



استقلال بانک مرکزی؛ چرا و چگونه؟

بن برنانکی
رئیس فدرال رزرو آمریکا

وفاقی فراگیر مبنی بر اینکه اهداف سیاست پولی باید توسط مقامات سیاسی بنا نهاده شود، میان سیاست‌گذاران، استادان دانشگاه و سایر ناظران آگاه در سراسر جهان پدید آمده است، اما اجرای سیاست پولی در پیگیری آن اهداف باید از کنترل سیاسی به دور باشد. چه اینکه تمایز مفیدی بین «استقلال در هدف» و «استقلال ابزار» مطرح است. استقلال در هدف برای بانک‌های مرکزی، به معنای آزادی بانک مرکزی در تعیین اهداف خود در یک جامعه دموکرات است، اما استقلال ابزار به معنای توانایی بانک مرکزی در تعیین تنظیمات مناسب سیاست پولی بدون دخالت برای ثبات اقتصادی حیاتی است. این نتایج پیامد چارچوب‌های زمانی است که طی آن سیاست پولی آثار خود را دارد. برای دستیابی به ثبات قیمت و همچنین حداکثر اشتغال پایدار، سیاست‌گذاران پولی باید تلاش کنند اقتصاد را در طول زمان نسبت به نرخ رشد سازگار با افزایش آن در ظرفیت تولیدی اصلی‌اش هدایت کنند.

همچنین دخالت بی‌مورد سیاسی بر تصمیم‌های سیاست پولی می‌تواند به اعتبار سیاست مبارزه با تورم بانک مرکزی لطمه بزند و به تورمی بالاتر از حد متوسط، و در نتیجه، به اقتصاد کمتر مولد منجر شود. بانک‌های مرکزی علی‌القاعده به حفظ تورم در سطح پایین در بلندمدت متعهدند؛ اگر عموم مردم به چنین وعده‌ای اعتماد کنند، وعده‌ای حتمی خواهد بود چرا که انتظارات تورمی پایین می‌آید و خانواده‌ها و بنگاه‌ها تقاضای خود را برای دستمزدها و قیمت‌های بالا تعدیل می‌کنند. با این حال، هر گاه بانک مرکزی در مواجهه با

به اهداف کوتاه‌مدت مربوط به تولید و اشتغال که بیش از ظرفیت بالقوه اقتصاد است، وادارند. چنین اهدافی ممکن است در ابتدا مورد پسند عامه مردم باشد و در یک رقابت انتخاباتی مفید واقع شود، اما دوامی ندارد و بزودی از بین می‌رود و به دنبال خود فقط فشارهای تورمی ای باقی می‌گذارد که چشم‌اندازهای بلندمدت‌تر اقتصادی را بدتر می‌کند. بنابراین، دخالت‌های سیاسی در سیاست پولی می‌تواند باعث به وجود آمدن چرخه‌های نامطلوب رونق و رکود اقتصادی شود که در نهایت به اقتصاد بی‌ثبات و تورم زیاد منتهی خواهد شد.

از آنجایی که سیاست پولی با وقفه زمانی قابل توجه‌ای عمل می‌کند، دستیابی به این اهداف مستلزم این است که سیاست‌گذاران پولی دورنمای بلندمدت‌تری را در تصمیم‌گیری‌های خود لحاظ کنند. سیاست‌گذاران در یک بانک مرکزی مستقل، با فراغ بال بیشتر برای دستیابی به بهترین نتایج ممکن اقتصادی در بلندمدت به بهترین وجه قادر به رسیدن به چنین چشم‌اندازی خواهند بود. در مقابل، سیاست‌گذاران در بانک مرکزی که با تغییرات سیاسی کوتاه‌مدت مواجه هستند، ممکن است متحمل فشارهایی شوند که اقتصاد را به تحریک بیش از حد برای دستیابی

نفوذهای سیاسی کوتاهمدت قول تورم پایین تر بدهد، قابل اعتماد نخواهد بود، زیرا عامه مردم متوجه این خطرند که سیاستگذاران پولی ممکن است تحت فشار، سیاستهای توسعه‌ای کوتاهمدتی را اتخاذ کنند که با ثبات قیمت بلندمدت همخوانی نخواهد داشت. وقتی بانک مرکزی قابل اعتماد نیست، جامعه تورم بالایی را انتظار خواهد داشت و بنابراین خواهان افزایش سریع‌تر در دستمزدهای اسمی و قیمت‌ها می‌شود. بنابراین، عدم استقلال بانک مرکزی می‌تواند به تورم بالاتر و انتظارات تورمی در بلندمدت منجر شود، بدون اینکه هیچ منفعت جبرانی در رابطه با تولید و اشتغال بیشتر داشته باشد.

به علاوه، در برخی موقعیت‌ها دولتی که بانک مرکزی را کنترل می‌کند، ممکن است با وسوسه‌ای قوی دست به گریبان شود، برای آنکه از قدرت چاپ پول بانک مرکزی در جهت کمک مالی برای برطرف کردن کسری بودجه‌اش سوءاستفاده کند. نزدیک به دو قرن پیش، دیوید ریکاردو، اقتصاددان، استدلال کرد: «گفته می‌شود دولت نمی‌تواند با خیال راحت قدرت چاپ اسکناس را به دست بگیرد، چرا که قطعاً از این قدرت سوءاستفاده می‌کند... اگر دولت، بگویم هیئت وزیران، قدرت چاپ اسکناس را به دست گیرد، با خطر بزرگی روبه‌رو می‌شویم. سوءاستفاده دولت از قدرت چاپ پول به عنوان وسیله‌ای برای تأمین مالی هزینه‌های خود بناچار به تورم و نرخ بهره بالا و اقتصاد بی‌ثبات منجر خواهد شد.

نگرانی در مورد تأثیر دخالت‌های سیاسی بر سیاست پولی بسیار فراتر از این است که صرفاً یک نظریه باشد؛ تجارب بانک‌های مرکزی در سراسر جهان و در طول تاریخ این واقعیت را نشان می‌دهد. بخصوص مطالعات تجربی دقیق، این دیدگاه را تقویت می‌کند که بانک‌های مرکزی‌ای که استقلال بیشتری دارند، بیش از بانک‌های مرکزی با استقلال کمتر به ارائه نتایج بهتر تورم بدون لطمه زدن به رشد اقتصادی گرایش دارند. با توجه به تمام این ملاحظات، ابهامی وجود ندارد که چرا بسیاری از ناظران، استقلال بانک مرکزی را به عنوان یک مؤلفه مهم در چارچوب اقتصاد کلان سالم در نظر می‌گیرند. اقتصاددانان رویکردهای گوناگونی را به منظور تقویت استقلال و اعتبار سیاست‌گذاران پولی مطالعه کرده‌اند.

صریح بگویم، به هیچ وجه از استقلال بی‌قید و شرط بانک مرکزی طرفداری نمی‌کنم. اول، برای اینکه استقلال در سیاست از لحاظ دموکراتیک دارای مشروعیت باشد، بانک مرکزی باید در برابر جامعه به خاطر اقداماتش

پاسخگو باشد. قبلاً گفته‌ام، اهداف سیاستی باید توسط دولت طرح‌ریزی شود، نه بانک مرکزی. بانک مرکزی باید نشان دهد که به طور مناسب اهداف تعیین‌شده را دنبال می‌کند. همان‌طور که در ادامه به آن خواهم پرداخت، لازم است بانک مرکزی برای نشان دادن پایبندی به تعهداتش نسبت به چشم‌انداز اقتصادی و راهبرد سیاستی‌اش شفاف باشد.

دوم، استقلالی که برای اتخاذ سیاست پولی به بانک مرکزی داده شده نباید بدون صلاحیت برای توسعه فعالیت‌های غیرپولی تعمیم یابد. به عنوان مثال، بسیاری از بانک‌های مرکزی، از جمله فدرال رزرو، دارای مسئولیت‌های مهمی برای نظارت بر سیستم بانکی هستند. همچنین تنظیم‌کننده‌های بانک و ناظران برای اینکه مؤثر باشند، نیازمند سطح مناسبی از استقلال هستند، بویژه جامعه باید مطمئن باشد که تصمیمات تنظیم‌کننده‌ها درباره سلامت نهادهای خاص بی‌جهت تحت تأثیر فشارهای سیاسی یا اعمال نفوذها نیست. اما بنا به دلایلی، طبیعت و محدوده استقلال داده شده به کارگزاری‌های تنظیم‌کننده احتمال دارد قدری با آنچه به سیاست پولی داده شده است، متفاوت باشد. استقلال بانک مرکزی در انجام فعالیت‌های تنظیمی و نظارتی خود باید نه بیشتر و نه کمتر از سایر بنگاه‌های مشغول در این گونه فعالیت‌ها باشد. نباید استقلال در سیاست پولی به استقلال در سایر فعالیت‌ها سرایت یابد. فدرال رزرو در عمل با همکاری سازمان‌های دولت ایالات متحده در محدوده وسیعی از موضوعات مالی و نظارتی فعالیت دارد، بدون اینکه در استقلال سیاست پولی خللی وارد شود.

استقلال همچنین مستلزم روشن شدن دامنه آن دسته از فعالیت‌های بانک مرکزی است که به نظر می‌آید تحت سرفصل سیاست پولی قرار می‌گیرند. سیاست پولی متداول که دربرگیرنده تعیین اهداف برای نرخ‌های بهره کوتاهمدت یا نرخ‌های رشد متغیرهای پولی است، بروشنی قابل توجیه است. همچنین باید فعالیت‌های بانکی در زمینه تنزیل و وام‌دهی به بانک‌های مرکزی را تحت سرفصل سیاست پولی بانک مرکزی لحاظ کنیم. این فعالیت‌ها فراهم کردن وام‌های کوتاهمدت و کاملاً تضمینی را به سازمان‌های مالی در جهت برآوردن نیازهای موقتی آنها به نقدینگی، کاهش دادن کارکرد بد بازار یا آرام کردن اضطراب‌های مالی را در برمی‌گیرد. همان‌طور که طی صدها سال اضطراب مالی روشن شده است، توانایی بانک مرکزی و استقلال آن در اعطای این قبیل وام‌ها، واکنش سریع‌تر و مؤثرتری را در زمانی که بحران در پیش دارد، به همراه خواهد داشت.

از سوی دیگر، از آنجایی که تصمیم‌گیری‌های مالی در قلمرو قوای مقننه و مجریه است، نقش بانک مرکزی در مقام آخرین وام‌دهنده مستقل به هنگامی که ریسک‌های مالی حداقل باشد، قوی‌تر خواهد بود. الزام به اینکه وام دادن بانک مرکزی باید کاملاً با امنیت همراه باشد، به محدود شدن دلالت‌های مالی آن کمک می‌کند.

شفافیت و پاسخگویی

استقلال بانک مرکزی بسیار مهم است، اما همان‌طور که اشاره کردم، نمی‌تواند بدون قید و شرط باشد. اصول دموکراتیک به عنوان یک کارگزار حاکمیت، از بانک مرکزی می‌خواهد در تعقیب اهداف تعیین‌شده‌اش پاسخگو باشد؛ به مردم و نماینده‌های منتخب آنها پاسخ دهد و در سیاست‌های خود شفاف باشد. شفافیت ناظر بر سیاست پولی بویژه کمک می‌کند بانک‌های مرکزی پاسخگوتر باشند و بر اثربخشی این سیاست نیز می‌افزاید. روشن بودن اهداف سیاست آینده و اینکه بانک مرکزی احتمالاً در شرایط گوناگون اقتصادی چگونه واکنش نشان می‌دهد، نااطمینانی را کاهش می‌دهد و با کمک به خانوارها و بنگاه‌ها در پیش‌بینی اقدامات بانک مرکزی، آثار سیاست پولی بر نرخ‌های بهره بلندمدت را تقویت می‌کند. وضوح بیشتر و عدم اطمینان کمتر به نوبه خود توانایی سیاست‌گذاران را جهت تأثیر بر رشد اقتصادی و تورم افزایش می‌دهد.

نتیجه‌گیری

در نتیجه بحران، کشورهای سراسر جهان مشغول انجام اصلاحات مالی و تنظیمی مهمی هستند. چنین اصلاحاتی که احتمال بحران‌های آینده را کاهش می‌دهد و تأثیرات بحران‌هایی را که رخ می‌دهند، تخفیف می‌دهد، ارزش حمایت همه‌جانبه ما را دارد. با این حال، همان‌طور که در مسیر اصلاحات حرکت می‌کنیم، ضروری است توانایی بانک‌های مرکزی را برای اتخاذ سیاست‌های پولی مستقل از نفوذ سیاسی کوتاهمدت حفظ کنیم. در ازای این استقلال، بانک‌های مرکزی باید از عهده مسئولیت‌های خود برای شفافیت و پاسخگویی برآیند. در فدرال رزرو به کار خود در جهت آسان کردن درک مردم از تصمیمات سیاست پولی و همچنین اقدامات مان برای تضمین کردن سلامت سیستم مالی ادامه خواهیم داد.

* ترجمه محمد نجار فیروزجایی و زکیه سادات شفاخواه