



درباره مصوبه اخیر مجمع تشخیص مصلحت نظام پیرامون استقلال بانک مرکزی

حداقل طی سه دهه اخیر در اقتصاد ایران، علیرغم تغییرات و تصمیمات اخذ شده توسط مقام سیاستگذار پولی، سیاست پولی از پیش مشخصی اعمال نشده و هدفی از اهداف متعارف سیاست پولی از جمله حفظ و ثبات ارزش پول ملی به طور کامل تعقیب نگردیده است.

سیاست پولی طی دوره مزبور عموماً در گرو سیاست مالی بوده و از آن بدتر حتی هیچگاه سیاست مالی متعهدانه‌ای نیز در کشور اعمال نشده است. زیرا سیاست مالی اغلب از یک یا دو ابزار مالیات و مخارج دولتی به منظور تحقق اهداف سیاست‌های مالی بهره می‌گیرد و از آنجا که اعمال یک سیاست به معنای انتخاب هدفمند یک ابزار سیاست مالی برای نیل به هدف مثلاً رشد یا اشتغال یا توزیع درآمد و ... می‌باشد باید گفت به دلیل وجود کسری مالی مزمن طی دوره مزبور، دولت‌ها به ناچار فقط می‌باید سیاست‌های مالی انبساطی را «انتخاب» نه و بلکه فقط اعمال می‌کردند.

از آنجا که ظرفیت مالیاتی اقتصاد نسبت به بودجه عمومی و یا حتی جاری اندک و رشد آن نیز کند بوده است، لذا در اعمال سیاست مالی اغلب دولت‌ها برای تأمین مالی بودجه و کسری بزرگ و مزمن آن وابسته به درآمد نفت و ارز آن (از طریق فروش آن به بانک مرکزی) بوده‌اند تا منابع ریالی مورد نیاز بودجه را به دست آورند. لذا از این طریق ملاحظه می‌شود که پیوسته بانک مرکزی با تزریق پول به درون اقتصاد و آن هم به مراتب با رشدی بزرگ‌تر از رشد اقتصاد ملی مبادرت به رشد مزمن پول و پایه پولی نموده است. از این‌رو است که تغییرات پولی (و نه سیاست پولی) در کشور عمدتاً تابع و منفعل از سیاست مالی بوده است.

بنابراین می‌توان گفت به دلیل وجود کسری‌های بودجه بزرگ و مزمن هیچگاه دولت‌ها نتوانسته‌اند سیاست مالی اختیاری و ارادی خود را اعمال نمایند و همچنین از آنجا که تأمین این کسری‌های مالی از محل فروش و درآمد دلاری نفت به بانک مرکزی و تزریق پول به اقتصاد ملی بود، لذا اعمال سیاست پولی اختیاری و ارادی نیز میسر نبوده است.

شاهد این مدعا ملازمه بین دو متغیر اساسی یعنی فروش ارز نفتی به بانک مرکزی به منظور تأمین بودجه جاری و عمومی که در برخی سال‌ها بالغ بر ۳۰ میلیارد دلار بوده از یک طرف و از طرف دیگر رشد اغلب دو رقمی پول و پایه پولی در اقتصاد می‌باشد. طبیعی‌ترین نتیجه این موقعیت عدم اعمال سیاست پولی در کشور و یا به عبارت بهتر عدم استقلال بانک مرکزی و نظام پولی در اعمال سیاست پولی می‌باشد. به عبارت دیگر اینگونه تغییرات پولی در کشور تحت عنوان انفعال پولی یا پول منفعل قلمداد می‌شود.

به این ترتیب می‌توان گفت لازمه اعمال سیاست پولی و تعقیب مؤثر اهداف آن به ویژه هدف حفظ و ثبات ارزش پول ملی، پذیرش استقلال سیاست پولی از سیاست مالی و به عبارت صحیح پذیرش استقلال بیشتر برای بانک مرکزی است.

سنجش و اندازه‌گیری درجه استقلال قانونی بانک مرکزی امر پیچیده و دشواری است و البته تعیین میزان استقلال عملی و واقعی آن برای یک کشور بسیار دشوارتر. درخصوص استقلال بانک مرکزی براساس شاخص GMT، دو نوع استقلال سیاسی و اقتصادی برای بانک مرکزی مطرح است.

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۴۰۳۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۳/۹/۱۷

از جمله معیارهای تعیین شاخص **درجه استقلال سیاسی بانک مرکزی**: نحوه عزل و نصب رئیس کل و سایر اعضای سیاستگذار پولی از جمله اعضای شورای پول و اعتبار و مدت تصدی آنها و شرایط انتصاب و اینکه چند نفر نماینده دولت در هیئت سیاستگذاری پولی باشند و اینکه در شرایط تقابل و تضاد بین رجحان‌های سیاستگذار پولی و دولت مجموعه قوانین از کدام یک حمایت مؤثرتری به عمل می‌آورد و ... می‌باشند.

ملاحظه می‌شود که آنچه اخیراً در خصوص تعیین شرایط عزل و نصب رئیس کل بانک مرکزی توسط **مجمع تشخیص مصلحت نظام مقرر شد صرفاً مرتبط با مسئله استقلال سیاسی بانک مرکزی می‌باشد** که با آنچه که برای استقلال اقتصادی بانک مرکزی مورد نیاز است کاملاً متمایز می‌باشد.

جالب است که بدانیم حتی قبل از اعمال تغییرات مزبور **درجه استقلال سیاسی بانک مرکزی ایران حتی از ژاپن و انگلستان نیز بالاتر بوده است** و سنجش‌های رسمی امتیاز استقلال سیاسی بانک مرکزی ایران را معادل ۲ از ۹ و برای ژاپن و انگلستان را معادل ۱ از ۹ ارزیابی می‌کرد و به همین ترتیب این شاخص برای ایران برابر با فرانسه و اسپانیا برآورد می‌شده است. به این ترتیب باید گفت آنچه که در حوزه مسائل اقتصادی بانک مرکزی اهمیت وافر دارد استقلال اقتصادی و نه استقلال سیاسی آن است. در سنجش رسمی صورت گرفته برای درجه استقلال اقتصادی بانک مرکزی امتیاز برآورد شده برای کشورهای فرانسه، ژاپن و انگلیس معادل ۵ از ۸ می‌باشد در حالی که این امتیاز برای بانک مرکزی ایران کمتر از ۳ محاسبه شده است. از جمله مؤلفه‌های اصلی برای سنجش درجه استقلال اقتصادی بانک مرکزی عبارتند از:

۱. میزان نفوذ دولت در تعیین میزان اخذ وام و استقراض از بانک مرکزی و تعیین نرخ بهره و اقساط و سررسیدهای آن و ... می‌باشد که خود مشتمل بر پنج معیار فرعی است.

۲. ماهیت ابزارهای پولی تحت کنترل بانک مرکزی با دو معیار فرعی به همراه یک ضریب تأثیر مثبت برای یکی از این معیارها. به همین ترتیب شاخص دیگری برای سنجش درجه استقلال بانک مرکزی مورد استفاده قرار می‌گیرد که به شاخص کوکرمین معروف می‌باشد. هرچند این شاخص تلفیق و ترکیبی از هر دو نوع استقلال اقتصادی و سیاسی را به صورت یکجا به دست می‌دهد، لکن از مجموع ۱۶ مؤلفه اصلی این شاخص فقط ۴ مؤلفه آن مرتبط با استقلال سیاسی و ۱۲ مؤلفه آن مرتبط با استقلال اقتصادی بانک مرکزی می‌باشد و به عبارتی از مجموع یک امتیاز کامل فقط ۲/۰ آن مربوط به استقلال سیاسی و ۸/۰ آن مربوط به استقلال اقتصادی بانک مرکزی می‌باشد. اهمیت استقلال بانک مرکزی به لحاظ تجربی میزان تأثیر آن بر متغیرهای مهمی از قبیل سطح عمومی قیمت‌ها، تغییرپذیری و نوسانات تورمی، رشد اقتصادی، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، رشد پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و کسری بودجه دولت می‌باشد.

در خصوص آنچه که اخیراً در باب شرایط عزل رئیس کل بانک مرکزی در مجمع گذشت خاطرنشان می‌شود در **قوانین اغلب کشورها در خصوص شرایط عزل رئیس کل سکوت اختیار شده آن است** که گویی رئیس کل باید تا پایان دوره تصدی بر مسند ریاست باقی بماند و نمی‌توان به دلایل سیاسی او را عزل کرد. گویا استقلال بانک مرکزی ایجاب می‌کند تا صرفاً برای نصب رئیس کل شرایطی مشخص شود و فردی که حائز شرایط مزبور باشد قابل عزل نیست مگر اینکه مشمول فوت، استعفا یا از دست دادن شرایط نصب شود. به عبارت دیگر تحت هیچ شرایطی صرفاً بنا به دلایل سیاسی، حزبی و ... رئیس کل قابل عزل نیست و بدین ترتیب بانک مرکزی خواهد توانست بدون واهمه و ملاحظه، سیاست پولی مستقل اعمال نماید. به همین دلیل است که ملاحظه می‌شود رؤسای فدرال رزرو در ایالات متحده تا پایان دوره باقی بوده‌اند و نیز به همین دلیل بوده است که بسیاری از رؤسای کل بانک مرکزی در ایران پیش از اتمام دوره تصدی خود عزل شده‌اند. بر این اساس به نظر می‌رسد سپردن اختیار مطلق عزل رئیس کل بانک مرکزی به رئیس دولت، نخواهد توانست منافع استقلال سیاسی بانک مرکزی را به طور کامل محقق نماید.