین دوره‌های بعد را ناتوان از کنترل پایه پولی می‌داند و یکی از عوامل مهم این ناتوانی را استفاده دولت از منابع بانک مرکزی از جهت تأمین کسری بودجه می‌داند که منجر به گسترش پایه پولی و نقدینگی بخش خصوصی می‌شده است (Mehran, 2015: 100). محمدحسین عادل که در سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۳ ریاست کلی بانک مرکزی را بر عهده داشت، در موضوع مدیریت نرخ ارز در آن دوره زمانی، به فشار «واردکننده‌ها بر دولت» اشاره می‌کند و نظام دو نرخی را حاصل این فشارها می‌داند. طهماسب مظاهری، دبیرکل بانک مرکزی در سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۰، در یادآوری خاطره خود از تک‌نرخی شدن ارز در دولت هاشمی رفسنجانی، از فشار و مخالفت رئیس‌جمهور با نظر کارشناسی بانک مرکزی در خصوص نحوه اجرای این سیاست یاد می‌کند (Mazaheri, 2023: 132-145). وی همچنین در خصوص دوره کوتاه رئیس کلی خود در دوره ریاست جمهوری احمدی‌نژاد، طی سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۸۶، بر این نکته تأکید دارد که «عدم آشنایی و توجه به سازوکارهای اقتصادی و پدیده تأخیر زمانی در تغییر شاخص‌های کلان اقتصادی از سوی تصمیم‌گیران دولت منجر به عدم درک تفاوت علیت و همزمانی را در تصمیم‌گیری‌ها می‌شد و همین موضوع سبب سکوت صاحب‌نظران و کارشناسان اقتصادی شده بود تا به مخالفت با دولت و کارشکنی در راه خدمت دولت به مردم متهم نشوند» (Mazaheri, 2023: 370-371). ابراهیم شیبانی، رئیس کل بانک مرکزی در سال‌های ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۶، از فشار وارده از سوی ریاست وقت نیروی انتظامی و نمایندگان وقت مجلس برای اخذ مجوز فعالیت بانک قوامین و همچنین فشارهای وارده به بانک مرکزی از سوی احمدی‌نژاد به عنوان شهردار تهران برای اخذ مجوز فعالیت بانک شهر اشاره می‌کند. داوود دانش‌جعفری،

ویز اقتصاد دولت نخست احمدی‌نژاد، در مراسم تودیع خود به این نکته اشاره نموده است که طرح اقتصادی بنگاه‌های زودبازده با وجود اختلاف نظر میان وزارت اقتصاد و وزارت کار به اجرا درآمده است و در این بازگویی، ویز وقت کار، چهارمی را فردی دور از دنیای اقتصاد می‌خواند که درک درستی از زیان‌های شدید انتشار پول برای ایجاد شغل در عرصه اقتصاد نداشته است (Political Service, 2008:3). در ادامه همین دوره زمانی، شمس‌الدین حسینی، وزیر اقتصاد کابینه دوم احمدی‌نژاد، به نقد طرح بنگاه‌های زودبازده می‌پردازد و اجرای آن حاصل تفکر کسانی در دولت می‌داند که هدایت نقدینگی را مهم‌تر از رشد نقدینگی می‌دانستند (Mehrpur & Mehrpur, 2016:32). در خصوص این طرح، وی به این موضوع نیز اشاره دارد که رئیس‌جمهور وقت، بنگاه‌های زودبازده را برای طبقات کم‌درآمد جامعه موثر می‌دانسته که با اجرای آن می‌توان در اقتصاد ایران اشتغال ارزان ایجاد کرد (Mehrpur & Mehrpur, 2016:45). وی به عنوان وزیر اقتصاد نه تنها با وزیر کار، که با رئیس کل بانک مرکزی وقت نیز اختلافات جدی به ویژه در حوزه سیاست‌های ارزی داشت که در این خصوص به طور مستقیم به این اختلاف در زمان شوک‌های ارزی در سال‌های ۹۲-۱۳۹۱ و و شوه مدیریت بازار ارز در آن دوره اشاره می‌نماید (Mehrpur & Mehrpur, 2016:43). علاوه بر این موارد وی به مداخله مستقیم رئیس‌جمهور در امور محوله دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها نیز اشاره دارد و خاطرنشان می‌سازد که «جمع‌بندی و تصمیم‌گیری نهایی را شخصاً انجام می‌داد» (Mehrpur & Mehrpur, 2016:53). در تجربه دولت نهم و ریاست‌جمهوری احمدی‌نژاد، مظاهری در خاطرات خود بر این موضوع تأکید دارد که این مداخله سیاسی تا حدی بود که دولت احمدی‌نژاد با هدف دسترسی هرچه آسان و سریع‌تر به منابع بانکی به انحلال شورای پول و اعتبار در زمان ریاست‌کلی شبانی دست زد و در حالی که شورای پول و اعتبار متشکل از جمعی از سیاستگذاران و متخصصان این حوزه را در بر می‌گرفت، وظایف آن به کمیسیون اقتصادی دولت واگذار گردید که وی با طرح مثال‌هایی سعی در نشان دادن عدم تسلط برخی از اعضای این کمیسیون در خصوص بدیهیات عرصه پولی دارد (Mazaheri, 2023:367-369). باید در نظر داشت که اصرار احمدی‌نژاد بر انحلال شورای پول و اعتبار در نهایت منجر به استعفای شبانی از ریاست کلی بانک مرکزی گردید. آنچه در قالب نقل‌قول‌هایی از سیاستمداران حوزه اقتصادی تحت عنوان «فشارهای سیاسی وارده بر سیاستگذاران عرصه اقتصادی» ذکر شد، نشان از آن دارد که رانت‌های حاصل از تصمیم‌گیری‌های عرصه پولی و بانکی، که مصادیق واضحی از آن را در عناوین قبلی یافته‌های این تحقیق نیز می‌توان دید، منجر به خلق رانت‌های غیرمولدی می‌شود که این رانت‌ها در وهله نخست جریان خروج از تصمیم‌گیری کارشناسی را ساخته و در اثر ثانویه خود، بانک مرکزی را در بلندمدت از یک نهاد تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر تخصصی به یک سازمان ناکارآمد که تحت نگاه‌های کوتاه‌مدت سیاسی باید تصمیمات خلق‌الساعه ترتیبات بالادستی خود را بی‌چون و چرا بپذیرد، تبدیل نموده است؛ بخشی از این فرآیند تبدیل در انتصاب‌های سیاسی و بخشی نیز در تغییر جریان‌های تصمیم‌گیری خود را نشان داده است. باید در نظر داشت که اینگونه فشارهای سیاسی در نهایت منجر به خروج کارگزاران ناهماهنگ با این ساختار و ابقا کارگزاران هماهنگ با قدرت شده و از همین مسیر، سازمان‌های ناکارآمد را در بطن بدنه سیاستگذاری اقتصاد ایران در طول دهه‌ها تحکیم و ماندگار می‌نماید.

نتیجه‌گیری: خطوط کلی راه‌حل‌های نهادی و سازوکارهای نهادی عینیت‌بخش به آنها

مقاله در پی پاسخ به این پرسش که «چگونه ساختار نهادی اقتصاد ایران موجب تداوم و بازتولید مشکلات و بحران‌های پیش روی سیاستگذاران پولی بانک مرکزی می‌شود؟»، با بهره بردن از روش تحلیل محتوای جهت‌دار تجربیات زیسته کارگزاران اقتصادی و سیاستگذاران اقتصادی در طی شش دهه و همچنین استناد به آمار برخی شاخص‌های اقتصادی و در بستر آرای اقتصاددانان نهادگرا که بر موضوع «وابستگی به مسیر طی شده» و ایجاد «قفل‌های تاریخی» در اثر این وابستگی‌ها، نشان داد که با وجود گذشت شش دهه از آغاز به کار بانک مرکزی در ساختار سیاستگذاری اقتصاد ایران به عنوان مرجع سیاستگذار پولی و ارزی و همچنین مجری سیاست‌های مذکور و ناظر بر کیفیت اجرای سیاست‌های ابلاغی در بدنه نظام بانکی کشور، نه تنها مسائل پولی و بانکی

در اقتصاد ایران مسیر رو به بهبودی را در پیش نگرفته بلکه «خلق رانت غیرمولد از مجرای سیاستگذاری پولی و ارزی» و همچنین «خلق رانت از محل اجرای نادرست قوانین پولی و ارزی» منجر به بازتولید و تکرار مسائل پولی در هر دوره گردیده است. در این مسیر از محتوای خاطرات منتشره سیاستگذاران و مجریان سیاستهای اقتصادی، با تمرکز بر نهادهای اقتصادی مدرن از جمله بانک مرکزی، سازمان برنامه و وزارت اقتصاد در ادوار گوناگون تاریخی برهه برده شد. به بیان دیگر، از تاریخ تاسیس و آغاز به کار بانک مرکزی که در ادبیات اقتصاد کلان به عنوان نهاد سیاستگذار پولی شناخته می‌شود تا پایان دولت دهم که بازه زمانی این تحقیق است، ملاحظه می‌شود روسای بانک مرکزی با نظام مسائل مشابه مواجه بوده‌اند و راه‌حل‌های سیاسی بر راه‌حل‌های اقتصادی و فنی تفوق داشته است. نکته قابل تأمل در این میان این است غلبه نهادهای حاکم و قفل‌های تاریخی ایجاد شده در ساختار اقتصاد نفتی ایران به حدی است که حتی وقوع انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷ و تغییر مبانی ایدئولوژیک نظام سیاسی نیز نه فقط نتوانست روند بانک مرکزی را تغییر دهد بلکه نظام مسائل و چگونگی چرخه‌های ناکارآمد آن را بیش از گذشته تثبیت کرده است. یافته‌های پژوهش نشان داد «تضاد منافع در نهاد دولت در قالب یک کل تصمیم‌گیر» در بسیاری از مسائل مبتلابه حوزه سیاستگذاری پولی بروز و ظهور می‌یابد؛ از جمله تضاد منافع میان تصمیم‌گیران اقتصادی و بانک مرکزی در چرخه‌های رونق و رکود درآمدهای نفتی، ابزارهای کنترل تورم‌های بالا، اثرپذیری حوزه پولی و بانکی از سیاستهای بودجه‌ای و مالی. بدین ترتیب به نظر می‌رسد تأکید رویکرد پژوهشی نهادگرایان بر «لزوم تمرکز به فضای حاکم بر مناسبات و تعاملات در قالب آسیب‌شناسی «وابستگی به مسیر طی شده» می‌تواند پاسخگوی ضعف‌های بنیادین سیاستگذاریهای اقتصادی در ایران باشد. در این میان، «تشدید آشفتگی‌های سیاستی در حوزه‌های اعتباری، بودجه‌ای و اقتصادی» مهم‌ترین موضوعی بوده است که سیاستگذاران تمامی ادوار از آنها به عنوان مهم‌ترین عوامل ناکارآمدی عملکرد دولت یاد کرده‌اند. متوسط نرخ تورم ایران از سال ۱۳۳۸ تا ۱۳۹۹، تقریباً ۱۷٫۲ درصد در سال بوده است؛ این بدان معناست که به‌طور میانگین قیمت‌ها در ایران در این دوره شصت ساله هر سال حدود ۱۷٫۲ درصد افزایش یافته است. باید در نظر داشت ایران بالاترین نرخ تورم خود را با ۴۹٫۷ درصد در سال ۱۳۷۴ تجربه کرده است. نرخ تورم در دهه ۱۳۵۰ همزمان با بالا رفتن ناگهانی درآمدهای نفتی که شاه را ترغیب به بازبینی برنامه پنجم توسعه کرد، به بالاترین نرخ خود تا پیش از وقوع انقلاب اسلامی رسید. بازبینی مذکور در شرایطی انجام شد که تعداد زیادی از کارشناسان سازمان برنامه با این موضوع مخالفت کرده و ظرفیت اقتصاد ایران را مناسب این حجم از افزایش هزینه‌های دولت در بازه زمانی یک‌ساله ندانستند؛ اما این دسته از نظرات با مخالفت شاه روبه‌رو شد و با اجرای آن برنامه ایران شاهد وقوع انقلاب در سال ۱۳۵۷ شد. تجربه مشابه شوک نفتی مثبت در دوره احمدی‌نژاد، تقابل مشابهی میان اقتصاددانان و کابینه به ویژه رئیس‌جمهور را شکل داد و پس از دو نامه سرگشاده به رئیس‌جمهور، وی صراحتاً اعلام کرد که نمی‌داند چرا نباید این درآمدهای انبوه حاصل از افزایش قیمت نفت در بازارهای جهانی در کشور خرج نشود. لذا در یافته‌های تحقیق مشاهده کردیم که مادامی که رانت حاصل از تصمیم‌گیری‌های سیاسی در دسته «رانت‌های غیرمولد» قرار دارد و ترتیبات نهادی حاکم بر روند سیاستگذاری در بانک مرکزی متأثر از جایگاه‌های سیاسی با انگیزه‌های کوتاه‌مدت است، نمی‌توان چرخه معیوب میان سازمان ناکارآمد و قفل‌شدگی تاریخی را به سادگی از میان برداشت. در نتیجه، با توجه به مدل نظری تحقیق، برای مطالعات آتی پیشنهاد می‌گردد با هدف شکستن چرخه معیوب مذکور، ساختار نهادهای اقتصادی تصمیم‌گیر (مانند بانک مرکزی، سازمان برنامه و وزارت اقتصاد) به تناسب ارتباط نوع تصمیم‌گیری و رانت‌های توزیعی حاصل از رویه‌های قانونی تصمیم‌گیری در کوتاه‌مدت و بلندمدت مورد بازبینی قرار گیرد تا در قبالی توصیه‌های سیاستی موثر به دولت ارائه گردد. باید در نظر داشت که اصلاح چرخه‌های تصمیم‌گیری سازمان‌های اقتصادی برای رهایی از رانت غیرمولد گام نخست این اصلاح است. در گام‌های بعدی، تقویت نظارت بر عملکرد نهادهای اقتصادی، پیشگیری از ایجاد کانون‌های توزیع رانت غیررسمی در قالب قوانین بالادستی، اصلاح رویه‌های بلندمدت با هدف پرهیز از کسب رانت دولت‌ها در بازه‌های زمانی چهار ساله باید در دستور کار قرار گیرد.

در نهایت لازم به یادآوری است که این تحقیق تلاش کرد با باز کردن دریچه‌ای به مفهوم «وابستگی به مسیر طی شده» و «قفل‌شدگی تاریخی» در سیاستگذاری‌های پولی-بانکی، توجه به نهادها و اهمیت دادن بیشتر به آنها در قیاس با افراد را مورد تاکید قرار دهد زیرا در اقتصادهای رانتی عموماً سوءکارکردها به اشخاص منصوب در پستها و یا عوامل بیرونی نسبت داده می‌شوند، در حالی که در این مطالعه ملاحظه کردیم که در مورد مشخص سیاست‌های پولی و بانکی، حتی با تغییر قانون اساسی و در مواردی قوانین موضوعه، چرخه بازتولید مسائل و وابستگی به مسیر طی شده توان بیشتری یافته‌است. لذا برای برون‌رفت از این وضعیت بحرانی و دستیابی به بلوغ اندیشه‌ای نیاز به اهمیت دادن بیشتر به نهادها در قیاس با افراد و اهمیت بیشتر دادن به عناصر درونی در قیاس با عوامل بیرونی که در کنترل سیاستگذاران نیستند، هستیم. در پایان این تحقیق می‌توان به مهمترین راهکار نظری برای برون‌رفت از قفل‌شدگی تاریخی مذکور در بطن سیاست‌های پولی و بانکی کشور که اصلاح آرایش نهادی در حوزه سیاست‌های پولی و بانکی است، اشاره کرد. پیش از هر چیز لازم است که در تعیین سازوکارهای حاکم بر سیاستگذاری‌های پولی-بانکی جریان‌های تولید رانت و منفعت شناسایی شده و حذف گردند. در گام دوم نیاز به اصلاح ساختارهای نظارتی است تا از این مسیر نهادهای بالادستی ناظر بر عملکرد سیاستگذار پولی-بانکی توان مقابله با نحوه غیرقانونی قوانین را داشته باشد و در عین حال، از هرگونه اتحاد منافع ناظر و مجری در قالب نهاد واحد جلوگیری به عمل آید. در همین راستا لازم است که رصد فعالیت‌های حقیقی و حقوقی کلیه تصمیم‌گیران حوزه سیاستگذاری پولی و بانکی در قالب‌های تعارض منافع مورد بررسی قرار گرفته و حتی پس از کناره‌گیری از عناوین شغلی مذکور امکان حضور در بخش‌های مالی را نداشته باشند. برای اجرای دقیق این موضوع نیاز است که برای به‌کارگیری تجربیات افراد مذکور مسیر جایگزین صحیحی پیش‌بینی شود.

References

1. Alesina, Alberto, and Lawrence H. Summers. (1993). Central bank Independence and Macroeconomic Performance: Some evidence from the United States. *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 25, no. 2, 1993, pp. 151-162.
2. Allen, Franklin, and Douglas Gale. (2019). Innovation and Financial Instability. *Journal of Financial Economics*. vol. 131, no. 3, 2019, pp. 503-522.
3. Bayandor, Darioush. (2020). The Shah, the Islamic revolution and the United States. Mohammad Aghajary. Tehran: Ketabe Parse Publications [In Persian].
4. Becker, Gary (1983). A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, No. 3.
5. Bendick, Richard Elliott. (2015). Industrial Finance in Iran: A Study of the Financial Experience in a Less Developed Country. Aslan Qudjani. Mashhad: Khorasan Razavi Chamber of Commerce, Industries, Mines and Agriculture Publications [In Persian].
6. Dahan, Samuel (2016). A Path-Dependent Deadlock: Institutional Causes of the Euro Crisis. *Cornell International Law Journal*, vol.49 (309), pp309-367.
7. Douglass C. North; John Joseph Wallis; Steven B. Webb; Barry R. Weingast, eds. (2013). Politics, Economics, and the Problems of Development in the Shadow of Violence. Mohsen Mirdamadi, mohammad Hoseyn Naeemi pour. Tehran: Rowzaneh Publication [In Persian].
8. Arooz, Alireza (1996). Memoirs of Abolhassan Ebtehaj. Tehran: Scientific Publications [In Persian].
9. Economic Group. (2020). Memories of bank management days told by three former Central Bank governors. Tehran: Iran Newspaper. Retrieved on 29 December 2024. from: <https://www.pishkhan.com/Archive/1399/07/13990713/Iran73114011097495551118356.pdf> [In Persian].
10. Eichengreen, Barry, and David Leblang. (2003). The political economy of the global financial architecture: a pragmatic approach to institutional change. *International Organization*, vol. 57, no. 4, 2003, pp. 685-713.
11. Graneheim, U.H., Lundman, B. (2004). Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. *Nurse Education Today* (2004) 24, 105-112.
12. Haldane, Andrew G. (2009). The dog and the Frisbee: How much can we rely on monetary policy?. Speech delivered at the Society of Professional Economists Annual Conference, London, UK; 25 May 2009.
13. Jones, Bryan D., Zalanyi, Laszlo, Erdi, Peter (2012). Path Dependency as Exponential Incrementalism: The Dynamic of US National Budget. 1791-2010.
14. Kimura, Takeshi, Karasumi, Takushi. (2002). Effectiveness of History-Dependent Monetary Policy. Bank of Japan.
15. Lajevardi, Habib (2001). Memoirs of Jafar Sharif Emami. Tehran: Negah Emruz Publications [In Persian].
16. Lajevardi, Habib (2005). Memoirs of Alinaghi Alikhani: Minister of Economy 1969-1979: Politics and Economic Policymaking in Iran. Tehran: Abi Publications [In Persian].
17. Lajevardi, Habib. (1985). Interview with Mr. Mohammad Mehdi Samiee. London: Oral History of Iran at Harvard University. Retrieved on 29 December 2024 from: <https://iranhistory.net/samii3/> [In Persian].
18. Lajvardi, Habib (2010). Memoirs of Mohammad Yeganeh: Governor of the Central Bank, Minister of Finance, Minister of Development and Housing, and Minister of Counsel in the Government of Mohammad Reza Pahlavi. Zia Movahed. Tehran: Sales Publication [In Persian].
19. Liebowitz, Stan J., Margolis, Stephen A. (2007). Path Dependence. Ali Nasiri Aghdam. *Journal of Political Economy of Comprehensive Change*, No. 4 (Volume 2): 76-103. [In Persian].

20. Mazaheri, Tahmasb. (2023). A moment in history: 1332-1387. Tehran: Negareh Aftab Publication [In Persian].
21. Mehran, Hassan Ali (2015). Goals and Policies of the Central Bank of Iran from 1939-1978. Tehran: Ney Publication [In Persian].
22. Mehrpur, Mehdi & Mehrpur, Meysam. (2016). Secrets of Iran's Economy: An Interview with Dr. Seyed Shams al-Din Hosseini, Minister of Economy of the Ninth and Tenth Governments. Tehran: Noore Elm Publication [In Persian].
23. Mehrpur, Mehdi & Mehrpur, Meysam. (2018). Secrets of the Iranian economy as narrated by Mohammad Javad Irvani, Minister of Economy during the Holy Defense era; War Economy (1985-1989). Tehran: Noore Elm Publication [In Persian].
24. Meydari, Ahmad. (2010). Political Conditions and Ownership Structure in the last Three Decades in the Iranian Economy. Gofogu Quarterly magazine, No. 56, October 2010. pp. 29-48. [In Persian].
25. North, Douglas; Wallis, John; Weingast, Barry (2006). A Conceptual Framework for Interpreting Written Human History. Jafar Khairkahan. Tehran: Quarterly Journal of Political Economy of Comprehensive Transformation, Year 1, Issue 3, Winter 2006. pp. 151-92. [In Persian].
26. North, Douglass C (2017). Understanding the Process of Economic Change. Mir Saeed Mohajerani, Zahra Farzi Zadeh. Tehran: Nahadgara Publication [In Persian].
27. North, Douglass C.. (2000). Structure and Change in Economic History. Gholamreza Azad Armaki. Tehran: Ney Publication [In Persian].
28. North, Douglass C.. (2006). Institutions, Institutional Change and Economic performance. Mohammadreza Moeini. Tehran: National Management and Planning Organization Publications [In Persian].
29. Pierson, Paul. (2015). Politics in Time: History, Institutions, And Social Analysis. Mohammad Fazeli. Tehran: Ney Publication [In Persian].
30. Political Service. (2008). Farewell and Introduction of the Minister of Economy: Danesh Jafari's Narration of the Iranian Economy. Tehran: Iranian Students News Agency. Retrieved on 29 December 2024. From: isna.ir/xcwFY
31. Tabaei, Vahid. (2010). Oral history of Central Bank of Iran. Tehran: Monetary and Banking Research Institute of the Central Bank of Iran's Publications [In Persian].