

## بررسی جایگاه و ساختار مطلوب بانک مرکزی

### جناب آقای سید احمد میرمطهری

دبیرکل سازمان بورس اوراق بهادار تهران

دو دیدگاه متقابل در باره جایگاه بانک مرکزی در مجموع نظام اقتصادی وجود دارد. دیدگاه نخست مربوط به هواداران استقلال بانک مرکزی است. در این دیدگاه استدلال می‌شود که تبعیت سازمانی بانک مرکزی از مقامی خارج از بانک عامل اختلال در عملکرد صحیح آن است. برای مثال، قرار گرفتن بانک مرکزی در حوزه نفوذ وزارت دارایی باعث می‌شود که زمانی که سیاست‌های مالی در تناقض با هدف‌های سیاست‌های پولی قرار دارد، بانک مرکزی نیز متأثر از راهکارهای وزارت دارایی، از اقدام مؤثر باز ماند. بنابراین، استقلال بانک مرکزی از آنجا که مانع می‌شود که سیاست‌های پولی تحت الشعاع عوامل دیگر قرار گیرد، در مجموع به نفع اقتصاد است.

در مقابل، مخالفان استقلال بانک مرکزی مدعی‌اند که اگر در یک نظام سازمان‌های مختلف اقتصادی به گونه‌ای مستقل عمل کنند، آنگاه هر یک از این سازمان‌های صرفاً منافع خود را در نظر می‌گیرد، نه منافع کل نظام را. به عبارت دیگر، مجموع اقتصاد کشور از استقلال بانک مرکزی بهره نمی‌برد و استقلال به لزوم نتیجه بهتری نخواهد داشت. حتی اگر فرض شود که سیاست پولی مستقل از سیاست مالی عملکرد بهینه‌تری دارد، دلیلی بر آن نیست که استقلال بانک مرکزی همواره برای مجموع اقتصاد کشور بهینه باشد.

با این حال، دیدگاه سومی نیز وجود دارد که رویکرد آن متفاوت از دو دیدگاه نخست است. در این دیدگاه، به جای تأکید بر استقلال بانک مرکزی به اصطلاح ساختار اقتصاد توجه می‌شود و برای کارآمدتر ساختن برنامه‌های اصلاح ساخت، سیاست‌هایی نیز برای اصلاح ساختار و جایگاه بانک مرکزی در مجموعه دستگاه سیاست‌گذار در نظر گرفته می‌شود.

هیچ یک از این سه دیدگاه در تقابل با نظام بانکداری اسلامی نیست و بر حسب شرایط موجود و اهداف مطلوب اقتصادی می‌توان یکی از این دیدگاه‌ها را پذیرفت. در مقاله حاضر، با

بررسی دیدگاه‌های بالا، جایگاه مطلوب بانک مرکزی در اقتصاد کشور بررسی می‌شود.

\*\*\*

بانک مرکزی بانک بانکها است. این بانک در کانون نظام مالی هر کشور قرار دارد: همچون وام دهنده نهایی عمل می‌کند: ساخت نرخ بهره را تعیین می‌کند. سپرده می‌پذیرد، به بانک‌های تجاری وام می‌دهد و نظام بانکی را هدایت می‌کند بانک مرکزی چونان بانکی است که به فعالیت‌های خود دولت تعلق دارد، بدهی ملی را اداره می‌کند و انتشار پول در اختیار او است. در روابط بین‌المللی نیز، بانک مرکزی همراه با وزارت دارایی به شدت درگیر انتقال پول رایج و شمش‌های طلا در میان کشورهاست.

مدیریت سیاست‌های پولی نیز به عهده بانک مرکزی است. سیاست‌های پولی هرچند هدف‌های گسترده‌ای همچون رشد اقتصادی و محدود ساختن تورم را دارند، اما هدف اصلی این سیاست‌ها با توجه به ابزارهایی که بانک در اختیار دارد حفظ ثبات سطح قیمت‌ها است. بانک مرکزی می‌کوشد از طریق ابزارهایی همچون عملیات باز بازار، تعیین نرخ بهره و نرخ تنزیل مجدد به این هدف دست یابد.

پرسشی که در این نوشتار می‌کوشیم بدان پاسخ دهیم این است که آیا تبعیت سازمانی بانک مرکزی از مقامی خارج از بانک عامل اختلال در عملکرد صحیح آن است؟ برای مثال، آیا قرار گرفتن بانک مرکزی در حوزه نفوذ وزارت دارایی باعث می‌شود که بانک متأثر از سیاست‌های وزارت دارایی از اقدام مؤثر بازماند؟ در چنین صورتی آیا باید با اعطای استقلال به بانک مرکزی مانع از آن شد که سیاست‌های پولی تحت‌الشعاع عوامل دیگر قرار گیرد؟

در ادامه، دلایلی را مرور می‌کنیم که مدافعان و مخالفان استقلال بانک مرکزی له یا علیه این استقلال ذکر می‌کنند. آنگاه می‌کوشیم که در پوتو تحولات اقتصادی و شواهد تجربی جایگاه و ساختار مطلوب بانک مرکزی را دریابیم. اما قبل از هر چیز باید در یابیم که هدف اصلی سیاست‌های پولی و به عبارت دیگر وظیفه اصلی بانک مرکزی چیست؟

### بانک مرکزی چه وظیفه‌ای دارد؟

معمول است که حفظ ارزش پول یا به عبارت بهتر ثبات قیمت‌ها را هدف اصلی سیاست‌های پولی و وظیفه اصلی بانک مرکزی بدانند. پرسشی که در این زمینه بی‌اختیار به ذهن می‌رسد این است که چرا عمدتاً ثبات قیمت‌ها باید در کانون توجه بانک مرکزی قرار داشته باشد؟ مثلاً چرا به هنگام رکود اقتصادی رفع موانع اشتغال مورد توجه سیاست‌گذاران پولی قرار نداشته باشد؟ گاهی در پاسخ به این پرسش گفته می‌شود که عدم اشتغال زاییده عوامل ساختاری است از این رو کاهش بی‌کاری یا رشد تولید، از آنجا که ریشه در عوامل ساختاری دارند، نمی‌تواند هدف سیاست

پولی قرار بگیرد. شاید در این پاسخ حقیقتی نهفته باشد، اما هیچگاه نمی‌توان گفت که در اتخاذ سیاست‌های پولی باید نسبت به رکود اقتصادی بی‌اعتنا بود و صرفاً بر نرخ تورم متمرکز شد. وانگهی بانکهای مرکزی نیز هیچگاه بدین نحو عمل نکرده‌اند.

نه تنها سیاست‌های پولی بر تولید و تورم اثر می‌گذارند، بلکه تورم متأثر از سیاست‌های دیگر، به ویژه سیاست‌های مالی، است. این یک داوری سیاسی است که هدف اولیه سیاست‌های پولی و وظیفه اصلی بانک‌های مرکزی باید حفظ ثبات قیمت‌ها و کنترل تورم باشد. هنگامی که بانک مرکزی سیاست‌های عام و متعدد داشته باشد قاعداً باید به‌گزینه‌اش از میان آنها دست بزند. در چنین حالتی‌گزینه‌ش بانک نیز ممکن است تابعی از چرخش‌های سیاسی روز باشد از سوی دیگر، تقسیم مسؤولیت کنترل تورم در میان نهادهای مختلف اقتصادی دولت نیز باعث می‌شود که در عمل هیچ یک از این نهادها مسؤولیت واقعی نداشته باشند.

واقعیت‌های بالا دلایل محکمی است به نفع آن که مسؤولیت اصلی کنترل تورم و ثبات قیمت‌ها باید بر دوش بانک مرکزی نهاده شود. اما لازم است برای این امر اذعان داشت که سیاست‌های پولی بر تولید و اشتغال و سایر متغیرهای کلان اقتصادی نیز اثر می‌گذارد، بنابراین باید رشد اقتصادی و کاهش بیکاری و امثالهم نیز از زمره هدف‌های بانک مرکزی باشد. اما هدف اصلی بانک کنترل تورم و حفظ ارزش پول است و هدف‌های دیگر در مجموعه سیاست‌های بانک نقش حاشیه‌ای دارند. برای مثال، بانک مرکزی اروپا هدف اصلی خویش را حفظ ارزش پول واحد اروپایی (یورو) دانسته است. به موازات این هدف، دستیابی به اشتغال کامل و افزایش رشد اقتصادی نیز از زمره سیاست‌های بانک مرکزی اروپا است. اما این هدفها تا جایی مورد نظر این بانک قرار دارد که در تضاد با هدف اصلی، یعنی ثبات قیمتی، قرار نگرفته باشد.

حال، با توجه به مطالب بالا، بنیم بانک مرکزی در چه شرایطی بهتر می‌توانند وظیفه اصلی خویش را انجام دهد. آیا استقلال بانک مرکزی ضامن عملکرد مطلوب‌تر آن است؟ یا نه، بهتر است بانک مرکزی به مثابه زیر مجموعه‌ای از مجموعه وزارت دارایی و ظایف خویش را پیگیری کند؟

### مدافعان استقلال بانک مرکزی چه می‌گویند؟

منظور از استقلال بانک مرکزی دامنه روشن اختیارات این بانک برای دنبال کردن سیاست حفظ ارزش پول حتی در زمانی است که این سیاست در تناقض و تضاد با سایر سیاست‌های مورد نظر دولت قرار دارد. مدافعان استقلال بانک مرکزی بر این باورند که بانک، در صورت برخورداری از سطح مشخصی از استقلال از مقامات سیاسی، سیاست ثبات قیمت‌ها را پیگیرانه‌تر دنبال خواهد کرد. حاصل این پیگیری نیز پایین‌تر بودن نرخ تورم خواهد بود. از آنجا که تجربه نشان داده که در شرایط پایین بودن نرخ تورم، در بلند مدت رشد اقتصادی نیز افزایش خواهد

یافت. از اینرو، استقلال بانک مرکزی و پیگیری دائمی سیاست حفظ ارزش پول توسط این نهاد، هرچند در کوتاه مدت ممکن است در تناقض و تضاد با دیگر هدف‌های مطلوب اقتصادی قرار بگیرد، در بلند مدت خدمت‌دهنده‌یایی به رشد و توسعه پایدار اقتصادی است.

در این استدلال، این فرض نهفته است که بانک‌های مرکزی بیش از سایر مقام‌های اقتصادی نگران ثبات قیمت‌ها هستند. چون سیاستی که در عمل اتخاذ می‌شود حاصل وفاق و مصالحه بانک مرکزی و سایر سیاست‌گذاران اقتصادی خواهد بود. یک بانک مرکزی مستقل‌تر تأثیر قدرتمندتری در شکل‌گیری سیاست‌ها خواهد داشت؛ از این رو تورم به طور میانگین پایین‌تر خواهد بود.

بر این اساس، متخصصان سیاست‌های پولی و اقتصاددانان مدافع استقلال بانک مرکزی بر این گمان‌اند که استقلال این بانک از سایر بخش‌های دولتی بر میزان گسترش پول و اعتبار تأثیر می‌گذارد و بدین ترتیب حائز تأثیر بر متغیرهای مهم کلان اقتصادی، همچون تورم و کسری بودجه، است.

هرچند در تحلیل نهایی، اقتدار بانک مرکزی و دامنه عمل آن وابسته به دولت است، دولتها می‌توانند قوانینی را تصویب و از عرف‌هایی پیروی کنند که در عمل به بانک مرکزی اقتدار، استقلال و اختیار بیشتری برای دنبال کردن و پیگیری هدف ثبات قیمت‌ها بدهد. هواداران استقلال بانک مرکزی بر این گمان‌اند که حتی اگر دنبال کردن حفظ ارزش پول و سیاست‌های ضد تورمی بانک در تضاد با دیگر هدف‌های دولت قرار داشته باشد، واگذاری استقلال بیشتر به بانک مرکزی به نفع دولت و کل اقتصاد است.

از هزینه‌های تورم و مزایای ثبات قیمت‌ها سخن بسیار گفته شده و روشن است که پیگیری سیاست حفظ ارزش پول توسط بانک مرکزی می‌تواند این هزینه‌ها را کاهش و مزایا را افزایش دهد. برای مثال، شرط لازم (والبته نه کافی) برای توسعه بازار سرمایه ثبات قیمت‌ها است. بازار سرمایه نیز مکانی است که دولتها و بنگاه‌های اقتصادی در آن با شرایط بهتر، به نحو مناسب‌تر و به بهای ارزان‌تر می‌توانند به استقراض بلند مدت دست بزنند. از این رو، استقراض بلند مدت نیز اغلب مشروط و منوط به اقتدار، استقلال و اختیار بانک مرکزی در پیگیری سیاست ثبات قیمت‌ها است.

چنانکه گفته شد، که دنبال کردن سیاست ثبات قیمت‌ها، دست کم برخی مواقع، با دیگر هدف‌های کلان اقتصادی و حتی دیگر هدف‌های بانک مرکزی می‌تواند در تضاد قرار بگیرد. بیشتر دولتها بر فایده‌های بلند مدت حفظ ارزش پول اذعان دارند، اما اغلب در کوتاه‌مدت برای هدف‌های دیگر اولویت بیشتری قائل می‌شوند. از اینرو، اطمینان از ثبات قیمت‌ها معمولاً مستلزم آن است که بانک‌های مرکزی ملزم نباشند هدف‌های دیگر را، دست کم وقتی موجب تورم می‌شوند،

دنبال کنند. بنابراین، استقلال بانک مرکزی و اختیارات صریح آن برای دنبال کردن سیاست ثبات قیمتها، تمهیدات نهادی مهمی برای مقابله با تورم خواهد بود.

نکته آخر آن که از حیث تئوری محض، استدلال به نفع بانک مرکزی مستقل بر این واقعیت متکی است که ما در جهان کاملاً بهینه بهترین انتخاب اول FIRST BEST زندگی نمی‌کنیم. در چنان شرایطی، به قاعده سیاست‌های پولی و مالی کاملاً با یکدیگر همخوان‌اند، بنابراین نیازی به استقلال بانک مرکزی نیست. اما جهانی که با آن مواجهیم، به زعم اقتصاددانان، جهانی است که در آن باید به بهترین انتخاب دوم Second Best دست یازید. در این جهان ناکامل، نظام‌های سیاسی می‌توانند از منافع کوتاه مدت تورم بهره‌مند شوند. در چنین شرایطی، یک بانک مرکزی مستقل که به تنهایی و به اختیار خود مسئول ثبات قیمت‌ها باشد، می‌تواند بر این سوگیری تورمی دولتها چیره شود.

### دلایل مخالفان استقلال بانک مرکزی چیست؟

به لحاظ نظری، دیدگاه مخالفان استقلال بانک مرکزی باید مبتنی بر این ایده باشد که نظام اقتصادی، مانند هر سیستم دیگر، کلیتی است که از زیر مجموعه‌های متعددی تشکیل می‌شود. بانک مرکزی نیز یکی از این زیر مجموعه‌ها است. اگر در یک سیستم، زیر مجموعه‌های مختلف به گونه‌ای مستقل از یکدیگر عمل کنند، آنگاه هر یک از این زیر مجموعه‌ها صرفاً منافع خود را در نظر می‌گیرند، نه منافع کل سیستم را. الزامی هم وجود ندارد که این دو منافع با هم همخوانی و مطابقت داشته باشند. در نتیجه، به هیچ عنوان مشخص نیست که مجموع سیستم اقتصادی کشور از استقلال بانک مرکزی بهره‌مند شود و استقلال این نهاد به لزوم نتیجه بهتری برای کل اقتصاد داشته باشد. حتی اگر بپذیریم که سیاست پولی مستقل از سیاست مالی عملکرد مطلوب‌تری دارد. دلیلی وجود ندارد که به‌پذیریم استقلال بانک مرکزی برای مجموع اقتصاد کشور که به مثابه یک کلیت واحد است مطلوب‌تر باشد.

وانگهی، مخالفان بانک مرکزی می‌گویند که چرا و از چه رو باید تصور کرد که یک بانک مرکزی مستقل حاصل کار مطلوب‌تری دارد و با بینشی عقلایی از به رتق و فتق معضله‌های سیاست پولی می‌نگرد.

انتقاد دیگری که به استقلال بانک مرکزی می‌شود می‌تواند این باشد که بانک مرکزی، در صورت استقلال، می‌تواند سیاست‌های را به مرحله اجرا بگذارد که مورد نظر دولت و هماهنگ با سایر سیاست‌های اقتصادی نباشد. در این صورت این شبهه می‌تواند پدیدار شود که استقلال بانک مرکزی باعث اتلاف منابع ملی می‌شود. علاوه بر این، به هنگامی که سیاست پولی در تضاد با سایر سیاست‌های دولت است. هیچ مقامی در کشور وجود ندارد که در این میان به داور



بنشینند و بتوانند بین بانک مرکزی مستقل و بخش دیگری که سیاستی مخالف بانک مرکزی اجرا می‌کند قضاوت نماید.

نکته دیگر آن که اعتبار بانک صرفاً با اجرای مطلوب سیاست‌های پولی حاصل نمی‌شود. اعتبار این بانک زمانی به وجود می‌آید که سیاست‌های کلان اقتصادی دولت نیز به توفیق رسد. برای مثال، وقتی دولت کسر بودجه هنگفتی دارد ولی بانک مرکزی سیاست پولی انقباضی را اتخاذ کرده است، برنامه اقتصادی کشور به کلی اعتبارش را از دست می‌دهد. در چنین حالتی، یا باید سیاست پولی سر تسلیم فرود آورد، یا آن که سیاست‌های مالی از سیاست‌های پولی تبعیت کند. حاصل هر چه باشد، برای یک دوره، زمانی که این دو سیاست هماهنگ با یکدیگر شوند، سردرگمی و بی‌ثباتی و بی‌اطمینانی بر اقتصاد کشور چیره خواهد شد. چنین وضعیتی نیز اعتبار هر سیاستی را به زیر سؤال می‌برد.

اما نکته آخر آن که اگر از دیدگاه دخالت شهروندان در سرنوشت خودشان به قضیه بنگریم، توجیهی وجود ندارد که سازمانی را مستقل بدانیم که رئیس آن بر گزیده و منتخب جامعه نیست اما می‌تواند با اتخاذ سیاست‌های اقتصادی بر کلیه ابعاد جامعه و سرنوشت تک تک شهروندان تأثیر همه جانبه بگذارد. در مقابل نیز، شهروندان توان هیچ کنترل و نظارتی را بر آن داشته باشند. تاکنون هم استدلال هواداران استقلال بانک مرکزی و هم دلایل مخالفان این استقلال بازگو شد. در نگاه نخست، هر دو گروه قضاوت‌های منطقی و مستدلی به نفع نظر خود اقامه می‌کنند. بسیار بیش از این بحث می‌توان به موافقان و مخالفان این استقلال و به غور و کنکاش در الگوهای نظری محض پرداخت. اما بررسی تجربه واقعاً موجود کشورهای مختلف که دارای بانک‌های مرکزی مستقل هستند نیز می‌تواند معیاری برای ارزیابی استقلال یا عدم استقلال بانک باشد: «خوش بود گر محک تجربه آید به میان».

### تجربه چه می‌گوید؟

آیا در کشورهایی که بانک‌های مرکزی مستقل دارند ثبات قیمتی مستحکم‌تر و نرخ تورم پایین‌تر بوده است؟ پاسخ به این سؤال به روشنی و شاید بیش از هر گونه استدلال نظری روشن بخش نقاط ابهام این بحث درباره لزوم یا عدم لزوم استقلال بانک مرکزی خواهد بود.

ابتدا ببینیم که چه عواملی استقلال بانک مرکزی را رقم می‌زنند در چارچوب الگوهای نظری، زمانی که در مقررات موجود و اساسنامه بانک استقلال بانک مرکزی پیش‌بینی شده است، با بانک مرکزی مستقل مواجهیم. اما در عمل استقلال بانک مرکزی صرفاً منوط به قانون نیست، بلکه عوامل متعدد دیگری مانند شبکه روابط غیر رسمی موجود میان بانک و دیگر بخش‌های دولتی، تأثیرگذاری افراد کلیدی و مسؤولان اصلی بانک، کیفیت تصمیم‌گیری‌های بانک و جو آن

براستقلال بانک مرکزی مؤثر هستند.

به خاطر دشوار بودن اندازه گیری عینی این گونه ویژگی‌ها، در مطالعاتی که طی آن شاخص‌هایی برای اندازه گیری استقلال بانک مرکزی طراحی شده، بیش‌تر بر استقلال قانونی آن توجه شده است. اما شاخص‌هایی که صرفاً بر اساس قانون طراحی شده‌اند دو مشکل عمده دارند. یکی آن است که قوانین کامل نیستند؛ یعنی نمی‌توان در قانون حدود اختیارات و دامنه اقتدار بانک مرکزی و مقامات سیاسی را در تمامی شرایط بازگو کرد. لاجرم، فضاهای خالی و پیش‌بینی نشده در قانون پدیدار می‌شود. این خلاءهای قانونی را در بهترین حالت سنت‌ها و عرف جامعه و در بدترین حالت گستره قدرت سیاسی پر می‌کند. مشکل دیگر شاخص‌های طراحی شده بر اساس قانون آن است که حتی وقتی که قانون کاملاً صراحت داشته باشد، عملکرد می‌تواند چیز دیگری باشد. یعنی می‌توانیم در قانون یک بانک مرکزی مستقل داشته باشیم اما در عمل بانک کاملاً تابع نظر مقامات سیاسی باشد، یا بر عکس شاید بانک در عمل استقلالی بیش از آن چه در قانون پیش‌بینی شده است داشته باشد.

با این همه، استقلال قانونی جزء ناگزیر استقلال عملی است. علاوه بر آن، اولاً قانون نشان دهنده درجه استقلالی است که قانون‌گذاران مایل‌اند به بانک مرکزی بدهند؛ و ثانیاً در عمل تمامی کوشش‌هایی که برای اعطای استقلال به بانک و ایجاد ماهیت مستقل برای بانک مرکزی می‌شود صرفاً باید متکی بر جنبه‌های قانونی استقلال باشند.

ویژگی‌های قانونی مهم که در زمینه استقلال بانک مرکزی از بیشترین اهمیت برخوردارند عبارتند از:

- ۱ - عزل و نصب و دورهٔ مسؤولیت رئیس بانک
  - ۲ - مجموعه مقررات در زمینه اختلافات بین بانک مرکزی و قوه مجریه و نیز مشارکت بانک مرکزی در فرایند بودجه.
  - ۳ - هدف‌های بانک مرکزی.
  - ۴ - محدودیت‌های وام دهی بانک مرکزی به بخش عمومی، شامل حدود حجم وام، سررسید، نرخ بهره، و سایر شرایط مربوط به استقراض بخش عمومی به بانک مرکزی.
- مطالعه میزان استقلال بانک مرکزی بر اساس عوامل بالا نشان می‌دهد که اتریش، آلمان و سوئیس دارای مستقل‌ترین بانک‌های مرکزی هستند و در مقابل در مراکش و لهستان بانک‌های مرکزی کم‌ترین استقلال را دارند. به طور کلی، شواهد نشان می‌دهد که کم و بیش تمامی کشورهای توسعه یافته دارای بانک‌های مرکزی مستقل هستند؛ در حالی که در کشورهای در حال توسعه بانک‌های مرکزی استقلال کم‌تری دارند.

البته دولت و دستگاه قانون‌گذار با واگذاری استقلال قانونی به بانک مرکزی می‌تواند در عمل

تعهد خود را به این امر نشان دهد. اما چنان که گفتیم وضعیت قانونی بانک مرکزی تنها یکی از عناصر تعیین کننده استقلال عملی بانک است. در نتیجه، عوامل دیگری همچون سنت موجود در ارتباط بانک مرکزی و قوه مجریه، تأثیر گذاری و شخصیت رئیس و مقامات ارشد بانک مرکزی و جز آن، دست کم تا حدودی سطح عملی استقلال بانک مرکزی را شکل می دهند.

برای مثال، در آرژانتین، دوره مسئولیت رئیس بانک ۴ سال است، اما و در عین حال این سنت هم وجود دارد که هر گاه دولت اراده کرد باید استعفا دهد یا حتی مقامی با وزیر دارایی تعویض شود در دوره ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۹ متوسط دوره مسئولیت رؤسای بانک مرکزی در این کشور حدود یک سال بوده است. روشن است که در چنین حالتی استقلال واقعی کمتر از آن چیزی است که شاخص‌های قانونی نشان می دهند. زمانی که استقلال عملی و استقلال قانونی تا این میزان از هم دور باشند، دشوار بتوان شاخصهای استقلال عملی را دریافت. دو شاخصی که برای استقلال عملی بانک مرکزی طراحی شده یکی میزان تغییر رؤسای بانک نسبت به دوره مسئولیت و دیگری پاسخی است که متخصصان پولی هر کشور در این زمینه داده‌اند. یافته‌های اصلی این مطالعه نشان می دهد که در کشورهای پیشرفته هر چه بانک مرکزی مستقل تر باشد، تورم کمتر است. اما به طور کلی استقلال قانونی بانک مرکزی نه شرط لازم برای پایین بودن تورم است و نه شرط کافی آن. برخی کشورها، با میانگین تورم بالا، همچون آرژانتین، پرو و نیکاراگوئه، بانک‌های مرکزی مستقل تری از متوسط جهانی دارند. در مقابل، در کشورهایی مانند بلژیک، ژاپن، مراکش و قطر که نرخ‌های تورم بسیار پایین است، بانک مرکزی کمترین استقلال را دارد.

در پژوهش‌های مختلفی رابطه رگرسیونی بین شاخص‌های مختلف استقلال بانک مرکزی و تورم بررسی و نشان داده شده است که به طور کلی رابطه‌ی دو منفی است. اما این بررسی‌های آماری نقاط ابهام بسیار دارند از جمله آن که در کشورهای توسعه یافته استقلال قانونی بانک مرکزی و ثبات قیمت‌ها با یکدیگر همبستگی دارند. ولی در کشورهای در حال توسعه این همبستگی مشاهده نمی شود. با این حال، تجربه کلی بیشتر به نفع فرضیه‌های طرفدار استقلال بانک مرکزی است هر چند که از بررسی‌های آماری موجود نمی توان نتایج چنان قاطعی استخراج کرد که رأی به استقلال یا عدم استقلال بانک مرکزی بدهد.

### چه باید کرد؟

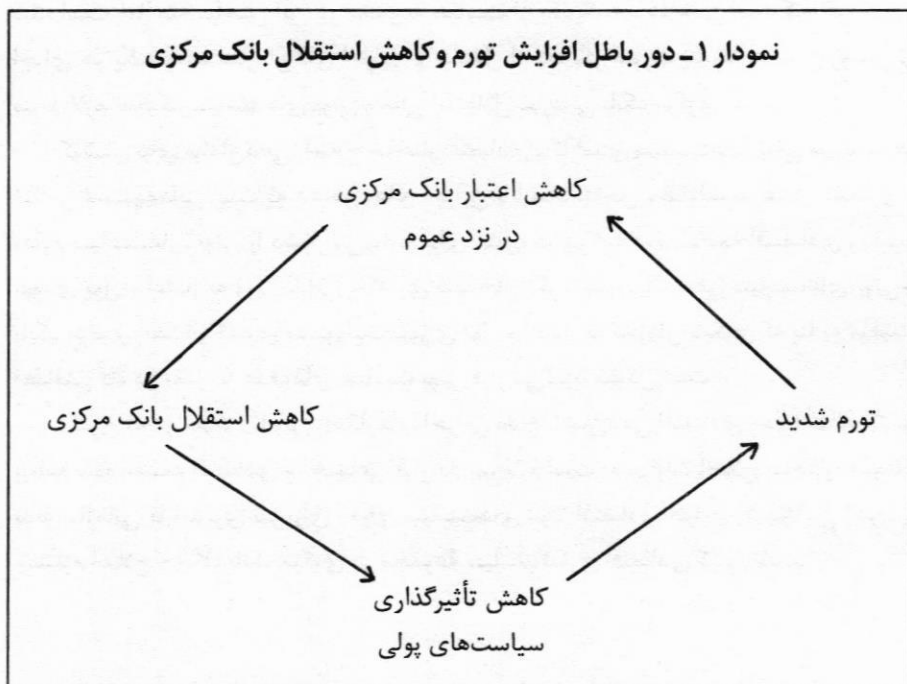
از مجموعه مباحثی که تاکنون مطرح شد چنین پیداست که شواهد نظری و تجربی قاطعی به نفع استقلال یا عدم استقلال بانک مرکزی وجود ندارد، هر چند هم نظریه و هم تجربه هر دو نشان می دهند که اتخاذ پیگیرانه تر سیاست‌های پولی و دورنگهداشتن مجریان این سیاست‌ها از کش و قوس تغییرات مقطعی می تواند ثبات قیمتی بیشتری پدید آورد.



به‌طور کلی، رابطه علت و معلولی دو جانبه‌ای میان تورم و استقلال بانک مرکزی وجود دارد. بدین مفهوم که هر چه استقلال بانک مرکزی کمتر باشد، تورم بالاتر است. اما اگر تورم بالا باشد استقلال بانک مرکزی لااقل بعد از مدتی رنگ می‌بازد. زیرا نرخ‌های بالای تورم فرایندهایی را تشویق می‌کند که برای دولت تأثیرگذاری بر سیاست‌های پولی را آسان‌تر می‌سازد. به علاوه، در دوره‌های حاد تورمی، کنترل دقیق عرضه پول توسط بانک دشوارتر است. و افزون بر این، بالا بودن تورم تا حدودی بانک مرکزی را مقصر جلوه می‌دهد و تصویر آن را نزد عموم تیره می‌کند. از این رو، از اقتدار آن در رابطه با دولت می‌کاهد.

نتایج مقدماتی نشان دهنده رابطه علت و معلولی دو جانبه بین نرخ تورم و کاهش استقلال بانک مرکزی است. بدین ترتیب که دور باطلی از تورم شدید، کاهش اعتبار بانک مرکزی نزد عموم، کاهش استقلال بانک مرکزی، کاهش تأثیرگذاری سیاست‌های پولی و بار دیگر تورم شدید وجود دارد.

#### نمودار ۱ - دور باطل افزایش تورم و کاهش استقلال بانک مرکزی



دقت در این نمودار نشان می‌دهد که برون رفت از چنین دور باطلی صرفاً با استقلال بانک مرکزی به دست نمی‌آید. رهایی از این دور نیازمند اصلاح ساختار اقتصاد است. البته در فرایند اصلاح ساختار، یکی از راهکارها نیز اصلاح ساختار و جایگاه بانک مرکزی است. اما اصلاح ساختار

و جایگاه بانک مرکزی مترادف با استقلال این بانک نیست، هر چند این دو امر وجوه مشترک فراوان دارند، آنچه در مقطع کنونی بیش از هر چیز مورد نیاز است اصلاح ساختار اقتصاد و مقوله با عوامل ساختاری موجد تورم است. این عوامل، علاوه بر بخش پولی اقتصاد، در بخش واقعی اقتصاد، جای دارد و از تنگناهای تولیدی و اقتصادی نفتی سرچشمه می‌گیرد.

بنابراین باید بر این نکته تأکید داشت که گرچه تورم یک پدیده پولی است، مقابله با آن مجموعه منسجمی از اصلاحات اقتصادی، خواه در بخش پولی و خواه در بخش واقعی، را می‌طلبد. بی‌تردید یکی از عناصر این مجموعه سیاست‌های اصلاحی نیز استفاده از سیاست‌های پولی و کوشش برای کارآمد ساختن و بهینه کردن این سیاست‌ها است. از جمله عواملی هم که بر تأثیرگذاری سیاست‌های پولی می‌افزاید، تدبیر و صورت‌بندی راهکارهایی برای انسجام، تداوم و پیگیری این سیاست‌هاست.

در طرح سامان‌دهی اقتصاد به درستی بر تفکیک سیاست‌های پولی و مالی از یکدیگر تأکید شده است. اما جدا ساختن این دو مجموعه سیاست از یکدیگر مستلزم آن است که طراحی و اجرای هر یک توسط سازمان‌های اجرایی و مستقل از یکدیگر صورت پذیرد. به بیان روشن‌تر، شرط لازم تفکیک سیاست‌های پولی و مالی استقلال سازمانی بانک مرکزی است.

کوشش برای سامان‌دهی، اصلاح ساختار اقتصادی و کارآمدی سیاست‌های پولی مستلزم رفع تناقض و شبهه‌هایی است که در حوزه‌های اجرایی با ایجاد تداخل وظایف، در عمل پیگیری و تداوم سیاست‌های پولی را دشوار می‌سازد. برای مثال، در برنامه دوم توسعه اقتصادی ریاست شورای پول و اعتبار به وزیر دارایی واگذاری شد. حال اگر مسئولیت عملی سیاست‌های پولی با بانک مرکزی است، واگذاری مسئولیت شورای پول و اعتبار به سازمان دیگری که بنا به ماهیت، اهدافش گاه در تقابل با هدف‌های سیاست پولی قرار می‌گیرد مشکل‌زاست.

اکنون که در معرض تدوین راهکارهای اجرایی طرح سامان‌دهی اقتصادی و در آستانه تدوین برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی قرار داریم، لازم است به موازات اصلاح ساختار اقتصاد، بدنه سازمانی کارآمدتری نیز برای اجرای سیاست‌های مؤثر اقتصادی طراحی کنیم این امر نیز مستلزم اصلاح جایگاه بانک مرکزی در مجموعه سیاست‌گذاری اقتصادی کشور است.

## منابع

Berument, Hakan, Central Bank Independence and Financing Government Spending, *Journal of Macroeconomics*, 20(2), Winter 1996, pp. 133-51.

Canzoneri, Matthew B., Diba Behzad, Fiscal Constraints on Central Bank Independence and Price Stability, Centre for Economic Policy, Research Discussion Paper 1463, September 1996.

Huffman, Georgy, W.A Equilibrium Analysis of Central Bank Independence and Inflation. *Canadian Journal of Economics* 30(4) November 1996.

de Haan, Jakob, The European Central Bank: independence, Accountability and strategy: A Review of Public Choice; 93(3-4), December 1997, pp.395-429.

Fischer, Andreas M., Do Institutional Factors Matter for the Speed of Disinflation? *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 133(3), September 1997, pp.539-56.

Loungani, Pnakash, Sheets, Natihron, Central Bank independence, Inflation and Growth in Transition Economies, *Journal of Money, Credit and Banking*, 29 (3), August 1998, pp.381-99.

Maxfield, Sylvia, Gatekeeper of Growth: the International Political Economy of Central Banking in Developing Countries, Princeton University Press 1997.

Frattiani, Michel, Central Banking as a Political Principal Agent Problem, *Economic Inquiry* 35(2), April 1993 pp.378-93.

McCalum, Bennett T., Crucial Issues Concerning Central Bank Independence. *Journal of Monetary Economics*, 39(4), June 1997, pp. 99-112.

شرکت سرمایه گذاری سازمان صنایع ملی ایران، بانک مرکزی: استقلال یا تغییر ساخت، گزارش تحقیقی شماره ۳۰،