

مقاله وارده

استقلال بانک مرکزی و تاثیرات آن بر متغیرهای کلان اقتصادی

چکیده

رابطه بین دولت با بانک مرکزی، یکی از مباحث اصلی بحث انگیز بعد از جنگ جهانی دوم به شمار می‌رود. بعضی از اقتصاددانان معتقدند از آنجا که دولت مصرف کننده پول است، نباید ایجاد کننده آن باشد و بانک مرکزی وابسته به دولت، در واقع اجازه می‌دهد که پول مورد نیاز خود را تولید کند و این امر با تاثیر درآمدهای پولی معمولاً به "تورم‌های شدید" می‌انجامد. از سوی دیگر، دسترسی دولت به یک منبع آسان، مانع از ایجاد منابع مشکل‌تر اما سالمتر از قبیل ((مالیات)) می‌گردد.

برخی معتقدند بانک مرکزی در ایران مستقل از دولت نیست زیرا این بانک ارز حاصل از فروش نفت را تخصیص می‌دهد، امری که دولت نفوذ زیادی بر روی آن دارد. از دیگر دلایل اعمال نفوذ دولت بر بانک مرکزی، موظف بودن بانک مرکزی به اجرای مصوبات هیات وزیران و مجلس (طبق قوانین بودجه سالیانه) است. تعیین اعضای شورای پول و اعتبار توسط دولت و در اختیار نداشتن ابزارهای سیاست پولی از دیگر موارد نقض استقلال بانک مرکزی است.

یک بانک مرکزی مستقل می‌تواند با "اعمال سیاست‌های پولی کارآمد" در بهبود شرایط اقتصاد از جمله کنترل تورم موثر باشد یا آنکه بانک مرکزی مستقل می‌تواند با تعیین سیاست‌های پولی از قبل تعیین شده مانع از ناکارایی هزینه‌های دولتی شده تا دولت در تعیین و تامین هزینه‌های خود به صورت بهینه عمل کند.

در نهایت آنکه گروهی با الهام از نظریه تقاضای موثر کینز و به خصوص با اعتقاد بر لزوم هماهنگی کامل بین "سیاست‌های پولی" و "سیاست‌های مالی" تاکید بر

مقدمه

طبق برررسی‌های تاریخی تا قبل از ایجاد بانک مرکزی، دولت‌ها نقش انتشار پول را به عهده داشتند. معمولاً دولت‌ها با استفاده از امتیاز نشر پول هر زمان که با کاهش درآمد و یا کمبود نقدینگی در خزانه روبرو می‌شدند، با افزایش حجم پول در گردش، به تورم دامن می‌زدند. از آنجا که دولت تصدی قوه مجریه و تکفل هزینه‌های بودجه‌ای را به عهده دارد، لذا به هزینه کردن منابع بیش از درآمدها تمایل دارند، پس همواره بر بانک‌های مرکزی برای اخذ وام فشار وارد کرده و توجه زیادی به اثرات تورمی ناشی از این تصمیم نداشته‌اند. مطابق ملاحظات تجربی و مباحث تئوریک اقتصاد کلان با تنظیم سیاست‌های پولی از جمله حجم عرضه پول باید متناسب با اهدافی چون رشد اقتصادی و ثبات سطح عمومی قیمت‌ها باشد اما همواره مشکلات مالی دولت‌ها بر این ملاحظات و مبانی تئوریک غلبه داشته و کارکرد سیاست‌های پولی را با مخاطره جدی مواجه ساخته است. خلاصه آنکه یکی از دلایل شکل‌گیری نظریه استقلال بانک مرکزی روابط بین دولت و بانک مرکزی بوده است از این رو، در قانون‌های پولی و بانکی بسیاری از کشورهای پیشرفته یا در حال توسعه متجلی گردیده و از سوی نهادهای پولی و مالی بین‌المللی به صورت یک رویه مورد تاکید قرار می‌گیرد.

منظور از استقلال بانک مرکزی

استقلال بانک مرکزی یک مفهوم کلی است و دارای ابعاد و درجات مختلفی است. اساساً استقلال بانک مرکزی به شرایط سیاسی داخلی و همچنین درجه رشد و توسعه اقتصادی کشور بستگی دارد و الگوی مشخصی برای رابطه بین دولت و بانک



استقلال بانک مرکزی را مورد تردید قرار داده‌اند و استقلال بانک مرکزی را به خصوص در کشورهای در حال توسعه مانع رشد و توسعه اقتصادی می‌دانند. گروهی نیز معتقدند استقلال بانک مرکزی می‌تواند نظم مطلوب در نظام پولی کشور ایجاد کند یا کارآمدی سیستم اقتصادی کشور را افزایش دهد. اگر استقلال بانک مرکزی را به معنای جدایی سیاست‌های پولی از سیاست‌های مالی در نظام اقتصادی کشور در نظر بگیریم، بانک مرکزی از تسلط دولت خارج شده و دولت نمی‌تواند به میل خود و به هر میزانی که تشخیص داد به "استقراض از بانک مرکزی" و "انتشار پول" به منظور "تامین کسر بودجه" روی آورد. در این صورت بانک مرکزی حافظ "ارزش داخلی پول ملی" از طریق مقابله با تورم تلقی خواهد شد در حالی که انتظار می‌رود تعیین "ارزش خارجی پول" یعنی نرخ برابری آن در مقابل ارزهای خارجی، به عوامل بازار واگذار شود. از آنجا که عامل اصلی تورم، فشار تقاضا و نقدینگی است، استقلال بانک مرکزی باعث می‌شود تا سیاست‌های پولی بانک مرکزی عمدتاً در جهت ایجاد "ثبات اقتصادی" و "ثبات قیمت‌ها" و اتخاذ تصمیمات بر مبنای اقتصادی و نه سیاسی قرار داشته باشد.

مرکزی نمی‌توان تعیین نمود. بانک مرکزی وقتی مستقل است که بتواند وظایف خود را مستقل از هر گونه فشار سیاسی یا روابط ویژه دولت، براساس ضوابط و قوانین اقتصادی و نه سیاسی انجام دهد؛ یعنی استقلال بانک مرکزی به این مفهوم نیست که بانک مرکزی آزادی مطلق دارد و نباید توجهی به سیاست‌های دولت نماید؛ بلکه برعکس بانک مرکزی باید با توجه به شرایط اقتصادی و مراحل توسعه‌ای که کشور در آن قرار دارد، سیاست‌های پولی موثری به کار گیرد تا "ضمن کنترل تورم" باعث "رکود" و "بیکاری" نگردد و در عین حال بتواند انگیزه و تحرک لازم در اقتصاد کشور را به وجود آورد.

حدود افراطی استقلال بانک مرکزی

یک حد افراطی قضیه آن است که به بانک مرکزی در حد بسیار وسیعی استقلال رسمی اعطا شود مانند بانک مرکزی آلمان. این بانک به موجب اساسنامه خود، اختیار تعیین سیاست پولی را به عهده دارد ولی در عین حال، متعهد می‌باشد که از سیاست کلی اقتصادی دولت آلمان، تا آن جایی که با اهداف پیش‌بینی شده در اساسنامه بانک تطابق داشته باشد، حمایت نماید. نمونه دیگر بانک مرکزی سوئیس است.

حد افراطی دیگر، ناظر به موردی است که چنین استقلال رسمی در قوانین و مقررات مربوط به بانک مرکزی صراحتاً مشخص و برشمرده نشده است. در این گونه موارد بانک مرکزی عامل اجرای سیاست پولی و مشاور اصلی دولت محسوب می‌شود ولی اقدام به اتخاذ تصمیمات مربوط به سیاست‌گذاری‌های اساسی نمی‌نماید مانند کشور انگلستان که وزیر خزانه‌داری مسوول و اختیاردار سیاست پولی است و خزانه‌داری قدرت دارد که رهنمودهای رسمی و غیر علنی را به بانک مرکزی انگلستان ارایه نماید. همچنین در کشور فرانسه دولت از طریق وزارت اقتصاد درخصوص وضعیت سیاست پولی اخذ تصمیم می‌نماید. بین این دو حد افراطی، موارد

دیگری قرار دارد مانند:

بانک مرکزی آمریکا مستقل از هیات حاکمه می‌تواند درخصوص تعیین سیاست پولی و اجرای آن اقدام نماید ولی در عین حال، ملزم است که سالی دو بار گزارش فعالیت‌های خود را به کنگره آمریکا تسلیم کند. همچنین کنگره نیز حق دارد که در هر زمان که بخواهد دستوراتی خطاب به این بانک صادر کند.

وظیفه بانک مرکزی تامین ثبات بلندمدت قیمت‌ها و کنترل تورم، حفظ ارزش پول و نگهداشتن نرخ بهره در سطح تعادل است و لزوماً بانک مرکزی به موجب قانون موظف به تامین کسر بودجه دولت نیست.

در هلند، دولت حق دارد که دستورهایی را خطاب به بانک مرکزی صادر نماید ولی این بانک نیز متقابلاً از این حق برخوردار است. در صورت مخالف بودن با این دستورها می‌تواند موضوع را نزد پادشاه برده در صورتی که هر یک از طرفین بر موضع خود پافشاری کنند، کم و کیف اختلاف به آگاهی عموم خواهد رسید، مگر آنکه با منافع ملی تعارض داشته باشد.

در ژاپن از طریق اعطای اختیار به شورای سیاست‌گذاری بانک مرکزی به طور رسمی به این بانک اختیارات وسیعی برای تدوین و اجرای سیاست پولی تفویض شده است اما در عمل، بانک مرکزی و وزارت دارایی در مورد مسایل مهم مربوط به خط‌مشی‌ها و سیاست‌گذاری‌ها همکاری و تبادل نظر نزدیک دارند.

دو مفهوم استقلال بانک مرکزی

۱- بانک مرکزی در تعیین اهداف اقتصادی مستقل است یعنی بانک مرکزی به تنهایی و مستقل از دولت به تعیین اهداف اقتصادی می‌پردازد.

۲- استقلال در استفاده از ابزارهای

اقتصادی منتخب (از مورد اول محدودتر) در مفهوم دوم، دولت اهداف کلان اقتصادی را تعیین و روش محقق ساختن اهداف انتخابی به بانک مرکزی محول می‌شود.

تعیین شاخص‌ها برای اندازه‌گیری استقلال بانک مرکزی و تاثیر آن بر متغیرهای کلان اقتصادی

۱- اهداف و وظایف بانک مرکزی

هر چه بانک‌های مرکزی اهداف و وظایف بیشتری به عهده بگیرند دارای استقلال کمتری هستند و بالعکس (در اغلب کشورهای جهان بالاترین قوه اجرایی سیاست‌های اقتصادی در زمینه پولی با بانک‌های مرکزی است. این بانک‌ها وظیفه دارند در جهت افزایش ثبات و رفاه اقتصادی کشور حرکت کنند و عمدتاً در جهت منافع اقتصاد ملی عمل می‌کنند، حتی اگر بر خلاف اهداف اقتصادی دولت باشد).

۲- انتصاب رییس کل بانک مرکزی

نحوه انتصاب و مدت زمان دوره تصدی بالاترین مقام تصمیم گیرنده در بانک مرکزی شاخص دیگری برای سنجش استقلال بانک مرکزی است. معمولاً کاندیدای این پست باید بدون وابستگی سیاسی خاصی به دولت انتخاب کننده وی بوده اما درک کافی از سیاست‌های کلی دولت داشته و قادر به ایجاد روابط کار مناسب باشد.

۳- انتصاب اعضای شورای پول و اعتبار

مقام انتصاب کننده اعضا شورا در کشورهای مختلف متفاوت است. از آنجا که شورای پول و اعتبار عالی‌ترین شورای تصمیم‌گیری بانک مرکزی است، اعضای آن معمولاً از شخصیت‌های اقتصادی-بانکی-

مالی- اجرایی توسط افراد متفاوتی چون رییس جمهور، وزیر دارایی و پارلمان انتخاب می‌شوند و دوره عضویت شورا از دوره رییس کل بانک مرکزی کمتر نیست.

۴- عضویت نمایندگان دولت در شورای پول و اعتبار

این مطلب نفوذ سیاستگذاری مالی دولت در سیاست‌های پولی است. هر چقدر تعداد این اعضا کمتر باشد، سیاست‌های پولی توسط بانک مرکزی مستقل‌تر اتخاذ می‌شود اما در هر حال حضور تعدادی از نمایندگان دولت با وزرا جهت ارتباط و تبادل اطلاعات و هماهنگی ضروری است.

۵- چگونگی تامین کسر بودجه و استقرار دولت

وظیفه بانک مرکزی تامین ثبات بلندمدت قیمت‌ها و کنترل تورم، حفظ ارزش پول و نگهداشتن نرخ بهره در سطح تعادل است و لزوماً بانک مرکزی به موجب قانون موظف به تامین کسر بودجه دولت نیست. در صورت عدم تمکین بانک مرکزی جهت تامین مالی دولت، دولت باید به سراغ انتشار اوراق قرضه با ضمانت تورم زایی کمتر برود.

۶- مسوولیت و پاسخگویی بانک مرکزی

وظایف بانک مرکزی دربرگیرنده منافع همه کشور در بلندمدت است و لزوماً مقامی که بانک مرکزی در مقابل او پاسخگوست باید فراتر از دوره تصدی یک دولت یا حزب باشد.

در اغلب کشورها بانک مرکزی به پارلمان گزارش می‌دهد آنهم به صورت هر شش ماه

یکبار اما در هر حال تعیین مقام یا سازمانی که به چگونگی عملکرد و مسوولیت‌های بانک مرکزی رسیدگی کند، از اهمیت زیادی برخوردار است.

اساساً استقلال بانک مرکزی به شرایط سیاسی داخلی و همچنین درجه رشد و توسعه اقتصادی کشور بستگی دارد و الگوی مشخصی برای رابطه بین دولت و بانک مرکزی نمی‌توان تعیین نمود.

۷- آشکار سازی و انتشار اطلاعات

برخی بانک‌های مرکزی استقلال خود را در مطلع نکردن مردم از امور بانک و تصمیمات حرفه‌ای آن می‌دانند اما امروزه باتوجه به نقش افکار عمومی این باور وجود دارد که اگر مردم تصور صحیحی از کار بانک مرکزی داشته باشند و اطلاعات کافی در اختیار آنها قرار داده شود، بهتر می‌توانند از منافع بانک از دیدگاه استقلال دفاع کنند. مردم می‌توانند با حساسیت نشان دادن نسبت به عرضه بی حد و حصر پول یا رشد نقدینگی یا استقرار دولت از بانک مرکزی در مقابل تقاضاهای اعضا، دولت یا سیاستمداران واکنش نشان دهند.

نتیجه گیری

در صورتی که بانک مرکزی مستقل باشد، مفهوم آن این است که از نفوذ و فشارهای سیاسی مصون بوده و با اعمال سیاست‌های پولی صحیحتر و بهتر می‌تواند تورم را کنترل

و از رشد کسری بودجه دولت بکاهد و زمینه‌های افزایش رشد تولید ملی را ایجاد نموده و نرخ بهره را همواره در تعادل نگه دارد و ارزش پول ملی را همواره محفوظ نگه دارد.

منابع و ماخذ:

- ۱- استقلال بانک مرکزی ضرورتی اجتناب ناپذیر/ مهین دخت کاظمی- تازه- های اقتصاد
 - ۲- استقلال بانک مرکزی و تاثیر آن بر اقتصاد کلان/ اسماعیل چزانی شراهی
 - ۳- سید محمد حسین عادل/ درآمدی بر استقلال بانک مرکزی/ موسسه تحقیقات پولی و بانکی تهران ۱۳۷۰
 - ۴- کوروش معدلت/ بررسی جایگاه و ساختار مطلوب بانک مرکزی/ موسسه تحقیقات پولی و بانکی تهران ۱۳۷۹
 - ۵- علی حسن زاده نرین ارضی روم چیلر/ چهار مقاله پیرامون بانک مرکزی/ پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهران ۱۳۸۲
 - ۶- سید شمس‌الدین حسینی- محسن واشقانی/ مروری بر مبنای نظری و تجربی کشورهای منتخب در زمینه استقلال بانک مرکزی و راهکارهای تحقق آن در جمهوری اسلامی ایران/ دفتر مطالعات اقتصادی تهران ۱۳۸۱
 - ۷- قانون برنامه توسعه اول- دوم- سوم جمهوری اسلامی ایران
 - ۸- انوشیروان تقی پور و افسانه کسمایی/ بررسی رابطه بین استقلال بانک مرکزی و تورم در ایران/ دفتر اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه/ مجله برنامه شماره ۲-۱۳۸۳
- **حبیب موسوی**

تسلیت

همکار گرامی

جناب آقای رمضان محمدی مقدم

با نهایت تأسف و تاسف درگذشت پدر گرامیتان را تسلیت عرض نموده و از حق تعالی برای بازماندگان اجر و صبر و برای آن مرحوم غفران الهی مسالت می‌نماییم.

روابط عمومی و انتشارات اتاق ایران