

بررسی استقلال بانک مرکزی ایران از بعد مالی

دکتر رضا بوستانی* و دکتر شیرین صلوی تبار**

چکیده

استقلال بانک مرکزی به عنوان پیش‌نیاز اجرای سیاست‌های پولی به‌منظور دستیابی به ثبات قیمت‌ها و رشد اقتصادی در بلندمدت امری پذیرفته شده است؛ البته باید توجه داشت که این موضوع جنبه‌های متنوعی دارد. در این مقاله، استقلال بانک مرکزی ایران از بعد مالی با توجه به اهمیت آن، بررسی شده است. در این راستا، مقدار شاخص استقلال مالی ۰/۵۳ از واحد به‌دست آمده که فاصله معناداری با یک دارد. تجربه استقلال مالی بانک مرکزی نیز همین نتیجه را تأیید می‌کند. در این پژوهش، با استفاده از اطلاعات بودجه دولت و ترازنامه بانک مرکزی نشان داده می‌شود، بودجه دولت به‌طور مستمر دچار کسری بوده و در دوره‌های مختلف تأمین مستقیم کسری بودجه از منابع بانک مرکزی یا فروش اجباری ارز ناشی از صادرات نفت به بانک مرکزی، مدیریت ترازنامه را برای این بانک مشکل ساخته است؛ بنابراین، رفتار بودجه‌ای دولت از طریق اثرگذاری بر حجم و اجزای ترازنامه بانک مرکزی، استقلال مالی را در عمل محدود ساخته است. در نتیجه، به نظر می‌رسد، باید به‌منظور تضمین ثبات قیمت‌ها به استقلال مالی بانک مرکزی نیز بیشتر توجه کرد.

کلیدواژه‌گان: بانک مرکزی، استقلال مالی، ترازنامه، بودجه دولت.

طبقه‌بندی JEL: E58, E31, E42

r.boostani@cbi.ir

shirin.salavitabar@gmail.com

* پژوهشگر اداره بررسیها و سیاستهای اقتصادی بانک مرکزی
** پژوهشگر اداره بررسیها و سیاستهای اقتصادی بانک مرکزی

۱. مقدمه

دستاوردهای علمی ناشی از نظریات و تجربیات اقتصادی باعث شده است، استقلال بانک مرکزی به ضرورتی پذیرفته شده برای اقتصاددانان و سیاستمداران تبدیل شود. به بیان دیگر، این اجماع شکل گرفته است که بانک‌های مرکزی مصون از فشارهای سیاسی، عملکرد بهتری در دستیابی به اهدافشان دارند. البته استقلال بانک مرکزی پدیده‌ای چندبعدی بوده و لازم است در طراحی بانک مرکزی مستقل تمام این ابعاد در نظر گرفته شود. در این مطالعه، استقلال بانک مرکزی ایران از بعد مالی بررسی می‌شود.

بخش قابل توجهی از متون اقتصادی در این زمینه، به اندازه‌گیری مفهوم استقلال بانک مرکزی و بررسی اثرات آن بر عملکرد اقتصاد مربوط می‌شود؛ به‌طور مثال، گریلی و همکاران^۱ (۱۹۹۱) و کوکرمین و همکاران^۲ (۱۹۹۲) شاخص‌هایی برای اندازه‌گیری استقلال بانک مرکزی ارائه داده‌اند. این شاخص‌ها از کدگذاری قوانین و مقرراتی که چارچوب بانک مرکزی را تعیین می‌کنند، به دست می‌آیند. دوره تصدی رئیس‌کل، چگونگی عزل و نصب رئیس‌کل، اهداف بانک مرکزی، نقش دولت در تدوین سیاست‌های پولی، حدود اعتباردهی به دولت و موارد دیگر زیرشاخص‌هایی هستند که بر اساس آن شاخص استقلال بانک مرکزی ساخته می‌شود؛ اما آنچه مسلم است، این زیرشاخص‌های کمی جایگزین‌هایی برای مفهوم استقلال بانک مرکزی هستند و الزاماً نمی‌توانند مفهوم کیفی استقلال بانک مرکزی را به‌طور کامل اندازه‌گیری کنند.

اقتصاددانان، استقلال بانک مرکزی را از جهات مختلف بررسی کرده‌اند. برای مثال، دبل و فیشر^۳ (۱۹۹۴) استقلال در هدف و استقلال ابزاری را برای مطالعه بانک‌های مرکزی معرفی کردند. استقلال در هدف به تعیین اهداف توسط بانک مرکزی مستقل از دولت اشاره دارد و استقلال ابزاری به امکان تعدیل آزادانه ابزار سیاستی برای دسترسی به اهداف بانک مرکزی باز می‌گردد. در عمل، بانک مرکزی اروپا فهرستی از جنبه‌های استقلال بانک مرکزی را در سال ۱۹۹۸ منتشر کرد. در دیدگاه بانک مرکزی اروپا، استقلال شامل

1. Grilli, Masciandaro and Tabellini

2. Cukierman, Webb and Neyapti

3. DeBelle and Fischer

چهار بعد نهادی، کارکردی، پرسنلی و مالی است. این دیدگاه تأکید دارد که استقلال در برخی از این ابعاد به تنهایی کافی نیست و برای اینکه بانک مرکزی بتواند وظایف خود به‌ویژه کنترل تورم را به شکل درست انجام دهد، نیازمند استقلال در تمامی ابعاد است.

مطالعات زیادی استقلال نهادی، کارکردی و پرسنلی بانک مرکزی را بررسی کرده‌اند؛ اما بُعد مالی استقلال بانک مرکزی همچنان موضوع بحث است. موضوع استقلال مالی بانک مرکزی در جریان بحران مالی اخیر و نیاز به اجرای سیاست‌های پولی انبساطی غیرمترعارف نیز مطرح شد؛ زیرا بانک‌های مرکزی در اقتصادهای صنعتی مجبور شدند حجم بالایی از دارایی‌های پرخطر را خریداری کنند. اگر فروش این دارایی‌ها موجب زیان بانک مرکزی شده و بانک نتواند این زیان را از محلی غیر از چاپ پول جبران کند، ثبات قیمت‌ها به خطر می‌افتد؛ بنابراین، برای تضمین ثبات قیمت‌ها بانک‌های مرکزی نیازمند دسترسی غیرمشروط به بودجه دولت هستند.

در این پژوهش، استقلال مالی بانک مرکزی ایران بررسی شده است. به این منظور، شاخص استقلال مالی برای بانک مرکزی اندازه‌گیری، همچنین، تجربه استقلال مالی بانک مرکزی با استفاده از اطلاعات بودجه دولت و ترازنامه بانک مرکزی مطالعه شده است. نتایج نشان می‌دهد پایین بودن استقلال مالی توانایی این بانک را برای انجام وظایفش محدود کرده است. برای تضمین استقلال مالی، بانک مرکزی باید بتواند در راستای دستیابی به هدف ثبات قیمت‌ها، کنترل کاملی بر ساختار ترازنامه (ترکیب دارایی‌ها و بدهی‌های) خود داشته باشد؛ همچنین، استقلال مالی ایجاب می‌کند در صورت نیاز به منابع برای تنظیم ساختار ترازنامه، بانک مرکزی دسترسی غیرمشروط به منابع بودجه‌ای داشته باشد. در این مقاله، بحث می‌شود که ساختار بودجه دولت استقلال مالی بانک مرکزی ایران را تحت تأثیر قرار داده است. وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی، وجود کسری بودجه مستمر و اقدامات شبه بودجه‌ای دولت در شبکه بانکی باعث شده است، توانایی بانک مرکزی در تنظیم ساختار ترازنامه بسیار محدود شود.

در سه دهه گذشته، درآمدهای ارزی و کسری بودجه دولت به‌طور مستقیم و اقدامات شبه بودجه‌ای به‌طور غیرمستقیم بر ترازنامه بانک مرکزی تأثیر داشته‌اند. البته، اثرات این عوامل

یکسان نبوده و اثرگذاری آنها در دوره‌های مختلف تحت تأثیر شرایط بودجه و قوانین و مقررات تغییر کرده است. سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۷۸، تأمین کسری بودجه از منابع بانک مرکزی، سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۸ خرید ارز ناشی از صادرات نفت و سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۴ بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی عامل اصلی افزایش پایه پولی بوده‌اند؛ اتفاقاتی که ضعف استقلال بانک مرکزی را در تنظیم ترازنامه نشان می‌دهند. بنابراین، استقلال بانک مرکزی تحت تأثیر ضعف استقلال مالی قرار دارد و در طراحی جدید بانک مرکزی باید به این مهم توجه شود. برای تضمین استقلال بانک مرکزی در عمل باید تمام مسیرهای اثرگذاری بر ترازنامه بانک مرکزی مسدود شود. در گذشته برخی تلاش‌های قانونی برای بستن این مسیرها صورت گرفته، ولی با توجه به جامع نبودن این اقدامات، مسیرهای دیگر توسط دولت استفاده شده است. پیشنهاد این مقاله، توجه به استقلال مالی بانک مرکزی از طریق حذف کامل رابطه مالی دولت و ترازنامه بانک مرکزی، از طریق ارتقای استانداردهای بودجه‌ریزی در دولت و مجلس و نظارت‌های بیشتر بر اجرای آن است. تنها با ساماندهی بودجه دولت است که فشارها بر بانک مرکزی کاهش می‌یابد و این بانک می‌تواند چارچوب‌های مؤثرتر سیاست‌گذاری پولی (به‌طور مشخص هدف‌گذاری تورم) را اجرا نماید.

این مقاله در هفت بخش تنظیم شده است؛ در بخش دوم، نظریات و تجربیات در زمینه استقلال بانک مرکزی ارائه می‌شود. پس از آن، طراحی بانک مرکزی مستقل در بخش سوم بررسی می‌شود؛ سپس در بخش چهارم، چارچوب استقلال مالی در بانک مرکزی مورد بحث قرار می‌گیرد. بخش پنجم به تجربه استقلال مالی در بانک مرکزی ایران می‌پردازد و در بخش ششم، آثار عدم استقلال مالی نشان داده می‌شود. در پایان، جمع‌بندی در بخش هفتم ارائه شده است.

۲. استقلال بانک مرکزی: نظریات و تجربیات

بحث استقلال بانک مرکزی از دهه ۱۹۹۰ وارد متون اقتصادی شد. در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، اقتصادهای صنعتی تورم‌های بالایی را تجربه کردند؛ در نتیجه، زمینه طرح این پرسش ایجاد شد که چرا بانک‌های مرکزی اجازه وقوع چنین تورم‌های بالایی را داده‌اند. تورش تورم ناشی از سیاست‌های پولی صلاح‌دیددی از تبیین‌های اثرگذار در درک علت رشد قیمت‌ها بود؛ برای مثال، هنگامی که بانک

مرکزی اولویت بیشتری به رشد اقتصادی و کاهش بیکاری بدهد و تلاش کند تولید را نسبت به سطوح تعادلی اقتصاد ارتقا دهد، یا تصمیم گیران سیاسی، افزایش رشد اقتصادی را به کاهش تورم ترجیح دهند، افزایش سطح قیمت‌ها اجتناب ناپذیر می‌شود.^۱ ^۲ در این شرایط، با فرض وجود انتظارات عقلایی و پیش‌بینی اجرای سیاست‌های پولی انبساطی توسط بانک مرکزی، تولید آن‌گونه که انتظار می‌رود افزایش نمی‌یابد؛ اما تورم به صورت ناکارا افزایش خواهد یافت. به بیان دیگر، به دلیل عدم تقارن نتایج سیاست‌های پولی، اجرای سیاست پولی انبساطی تأثیر بیشتری بر سطح قیمت‌ها (نسبت به تولید) خواهد داشت.^۳

تبيين علت تورم پرسش جدیدی را مطرح کرد: چرا بانک‌های مرکزی، سیاست‌های پولی انبساطی را برای تحقق رونق اقتصادی که دست‌نیافتنی است، اجرا می‌کنند و در عمل باعث ایجاد تورم می‌شوند؟ اقتصاددانان اغلب پاسخ این پرسش را فشارهای سیاسی می‌دانند که به بانک‌های مرکزی تحمیل می‌شود. تعیین سمت‌های اجرایی از مسیر انتخابات ممکن است، موجب شود وزن بیشتری به اهداف اقتصادی کوتاه‌مدت در مقابل هزینه‌های بلندمدت اجرای سیاست‌های انبساطی داده شود. از این رو، روگوف^۴ (۱۹۸۵) پیشنهاد کرد رئیس‌کل بانک مرکزی باید محافظه‌کار باشد و در سیاست‌گذاری‌ها وزن بیشتری را به تورم اختصاص دهد. بنابراین، اگر بانک مرکزی مستقل از نهادهای سیاسی باشد که بتواند در عمل وزن بیشتری به تورم دهد، نتیجه آن در کاهش نرخ تورم قابل مشاهده خواهد بود. مطالعه بید و پارکین^۵ (۱۹۸۴) که به بررسی رابطه میان بانک مرکزی و انتخابات به عنوان عامل اثرگذار بر تورم می‌پردازد، موجب ایجاد ادبیات تجربی در زمینه استقلال بانک مرکزی شد.

از آنجا که بررسی آثار اقتصادی استقلال بانک مرکزی نیازمند کمی‌کردن این مفهوم است، برخی مطالعات تجربی شاخص‌هایی برای اندازه‌گیری استقلال ارائه کردند. گرلی و همکاران (۱۹۹۱) برای مطالعه رابطه نهادهای پولی و سیاست‌های عمومی، شاخصی برای اندازه‌گیری استقلال بانک

1. Kydland and Prescott. (1977).

2. Barro and Gordon. (1983).

3. Walsh. (2005).

4. Rogoff

5. Bade and Parkin

مرکزی ارائه کرده و نشان دادند در کشورهای صنعتی، استقلال بانک مرکزی و تورم رابطه معکوس دارند. کوکرمن و همکاران (۱۹۹۲) شاخص استقلال بانک مرکزی گرلی و همکاران (۱۹۹۱) را توسعه دادند که پس از آن به طور گسترده در مطالعات تجربی استفاده شد.^۱ آنها این شاخص را برای کشورهای بیشتری گردآوری کرده و نشان دادند در کشورهای پیشرفته استقلال بانک مرکزی و تورم رابطه معکوس با یکدیگر دارند. البته آنها نتوانستند این رابطه را در کشورهای در حال توسعه به دست آورند و دلیل آن را عدم احترام به قانون در کشورهای در حال توسعه عنوان کردند.^۲ السینا و سامرز^۳ (۱۹۹۳) نشان دادند که استقلال بانک مرکزی نه تنها سطح و نوسانات تورم را کاهش می‌دهد، بلکه هزینه‌ای بر عملکرد اقتصاد کلان (رشد اقتصادی و بیکاری) تحمیل نمی‌کند.

پیشرفت‌های نظری و تجربی که بر اهمیت استقلال بانک مرکزی تأکید می‌کرد، باعث شد، کشورها اصلاحات قانونی را برای افزایش استقلال بانک‌های مرکزی در پیش گیرند. همانطور که شکل ۱ نشان می‌دهد، توزیع بانک‌های مرکزی در چهار دهه گذشته به سمت استقلال بیشتر گرایش یافته است. این واقعیت اولین بار توسط کرو و مید^۴ (۲۰۰۷) مورد تأکید قرار گرفت. آنها نشان دادند بانک‌های مرکزی در سال ۲۰۰۳ (هم در کشورهای پیشرفته و هم در بازارهای نوظهور و کشورهای

۱. شاخص قانونی کوکرمن و همکاران (۱۹۹۲) از وزن دهی به چهار عامل تأثیرگذار بر استقلال بانک مرکزی به دست می‌آید. برای محاسبه مقدار عددی شاخص، به هر بخش وزنی متناسب با اهمیت آن در استقلال تخصیص می‌یابد و در نهایت، با جمع اعداد مربوط به هر بخش، مقدار شاخص محاسبه می‌شود. نخستین بخش شاخص به ویژگی‌های مدیر ارشد اجرایی (رئیس کل بانک مرکزی) می‌پردازد و شامل پرسش‌هایی مانند مدت زمان تصدی‌گری، چگونگی انتصاب، شرایط و چگونگی برکناری از خدمت، ارتباط وی با بخش‌های دیگر دولت و داشتن سمت در سازمان‌های دیگر دولتی است. بخش دوم، به اهداف بانک مرکزی مانند تثبیت قیمت‌ها یا رشد اقتصادی می‌پردازد. بخش سوم، به شیوه اتخاذ سیاست‌های پولی نظیر مقامات تصمیم‌گیرنده در اتخاذ سیاست‌های پولی، نهاد تصمیم‌گیرنده نهایی در حل و فصل مسائل پولی و نقش بانک مرکزی در فرآیند تعیین بودجه دولت مرتبط است. در بخش چهارم، محدودیت اعطای وام به دولت مانند محدودیت در حجم وام‌ها، شرایط اعطای وام، تاریخ سررسید، نرخ‌های بهره، محدودیت خرید و فروش اوراق بهادار دولتی توسط بانک مرکزی ارزیابی می‌شود.

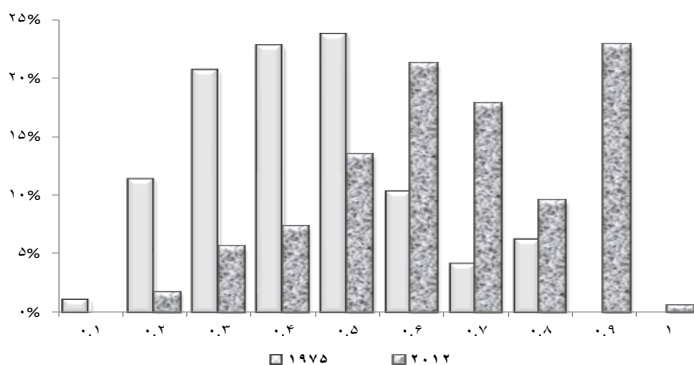
۲. با توجه به اینکه عدم پیروی از قانون از ویژگی‌های کشورهای در حال توسعه است، ممکن است شاخص کوکرمن، یک بانک مرکزی را از نظر قانونی مستقل ارزیابی کند، در حالی که در عمل، این بانک تحت نفوذ دولت باشد.

3. Alesina and Summers

4. Crowe and Meade

در حال توسعه) به طور معناداری نسبت به دوره ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۹ مستقل تر شده‌اند. به طور مثال، در نیمه نخست قرن بیستم فدرال رزرو ایالات متحده مستقل ترین بانک مرکزی در جهان بود، اما اصلاحات قانونی در برخی کشورها باعث شد تا استقلال بانک‌های مرکزی آنها افزایش یابد. اصلاحات در قوانین تا اندازه‌ای مؤثر بوده که اکنون بانک‌های مرکزی ژاپن و انگلستان و بانک مرکزی اروپا به مراتب مستقل تر از بانک مرکزی ایالات متحده هستند.^۱

شکل ۱. مقایسه توزیع استقلال بانک‌های مرکزی در دو مقطع زمانی ۱۹۷۵ و ۲۰۱۲



یادداشت: انباشت بانک‌های مرکزی در سمت استقلال بیشتر (سمت راست) افزایش یافته است. میانگین و میانه شاخص استقلال کشورها در مطالعه گاریگا (۲۰۱۶) در سال ۱۹۷۵ به ترتیب برابر با ۰/۴۹ و ۰/۴۸ و برای سال ۲۰۱۲ معادل با ۰/۶۱ و ۰/۶۲ بوده است.

مطالعات تجربی در مورد ایران نیز رشد عرضه پول را علت اصلی تورم می‌دانند^۲ و بر اهمیت استقلال بانک مرکزی تأکید می‌کنند. عادل (۱۳۶۹)، جعفری صمیمی (۱۳۸۰)، رحمانی و صادق زاده (۱۳۸۹)، حسن زاده و عسگری (۱۳۹۱)، بوستانی و جبل عاملی (۱۳۹۳)، جعفری صمیمی و محمدی شیرکلانی (۱۳۹۴) برخی از این پژوهشگران هستند که استقلال بانک مرکزی را از اصلاحات لازم برای کاهش تورم معرفی کرده‌اند. تقی‌پور و موسوی آزاد کسمائی (۱۳۸۳) با استفاده از شاخص قانونی

۱. با توجه به عملکرد موفقیت‌آمیز فدرال رزرو در دهه‌های گذشته، در ایالات متحده تمایلی برای انجام اصلاحات در این نهاد اثرگذار وجود ندارد.

۲. بوستانی و همکاران. (۱۳۹۵).

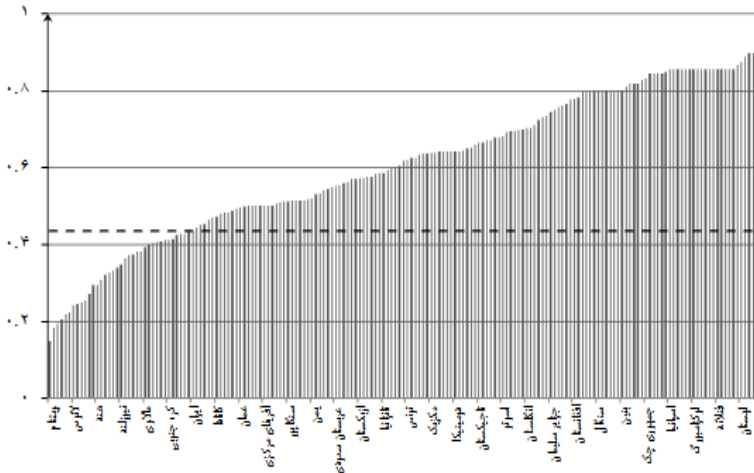
کوکرم، استقلال بانک مرکزی ایران را ۰/۲۵ از واحد و با استفاده از شاخص واقعی (شاخص مبتنی بر اطلاعات به دست آمده از عملکرد بانک مرکزی نه براساس قانون)، ۰/۵۴ از واحد محاسبه کرده‌اند. جبل‌عاملی (۲۰۱۱) نیز از این شاخص برای اندازه‌گیری استقلال بانک مرکزی در کشورهای نفت‌خیز استفاده کرده است. جبل‌عاملی استقلال بانک مرکزی ایران را ۰/۲۶ از واحد گزارش کرده است که حتی در میان کشورهای نفت‌خیز سطح استقلال محدودی را نشان می‌دهد. دادگر و نظری (۱۳۸۸) استقلال بانک مرکزی را برای ایجاد نظام مالی خوب، یک اصل اساسی می‌دانند. همچنین، فراهانی‌فرد و بایزیدی (۱۳۹۳) استقلال بانک مرکزی را منطبق بر الگوی اقتصاد اسلامی می‌دانند و بر ضرورت آن تأکید می‌کنند. از سوی دیگر، پرهیزکاری و روحانی (۱۳۹۴) استقلال بانک مرکزی به عنوان مقام ناظر بر شبکه بانکی را به عنوان پیش‌نیاز نظارت کارآمد معرفی می‌کنند.

به‌رغم اینکه استقلال بانک مرکزی از پشتوانه عملی و شرعی برخوردار است، اما سطح استقلال بانک مرکزی ایران بسیار محدود است. همان‌طور که در شکل ۲ نشان داده شده، در میان ۱۷۹ کشوری که درجه استقلال آنها توسط گاریگا^۱ (۲۰۱۶) گزارش شده است، رتبه بانک مرکزی ایران با شاخص ۰/۴۴ در سال ۱۳۹۲، ۱۴۳ است. در سال‌های گذشته اقداماتی برای ارتقای استقلال بانک مرکزی ایران انجام شده است که برخی از آنها عبارتند از: منع استقراض از بانک مرکزی، تغییر در ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار و فروش ارز.^۲ اما هیچ کدام از این اصلاحات قانونی در عمل به کاهش مستمر تورم منجر نشده است که نشان از ناکافی بودن این اصلاحات دارد. در ادامه، نشان داده می‌شود که توجه به استقلال مالی بانک مرکزی می‌تواند به طراحی اقداماتی اثربخش به‌منظور دستیابی به ثبات قیمت‌ها در بلندمدت منجر شود.

1. Garriga

۲. مطابق قانون برنامه پنجم توسعه کشور و قانون پولی و بانکی کشور، به جدول ۲ در بخش چارچوب استقلال مالی در بانک مرکزی مراجعه شود.

شکل ۲. مقایسه درجه استقلال کشورها



یادداشت: شاخص استقلال بانک مرکزی در سال ۲۰۱۲ که بر اساس شاخص حقوقی کوکرمن و همکاران (۱۹۹۲) محاسبه شده از گاریگا (۲۰۱۶) گرفته شده است. کشورها بر اساس شاخص استقلال مرتب شده‌اند و در میان ۱۷۹ کشور، ایران رتبه ۱۴۳ را دارد. خط چین تیره درجه استقلال بانک مرکزی ایران را نشان می‌دهد.

۳. طراحی بانک مرکزی مستقل

با توجه به اینکه تأسیس بانک مرکزی اروپا در سال ۱۹۹۸ و پس از درک اهمیت استقلال بانک مرکزی بود و این بانک از سطح بالایی از استقلال بهره‌مند است، می‌توان از این تجربه برای طراحی یک بانک مرکزی مستقل استفاده کرد. دیدگاه بانک مرکزی اروپا در مورد استقلال را می‌توان در چهار بُعد تقسیم بندی کرد:^۱ نهادی، کارکردی، پرسنلی و مالی. سماگی بحث می‌کند برای اینکه بانک مرکزی بتواند وظایف خود را به درستی انجام دهد، باید استقلال آن در تمام ابعاد ذکر شده، حفظ شود.

از بعد نهادی، بانک مرکزی باید یک نهاد یا شخصیت حقوقی مجزا و مستقل از دولت باشد و این شخصیت مستقل در وظایف و اختیارات خاص بانک مرکزی منعکس شود. در چارچوب اتحادیه

1. Smaghi. (2008).

اروپا، بانک‌های مرکزی و اعضای شوراهای سیاست‌گذاری پولی نسبت به دستور گرفتن از دولت و نهاد‌های دولتی منع شده‌اند. همچنین، دولت و نهاد‌های دولتی از مداخله و تأثیرگذاری بر شوراهای سیاست‌گذاری در بانک‌های مرکزی منع شده‌اند.

استقلال کارکردی به نحوه عملکرد بانک مرکزی در انجام وظایف و دسترسی به اهدافش باز می‌گردد. بانک مرکزی مستقل باید بتواند در راستای دستیابی به اهدافش به طور مستقل و بدون دستور یا مداخله دولت فعالیت کند. برای این منظور باید اهداف اصلی بانک مرکزی به طور دقیق و قانونی مشخص شوند. لازم به ذکر است که مطالعات نظری و تجربه بانک‌های مرکزی موفق، به هدف ثبات قیمت‌ها (که در بیشتر موارد با متوسط تورم ۲ درصد ارزیابی می‌شود) به عنوان هدف اصلی بانک مرکزی تأکید دارند.^۱ برای تضمین استقلال کارکردی، بانک مرکزی باید توانایی کامل در تعیین مقدار عرضه پول (یا نرخ سود سیاستی) در بازار پول را داشته باشد، تا بتواند هدف ثبات قیمت‌ها را پیگیری کند. هر مانعی که باعث شود بانک مرکزی نتواند عرضه پول را متناسب با اهدافش تعیین کند، محدودیتی بر استقلال بانک مرکزی است.

استقلال پرسنلی به دوره تصدی، تخصص حرفه‌ای، وابستگی سیاسی و همکاری میان کارکنان بانک مرکزی اشاره دارد. انتصاب و عزل رئیس‌کل از مسئولیت‌های مقامات سیاسی است. دوره تصدی رئیس‌کل باید مشخص باشد (به طور مثال پنج سال) و قانون باید از وی در مقابل عزل ناگهانی حمایت کند. تنها زمانی می‌توان رئیس‌کل را عزل کرد که شرایط لازم برای انجام وظایفش را از دست بدهد یا به واسطه کوتاهی شدید در انجام وظایفش در دادگاه محکوم شود. در اتحادیه اروپا پیش‌بینی شده است حتی در صورت تغییر قانون، رئیس‌کل بتواند دوره تصدی خود را به‌طور کامل سپری کند و به‌واسطه تغییر قانون امکان برکنار کردن رئیس‌کل وجود نداشته باشد. از الزامات دیگر استقلال پرسنلی بانک مرکزی، وجود درجه‌ای از استقلال برای اعضای دیگر شورای سیاست‌گذاری پولی است. اگر اعضای شورای سیاست‌گذاری مانند رئیس‌کل مستقل نباشند، استقلال بانک مرکزی به خطر می‌افتد. بنابراین، اعضای شورا نیز باید دوره تصدی مشخص داشته و از دولت و نهاد‌های دولتی مجزا باشند.

1. Bernanke, et al. (1999).

اشخاصی که برای عضویت در شورای سیاست‌گذاری معرفی می‌شوند، باید تخصص لازم را داشته و عموم مردم نیز نسبت به تخصص آنها آگاه باشند. جنبه دیگر استقلال پرسنلی بانک مرکزی به نبود تضاد منافع (شامل موجود یا بالقوه) میان وظایف شورای سیاست‌گذاری و فعالیت‌های دیگری که عضو ممکن است انجام دهد، باز می‌گردد. از این رو اعضای شورای سیاست‌گذاری از درگیر شدن در فعالیت‌هایی که ممکن است تضاد منافع ایجاد کند، منع می‌شوند. اگر اعضای شورای تصمیم‌گیری وابستگی سیاسی داشته باشند یا پیش از انتصاب نقش فعال سیاسی داشته باشند، یا اگر انتظار رود که چنین نقشی را پس از خروج از بانک مرکزی برعهده گیرند، استقلال پرسنلی بانک مرکزی با چالش روبه‌رو خواهد شد. اگر بانک مرکزی امکان اظهارنظر مستقل در مورد سیاست‌های اقتصادی و بودجه‌ای را داشته باشد، ممکن است به دلیل وابستگی سیاسی رئیس‌کل و اعضای شورا نتواند از این اختیارات استفاده کند. همچنین، شورای سیاست‌گذاری که متشکل از چندین عضو است و بر اساس همکاری فعالیت می‌کند، بهتر می‌تواند در مقابل فشارهای بیرونی و رفتار حزبی مقاومت کند.

استقلال مالی یا قدرت مالی بانک مرکزی به معنای توانایی بانک برای رسیدن به اهداف خود با استفاده از منابعی است که در اختیار دارد. بانک مرکزی باید در تصمیم‌گیری برای سیاست‌های پولی از قدرت و اختیار کامل در استفاده از ابزارهایش برخوردار باشد. بانک مرکزی بدون ابزارهای مالی مناسب نمی‌تواند مستقل عمل کند. اگر بانک برای انجام هزینه‌های اجرایی خود وابسته به دولت باشد، ممکن است تحت فشار دولت قرار گیرد. استقلال مالی بانک مرکزی جنبه مهمی از پیگیری ثبات قیمت‌ها و به‌طور کلی چارچوب پولی معتبر است. به‌طور مثال، اگر امکان دریافت غیرمشروط منابع از بودجه دولت وجود نداشته باشد، ممکن است حداقل درآمد بانک مرکزی از محل حق‌الضرب (انتشار پول) برای جبران هزینه‌های اجرایی بانک و تضمین توانمندی مالی بانک با هدف تورمی سازگار نباشد. این موضوع در جریان بحران مالی و به واسطه اجرای سیاست‌های پولی غیرمتعارف توسط بانک‌ها، مطرح و باعث توجه بیشتر به مفهوم استقلال مالی شد.^۱

1. Reis. (2013).

به طور کلی، موضوعات مهم در استقلال مالی عبارت است از: حق بانک مرکزی در تعیین بودجه خود و استقلال در تصویب و انجام طرح‌های مالی، به‌کارگیری قواعد حسابداری مخصوص بانک مرکزی، قوانین مشخص در خصوص توزیع سود (شامل توانایی بانک در حفظ سود برای ایجاد ذخایر لازم برای مواجهه با ریسک‌ها) و همچنین اگر نظارت بر بانک‌ها بر عهده نهاد دیگری غیر از بانک مرکزی باشد، نباید این موضوع استقلال مالی بانک را متأثر کند.^۱

باید توجه داشت که حتی اگر بانک مرکزی در ابعاد نهادی، کارکردی و پرسنلی مستقل باشد، استقلال کامل آن تا زمانی که نتواند برای انجام فعالیت‌های خود، منابع مالی کافی ایجاد نماید، در خطر است. بر این اساس، مطابق اساسنامه سیستم بانک‌های مرکزی اروپا، کشورهای عضو نباید بانک‌های مرکزی خود را در وضعیتی قرار دهند که منابع مالی آنها برای انجام وظایفشان کافی نباشد.

استقلال مالی نیازمند درجه بالایی از شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی است. بحران‌های مالی اخیر، میزان دخالت برخی دولت‌ها در امور و عملیات بانک‌های مرکزی را افزایش داد، بنابراین باعث شد تا پس از آن، تعاریف و فروض اولیه استقلال مالی بانک‌های مرکزی تغییر نماید. به بیان دیگر، استقلال مالی را امروزه می‌توان بدین گونه تعریف کرد:^۲ در اختیار داشتن دارایی‌های کافی برای انجام تمامی فعالیت‌های بانک، درآمد کافی برای پوشش هزینه‌های عملیاتی و اجرایی بدون نیاز به تأمین مالی از بودجه دولتی، توانایی در مدیریت بودجه بانک، توانایی در جذب زیان‌های ناشی از عملیات مرتبط با ذخایر ارزی یا زیان‌های اعتباری و تقاضا برای اطلاع‌رسانی نسبت به زیان‌هایی که بر عهده بانک مرکزی است، در مقابل زیان‌هایی که بر عهده دولت است. این انتظارات از استقلال مالی بانک مرکزی به‌ویژه در دوران رونق اقتصادی در کشورها، مورد بحث قرار گرفته‌اند.

چهار بعد از استقلال بانک مرکزی به همراه معیارهای تعریف شده برای اندازه‌گیری آن در جدول ۱، نشان داده شده است. معیارهای اندازه‌گیری استقلال بانک مرکزی در هر قسمت از بیشترین

1. Valentina Ivanovic

2. Ibid.

میزان وابستگی تا کمترین، براساس مقایسه با ضوابط بانک مرکزی اروپا طبقه‌بندی شده است و به هر بخش عددی بین صفر و یک اختصاص می‌یابد.

جدول ۱. ابعاد استقلال بانک مرکزی

سنجش (کدگذاری)	معیار (وزن)
	بُعد نهادی
۱. بانک به صورت مستقل سیاست‌های پولی را اتخاذ و اجرا می‌کند (۱)؛ ۲. بانک سیاست‌های پولی را اتخاذ و اجرا می‌کند، اما در صورت ناسازگاری، مجلس در مورد سیاست‌ها تصمیم‌گیری کند (۰/۶۶)؛ ۳. بانک سیاست‌های ارزی را تعیین و اجرا می‌کند، اما در تعیین سیاست‌های پولی محدودیت دارد (۰/۳۳)؛ ۴. بانک مرکزی سیاست‌های پولی را اتخاذ نمی‌کند، اما در مقابل نتایج آن مسئولیت دارد (۰).	اتخاذ و اجرای سیاست‌های پولی (۵۰)
۱. بانک به صورت مستقل سیاست‌های ثانویه را اتخاذ و اجرا می‌کند (۱)؛ ۲. بانک سیاست‌های ثانویه را اتخاذ نمی‌کند (۰/۶۶)؛ ۳. بانک، سیاست‌های پولی و سیاست‌های ارزی را همزمان تدوین و اجرا می‌کند (۰/۳۳)؛ ۴. بانک رژیم‌های ارزی را با موافقت دولت یا مجلس تعیین می‌کند (۰).	استقلال در اجرای سیاست‌های دیگر (۲۵)
۱. آزادی از دستورالعمل‌ها و دیگر تأثیرات ممکن (۱)؛ ۲. وابستگی به دستورالعمل‌ها و دیگر تأثیرات ممکن (۰/۵)؛ ۳. بانک مرکزی غیر از سیاست‌پولی، سیاست‌های دیگری را اجرا نمی‌کند (۰).	سطح وابستگی و دیگر تأثیرات ممکن (۲۵)
	بُعد کارکردی
۱. ثبات قیمت‌ها (۱)؛ ۲. ثبات پول ملی (۰/۶۶)؛ ۳. ثبات مالی (۰/۳۳)؛ ۴. نبود هدف اولیه (۰)	اهداف اولیه (۷۰)
۱. حمایت از تمام سیاست‌های اقتصادی (۱)؛ ۲. ثبات بازار ارز (۰/۵)؛ ۳. عدم تعیین هدف ثانویه (۰).	اهداف ثانویه (۳۰)
	بُعد پرسنلی
۱. دوره انتصاب از پنج تا هشت سال (۰/۶۳ تا ۱)؛ ۲. بیشتر از هشت سال (۰/۵)؛ ۳. کمتر از چهار سال (۰).	دوره تصدی رئیس کل (۱۰)
۱. امکان انتصاب مجدد رئیس کل وجود ندارد (۱)؛ ۲. امکان انتصاب مجدد رئیس کل برای یک دوره وجود دارد (۰/۶۶)؛ ۳. در این مورد قانونی وجود ندارد (۰/۳۳)؛ ۴. امکان انتصاب مجدد رئیس کل بدون محدودیت در قانون تصریح شده است (۰).	انتصاب مجدد رئیس کل (۱۰)
۱. هیأت عامل بانک مرکزی (۱)؛ ۲. مجلس (۰/۷۵)؛ ۳. کمیسیون‌های مجلس (۰/۵)؛ ۴. رئیس‌جمهور (۰/۲۵)؛ ۵. هیأت دولت (۰).	مرجع انتصاب رئیس کل (۱۰)

معیار (وزن)	سنجش (کدگذاری)
مرجع معرفی رئیس کل (۱۰)	۱. هیأت عامل بانک مرکزی (۱)؛ ۲. مجلس (۰/۵)؛ ۳. هیأت دولت (۰).
ترکیب اعضای هیأت عامل ^۱ (۵)	۱. رئیس کل، قائم مقام، چهار تا پنج نفر عضو (۱)؛ ۲. تعداد اعضا بیشتر از گزینه اول باشد (۰/۵)؛ ۳. هیأت عامل عضوی ندارد یا متشکل از اعضای دولتی است (۰).
دوره تصدی اعضای هیأت عامل (۱۰)	۱. دوره انتصاب از پنج تا هشت سال (۰/۶۳ تا ۱)؛ ۲. بیشتر از هشت سال (۰/۵)؛ ۳. کمتر از چهار سال (۰).
انتصاب مجدد هیأت عامل (۱۰)	۱. امکان انتصاب مجدد اعضای هیأت عامل وجود ندارد (۱)؛ ۲. امکان انتصاب مجدد اعضای هیأت عامل برای یک دوره وجود دارد (۰/۶۶)؛ ۳. در این مورد قانونی وجود ندارد (۰/۳۳)؛ ۴. امکان انتصاب بدون محدودیت اعضای هیأت عامل وجود دارد (۰).
مرجع انتصاب اعضای هیأت عامل (۱۰)	۱. قائم مقام توسط رئیس کل پیشنهاد می‌شود (۱)؛ ۲. اعضای هیأت عامل به پیشنهاد کمیسیون‌های مجلس انتخاب می‌شوند. (۰/۷۵)؛ ۳. رئیس کل و رئیس جمهور، اعضای هیأت عامل را انتخاب می‌کنند. (۰/۵)؛ ۴. تمام اعضای هیأت عامل توسط مجلس، هیأت دولت یا شوراهای نظارتی انتخاب می‌شوند (۰/۲۵)؛ ۵. همه اعضای هیأت عامل توسط هیأت دولت تعیین می‌شوند (۰).
مرجع معرفی اعضای هیأت عامل (۱۰)	۱. شورای بانک مرکزی (۱)؛ ۲. مجلس (۰/۷۵)؛ ۳. مجلس و رئیس‌جمهور (۰/۵)؛ ۴. رئیس‌جمهور (۰/۲۵)؛ ۵. هیأت دولت (۰).
عزل رئیس کل و اعضای هیأت عامل (۱۰)	۱. نبود شرایط احراز منصب رئیس کل و یا سوء رفتار در انجام وظایف (۱)؛ ۲. عزل اعضای هیأت عامل به دلیل سوء رفتار جدی، عدم شرافت اخلاقی و حرفه‌ای، ناتوانی در اجرای وظایف بیش از شش ماه ناشی از بیماری، نقص صلاحیت و ورشکستگی (۰/۶۶)؛ ۳. عزل تصمیم‌گیران مهم بانک به دلیل سوء رفتار جدی، ناتوانی در انجام وظایف، بیماری، ورشکستگی، اظهارات نادرست، غیبت ناموجه در بیش از دو جلسه (۰/۳۳)؛ ۴. در قوانین بانک مرکزی، ضابطه‌ای برای عزل هیأت عامل تعیین نشده است (۰).

۱. در بانک‌های مرکزی ملی که عضو حوزه یورو هستند، شورای سیاست‌گذاری پولی وجود ندارد؛ زیرا سیاست‌گذاری پولی در حوزه یورو به طور متمرکز در بانک مرکزی اروپا اتخاذ می‌شود. البته می‌توان الزامات مطرح شده در خصوص هیأت عامل را به شورای سیاست‌گذاری پولی تعمیم داد.

معیار (وزن)	سنجش (کدگذاری)
موقعیت‌های ناسازگار با مقامات ارشد (۵)	<p>۱. مقامات ارشد بانک باید به‌صورت تمام وقت وظایف خود را انجام بدهند و نباید به کار دیگری مشغول باشند یا منافعی از آن به دست آورند، مگر با مجوز هیأت عامل بانک (۱)؛</p> <p>۲. سمت‌های ناسازگار با مقامات ارشد بانک: انتصاب یا انتخاب برای ریاست جمهوری، مجلس، دادگاه قانون اساسی، سمت‌های دولتی، عضویت در حزب یا وابستگی سیاسی، مالکیت یا مدیریت بانک‌های تجاری (۰/۶۶)؛ ۳. موقعیت‌های ناسازگار با مقامات ارشد بانک: عضویت، انتصاب یا نمایندگی برای مؤسسات بزرگ، دولت محلی، اتحادیه تجاری، مدیریت بانک‌ها، بدهکار عمده به بانک یا منتظر حکم کیفری (۰/۳۳)؛ ۴. قوانینی در مورد شرایط یا موقعیت‌های ناسازگار با سمت مقام ارشد بانک مرکزی وجود ندارد (۰).</p>
بعد مالی	
ممنوعیت اعتباردهی مستقیم به دولت (۴۰)	<p>۱. اضافه برداشت، خرید مستقیم ابزارهای بدهی یا هر نوع تسهیل اعتباری به دولت، نهادهای اجتماعی، مقامات دولتی منطقه‌ای، محلی و سازمان‌های دولتی ممنوع است (۱)؛</p> <p>۲. اعتباردهی مستقیم به جزء در شرایط معین ممنوع است (۰/۵)؛ ۳. هیچ قیدی بر اعتبارات مستقیم به دولت وجود ندارد (۰).</p>
محدودیت اعتباردهی غیرمستقیم به دولت (۱۰)	<p>۱. اعتبارات غیرمستقیم به دولت ممنوع است (۱)؛ ۲. هیچ قیدی بر اعتبارات غیرمستقیم به دولت وجود ندارد (۰/۵)؛ ۳. خرید اوراق دولتی در بازار ثانویه مجاز است (۰).</p>
مالکیت بودجه و سرمایه (۱۰)	<p>۱. تمام سرمایه در مالکیت بانک قرار دارد (۱)؛ ۲. سرمایه بانک به‌صورت انحصاری به دولت اختصاص دارد (۰/۵)؛ ۳. سرمایه بانک در مالکیت خصوصی سهامداران است (۰).</p>
مدیریت بودجه (۱۰)	<p>۱. مدیریت بودجه بانک بر عهده هیأت عامل یا شورای نظارتی بانک قرار دارد (۱)؛ ۲. بودجه بانک توسط مجلس تصویب می‌شود (۰/۵)؛ ۳. بودجه سالانه بانک توسط هیأت دولت تصویب می‌شود (۰).</p>
تخصیص سود (۱۰)	<p>۱. هرچه میزان بیشتری از سود به ذخایر عمومی اختصاص یابد، استقلال مالی بیشتر است.</p>
تخصیص مانده سود (۱۰)	<p>۱. هرچه میزان بیشتری از باقیمانده سود به بودجه دولت پرداخت شود، استقلال مالی کمتر است.</p>
پوشش زیان بالقوه (۱۰)	<p>۱. زیان‌های بانک از طریق ذخایر عمومی، ذخایر اختصاصی، حساب تجدید ارزیابی و موارد دیگر پوشش داده می‌شود (۱)؛ ۲. زیان‌های بانک از طریق ذخایر عمومی، ذخایر اختصاصی و مابقی از بودجه دولت پوشش داده می‌شود (۰/۶۶)؛ ۳. زیان‌های بانک از طریق ذخایر عمومی و مابقی از بودجه دولت پوشش داده می‌شود (۰/۳۳)؛ ۴. زیان‌های بانک تنها از طریق بودجه دولت پوشش داده می‌شود (۰).</p>

۴. چارچوب استقلال مالی در بانک مرکزی ایران

همان‌طور که در جدول ۱ نشان داده شد، به منظور بررسی استقلال بانک مرکزی از بعد مالی، مواردی نظیر میزان اعتباردهی مستقیم و غیرمستقیم به دولت، مالکیت سرمایه و بودجه بانک مرکزی و مدیریت آن، تخصیص سود بانک مرکزی و پوشش زیان بالقوه آن ارزیابی می‌شود. به منظور حفظ استقلال مالی در بانک مرکزی ایران نیز مواردی در قانون پولی و بانکی کشور و نیز قوانین توسعه نظیر قانون برنامه پنجم توسعه کشور مطرح شده است که هر کدام به اختصار مورد بحث قرار می‌گیرد.

- ممنوعیت اعتباردهی مستقیم به دولت: مطابق ماده ۶۹ برنامه سوم توسعه کشور (۱۳۷۹)، دولت مکلف شد لایحه بودجه‌های سالانه را به گونه‌ای تنظیم کند که کسری احتمالی از طریق استقراض از بانک مرکزی و سیستم بانکی تأمین نشده باشد. همچنین، در تبصره بند ج ماده ۱۱۷، برنامه پنجم توسعه کشور (۱۳۸۹) تأکید شده است که تأمین کسری بودجه دولت از محل استقراض از بانک مرکزی و سیستم بانکی ممنوع است.

- محدودیت اعتباردهی غیرمستقیم به دولت: ماده ۱۳ قانون پولی و بانکی به بانک مرکزی اختیار: ۱. دادن وام و اعتبار به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با مجوز قانونی، ۲. تضمین تعهدات دولت و وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با مجوز قانونی و ۳. دادن وام و اعتبار و تضمین وام و اعتبارات اعطایی به شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و نیز به مؤسسات وابسته به دولت و شهرداری‌ها با تأمین کافی را می‌دهد.

- مالکیت بودجه و سرمایه: بند هـ ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی بیان می‌کند که سرمایه بانک مرکزی ... متعلق به دولت است.

- مدیریت بودجه: بند الف ماده ۸۳ برنامه پنجم توسعه کشور، به بانک مرکزی اجازه می‌دهد در چارچوب قانون بودجه سنواتی به منظور تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی توسعه‌ای دولتی نسبت به انتشار اوراق مشارکت و انواع صکوک اسلامی در بازارهای بین‌المللی اقدام کند. همچنین، بند ب ماده ۸۵ برنامه پنجم توسعه کشور بیان می‌کند که تأمین کسری بودجه عمومی دولت ناشی از کاهش منابع ارزی حاصل از صادرات نفت خام، گاز و میعانات گازی نسبت به ارقام پیش‌بینی شده

در قوانین بودجه سنواتی از محل حساب ذخیره ارزی مشروط بر این که از دیگر منابع قابل تأمین نباشد، با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است.

همچنین، ماده ۲۲۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۰) و اصلاحات بعدی آن برای دوره برنامه پنجم بیان می‌کند به منظور تأمین منابع ارزی مورد نیاز طرح‌های دارای توجیه فنی و اقتصادی و مالی و زیست محیطی به شرکت‌های دولتی اجازه داده می‌شود در حدود ارقام مقرر در قوانین بودجه سنواتی حسب مورد نسبت به صدور اوراق صکوک اسلامی و یا اوراق مشارکت ارزی در بازارهای مالی داخلی و خارجی با رعایت ضوابط بانک مرکزی و در سقف مقرر در ماده ۸۱ این قانون اقدام کنند. صدور اوراق یادشده منوط به تأیید بانک مرکزی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بوده و بازپرداخت و تضمین اصل و سود این اوراق با شرکت‌های مربوطه است. در بند خ، بانک مرکزی مکلف شده است در طول برنامه، فروش مبالغ ارزی یادشده در احکام و ردیف‌های قوانین بودجه سنواتی را به گونه‌ای انجام دهد که تا تاریخ تصویب ترازنامه سال بعد آن بانک، خالص دارایی‌های خارجی نسبت به پایان سال قبل از این محل افزایش نیابد.

- تخصیص سود: بر اساس بند الف ماده ۲۵ قانون پولی و بانکی، سود ویژه بانک در هر سال به شرح زیر تقسیم خواهد شد: ۱. پرداخت مالیات بر درآمد به حساب درآمد عمومی دولت، بر اساس مقررات مربوط به شرکت‌های دولتی، ۲. ده درصد برای اندوخته قانونی تا وقتی که اندوخته یادشده برابر سرمایه بانک بشود، ۳. مبلغی به پیشنهاد رئیس کل بانک و تصویب مجمع عمومی برای اندوخته احتیاطی و ۴. مبلغی به پیشنهاد رئیس کل بانک و تصویب مجمع عمومی برای انتقال به حساب سال بعد.

- تخصیص مانده سود: باقیمانده سود ویژه پس از تقسیمات مقرر در بند الف ماده ۲۵ قانون پولی و بانکی متعلق به دولت خواهد بود.

- پوشش زیان بالقوه: مطابق ماده ۲۶ قانون پولی و بانکی، دولت موظف است در مقابل زیان‌های احتمالی حاصل از تغییر برابری‌های قانونی نسبت به طلا و پول‌های خارجی و اتفاقات ناشی از قوه قهریه، اسناد خزانه بی‌نام با سررسید معین صادر و به بانک مرکزی تسلیم نماید.

بر اساس جدول ۱، مقدار شاخص استقلال مالی بانک مرکزی ۰/۵۳ از واحد است.^۱ فاصله معنادار شاخص استقلال مالی از واحد به دلیل درصد محدود سود تخصیص یافته به ذخایر بانک مرکزی و درصد بالای سود پرداخت شده به بودجه دولت است. به طور مثال در سال ۱۳۹۳، تنها ۱۰ درصد سود بانک مرکزی به اندوخته قانونی و احتیاطی تخصیص یافته است. در این سال، حدود ۸۸ درصد از سود بانک به صورت مالیات بر درآمد و سهم دولت به خزانه واریز شده که ۵ درصد درآمدهای مالیاتی این سال است. پس از آن مالکیت دولتی سرمایه بانک و نبود محدودیت در اعتباردهی غیرمستقیم به دولت باعث کاهش استقلال مالی بانک مرکزی شده است. همان طور که مشاهده می شود، اگرچه سعی شده تا در بعضی از قوانین، مسیرهای اعتباردهی مستقیم به دولت مسدود شود، اما به دلیل جامع نبودن این اقدامات، وجود ارتباط بین بودجه دولت و ترازنامه بانک مرکزی باعث شده تا سیاست های پولی بانک مرکزی متأثر از رفتار مالی دولت باشد و در عمل بانک مرکزی قدرت تصمیم گیری بر اجزای ترازنامه (دارایی ها و بدهی های) خود را به طور مستقل نداشته باشد. بنابراین، بدون حذف کامل رابطه بودجه دولت و ترازنامه بانک مرکزی، نمی توان آثار سیاست های مستقل پولی را بر ثبات قیمت ها مشاهده کرد.

۵. تجربه استقلال مالی در بانک مرکزی

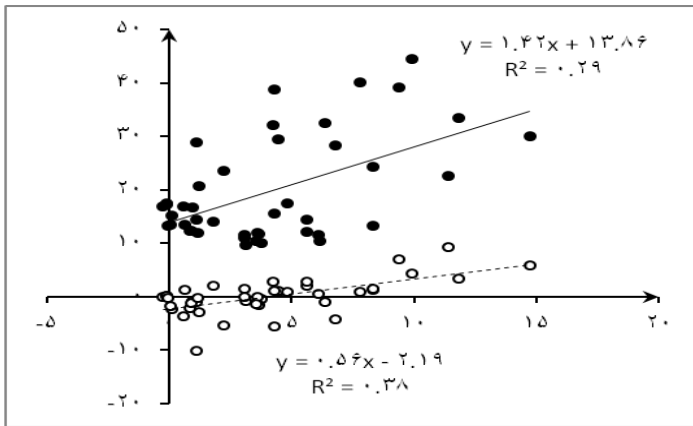
همان طور که در جدول ۱ ذکر شد، ماهیت استقلال مالی بانک مرکزی به مدیریت آزاد بودجه، یا به بیان دیگر، مدیریت ترکیب ترازنامه باز می گردد. بخش مهمی از این استقلال نیز به محدودیت های موجود بر اعتباردهی به دولت مربوط می شود. بنابراین، برای بررسی استقلال مالی در عمل می توان ترازنامه بانک مرکزی و تأثیرپذیری آن از بودجه دولت را مطالعه کرد.

به راحتی می توان نشان داد که در سال های گذشته تحولات پایه پولی تحت تأثیر رفتار بودجه ای دولت بوده است. بنابراین، از آنجا که پایه پولی معیاری از بزرگی ترازنامه بانک مرکزی است، می توان استدلال کرد که تحولات بودجه دولت بر ترازنامه بانک مرکزی اثر دارد. شکل ۳، رابطه میان

۱. بر اساس جدول ۱، شاخص استقلال نهادی، کارکردی و پرسنلی به ترتیب ۰/۱۴، ۰/۰ و ۰/۴۷ از یک واحد و در مجموع شاخص استقلال بانک مرکزی ایران ۰/۲۸ است که به مقدار گزارش شده توسط تقی پور و موسوی آزاد کسمائی (۱۳۸۳) و جبل عاملی (۲۰۱۱) بسیار نزدیک است. برای مطالعه در خصوص روش محاسبه شاخص به پیشا (۲۰۱۱) مراجعه کنید.

نسبت کسری بودجه و پایه پولی به تولید را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشخص است، در سال‌هایی که نسبت کسری بودجه به تولید بالا رفته، نسبت پایه پولی به تولید نیز افزایش یافته است. همچنین، این نمودار نشان می‌دهد که بودجه دولت هیچ‌گاه به‌طور معنادار مازاد نداشته است و دولت‌ها همواره سیاست‌های بودجه‌ای انبساطی اجرا کرده‌اند. بنابراین، تعجب‌آور نیست که تأمین مالی کسری بودجه از منابع بانک مرکزی موجب استمرار تورم شده است.

شکل ۳. کسری بودجه و پایه پولی



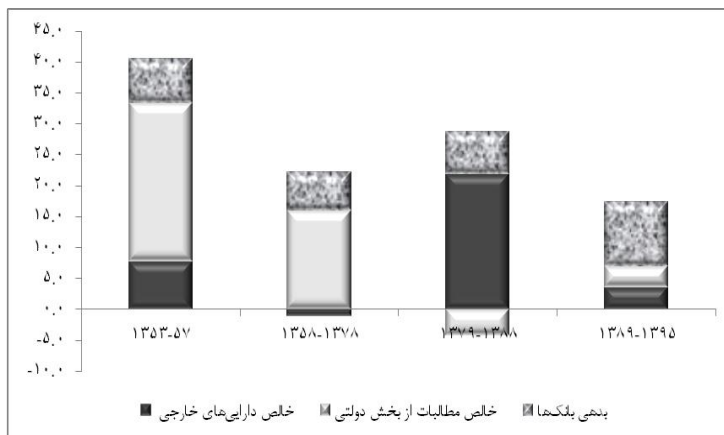
یادداشت: نسبت کسری بودجه به تولید اسمی روی محور افقی نشان داده شده است. نقاط تیره نسبت پایه پولی به تولید اسمی و نقاط روشن تغییر در نسبت پایه پولی به تولید اسمی را نشان می‌دهند. آماره t معناداری ضریب رابطه کسری بودجه و پایه پولی ($t=4.09$) و ضریب رابطه کسری بودجه و تغییر در پایه پولی ($t=4.99$) را نشان می‌دهد.

همچنین، شکل ۳ نشان می‌دهد که با افزایش کسری بودجه، تغییرات پایه پولی شدت می‌گیرد. به بیان دیگر، در زمان‌هایی که کسری بودجه بیشتر می‌شود، تأمین مالی از طریق بانک مرکزی نقش پررنگ‌تری ایفا می‌کند. باید به این نکته توجه داشت که کسری بودجه از تفاوت هزینه‌ها (جاری و تملک‌داری‌های سرمایه‌ای) و درآمدها (عمومی و واگذاری‌داری‌های سرمایه‌ای) به‌دست می‌آید و واگذاری‌داری‌های مالی را شامل نمی‌شود. به بیان دیگر، در صورتی که دولت کسری بودجه عملیاتی و سرمایه‌ای داشته باشد، می‌تواند از محل خصوصی‌سازی (واگذاری‌داری‌های مالی) بخشی

از کسری را جبران کند. البته نمودار ۳ نشان می‌دهد که هرگاه کسری بودجه افزایش یافته، رشد پایه پولی بیشتر شده است. بنابراین، می‌توان چنین استدلال کرد که با بزرگ شدن کسری، امکان پوشش آن از روش‌های مالی کم و سهم تأمین مالی بانک مرکزی افزایش می‌یابد.

رفتار بودجه‌ای دولت نه تنها بر اندازه پایه پولی اثر داشته، بلکه بر ترکیب پایه پولی (ترکیب دارایی‌های و بدهی‌ها در ترازنامه بانک مرکزی) نیز اثر داشته است. شکل ۴، سهم از رشد اجزای پایه پولی را در دوره‌های مختلف نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، پیش از انقلاب (سال‌های ۱۳۵۳-۱۳۵۷) و در دو دهه اول پس از انقلاب (سال‌های ۱۳۷۸-۱۳۵۸)، خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی، بیشترین سهم را در رشد پایه پولی داشته است. پس از آن، در سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۸۸ و ۱۳۹۵-۱۳۸۹، به ترتیب خالص دارایی‌های خارجی و بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی عوامل اصلی رشد پایه پولی بوده‌اند. اگر چه عامل رشد پایه پولی در طول زمان تغییر کرده است، اما می‌توان نشان داد که تغییر در ترکیب ترازنامه بانک مرکزی همچنان به دلیل رفتار بودجه‌ای دولت بوده است؛ اول: استقراض مستقیم دولت و شرکت‌های دولتی، دوم: فروش درآمدهای ارزی دولت به بانک مرکزی و سوم: تحمیل تسهیلات تکلیفی به بانک‌ها و در نتیجه، اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی.

شکل ۴. سهم از رشد اجزای پایه پولی (درصد)

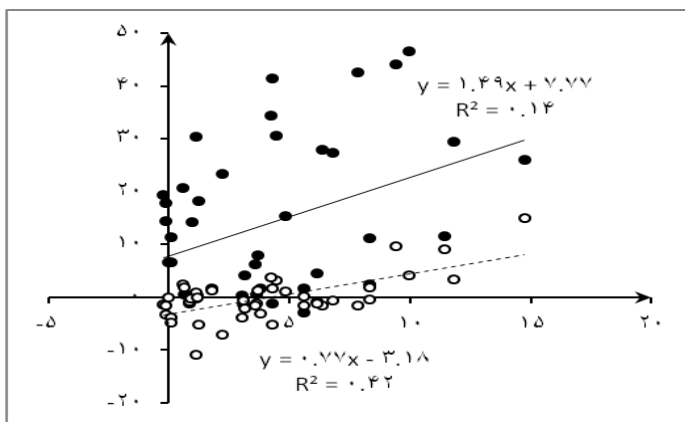


یادداشت: ارقام به صورت سهم از رشد پایه پولی در هر دوره زمانی محاسبه شده‌اند. خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی با استفاده از خالص سایر دارایی‌ها (به صورت جایگزینی برای حساب تسعیر) تعدیل شده است.

سهم چشم‌گیر خالص مطالبات از بخش دولتی در رشد پایه پولی در سال‌های ۱۳۵۳ تا ۱۳۷۸ به روشنی نقش دولت در تحولات بخش پولی را نشان می‌دهد. در این راستا، شکل ۵ نشان می‌دهد که خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی رابطه مستقیمی با کسری بودجه دارد. به بیان دیگر، در دوره‌هایی که کسری بودجه افزایش می‌یابد، خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی نیز افزایش می‌یابد.^۱ مانند قبل، شکل نشان می‌دهد که با افزایش کسری بودجه، رشد مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی نیز شدت می‌گیرد. به بیان دیگر، کاهش ناگهانی در درآمدهای دولت (مانند کاهش قیمت نفت) باعث افزایش کسری بودجه شده و دولت مجبور می‌شود کسری خود را با استقراض از بانک مرکزی پوشش دهد؛ اتفاقی که در سال‌های ۱۳۵۳ تا ۱۳۷۸ موجب رشد پایه پولی شد.

۱. در حال حاضر اجزای بدهی دولت به بانک مرکزی شامل سه جزء اصلی حساب تنخواه‌گردان خزانه، اسناد تعهد دولت و سایر بدهی‌های دولت است. مهم‌ترین جزء بدهی دولت به بانک مرکزی، حساب تنخواه‌گردان خزانه است که طبق قانون، دولت در هر سال می‌تواند به اندازه سه درصد سقف بودجه از این حساب هزینه کند و موظف است تا پایان سال حساب مذکور را تسویه نماید.

شکل ۵. کسری بودجه و خالص مطالبات از بخش دولتی



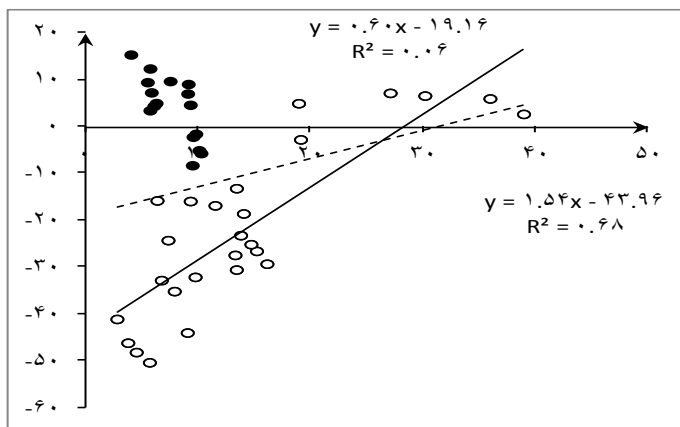
یادداشت: نسبت کسری بودجه (به تولید اسمی) روی محور افقی نشان داده شده است. نقاط تیره نسبت خالص مطالبات از بخش دولتی (به تولید اسمی) و نقاط روشن تغییر در نسبت مطالبات از بخش دولتی را نشان می‌دهند. آماره t ، معناداری ضریب رابطه کسری بودجه و خالص مطالبات از بخش دولتی ($t=2,62$) و ضریب رابطه کسری بودجه و تغییر در بدهی‌های دولت ($t=5,38$) را نشان می‌دهد.

ترکیب ترازنامه بانک مرکزی نه تنها تحت تأثیر کسری بودجه قرار دارد، بلکه از چگونگی تأمین مالی هزینه‌های دولت نیز متأثر می‌شود. باید به این نکته توجه داشت که سهم قابل توجهی از درآمدهای دولت از محل صادرات نفت به دست می‌آید. همچنین، بانک مرکزی مسئولیت تبدیل درآمدهای ارزی دولت را بر عهده دارد.^۱ از این رو، در زمان‌هایی که سهم نفت تخصیص داده شده به بودجه افزایش می‌یابد، خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی نیز افزایش می‌یابد. به بیان دیگر، در دوره‌هایی که قیمت نفت در بازارهای بین‌المللی افزایش می‌یابد، درآمدهای ارزی دولت افزایش می‌یابد و تبدیل این درآمدها توسط بانک مرکزی باعث انباشت دارایی‌های ارزی در ترازنامه می‌شود. همان‌طور

۱. بر اساس قوانین بودجه سالانه (تا سال ۱۳۹۳) و قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴)، دولت می‌تواند به‌منظور تأمین مالی منابع بودجه، سهم خود از فروش نفت را به بانک مرکزی بفروشد و معادل ریالی مبالغ آن را دریافت نماید.

که شکل ۶ نشان می‌دهد، رابطه مستقیم میان درآمد نفت و تغییر خالص دارایی‌های خارجی تا سال ۱۳۷۸ به روشنی قابل مشاهده است.

شکل ۶. منابع حاصل از فروش نفت و خالص دارایی‌های خارجی



یادداشت: نسبت منابع حاصل از فروش نفت در بودجه (به تولید اسمی) روی محور افقی و نسبت تغییر در خالص دارایی‌های خارجی تعدیل شده^۱ (به تولید اسمی) روی محور عمودی نشان داده شده است. نقاط تیره داده‌های پس از ۱۳۷۹ را نشان می‌دهند. خط‌چین رابطه با داده‌های ۱۳۵۳ تا ۱۳۹۴ و خط تیره رابطه با داده‌های ۱۳۵۳ تا ۱۳۷۸ را نشان می‌دهد. آماره t ، معناداری ضریب رابطه فروش نفت در بودجه و تغییر در خالص دارایی‌های خارجی (۱۷، ۷) در سال‌های ۱۳۵۳ تا ۱۳۷۸ را نشان می‌دهد.

شاید به نظر برسد پس از سال ۱۳۷۹ رابطه میان تأمین مالی بودجه از نفت و خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی محو شده است؛ اما می‌توان استدلال کرد که تغییر در ساز و کار استفاده از منابع ارزی باعث شده این تحولات در حسابداری سنتی بودجه دولت منعکس نشود. در برنامه سوم توسعه کشور (۱۳۷۹-۱۳۸۳)، ایجاد حساب ذخیره ارزی پیش‌بینی شد. با کمک حساب ذخیره ارزی قرار شد تا مازاد منابع ارزی ذخیره شود و اثرات پولی نوسانات قیمت نفت کنترل شود.

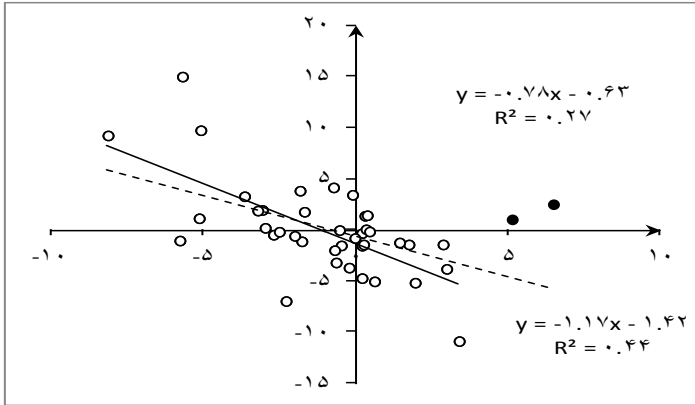
۱. به منظور حذف اثر افزایش نرخ ارز، «ذخیره تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی» از خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی کسر می‌شود.

البته، افزایش قیمت نفت که در ابتدای دهه ۸۰ تجربه شد، موجب شد این حساب به سرعت کارکرد خود را به دلیل برداشت‌های مکرر دولت از دست بدهد. به بیان دیگر، دولت با دلایل مختلف مجوز برداشت از حساب ذخیره ارزی را از مجلس دریافت می‌کرد و این منابع را توسط بانک مرکزی به ریال تبدیل و خارج از ساز و کار بودجه هزینه می‌کرد. پس از حساب ذخیره ارزی، صندوق توسعه ملی در برنامه پنجم توسعه کشور (۱۳۹۴-۱۳۹۰) پیش‌بینی شد، اما در ماهیت عملکرد دولت تغییری حاصل نشد. از این رو، انباشت دارایی‌های خارجی در ترازنامه بانک مرکزی پس از سال ۱۳۷۹ که هم‌زمان با افزایش درآمدهای نفتی به دلیل صعود قیمت نفت در بازارهای جهانی بود، به دلیل فروش منابع ارزی است که به‌رغم ماهیت بودجه‌ای در عملکرد بودجه‌های سنواتی دیده نشده‌اند.^۱

اثر ترکیب هزینه‌های دولت بر ترکیب پایه پولی را باید در نوع بودجه‌ریزی جستجو کرد. شکل ۷، رابطه میان تأمین مالی دولت از محل فروش نفت و استقراض از بانک مرکزی را نشان می‌دهد. در سال‌هایی که سهم درآمد نفت در بودجه رشد کرده، از بدهی دولت به بانک مرکزی کاسته شده است. بر عکس، در سال‌هایی که سهم درآمد نفت افت کرده، مطالبات بانک مرکزی از دولت زیاد شده است. به بیان دیگر، به نظر می‌رسد هزینه‌های دولت بدون توجه به شرایط اقتصاد تعیین می‌شود و اگر دولت نتواند آن را از فروش نفت پوشش دهد، به استقراض از بانک مرکزی متوسل شده و هر دو این اقدامات به افزایش پایه پولی منجر می‌شود. در این چارچوب، نبود بازار اوراق بدهی دولتی کاملاً نمایان است. دسترسی سهل دولت به منابع بانک مرکزی و فروش نفت باعث شده است دولت خود را بی‌نیاز از استقراض از بخش‌های دیگر اقتصاد بداند.

۱. تبصره‌های قوانین بودجه سالانه، برنامه‌های توسعه و تصمیمات ستاد تدابیر ویژه می‌توانند بانک مرکزی را ملزم به خرید ارز از دولت یا صندوق توسعه ملی نمایند. این فرآیند موجب می‌شود خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی افزایش یابد، بدون اینکه این منابع در درآمدهای دولت وارد شوند.

شکل ۷. منابع حاصل از فروش نفت و مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی



یادداشت: تغییر منابع حاصل از فروش نفت در بودجه (نسبت به تولید اسمی) روی محور افقی و تغییر در مطالبات از بخش دولتی (نسبت به تولید اسمی) روی محور عمودی نشان داده شده‌اند. سال‌های ۱۳۷۲ و ۱۳۸۹ در برآورد خط تیره حذف شده‌اند. قدرمطلق آماره t ، معناداری ضریب رابطه تغییر منابع حاصل از فروش نفت در بودجه و تغییر در مطالبات از بخش دولتی ($t=3.79$) را نشان می‌دهد.

در سال‌های ۱۳۹۴-۱۳۸۹، بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی، سهم بیشتری در رشد پایه پولی داشته است. هرچند به منظور کنترل بیشتر تورم و افزایش استقلال بانک مرکزی، از برنامه سوم توسعه کشور، استقرار مستقیم دولت از بانک مرکزی ممنوع شد، اما پس از آن دولت تکالیف مختلفی را به صورت تسهیلات تکلیفی به شبکه بانکی تحمیل کرد. برای مثال افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در سال ۱۳۸۹ به دلیل شروع استفاده از منابع بانک مرکزی برای اجرای طرح مسکن مهر بود. در سال ۱۳۹۳، بی‌انضباطی شدید بانک‌های دولتی و غیردولتی در استفاده از منابع بانک مرکزی (اضافه برداشت) ناشی از مشکلات ساختاری نظام بانکی عامل افزایش رشد بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی بوده است. افزون بر این، خالص بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی نیز در سال ۱۳۹۱ از عوامل اصلی در رشد پایه پولی بوده که در بیشتر موارد به دلیل تکالیف مصوب بودجه‌ای و اعطای وام به شرکت‌های دولتی بوده است.

علت نبود استقلال مالی در بانک مرکزی را باید در فرآیند بودجه‌ریزی جستجو کرد.^۱ تمایل به تحمیل مخارج بیشتر باعث شده است در فرآیند بودجه‌ریزی درآمدهای دولت بیشتر از واقعیت برآورد شود. بخش قابل توجهی از این تحولات به پیش‌بینی درآمدهای نفتی مربوط می‌شود. بودجه‌ریزان می‌توانند به راحتی با ارائه پیش‌بینی‌های خوش‌بینانه از قیمت نفت و نرخ ارز، درآمدهای ریالی دولت از محل فروش نفت را بیشتر برآورد کنند.^۲ اگر درآمدهای ارزی پیش‌بینی شده تحقق نیابد (به دلیل کاهش قیمت یا میزان صادرات نفت)، با توجه به چسبندگی که در هزینه‌ها وجود دارد، دولت مجبور می‌شود از منابع بانک مرکزی استفاده کند. حتی اگر درآمدهای ارزی محقق شود، بیش‌برآورد تقاضا برای ارز باعث می‌شود بانک مرکزی در فروش ارزهای خریداری شده از دولت با مشکل روبه‌رو شود، بنابراین، بخشی از منابع ارزی خریداری شده در ترازنامه بانک مرکزی رسوب می‌کند که باردیگر موجب افزایش پایه پولی می‌شود. به‌همین ترتیب، دولت از طریق تحمیل تسهیلات تکلیفی به بانک‌ها و در نتیجه، افزایش اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی به دلیل محدودیت منابع مالی، استقلال مالی بانک مرکزی را نادیده می‌گیرد. بنابراین، بخشی از راهکار عملی برای ارتقای استقلال مالی بانک مرکزی، توجه به بهبود فرآیند بودجه‌ریزی و قطع رابطه بودجه و ترازنامه بانک مرکزی است. بی‌تردید، دولتی که با کسری بودجه شدید روبه‌رو است، برای تبدیل دارایی یا استقراض به بانک مرکزی مراجعه می‌کند. بنابراین، باید فرآیند بودجه‌ریزی به گونه‌ای اصلاح شود تا بیش‌برآورد منظم درآمدها در بودجه محدود شود. پس از این، می‌توان با تقویت استقلال بانک مرکزی در تمامی ابعاد نهادی، کارکردی، پرسنلی و مالی، دستیابی به ثبات قیمت‌ها را تضمین کرد.

۱. در پژوهش‌ها این موضوع با عنوان سلطه بودجه‌ای (مالی) که به تبعیت اقدامات پولی از سیاست‌های بودجه‌ای دولت اشاره دارد، بحث شده است؛ مطالعاتی مانند کمیجانی و توکلیان (۱۳۹۱)، زمان‌زاده و جلالی نائینی (۱۳۹۱)، مشیری و همکاران (۱۳۹۰) تسلط بودجه‌ای دولت را بررسی کرده‌اند. سلطه بودجه‌ای از طریق تضعیف استقلال مالی، استقلال بانک مرکزی را کاهش می‌دهد. البته استقلال مالی فراتر از عدم سلطه بودجه‌ای است و شامل تأثیرناپذیری ترازنامه بانک مرکزی از هر عامل خارجی می‌شود.

۲. بیش‌برآورد درآمدها محدود به درآمدهای نفتی نمی‌شود. توجه به عمکرد بودجه نشان می‌دهد که تحقق درآمدهای مالیاتی نیز همواره تفاوت معناداری نسبت به بودجه‌های مصوب داشته است. برای مثال از سال ۱۳۸۸ تا پایان ۱۳۹۴، همواره رقم مصوب درآمدهای دولت (شامل درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدها) بیش از عملکرد آن بوده است.

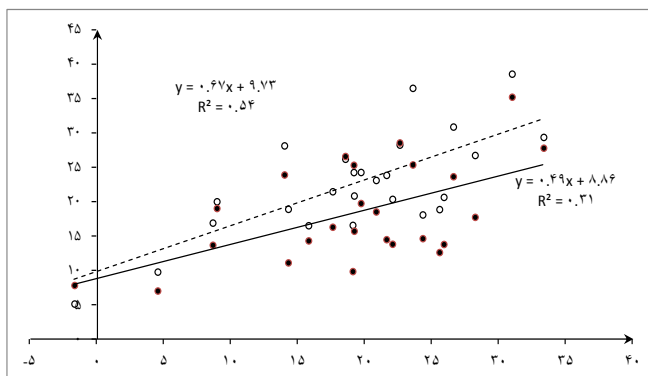
۶. آثار اقتصادی عدم استقلال مالی

آثار عدم استقلال مالی بانک مرکزی را می‌توان بر تورم و رشد اقتصادی ملاحظه کرد. برای مثال، مطالعه حسن‌زاده و عسگری (۱۳۹۱) در دوره ۱۹۹۴-۲۰۰۸ بر روی ۲۱ کشور صادرکننده نفت نشان می‌دهد که افزایش قیمت نفت برای کشورهای صادرکننده نفت با درجه استقلال ضعیف‌تر بانک مرکزی، به سیاست‌های پولی انبساطی در قالب رشد بالای نقدینگی و متعاقب آن تورم منجر می‌شود، در حالی که افزایش قیمت نفت در کشورهای صادرکننده نفت با درجه استقلال قوی‌تر، با سیاست‌های پولی کنترل شده‌تری همراه است. همچنین، رحمانی و صادق‌زاده (۱۳۸۹) تأثیر استقلال بانک مرکزی را بر ثبات رشد اقتصادی ۴۳ کشور صنعتی و در حال توسعه در سال‌های ۱۹۸۹ تا ۲۰۰۰ بررسی کرده‌اند. یافته‌های مطالعه آنها نشان می‌دهد که با فرض خنثی نبودن پول، بین استقلال بانک مرکزی و انحراف رشد اقتصادی از مقدار بلندمدت آن رابطه منفی وجود دارد. به بیان دیگر، استقلال بانک مرکزی بر ثبات بخش حقیقی اقتصاد حداقل در کشورهای در حال توسعه نقش مثبت داشته و می‌تواند مانع از بروز تورم‌های ناگهانی و شوک‌های کوتاه‌مدت بخش حقیقی اقتصاد شود.

شکل ۸، رابطه رشد حجم پول با تورم را نشان می‌دهد. عدم استقلال بانک مرکزی همان‌طور که بررسی شد، باعث افزایش رشد عرضه پول و به دنبال آن، تورم می‌شود. در شکل ۸، نرخ تورم از رشد شاخص ضمنی تولید ناخالص داخلی بدون نفت محاسبه شده است. البته همان‌طور که در شکل نشان داده شده است، با در نظر گرفتن رشد اقتصادی، رابطه میان رشد حجم پول و تورم تقویت می‌شود. به بیان دیگر، رشد عرضه پول فراتر از رشد اقتصادی به تورم منجر خواهد شد.^۱

۱. بوستانی و همکاران. (۱۳۹۵).

شکل ۸. رشد حجم پول و تورم (درصد)

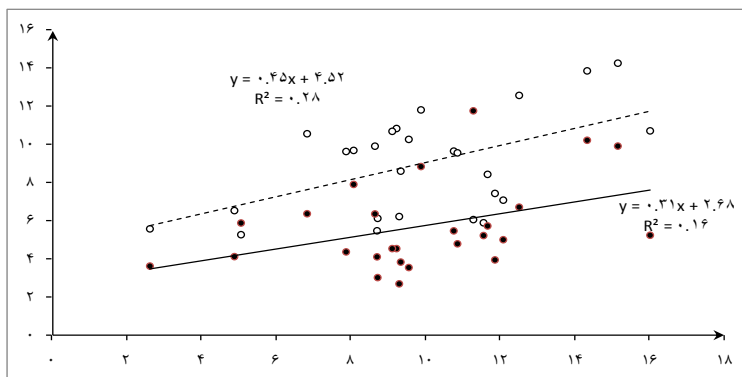


یادداشت: رشد حجم پول روی محور افقی نشان داده شده است. تورم با نقاط تیره و رشد تولید ناخالص داخلی اسمی بدون نفت با نقاط روشن روی محور عمودی نشان داده شده است. آماره t معناداری ضریب رابطه رشد حجم پول و تورم ($t=3.22$) و ضریب رابطه رشد حجم پول و رشد تولید ($t=5.18$) را نشان می‌دهد.

در ادبیات چرخه‌های تجاری، رفاه خانوارها تابعی از نوسانات تولید و تورم است.^۱ به بیان دیگر، در شرایطی که سطح تولید ثابت باشد، نوسان شکاف تولید و تورم موجب کاهش رفاه خانوار می‌شود. از این رو، سیاست‌های تثبیت اقتصادی (به ویژه سیاست‌های پولی) با هدف کاهش نوسانات اقتصادی و به دنبال آن، افزایش رفاه جامعه اجرا می‌شوند. شکل ۹ نشان می‌دهد که افزایش نوسانات حجم پول با افزایش نوسانات سطح قیمت‌ها همراه است. در این شکل، نوسانات حجم پول در سال از انحراف معیار (لگاریتم) حجم پول در چهار فصل همان سال محاسبه شده است. به بیان دیگر، افزایش نوسانات عرضه پول باعث افزایش نااطمینانی نسبت به تورم می‌شود. البته هزینه‌های نوسانات حجم پول به بخش پولی اقتصاد محدود نمی‌شود. همان‌طور که در نمودار مشخص است، نوسانات حجم پول با نوسانات تولید نیز رابطه مستقیم دارد؛ یعنی، افزایش نوسانات عرضه پول به نوسانات بیشتر در بخش واقعی اقتصاد منجر خواهد شد.

1. Gali and Monacelli. (2005).

شکل ۹. نوسانات عرضه پول، تورم و تولید حقیقی (درصد)



یادداشت: انحراف معیار (لگاریتم) حجم پول روی محور افقی نشان داده شده است. انحراف معیار (لگاریتم) شاخص ضمنی تولید ناخالص داخلی بدون نفت با نقاط تیره و انحراف معیار (لگاریتم) تولید ناخالص داخلی حقیقی بدون نفت با نقاط روشن روی محور عمودی نشان داده شده است. آماره t ، معناداری ضریب رابطه نوسان حجم پول و نوسان قیمت‌ها ($t=2.17$) و ضریب رابطه نوسان حجم پول و نوسان تولید ($t=3.04$) را نشان می‌دهد.

۷. جمع‌بندی

طراحی یک بانک مرکزی مستقل نیازمند توجه به ابعاد چندگانه استقلال و تضمین تمام آنهاست. اندازه‌گیری شاخص استقلال مالی بانک مرکزی نشان می‌دهد که این بعد از استقلال فاصله معناداری با شرایط مطلوب دارد، اما در مطالعات تجربی، کمتر مورد توجه بوده است. به صورت تجربی نیز نشان داده شد که اجزای ترازنامه بانک مرکزی رابطه نزدیکی با بودجه دولت دارند و در عمل، سیاست پولی تحت تأثیر رفتار بودجه‌ای دولت بوده است. به بیان دیگر، عدم استقلال مالی بانک مرکزی، باعث می‌شود تغییرات حجم پول و در نتیجه، تورم به شدت تحت تأثیر رفتار مالی دولت قرار گیرد و بانک مرکزی نتواند مسئولیت خود را به‌منظور کنترل تورم، انجام دهد.

تضمین استقلال مالی نیازمند اعمال محدودیت بر بانک مرکزی برای اعتباردهی مستقیم و غیرمستقیم به دولت و نهادهای دیگر دولتی و غیردولتی است. اگر چه در سال‌های گذشته اعتباردهی مستقیم به دولت بر اساس قانون منع شده است، اما همچنان اعتباردهی غیرمستقیم به دولت از مسیر

بانک‌ها ادامه دارد. از سوی دیگر، لازم است رابطه مالی دولت و بانک مرکزی به‌طور شفاف در قانون مشخص شود؛ به گونه‌ای که امکان دخالت دولت در فعالیت‌های بانک مرکزی با هدف کسب منابع بیشتر ناممکن شود. همچنین، سهم قابل توجه سود ناشی از فعالیت بانک مرکزی در تأمین مالی هزینه‌های دولت باعث کاهش استقلال بانک مرکزی شده است. بنابراین، لازم است علاوه بر استقلال نهادی، کارکردی و پرسنلی بانک مرکزی به استقلال مالی این بانک توجه شود. در این صورت، می‌توان انتظار داشت بانک مرکزی بدون فشارهای بیرونی از توانایی خود برای ایجاد ثبات قیمت‌ها و رشد بلندمدت اقتصاد استفاده نماید.

منابع

- بوستانی، رضا؛ جبل‌عاملی، پویا و کرمی، هومن. (۱۳۹۵). سیاست‌گذاری با کل پولی: حجم نقدینگی یا حجم پول؟ منتشر نشده.
- بوستانی، رضا و جبل‌عاملی، پویا. (۱۳۹۳). گام‌هایی به سوی بانکداری مرکزی مطلوب در ایران. بیست و چهارمین همایش سالانه سیاست‌های پولی و ارزی.
- پرهیزکاری سیدعباس و روحانی، سیدعلی. (۱۳۹۴). آسیب‌شناسی نظام بانکی، بررسی استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی. مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۷۶۴.
- تقی‌پور، انوشیروان و موسوی آزاد کسمائی، افسانه. (۱۳۸۳). بررسی رابطه بین تورم و استقلال بانک مرکزی در اقتصاد ایران. مجله برنامه و بودجه، شماره ۸۵.
- جعفری صمیمی، احمد. (۱۳۸۰). فساد و استقلال بانک مرکزی: شواهدی از کشورهای در حال توسعه. مجله علوم انسانی، پاییز ۱۳۸۰، دوره ۸، شماره ۴، صص ۱۳-۲۴.
- جعفری صمیمی، احمد و محمدی شیرکلائی، محمدزمان. (۱۳۹۴). نقش استقلال بانک مرکزی در الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت. چهارمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، اردیبهشت ۱۳۹۴.
- حسن‌زاده، علی و عسگری، بهنام. (۱۳۹۱). تأثیر استقلال بانک مرکزی بر نظام مدیریت نقدینگی در کشورهای صادرکننده نفت. فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی (رویکرد اسلامی-ایرانی)، سال دوازدهم، شماره ۴۴، صص ۱۷۵-۱۹۸.
- دادگر، یداله و نظری، روح‌اله. (۱۳۸۸). ارزیابی شاخص‌های توسعه مالی در ایران. اولین کنفرانس بین‌المللی توسعه نظام تأمین مالی در ایران.
- رحمانی، تیمور و صادق‌زاده، محمدامین. (۱۳۸۹). تأثیر استقلال بانک مرکزی بر ثبات اقتصادی. فصلنامه پول و اقتصاد شماره ۶، زمستان ۱۳۸۹.

- زمان‌زاده، حمید و جلالی نائینی، احمدرضا. (۱۳۹۱). الگوسازی سلطه مالی و سیاست مالی در اقتصاد ایران، رویکرد تعادل عمومی تصادفی پویا. پژوهش‌های پولی و بانکی، شماره ۱۳، پاییز ۱۳۹۱.
- عادل، سید محمد حسین. (۱۳۶۹). درآمدی بر بحث استقلال بانک مرکزی. روند، شماره ۲، صص ۳۷-۱۱.
- فراهانی‌فرد، سعید و بایزیدی، رحمان. (۱۳۹۳). تحلیل مقایسه‌ای مبانی نظری استقلال بانک مرکزی در اقتصاد متعارف و اقتصاد اسلامی. دوفصلنامه علمی پژوهشی تحقیقات مالی اسلامی، سال چهارم، شماره اول (پیاپی ۷)، صص ۷۱-۱۰۶.
- کمیجانی، اکبر و توکلیان، حسین. (۱۳۹۱). سیاست‌گذاری پولی تحت سلطه مالی و تورم هدف ضمنی در قالب یک مدل تعادل عمومی پویای تصادفی برای اقتصاد ایران. تحقیقات مدل‌سازی اقتصاد، دوره دوم، شماره ۸، صص ۷۸ تا ۱۱۷.
- مشیری، سعید؛ باقری پرمهر، شعله و موسوی نیک، سید هادی. (۱۳۹۰). بررسی درجه تسلط سیاست مالی در اقتصاد ایران در قالب مدل تعادل عمومی پویای تصادفی. فصلنامه علمی پژوهشی، پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، سال دوم، شماره پنجم، صص ۶۹ تا ۸۹.
- Alesina Alberto and Lawrence H. Summers. (1993). Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. *Journal of money, Credit and Banking*, vol. 25, no. 2, May 1993, pp. 151-162.
- Bade R, and Parkin M. (1984). *Central bank Laws and Monetary Policies*. Department of Economics, Universtity of Western Ontario.
- Barro, R.J., and D. Gordon. (1983). Rules, Discretion, and Reputation in a Positive Model of Monetary Policy. *Journal of Monetary Economics*; 12; pp. 101-121.
- Bernanke, Ben and Mark Gertler. (1999). *Monetary Policy and Asset Price Volatility*. presented at a conference of the Federal Reserve System, Jackson Hole, Wyoming, August.

- Bernanke, Ben S., Thomas Laubach, Frederic S. Mishkin, and Adam S. Posen. (1999). *Inflation Targeting: Lessons from the International Experience*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Crowe Christopher and Ellen E. Meade. (2007). *Central Bank Independence and Transparency: Evolution and Effectiveness*. IMF working paper, WP/08/119.
- Cukierman, Webb, and Neyapti. (1992). *Measuring the Independence of Central Banks and its Effect on Policy Outcomes*. *The World Bank Economic Review*, vol. 6, no. 3, pp. 353-389.
- Debelle, Guy and Stanley Fischer. (1994). *How Independent Should a Central Bank Be?* Conference Series, Federal Reserve Bank of Boston, pp. 195-225.
- Gali Jordi and Tommaso Monacelli. (2005). *Monetary Policy and Exchange Rate Volatility in a Small Open Economy*. *Review of Economic Studies*, 72, pp. 707-734.
- Garriga Ana Carolina. "Central Bank Independence in the World. A New Dataset", *International Interactions*.
- Grilli Vittorio, Donato Masciandaro, Guido Tabellini, Edmond Malinvaud and Marco Pagano. (1991). *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries*. *Jstor, Economic Policy*, vol. 6, no. 13, Oct 1991, pp. 341-392.
- Guillermo Ortiz. (2009). *Issues in the Governance of Central Banks*. Bank for International Settlements, ISBN 92-9197-791-8 (online).
- Ivanovic Valentina. (2014). *Financial Independence of Central Bank through the Balance Sheet Prism*. *Journal of Central Banking Theory and Practice*, 2014, 2, pp. 37-59.
- Jabal Ameli Pouya. (2011). *Effects of Oil Price on Monetary Policy in Major Oil-exporting Countries*. Thesis Submitted for PHD Degree at University of Leicester.
- Kyddland, Finn and Prescott, Edward. (1977). *Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of the Optimal Plans*. *Journal of Political Economy*, 85(3), pp. 473-491.

- Pisha Arta. (2011). Eurozone Indices: a New Model for Measuring Central Bank Independence. Special Conference Paper, Bank of Greece, ISSN 1792-6564.
- Reis, Ricardo. (2013). Central Bank Design. Journal of Economic Perspectives, 27(4): pp. 17-44.
- Rogoff, Kenneth. (1985). The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target. Quarterly Journal of Economics, vol. 100 (4), pp. 1169-89.
- Smaghi Bini. (2008). Central Bank Independence in the EU: from theory to practice. Eur Law J 14(4): pp. 446-460.
- Venneslan Christian, Ragnar Troite, Christoffer Kleivset and Bastian Klunde. (2011). Independence Within Government. A Comparative Perspective on central banking in Norway 1945-1970. Norges Bank's Bicentenary Project, Working Paper, ISSN 1502-8143, ISBN 978-82-7553-642-4.
- Walsh, Carl E. (1996). Inflation and Central Bank Independence: Is Japan Really an Outlier? IMES Discussion Paper 96-E-31.
- Walsh, Carl E. (2005). Central Bank Independence, Prepared for the New Palgrave Dictionary. December 2005.