



**دیدگاه‌های نظری و پیش نیازهای لازم برای
نیل به استقلال بانک مرکزی با هدف مهار تورم
و ثبات قیمت‌ها**

اکبر کمیجانی*

*معاون اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران

چکیده

در طی دهه‌های ۷۰ و ۸۰ میلادی، تغییرات مهمی در عملکرد سیاست پولی به وجود آمد. یک دلیل عمده برای چنین تغییراتی، لزوم طرح عواملی مانند "اعتبار" و "شفافیت" برای دستیابی موثر و کارا به اهداف سیاست‌گذاری بوده و در این راستا استقلال بانک‌های مرکزی در اتخاذ سیاست‌های پولی نیز افزایش یافته است. در دهه ۹۰ میلادی شیلی، زلاندنو و آرژانتین در قوانین پولی و بانکی خود تجدیدنظر کردند. در ونزوئلا به دنبال انجام اصلاحات مالی، میزان استقلال بانک مرکزی نیز افزایش یافت و در مجارستان نیز تغییرات قوانین به افزایش استقلال بانک مرکزی منجر گردید. این پدیده در کشورهای برزیل، استرالیا و ایتالیا نیز مشاهده می‌شود. به دنبال وقوع این تغییرات سوالاتی درباره نحوه برقراری ارتباط مناسب میان دولت و بانک مرکزی مطرح گردید. پس از آن ابزارهای سیاست پولی از نوع مستقیم به نوع غیرمستقیم تغییر یافت و اختیارات بانک‌های مرکزی در استفاده از ابزارهای غیرمستقیم بیشتر شد. در مقاله حاضر دیدگاه‌های نظری و شرایط ناظر بر استقلال بانک مرکزی در کشورهای دیگر و جمهوری اسلامی ایران بررسی شده و برخی تغییرات اساسی در جهت نیل به استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مطرح خواهد شد.

واژه‌های کلیدی: استقلال بانک مرکزی، تورم، سیاست پولی، ابزارهای سیاست پولی مستقیم

و غیر مستقیم.

۱- مقدمه

علی‌رغم اینکه استقلال یک واژه سیاسی است و معنی و مفهوم آن آزاد بودن از فشارهای خارجی یا فشارهای خارج از سازمان در اتخاذ تصمیم نسبت به مسائل، امور داخل و یا امور مربوط به سازمان است، لیکن در ارتباط با بانک مرکزی مفهوم اقتصادی استقلال اهمیت بیشتری دارد. یکی از نکات بسیار مهم و کلیدی در مبحث استقلال بانک مرکزی شناسایی معیارهایی است که میزان استقلال با آن سنجیده می‌شود، برای مثال پرسش‌هایی از این دست را می‌توان مطرح کرد: آیا صرف اعطای استقلال قانونی به بانک مرکزی می‌تواند ضامن عملکرد صحیح آن در اتخاذ و اجرای سیاست‌های پولی باشد؟ و آیا اتخاذ سیاست‌های پولی مستقل و بدون هماهنگی با سایر سیاست‌های کلان اقتصادی کشور، بانک مرکزی مربوطه را مستقل نشان می‌دهد؟

در جهان امروز، مبحث استقلال سیاست‌های پولی، با استقلال بانک‌های مرکزی همراه شده و ارزیابی معیارهای مربوط به نظام مدیریت پولی هر کشور، میزان استقلال بانک مرکزی را نیز نمایان می‌سازد. در اکثر کشورها استقلال بانک مرکزی با کاهش سطح تورم توأم گردیده زیرا قدرت بانک مرکزی را در انجام یکی از مهمترین وظایف خویش یعنی کنترل نقدینگی افزایش داده است. در مقابل تجربه برخی از کشورها نیز نمایان‌گر آن است که استقلال بانک مرکزی به تنهایی نمی‌تواند موفقیت سیاست‌های پولی را تضمین نماید و اتخاذ سیاست‌های مناسب ارزی و مالی نیز از جمله ضروریات به حساب می‌آیند، به عبارت دیگر شرط لازم برای اجرای سیاست پولی موفق وجود سلامت مالی و انضباط در سیاست‌های مالی دولت است.

در مقاله حاضر پس از مرور خلاصه‌ای از مباحث نظری در زمینه استقلال بانک‌های مرکزی، تجربه برخی از کشورها در این زمینه ارائه خواهد شد. پس از آن الزامات و پیش‌نیازها جهت نیل به استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و تدابیر اندیشیده شده در قالب لایحه قانونی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور مطرح خواهد شد.

۲- مباحث نظری

۱-۲- مفهوم استقلال و انواع آن در بانک‌های مرکزی

نقش بانک مرکزی به عنوان یک عامل ایجاد توازن در اقتصاد کلان بسیار مهم است. زیرا زندگی مردم را تحت تاثیر قرار می‌دهد. از این رو اتحاد جامعه تمایل دارند یک بانک مرکزی موفق را در پیش‌رو داشته باشند. شواهد موجود در سال‌های اخیر نمایان‌گر آن است که افزایش استقلال بانک مرکزی می‌تواند به این امر مهم کمک نماید. ارائه یک تعریف دقیق از استقلال بانک مرکزی امکان‌پذیر نیست لیکن دو مفهوم زیردر اکثر بانک‌های مرکزی مستقل دنیا به چشم می‌خورد.

اول: بانک مرکزی باید در زمینه چگونگی دنبال کردن اهداف خویش آزاد باشد. این امر به این معنی نیست که بانک مرکزی خود اهداف مورد نظر را تعیین نماید، بلکه برعکس، مقامات دولتی می‌توانند اهداف را تعیین و به بانک مرکزی اعلام نموده، و بانک نیز آن‌ها را دنبال کند. حال اگر بانک مرکزی مستقل باشد در چگونگی استفاده از ابزارهای خویش آزاد و صاحب اختیار خواهد بود. برای مثال هدف تورمی می‌تواند برای بانک مرکزی از سوی دولت تعیین گردد ولی در انتخاب ابزار مناسب پولی آزاد و مستقل باشد. در این صورت استقلال بانک مرکزی می‌تواند صرفاً با استقلال در ابزار (و نه هدف) هم حاصل آید.

دوم: ویژگی دیگر استقلال بانک مرکزی این است که تصمیمات بانک مرکزی به جز در شرایط استثنایی نبایستی توسط سایر ارگان‌های دولتی لغو گردد. به عبارت دیگر نه رئیس اجرایی کشور (رئیس جمهور) و نه هیچ مقام دیگری نمی‌تواند تصمیمات بانک مرکزی را تغییر دهند. این تصمیمات تنها در صورت اخذ رأی از مجلس و سپس تایید رئیس جمهور می‌تواند تغییر کنند. این امر کلیه تصمیم‌گیری‌های بانک مرکزی را در برابر خطر تغییر، مصون نگاه می‌دارد. بدون این مصونیت هیچ بانک مرکزی واقعاً مستقل نیست. گرلیلی^۱ و دیگران (۱۹۹۱) از دو بعد سیاسی

¹ Grilli

و اقتصادی استقلال بانک مرکزی را تعریف می‌نمایند، آن‌ها استقلال سیاسی را به صورت توانایی بانک در تعیین اهداف سیاست‌گذاری بانک بدون اثرپذیری از دولت تعریف می‌نمایند، در حالی که استقلال اقتصادی را به صورت توانایی بانک در تعیین و اجرای مستقل سیاست‌های اخذ شده مطرح می‌کنند. ایسینگ^۱ (۱۹۹۳) در تعریف استقلال، بیشتر به عناصر شخصی^۲ استقلال توجه دارد که در برگیرنده فاکتورهایی نظیر انتصاب اعضای بدنه مدیریت بانک، مدت انتصاب، امکان عزل رئیس کل بانک و سایر اعضا بدنه مدیریت می‌باشد.

در رابطه با انواع استقلال بانک مرکزی، کوتر^۳ (۲۰۰۲)، دو سطح از استقلال برای بانک مرکزی متصور است، این دو سطح عبارتند از:

اول - استقلال در تعیین اهداف اقتصادی به این معنی که بانک مرکزی به تنهایی و یا مستقل از دولت به تعیین اهداف اقتصادی بپردازد. در این سطح از استقلال، نگرانی‌هایی از بابت ناهماهنگی اهداف انتخاب شده بین بخش پولی و بخش مالی (دولت) وجود دارد.

دوم - استقلال در استفاده از ابزارهای اقتصادی منتخب که از حالت اول محدودتر است. در این سطح از استقلال، اهداف کلان اقتصادی توسط دولت تعیین شده و تعیین روش محقق نمودن اهداف انتخابی به بانک مرکزی محول می‌شود. خارج از این دو سطح، اساساً هیچ درجه‌ای از استقلال برای بانک مرکزی تعریف نمی‌شود.

۲-۲- جنبه‌های عملی موضوع

هر کشوری که می‌خواهد مسأله استقلال بانک مرکزی را مورد بررسی قرار دهد باید به دو نکته توجه کند: اول این که در کشور چه درجه‌ای از استقلال از نظر سیاست‌مداران و جامعه به طور عام، مطلوب، عملی و واقع‌بینانه است؟

درجه استقلال مورد نظر به تعدادی از عوامل خاص آن کشور بستگی پیدا می‌کند که به شرح ذیل :

¹ Issing

² personal elements.

³ Kutter

— سابقه تورم در کشور

— طبیعت وجود مکانیزم‌های کنترل و تعدیل در سیستم سیاسی

— حد آگاهی و شعور اقتصادی جامعه و

— درجه تکامل بازارهای مالی

نکته دوم این است که وقتی درجه و حد استقلال بانک مرکزی مشخص شد، باید ترتیبات نیل به این استقلال نیز برنامه‌ریزی شود به نحوی که جریان حرکت و تحول سیاست‌های پولی به افراد دست‌اندرکار در زمان معین وابسته نباشد. این ترتیبات به شرح ذیل هستند:

— مسئولیت رسمی سیاست پولی

در زمینه اجرای سیاست پولی، درجات متفاوتی از استقلال بانک مرکزی وجود دارد. در برخی از کشورهای پیشرفته علی‌رغم اینکه این استقلال در سطح بالایی است، لیکن ایجاد هماهنگی با سیاست‌های مالی دولت نیز باید مدنظر مقامات پولی کشور قرار گیرد. در آلمان، بانک مرکزی از مسئولیت قانونی در اجرای سیاست پولی برخوردار است ولی این امر در کنار حمایت از سیاست اقتصادی دولت صورت می‌گیرد. بانک مرکزی اروپا که مقر آن در شهر فرانکفورت است از استقلال بالایی برخوردار است. وظیفه اصلی این بانک این است که از اجرای صحیح سیاست‌های ابلاغ شده از سوی سیستم اروپایی بانک‌های مرکزی، 'ESCB' در کشورهای عضو اطمینان حاصل نماید. هدف اصلی این بانک نیز تثبیت سطح عمومی قیمت‌ها در ناحیه یورو است. ESCB نیز از بانک مرکزی اروپا و بانک‌های مرکزی ۱۵ کشور عضو اتحادیه اروپا تشکیل گردیده است. بانک مرکزی سوئیس نیز در تعیین سیاست پولی، مستقل از مقامات سیاسی کشور عمل می‌نماید لیکن بانک مرکزی و دولت موظفند قبل از اجرای سیاست‌ها با یکدیگر مشورت نمایند. در آمریکا بانک مرکزی نه تنها در تعیین سیاست‌های پولی بلکه در

¹ European system of central banks

اجرای آن نیز از استقلال برخوردار است لیکن موظف است دوبار در سال به مجلس گزارشی از عملکرد خویش را ارائه دهد.

در کشورهای شیلی و زلاندنو استقلال بانک مرکزی به دلیل تجدیدنظر اساسی در قوانین پولی و بانکی، افزایش یافته است. در این دو کشور بانک مرکزی در تعیین اجرای سیاست پولی مستقل است لیکن مشورت و نظارت وزیر دارایی را نیز به همراه دارد. علاوه بر کشور شیلی در برخی از کشورهای دیگر در حال توسعه نیز استقلال بانک‌های مرکزی در سال‌های اخیر (با تجدیدنظر در قوانین پولی و بانکی) افزایش یافته است. در کشور برزیل وظیفه اصلی تصمیم‌گیری و اجرای سیاست پولی به عهده بانک مرکزی است. در کره جنوبی، به موجب ماده ۳ قانون جدید که از ۱۹۹۸ به مرحله اجرا گذارده شده، استقلال بانک مرکزی در اتخاذ و اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری (بدون تاثیر پذیرفتن از هیچ قدرتی) تضمین گردیده است. تأکید همراهی بانک مرکزی با مکانیزم بازار و همچنین شفاف بودن عملکرد بانک مرکزی مواد ۴ و ۵ قانون مزبور را تشکیل می‌دهد.

– اهداف بانک‌های مرکزی مستقل

بررسی قوانین پولی و بانکی کشورها نمایان‌گر آن است که بانک‌های مرکزی مستقل، اهداف محدودتری را دنبال نموده و سیاست‌های پولی مستقل را جدا از سیاست‌های مالی و ارزی اتخاذ می‌نمایند. به عبارت دیگر یکی از معیارهای مستقل بودن یک بانک مرکزی دامنه اهداف آن است. در این ارتباط، بانک‌های مرکزی که از استقلال اندکی در سیاست‌های پولی برخوردارند، اهداف گسترده‌ای را دنبال می‌کنند، برای مثال به جای توجه به یک هدف، اهداف گسترده کلان را مورد توجه قرار می‌دهند.^۱ در مقابل بانک‌هایی که استقلال بالایی دارند آن گروه از اهداف قانونی را مدنظر قرار می‌دهند که محدوده کوچک‌تری را شامل گردیده و یک هدف،

^۱ بانک‌های مرکزی ژاپن و زلاندنو قبل از دستیابی به استقلال، طیف وسیعی از اهداف را دنبال می‌کردند. لازم به ذکر است بانک مرکزی انگلستان در سال ۱۹۹۹، بانک مرکزی ژاپن در سال ۱۹۹۸ و بانک مرکزی زلاندنو در دهه ۹۰ میلادی به استقلال نسبتاً بالایی دست یافتند.

برای مثال تثبیت ارزش داخلی یا خارجی پول را در بر می‌گیرد. کشورهای آلمان، هلند، زلاندنو و شیلی جزء گروه دوم می‌باشند. بانک‌های مرکزی سوئیس و آمریکا از طبقه‌بندی فوق مستثنی هستند.

علی‌رغم اینکه قانون کشور سوئیس برای بانک مرکزی هدف خاص و محدودی را معین نکرده است ولی بانک مرکزی رأساً هدف محدودی را دنبال می‌نماید. در قوانین کشور آمریکا نیز هدف دستیابی به ثبات بلندمدت در قیمت‌ها برای فدرال رزرو در نظر گرفته شده است لیکن این قانون مانعی در برابر بانک مرکزی جهت تصمیم‌گیری‌های لحظه‌ای و روزانه ایجاد نمی‌کند.

به‌طور کلی تجربیات سایر کشورها نمایان‌گر آن است که هر قدر استقلال بانک مرکزی بیشتر باشد، اهداف محدودتری دنبال می‌شود. این امر از دلایل متعددی ناشی می‌شود:

اول- یک سیاست پولی فعال نمی‌تواند در کوتاه‌مدت به اثرات با ثبات و بالارزشی در بخش واقعی اقتصاد نائل گردد، لیکن در مقابل، وجود سیاست پولی انقباضی برای دستیابی به ثبات قیمت‌ها در بلندمدت ضروری است. از این‌رو در کوتاه‌مدت، سیاست پولی دارای یک منفعت گسترده جهت نیل به ثبات قیمت‌های مربوط به اهداف واقعی اقتصاد است.

دوم - چنان‌چه یک بانک مرکزی اهداف متعددی از قبیل رشد، اشتغال، تراز پرداخت‌ها، تثبیت ارزش پول داخلی و ... را در عرصه اقتصاد کلان دنبال نماید، استقلال بانک مذکور در سیاست‌های پولی دارای معنی و مفهوم نخواهد بود. از این رو بانک مرکزی تحت کنترل دولت قرار خواهد گرفت زیرا نهادهای مختلف دولتی، جنبه‌های متفاوتی از اهداف فوق را دنبال می‌کنند و درصدد تامین نیازهای خود هستند.

سوم - اهداف متعدد باعث کاهش شفافیت و مسئولیت سیاست پولی می‌شود و به همین دلیل مسئولیت بانک مرکزی نیز تضعیف می‌گردد. ضمناً چنان‌چه اهداف مورد بحث به‌صورت روشن تعریف نشده باشند، وظیفه سیاست پولی نیز به‌صورت کارا و مؤثر مشخص نخواهد شد.

– محدودیت اعطای وام به دولت

جنبه مهم استقلال سیاست پولی، محدود بودن اعطای وام توسط بانک مرکزی به دولت است. به عبارتی اتخاذ سیاست مالی احتیاطی از جمله پیش شرطهای دستیابی به استقلال بانک مرکزی به شمار می‌رود. برای یک سیاست پولی مستقل و مناسب، اعمال کنترل بر کسری بودجه و اتخاذ سیاست مالی هماهنگ ضروری است. عدم تعادل در بخش مالی، تغییرات بنیادی و حرکت به سوی نرخ‌های بهره مبتنی بر بازار را محدود می‌کند. در این حالت، سیاست پولی تا حدی می‌تواند عدم تعادل‌های مورد بحث را جبران نماید. زیرا اگر دولت متقاضی عمده استفاده از وام و اعتبار باشد آنگاه سیاست پولی از کارایی کمتری برخوردار خواهد شد.

در اکثر کشورهای در حال توسعه بانک مرکزی نمی‌تواند درخواست وام از سوی دولت را رد کند، برای دولت وام‌گیری از بازار هم به آسانی نمی‌تواند انجام شود، زیرا بازار مورد نظر و ابزارهای مربوطه وجود ندارند، در اینجا می‌توان با اعمال نظم مالی در بخش دولتی، احتمال استفاده از وجوه بازار برای رفع نیازهای دولت را فراهم نمود. در میان کشورهای در حال توسعه، قوانین پولی و بانکی ترکیه، کره جنوبی و شیلی نمایان‌گر آن است که استفاده دولت از منابع بانک مرکزی با محدودیت روبرو است.

در آلمان، هلند و سوئیس نیز محدودیت‌های قانونی در زمینه اعطای مستقیم وام از سوی بانک مرکزی به دولت وجود دارد لیکن بانک مرکزی می‌تواند به وسیله عملیات بازار باز اوراق بهادار دولتی را خریداری نماید. در نیوزلند، برای میزان و مدت اضافه برداشت دولت از منابع بانک مرکزی محدودیت وجود دارد. لیکن در زمینه وام دهی مستقیم یا غیرمستقیم به دولت محدودیت قانونی مشاهده نمی‌شود. در آمریکا و بریتانیا محدودیت قانونی وجود ندارد. در فرانسه، محدودیت مورد بحث به صورت توافق میان بانک مرکزی و وزیر اقتصاد مطرح شده و نهایتاً به تصویب مجلس می‌رسد. در اتحادیه اروپا نیز محدودیت استفاده دولت‌ها از منابع مالی بانک‌های مرکزی کشورهای متبوع خویش به چشم می‌خورد. برای مثال از اول ژانویه ۱۹۹۴، ممنوعیت دستیابی شرکت‌های دولتی به وام‌های ترجیحی مؤسسات مالی به کشورهای عضو اتحادیه ابلاغ گردید.

میان بانک مرکزی آلمان (بوندس بانک) و دولت همکاری و ارتباط گسترده‌ای وجود دارد. هیأت دولت در جلسات شورای سیاست‌گذاری بوندس بانک (بدون داشتن حق رای) شرکت می‌کند و در مقابل مسئولین بانک مرکزی نیز می‌توانند در جلسات هیأت دولت حضور به‌هم رسانده و از موضوع مذاکرات مطلع شوند، و این در حالی صورت می‌گیرد که بانک مرکزی آلمان مستقل‌ترین بانک مرکزی اروپا محسوب می‌گردد. این رابطه در بانک مرکزی اروپا نیز مشاهده می‌شود. تصمیم‌گیرندگان این بانک که ۱۵ نفر از کشورهای عضو اتحادیه اروپا هستند، تصمیمات سیاست پولی را در جهت منافع منطقه یورو اتخاذ نموده و از دستورات مقامات محلی کشورهای خود تبعیت نمی‌کنند. بانک مرکزی اروپا به صورت سالانه گزارش‌های فعالیت‌های خود را به وزیرای دارایی کشورهای عضو اتحادیه اروپا و همچنین به مجلس اروپایی ارائه می‌دهد. رئیس بانک مرکزی اروپا نیز باید ۴ بار در سال در مجلس حضور به‌هم رساند. این بانک گزارش‌های ماهانه و سالانه عملکرد خویش را برای آگاهی افکار عمومی به چاپ می‌رساند.

– محدودیت استفاده از ابزارهای سیاست پولی

چنانچه بانک مرکزی در استفاده از ابزارهای سیاست پولی دارای آزاد عمل نباشد، استقلال سیاست پولی مختل خواهد شد. در بیشتر کشورهای در حال توسعه، استقلال سیاست پولی به دلیل نبود بازارها و ابزارهای مالی پیشرفته در سطح پایین قرار دارد. در ضمن نبود این بازارها سبب می‌شود تا کاربرد ابزارهای مستقیم سیاست پولی بیشتر از ابزارهای غیرمستقیم باشد. سقف‌های اعتباری و نرخ‌های اداری تعیین شده سپرده‌ها و وام‌ها از جمله ابزارهای مستقیم به شمار می‌روند. در مقابل ابزارهایی که شرایط نقدینگی را تحت تأثیر قرار می‌دهند ابزار غیرمستقیم هستند. نسبت سپرده قانونی ابزار غیرمستقیم اداری محسوب شده و نرخ‌های بهره ابزار غیرمستقیم مبتنی بر بازار هستند. سایر ابزارهای غیرمستقیم عبارتند از تسهیلات تنزیل مجدد، عملیات بازار باز، سپرده‌های آزاد بانک‌ها در بانک مرکزی، عملیات روی سپرده‌های دولت، عملیات روی اوراق بهادار بانک مرکزی و حتی مداخله در بازار ارز.

هدف بکارگیری ابزارهای سیاست پولی می‌بایست دستیابی مؤثر به اهداف عملیاتی آن‌ها باشد. یعنی ابزارهای سیاست پولی می‌بایست انعطاف‌پذیر و مؤثر باشند. این انعطاف‌پذیری به این مفهوم است که بانک مرکزی باید شرایط آزادی اتخاذ تصمیم مستقل را فراهم آورد. نیاز به تصمیم‌گیری‌های دولتی و یا طرح مباحث سیاسی روی سیاست‌های پولی می‌تواند روند اتخاذ تصمیم را کند نماید.

- پدیده تورم و استقلال بانک مرکزی

یکی از مشهورترین عقاید پولی که به گروه پولیون نسبت داده، آن است که علت وجود یک تورم پایدار در شرایط ناظر بر عرضه و تقاضای پول است. به عبارت بهتر، تورم یک پدیده پولی است. بنابراین برای رهایی از تورم کنترل حجم پول امری اجتناب‌ناپذیر است. پس برای مبارزه با تورم، بهترین راه کاهش انگیزش‌هایی است که براساس آن‌ها لزوم افزایش حجم پول احساس می‌شود، (حداقل در کشورهای در حال توسعه مهم‌ترین انگیزش‌های افزایش در حجم پول ریشه در بخش دولت و کسری‌های بودجه مداوم آن دارد). این عملیات اصطلاحاً در ادبیات پولی در بخش سیاست‌های پولی گنجانده شده است و وظیفه کنترل و هدایت این عملیات بر عهده بانک مرکزی می‌باشد.

مطالعات بی‌شماری نشان داده‌اند که استقلال بانک مرکزی منجر به ثبات نسبی در قیمت‌ها شده و دست کم روند صعودی افزایش در سطح عمومی قیمت‌ها را کند نموده است. روگاف^۱ (۱۹۸۵) از اقتصاددانان برجسته‌ای است که در این زمینه مطالعاتی نموده است.^۲ وی نشان می‌دهد که یک بانک مرکزی مستقل و پایبند به جلوگیری از بروز تورم، نوسانات و بی‌ثباتی در میزان تولید را افزایش می‌دهد. بنابراین به عقیده وی کاهش تورم توسط یک بانک مرکزی مستقل به قیمت بروز اختلال در بخش تولید حاصل می‌شود، (و این به معنی بی‌ثباتی

^۱ Kennet Rogoff

^۲ مطالعاتی نظیر مطالعات Michel Bruno در بانک جهانی و David Mullins تحت عنوان مدیریت بلندمدت سرمایه در نیویورک و Donald Khon در فدرال رزرو (معدلت ۱۳۷۵).

بیشتر در بخش تولید است که به قیمت کاهش نوسانات تورمی ایجاد می‌گردد). چون بخش پول در اقتصاد بخشی غیرواقعی است، به نظر می‌رسد در صورت وجود یک چنین ارتباطی پذیرفتن اختلال در بخش غیرواقعی منطقی‌تر باشد.

آلسینا و سمرز (۱۹۹۳)^۱ نشان می‌دهند که دست کم در کشورهای OECD، استقلال بیشتر بانک مرکزی همراه با نوسانات بیشتر در محصول یا بیکاری نبوده است. بنابراین نتیجه‌ای که می‌گیرند مبتنی بر کاهش تورم از طریق استقلال بانک مرکزی است، در حالی که هیچ هزینه‌ای به شکل واقعی در بر ندارد. ایشان منبع نوسانات در محصول را به دو گروه مجزا می‌توان تفکیک می‌نمایند، یکی نوسانات اقتصادی است که به وسیله شوک‌های برون‌زا رخ می‌دهد و هدف سیاست پولی کاهش اثرات آن و در نهایت حذف آن‌ها می‌باشد (مانند شوک‌های مربوط به تقاضا و یا عرضه پول) و دومین منبع، بروز سیکل‌های سیاسی و اثرات آن‌ها بر روی نوسانات محصولات می‌باشد. روگوف نیز عقیده دارد که یک بانک مرکزی مستقل و تورم‌گریز نمی‌تواند به میزان کافی نوسانات اقتصادی را روی محصول و بیکاری کاهش دهد، اما وی نیز می‌پذیرد که ایجاد یک بانک مرکزی مستقل می‌تواند سبب کاهش نوسانات سیاسی و اثرات آن بر روی اقتصاد گردد. بنابراین اثرات کلی استقلال بانک مرکزی روی نوسانات محصول مبهم است. اثر استقلال روی نوسانات محصول با منشاء اقتصادی، مثبت و اثر به‌خاطر نوسانات با منشاء سیاسی، منفی است.

- نظام هدف‌گذاری تورم^۲

مهم‌ترین نظام سیاست‌گذاری پولی در متون نظری، نظام هدف‌گذاری تورم است. وجود مشکلات و پیچیدگی‌ها در برقراری ارتباط میان مجموعه‌های پولی و متغیرهای هدف^۳ باعث گردید تا در سال‌های اخیر اکثر بانک‌های مرکزی دنیا نظام هدف‌گذاری تورم را انتخاب نمایند.

^۱ Alesina & Summers, 1993.

^۲ inflation targeting

^۳ goal variables.

در این نظام شفافیت و مسئولیت پاسخ‌گویی بانک مرکزی بسیار مهم بوده و افکار عمومی را از سیاست‌های مربوط به کنترل تورم مطلع می‌نماید. مهم‌ترین مزیت این نظام تأکید آن روی اولویت‌های اقتصادی و توانایی آن در مقابله با شوک‌های داخلی است. در این نظام انعطاف‌پذیری بانک مرکزی برای مقابله با نوسانات عرضه و تقاضا افزایش می‌یابد.

استقلال بانک مرکزی باید با آزادی در انتخاب ابزار سیاست پولی مناسب همراه باشد. این انتخاب نه تنها باید براساس شرایط اقتصادی صورت پذیرد، بلکه باید با سیاست‌های مالی و ارزی نیز هماهنگ باشد. استفاده از نظام هدف‌گذاری تورم در اتخاذ سیاست پولی زمانی امکان‌پذیر است که بانک مرکزی در انتخاب ابزار و اجرای سیاست پولی مستقل باشد. در سال‌های اخیر نظریه هدف‌گذاری تورم برای سیاست پولی در اکثر کشورهای پیشرفته مانند کانادا، نیوزیلند، بریتانیا، فنلاند، سوئد، استرالیا و اسپانیا مورد استفاده قرار گرفته است. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه هدف‌گذاری پولی و نظام نرخ ارز تثبیت شده کارایی خود را از دست داده لذا چارچوب جدید دیگری برای اجرای سیاست پولی مدنظر قرار گرفته است. بنابراین استفاده از هدف‌گذاری تورم برای ایجاد تحول در سیاست‌های پولی به تازگی از سوی بانک‌های مرکزی دنبال می‌شود. در این ارتباط انتخاب مرجعی که وظیفه تعیین هدف تورمی را بر عهده داشته باشد تا حدود زیادی به استقلال بانک مرکزی مربوط می‌شود. بانک مرکزی باید نه تنها در انتخاب هدف، بلکه در انتخاب ابزار نیز مستقل باشد. در برخی از کشورها مانند استرالیا، فنلاند و سوئد هدف تورمی انحصاراً توسط بانک مرکزی اعلام می‌شود. در حالی که در کشورهای کانادا و نیوزیلند این هدف با توافق بانک مرکزی و وزارت دارایی اعلام می‌گردد. در این رابطه توصیه می‌شود هدف مذکور با توافق هر دو نهاد اعلام شود تا از اعتبار بالاتری برخوردار گردد.

یک هدف مهمی که بانک مرکزی غالباً آن را دنبال می‌نماید ثبات بازارهای مالی^۱ است. این هدف نیز لزوماً با هدف‌گذاری تورم ناسازگاری ندارد هرچند که یک نظام بانکی ضعیف و شکننده می‌تواند انعطاف‌پذیری نرخ بهره را کاهش دهد. در کوتاه‌مدت اگر بانک مرکزی برای

^۱ financial stability

دستیابی به هدف تورمی، سیاست پولی انقباضی را انتخاب نماید ممکن است مؤسسات مالی را با خطر توقف فعالیت مواجه نماید. در یک نظام هدف‌گذاری تورم، اثرات متقابل میان اهداف سیاست پولی و سیاست مالی نیز باید مورد توجه قرار گیرند، به عبارت دیگر مؤسسات مالی نیز باید هدف‌گذاری تورم را حمایت نماید. اگر یک بانک مرکزی بخواهد برای کوتاه‌مدت هدف‌گذاری تورمی نماید و در مقابل حجم بدهی‌های عمومی دولت زیاد باشد، این هدف‌گذاری با مشکل روبرو می‌شود زیرا این حجم بدهی‌ها در بلندمدت تورم مورد انتظار را ایجاد خواهد کرد. وجود شفافیت در اجرای سیاست‌های هدف‌گذاری تورم با مسئولیت و پاسخ‌گویی بانک مرکزی همراه می‌شود. برای افزایش اثر سیاست پولی در چارچوب هدف‌گذاری تورم، لازم است که بانک مرکزی در صورت تغییر سیاست، علت آن را برای افکار عمومی توضیح دهد. ضمناً افزایش شفافیت باعث افزایش اثرگذاری سیاست موردنظر و کاهش فاصله تغییرات سیاست پولی بر قیمت‌ها و دستمزدها می‌شود.

۳- بررسی معیارهای کمی در استقلال بانک‌های مرکزی

برای ارزیابی استقلال بانک‌های مرکزی دو معیار اصلی عبارتند از نرخ‌های تورم و محدودیت اعطای وام به دولت.

کنترل تورم

اغلب اوقات بانک‌های مرکزی و به عبارتی سیاست‌گذار پولی عهده‌دار ایجاد ثبات در سطح عمومی قیمت‌ها هستند و این امر بدیهی است که وجود مدیریت پولی موثر، پیش‌نیاز مبارزه با تورم است. در یک سیستم باز، بانک‌های مرکزی از طریق دخالت در بازار ارز در کوتاه‌مدت و یا به وسیله کنترل وام‌دهی بر ارزش خارجی پول ملی^۱ اثر می‌گذارند. ارزش خارجی پول ملی نیز به نوبه خود بخش مهمی از ارزش داخلی پول ملی (قدرت خرید داخلی) را تشکیل می‌دهد. در یک سیستم بزرگ و پیچیده اقتصادی، سطح عمومی قیمت‌ها علاوه بر سیاست‌های

^۱ external value of the currency

پولی از سایر سیاست‌های اقتصادی از جمله سیاست‌های مالی و دستمزد تأثیر می‌پذیرد. در چنین شرایطی اتکاء صرف بر سیاست پولی جهت دستیابی به ثبات پولی می‌تواند با توجه به سایر اهداف اقتصادی بسیار هزینه‌زا باشد. هماهنگی سیاست پولی با سیاست‌های ارزی و چگونگی تعیین نرخ ارز می‌تواند دستیابی به هدف کنترل تورم را امکان‌پذیر نماید. در سال‌های اخیر شواهد تجربی نشان می‌دهد که عملکرد اقتصاد کلان برای بانک‌های مرکزی مستقل، در درجه اول اهمیت قرار دارد. در این کشورها، متوسط نرخ تورم بدون پایین‌آمدن متوسط نرخ رشد، در سطح پایینی قرار گرفته است و دلیل آن این است که آن‌ها در کوتاه‌مدت، هدف کاهش بیکاری را نیز مدنظر قرار داده‌اند. ذکر این نکته نیز ضروری است که سیاست پولی به غیر از بعد اقتصاد کلان، از بعد اقتصاد خرد نیز قابل بررسی می‌باشد. این یک جنبه مهم از بررسی‌های تئوریک در اقتصاد پولی محسوب می‌شود. برای مثال کیدلند و پرسکات^۱ (۱۹۷۷) ضمن بررسی سیاست پولی از بعد اقتصاد خرد، مباحث مربوط به استقلال بانک‌های مرکزی و ابداعات جدید در چارچوب نهادهای بانک‌های مذکور و همچنین هدف‌گذاری ضد تورمی را نیز مطرح نمودند. گوئی‌تیان^۲ (۱۹۹۵) نیز اهمیت استقلال بانک‌های مرکزی و گرین^۳ (۱۹۹۶) هدف کنترل تورم و اجرای سیاست مربوط به آن را بررسی کردند. لازم به ذکر است ثبات سیستم مالی و مقررات احتیاطی موجود در زمینه فعالیت بانک‌ها از جمله نکاتی است که در زمینه اقتصاد خرد مطرح می‌شوند، زیرا یک سیستم مالی شکننده، کل اقتصاد را با بحران روبرو می‌نماید. برای مثال افزایش ریسک بانک‌ها، به وقوع بحران بانکی منجر شده و نهایتاً بخش واقعی اقتصاد را مختل می‌نماید. جنبه اقتصاد خرد در صنعت بانکداری بیشتر از بیست سال است که مورد توجه قرار گرفته و این امر از آنجا ناشی می‌شود که بانک‌ها در بخش مالی هر کشور دارای نقش عمده هستند.

امروزه اگرچه اتخاذ سیاست‌های مناسب در زمینه اقتصاد کلان امری ضروری برای نیل به تعادل در یک اقتصاد محسوب می‌شود (که یک عامل کلیدی در آن تثبیت قیمت‌ها است)،

^۱ Kydland & Prescott

^۲ Guitian

^۳ Green

لیکن این امر به تنهایی برای ادامه کار کافی نبوده و ایجاد شرایط مناسب در زمینه اقتصاد خرد را نیز طلب می‌نماید. لذا استقلال بانک مرکزی و قدرت آن در اتخاذ سیاست‌های پولی ضدتورمی، همچنین قدرت نظارت بر عملکرد بانک‌ها سبب می‌شود تا عملکرد بخش واقعی اقتصاد به نحو مطلوبی صورت پذیرد. کوشش برای بهبود کارایی و استحکام بخش مالی نیازمند حمایت و همراهی عملکرد سیاست پولی و اقتصاد کلان است. تابلینی و پرسون^۱ (۱۹۹۴) ضمن بررسی در زمینه فوق‌الذکر، استقلال بانک‌های مرکزی در ایجاد شبکه بانکی مستحکم را در پیشبرد اهداف پولی ضد تورمی امری ضروری قلمداد نمودند. در یک شبکه بانکی مستحکم، بانک‌های رقابتی و توانا، حافظ آن گروه از اهداف کلیدی اقتصاد خرد هستند که مدنظر سیاست پولی است. بانک‌های مستحکم در ایفای تعهدات خویش توانا بوده و اقتصاد را در ایفای تعهدات خویش کمک می‌نمایند. لذا اهداف ضد تورمی سیاست پولی می‌تواند به راحتی در این شبکه مستحکم اجرا گردد. بررسی عوامل مربوط به بحران کشورهای جنوب‌شرقی آسیا نمایان‌گر آن است که ضعف اقتصاد خرد (مقررات نامناسب و بی‌توجهی به مدیریت ریسک) نقش مهمی را در شروع بحران بانکی ایفا نموده‌اند.

هدف سنتی اقتصاد کلان در تثبیت قیمت‌ها می‌تواند به دو طریق توسط شرایط مناسب اقتصاد خرد حمایت شود:

اول - برای انتقال علائم سیاست پولی به بخش‌های مختلف اقتصاد، شبکه بانکی مستحکم کانال مناسبی محسوب می‌شود. الکساندر و کارمازا^۲ (۱۹۹۴) و لیندگرن^۳ و سال (۱۹۹۶) درباره اثرات اقتصاد کلان روی شبکه بانکی متزلزل تحقیقات مختلفی انجام دادند. جانستون و پازاربسیوگلو^۴ (۱۹۹۵) نیز ارتباط میان شکنندگی شبکه بانکی و نرخ رشد پایین اقتصاد را ارائه نمودند. بانک‌های متزلزل، انتظارات بانک مرکزی در زمینه برقراری ارتباط میان ابزارهای

^۱ Persson & Tabellini

^۲ Alexander & Caramazza

^۳ Lindgren, Saal

^۴ Johnston, Pazarbasioglu

سیاست‌گذاری و عملکرد آن‌ها در اقتصاد را برآورده ننموده و این امر فرایند اتخاذ سیاست‌های مناسب را با مشکل مواجه می‌نماید.

دوم - وجود مدیران با تدبیر در بانک‌ها که قوانین سیاست پولی را به درستی اجرا نمایند نیز بسیار مهم است. وجود مشکل در بخش مدیریت بانک‌ها سبب ایجاد اختلال در تخصیص منابع و نهایتاً تأثیرگذاری منفی در بخش واقعی اقتصاد می‌گردد. بنابراین محافظت از استحکام شبکه بانکی از سوی بانک مرکزی سبب می‌شود تا بخش واقعی اقتصاد از این امر بهره‌مند شده و سیاست‌های پولی ضد تورمی با موفقیت اجرا گردند.

محدودیت اعطای وام به دولت

به‌طور کلی به نظر می‌رسد که بانک‌های مرکزی مستقل مقاومت بهتر و بیشتری در مقابل پولی‌کردن کسری بودجه دولت^۱ از خود نشان می‌دهند. در نتیجه دولت‌ها متوجه وجود محدودیت منابع تأمین نیازهای مالی می‌شوند و لذا احتمالاً محدودیت‌هایی را در مخارج خود قایل می‌گردند.

پارکین^۲ (۱۹۸۷) رابطه استقلال بانک مرکزی و کسری بودجه دولت را مورد مطالعه قرار می‌دهد. این مطالعه در مورد ۱۲ کشور عضو OECD و در دوره ۸۳-۱۹۵۵ انجام شده است. نتیجه مطالعه نشان می‌دهد که برخی شواهد مبتنی بر وجود رابطه منفی بین استقلال بانک مرکزی و رفتار بلندمدت کسری بودجه دولت (نسبت کسری بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی) وجود دارند.

تابلینی و ماسیاندری^۳ (۱۹۸۸) در مطالعه خود نسبت کسری بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی کشورهای استرالیا، کانادا، ژاپن، نیوزیلند و ایالات متحده در طول دوره ۸۵-۱۹۷۰ مورد

^۱ monetize deficits

^۲ Parkin, 1987.

^۳ Masciandaro and Tabelini, 1988.

بررسی قراردادده‌اند. نتایج مطالعه نشان می‌دهند که نیوزیلند با پایین‌ترین استقلال در میان کشورهای فوق‌الذکر در طول دوره مورد مطالعه، بزرگترین نسبت کسری بودجه به GDP را دارا بوده است در حالی که نسبت کسری بودجه به GDP در ایالات متحده با بالاترین سطح استقلال نسبت به دیگر کشورها (استرالیا، کانادا، ژاپن، نیوزیلند) تقریباً یکسان بوده است.

گریلی و دیگران (۱۹۹۱) در مطالعات خود به این نتیجه می‌رسند که به‌طور کلی بین استقلال بانک مرکزی و نسبت کسری بودجه به GDP یک رابطه منفی وجود دارد. علی‌رغم این که اگر عوامل سیاسی و استقلال بانک مرکزی هم‌زمان در معادله مورد برآورد قراربگیرد، متغیر استقلال بانک مرکزی بی‌معنی می‌شود. این نتیجه به این صورت که استقلال مقامات پولی به‌طور مؤثری باعث تشویق دولت به ایجاد کسری نمی‌گردد، تفسیر شده است.

نتایج مطالعات آلسینا-سمرز (۱۹۹۲) و دلانگ^۲-سمرز (۱۹۹۳) نشان می‌دهند که در طول دوره ۸۳-۱۹۷۳ در ۱۶ کشور مورد مطالعه بین کسری بودجه دولت و استقلال بانک مرکزی همبستگی منفی وجود دارد، هرچند که متغیر میزان استقلال در تعیین نسبت کسری بودجه به GDP به لحاظ آماری بی‌معنی بوده است. تغییرپذیری یا نوسان نسبت کسری بودجه به GDP با استقلال بانک مرکزی دارای همبستگی منفی بوده که به لحاظ آماری نیز معنی‌دار است.

^۱ این بررسی‌ها برای سال‌های ۱۹۹۰-۱۹۹۹ انجام گرفته و نتایج حاصله برای همه کشورها به جز نیوزیلند همانند نتایج فوق‌الذکر بوده است. بانک مرکزی نیوزیلند در سال ۱۹۹۰ مستقل گردید و نرخ تورم طی یک دوره زمانی ۱۰ ساله (۱۹۹۰-۲) از ۵/۵ درصد به ۰/۱- درصد کاهش یافت (بهرامی ۱۳۸۰).

^۲ Delong

۴- ارزیابی کمی استقلال بانک مرکزی در جمهوری اسلامی ایران

کنترل نقدینگی و تورم

به موجب بند "الف" ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری براساس سیاست کلی اقتصادی کشور است. لیکن ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار به گونه‌ای است که از میزان استقلال بانک مرکزی در اتخاذ سیاست پولی کاسته می‌شود.

بند "ب" ماده فوق‌الذکر نیز هدف بانک مرکزی را حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت‌ها، تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور عنوان کرده است. در حال حاضر کنترل نقدینگی مهم‌ترین وظیفه بانک مرکزی است لیکن در ایران سیاست‌های تجاری و صدور نفت از یک سو و سیاست‌های مالی دولت و اتکای آن به منابع بانک مرکزی از سوی دیگر که همگی خارج از کنترل بانک مرکزی هستند بر نقدینگی بخش خصوصی اثر می‌گذارند. بانک مرکزی با استفاده از ابزارهای سیاست پولی تنها از طریق اثرگذاری بر ضریب فزاینده پولی می‌تواند تاثیر اندکی روی نقدینگی داشته باشد.

به‌طور کلی نقدینگی تحت تاثیر دو عامل پایه پولی و ضریب فزاینده پولی قرار می‌گیرد. لازم به ذکر است در سال‌های بعد از انقلاب، خالص بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی، مهم‌ترین عامل در افزایش حجم پایه پولی محسوب می‌شود که به نوبه خود افزایش نقدینگی و تورم را به دنبال داشته است. در سال‌های برنامه سوم توسعه، مخصوصاً بعد از سال ۱۳۸۱ (اجرای سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز)، رشد خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی بیشترین سهم را در رشد پایه پولی داشته است (جدول ۱). بررسی روند تغییرات تورم در سال‌های اخیر نمایان‌گر آن است که مسیر کاهنده شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری کشور که از تیرماه سال ۱۳۷۸ تا پایان سال ۱۳۸۰ با نوسانات جزئی تداوم داشت، از ابتدای سال ۱۳۸۱ تغییر جهت داده و روندی فزاینده به خود گرفت. به این ترتیب نرخ تورم از ۱۱/۴ درصد در سال ۱۳۸۰ به ۱۵/۸ و ۱۵/۶ درصد در سال‌های ۸۲-۱۳۸۱ رسید. لازم به ذکر است سیاست‌های

اتخاذ شده در سال‌های ۸۲-۱۳۷۹ در حوزه‌های پولی، مالی و ارزی آثار متعددی بر تقاضای کل در اقتصاد ملی برجای گذارده است. تسهیل شرایط واردات کالا از طریق کاهش میزان پیش‌پرداخت گشایش اعتبارات اسنادی در سال ۱۳۷۹ دارای اثر تقویت‌کننده بر تقاضای کل بوده است.

در اردیبهشت سال ۱۳۸۰ شورای پول و اعتبار نسبت سپرده قانونی برای انواع سپرده‌های نزد شبکه بانکی را به‌طور متوسط ۵ واحد درصد تقلیل داد. هرچند به دنبال اتخاذ این سیاست، بانک مرکزی تلاش نمود تا با مسدود نمودن ذخایر آزاد شده بانک‌ها بابت کاهش بدهی آن‌ها به بانک مرکزی از انبساط پولی این سیاست جلوگیری نماید، با این حال سیاست مذکور موجب افزایش ضریب فزاینده نقدینگی گردید. شایان ذکر است که ضریب فزاینده نقدینگی در سال ۱۳۷۸، ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ به ترتیب ۲/۶۸، ۳/۰ و ۳/۳ بود و در سال ۱۳۸۱ و سال ۱۳۸۲ به ترتیب به ۳/۴۹ و ۳/۹۵ بالغ گردید.

از دیگر عوامل تقویت تقاضای کل طی سال‌های ۱۳۷۸ به بعد، افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی ناشی از خرید ارز نفت و همچنین افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی بوده که منجر به رشد پایه پولی گردیده است. پایه پولی طی سال‌های ۱۳۷۸، ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ به ترتیب به میزان ۱۵/۹، ۱۷/۵ و ۱۵/۲ درصد و در سال ۱۳۸۱ و سال ۱۳۸۲ نسبت به دوره‌های مشابه قبل به ترتیب به میزان ۲۳/۱ و ۱۱/۳ درصد رشد یافته است. به این ترتیب اثر تحریک‌کننده افزایش پایه پولی بر تقاضای کل قابل تصور است.

طبق ماده ۹۱ قانون برنامه پنج ساله سوم، بانک مرکزی مجاز به انتشار اوراق مشارکت گردید. در سال‌های ۱۳۷۹، ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱ و ۱۱ ماهه سال ۱۳۸۲ این بانک به ترتیب به میزان ۲۹۱۶، ۹۴۴۴، ۱۷۰۵ و حدود ۱۷۰۰۰ میلیارد ریال اوراق مشارکت به فروش رسانده است. با توجه به آن که افزایش مانده سررسید نشده این اوراق معادل با کاهش پایه پولی است، اثر تراکمی تحدیدکننده این سیاست بر حجم نقدینگی و تقاضای کل حدود ۲۰ درصد است. همچنین با توجه به اثرات تأخیری افزایش نقدینگی بر سطح قیمت‌ها و تداوم سیاست خرید ارز

حاصل از صدور نفت خام توسط بانک مرکزی، انتظار می‌رود که عامل فشار تقاضای ناشی از افزایش نقدینگی در سال ۱۳۸۳ نمایان شود. در این شرایط، در سال ۱۳۸۲ به دلیل رشد ضریب فزاینده نقدینگی و الزام بانک مرکزی به خرید حداقل ۸/۷ درصد از مجموع ۲۱/۸ میلیارد دلار مصوب در قانون بودجه و حدود ۱/۹ میلیارد دلار سایر خریدهای ارزی، نقدینگی در حدود ۲۶/۱ درصد در پایان سال افزایش یافت.

در بخش مالی و عملیات بودجه‌ای افزایش قابل ملاحظه مخارج جاری دولت (پرداخت‌های هزینه‌ای) که عمدتاً ناشی از افزایش حقوق و مزایای پرداختی به کارکنان بخش دولتی است، از سال‌های ۱۳۷۸ به بعد مشاهده می‌شود. در سال‌های ۱۳۷۸، ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ عملکرد مخارج جاری دولت به ترتیب به میزان ۲۷/۴، ۲۵/۸ و ۲۲/۰ درصد رشد نشان می‌دهد. رشد مخارج جاری دولت در سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ (بدون رقم شفاف‌سازی قیمت حامل‌های انرژی) در مقایسه با مدت مشابه سال قبل به ترتیب ۴۲/۶ و ۲۰/۲ درصد بوده است.

علاوه بر موارد فوق‌الذکر که طی سال‌های اخیر جملگی در جهت انبساط مالی نسبت به ارقام مصوب برنامه سوم توسعه عمل نموده است، ماده ۶۰ قانون برنامه سوم به تعداد ۶ بار در مقاطع ارایه لایحه سند بودجه به مجلس و یا به صورت مستقل نسبت به رقم مصوب برنامه مورد تجدیدنظر قرار گرفته است. در چهار سال اول برنامه تقریباً معادل ۶۴۱۰۲ میلیون دلار ارز حاصل از صادرات نفت در بودجه دولت به مصرف رسیده است که رقم ابتدایی متناظر آن در قانون برنامه ۴۴۵۹۱/۲ میلیون دلار بوده است. مخارجی عمرانی دولت (تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) نیز با احتساب پرداخت‌های خارج بودجه‌ای بندهای (ب) و (ل) تبصره (۲۹) قانون بودجه سال‌های ۱۳۷۸، ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ و بند (م) تبصره (۲۱) قانون بودجه سال ۱۳۸۱ افزایش قابل ملاحظه‌ای را نشان می‌دهد. افزایش‌های مذکور در سال‌های ذکر شده به ترتیب به میزان ۴۳/۶، ۳۷/۳ و ۲۴/۳ درصد و در سال ۱۳۸۱ نسبت به سال قبل به میزان ۲۲/۵ درصد بوده است.

نرخ رشد مخارج عمرانی دولت در پایان سال ۱۳۸۲ نسبت به دوره مشابه سال قبل^۱ به میزان ۶۳/۹ درصد بود و پیش‌بینی می‌شود رشد این متغیر در سال ۱۳۸۳ معادل ۲۴/۵ درصد گردد.

بدهی دولت به بانک مرکزی

کنترل و مهار رشد نقدینگی در گرو شناخت علل و عوامل مؤثر بر آن است. بررسی علل افزایش پایه پولی نشان دهنده نقش و سهم بالای دولت در متورم شدن پایه پولی است. دلیل عمده این امر آن است که بانک مرکزی از یک طرف موظف است تا براساس قوانین بودجه برای تأمین معادل ریالی ارزهای حاصل از فروش نفت، همواره حجم قابل توجهی از ارز فروش‌نرفته در بازار را در پرتفوی خود نگهداری نماید. این مسئله باعث افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی می‌شود. از طرف دیگر تأمین مالی دولت به‌صورت اعطای اعتبارات کوتاه و بلندمدت باعث متورم شدن پرتفوی بانک مرکزی شده است.

عمده بدهی دولت به بانک مرکزی ناشی از کسری حساب ذخیره تعهدات ارزی، اعتبارات اعطایی به وزارت امور اقتصادی و دارایی و اعتبارات از محل ماده ۶۲ قانون محاسبات عمومی می‌باشد. بدهی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی به بانک مرکزی نیز مربوط به مابه‌التفاوت نرخ ارز و اعتبارات اعطایی بابت تأمین کالاهای اساسی است. بررسی سهم بدهی بخش دولتی از کل دارایی بانک مرکزی نشان می‌دهد که این نسبت در پایان سال ۱۳۸۲ معادل ۴۰ درصد بوده که در قیاس با نسبت‌های بین‌المللی بسیار بالا می‌باشد. مقایسه تأمین مالی بخش دولتی به‌صورت انتشار اوراق مشارکت و تسهیلات اخذ شده از بانک مرکزی، نشان‌دهنده آن است که نسبت اوراق در جریان بخش دولتی به بدهی بخش دولت به بانک مرکزی در پایان سال ۱۳۸۲، برابر ۱۸/۵ درصد بوده است. بررسی نسبت خالص بدهی بخش دولتی به پایه پولی در پایان سال ۱۳۸۲، حدود ۵۶ درصد است که با توجه به اثر پایه پولی بر نقدینگی و تورم، تأثیر منفی بسیاری بر اقتصاد داشته است. جدول (۲) نمایان‌گر آن است که بخش عمده‌ای از تسهیلات سیستم

^۱ در سال ۱۳۸۱ رقم خارج بودجه‌ای بند م تبصره ۲۱ لحاظ نشده است.

بانکی به بخش دولتی پرداخت شده است. البته روند نسبت مورد بررسی نشان می‌دهد که در سال‌های اخیر سهم بخش خصوصی افزایش یافته است.

جدول (۱): سهم عوامل موثر در رشد پایه پولی (درصد)

۱۳۸۲	۱۳۸۱	۱۳۸۰	۱۳۷۹	۱۳۷۸	
۱۱/۳	۲۳/۱	۱۵/۲	۱۷/۵	۱۵/۹	پایه پولی
۳۰/۱	۲۹/۳	۴/۹	۴/۴	۳/۲	خالص داراییهای خارجی بانک مرکزی
-۴/۹	۶/۰	۸/۲	-۱۷/۶	-۰/۱	خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی
۳/۵	۱۲/۶	-۱۳/۶	۳/۸	۱۲/۰	مطالبات بانک مرکزی از بانکها
-۱۷/۳	-۲۴/۸	۱۵/۷	۲۶/۹	۰/۸	خالص سایر اقلام

جدول (۲): کل مطالبات سیستم بانکی (میلیارد ریال)

۱۳۸۲	۱۳۸۱	۱۳۸۰	۱۳۷۹	۱۳۷۸	
۲۱۸۰۴۰/۹	۲۰۶۲۱۶/۹	۱۲۸۴۵۷/۲	۱۲۲۷۸۵/۲	۱۱۷۱۱۶/۹	الف- کل مطالبات سیستم بانکی از بخش دولتی
۱۳۲۱۸۰/۲	۱۳۱۵۶۹/۰	۸۲۳۵۷/۷	۷۵۱۱۸/۱	۷۵۸۶۶/۹	مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی
۸۵۸۶۰/۶	۷۴۶۴۷/۹	۵۶۰۹۹/۵	۴۷۶۶۷/۱	۴۱۲۵۰/۰	مطالبات بانکها از بخش دولتی
۶۷۲۸۴۰/۷	۵۳۳۲۸۹/۸	۳۸۰۹۹۹/۸	۳۰۳۶۵۵/۹	۲۵۵۰۲۹/۸	ب- کل مطالبات سیستم بانکی از بخش‌های دولتی و غیردولتی
۳۲/۴	۳۸/۷	۳۶/۳	۴۰/۴	۴۶/۰	نسبت الف به ب (درصد)

۵- استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

در لایحه پیشنهادی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اختیارات وسیع‌تری در زمینه تدوین و اجرای سیاست‌های پولی به بانک مرکزی واگذار شده است. براساس لایحه جدید، رئیس کل بانک مرکزی با حکم رئیس جمهور منصوب خواهد شد و ریاست شورای پول و اعتبار نیز به عهده ریاست کل بانک مرکزی واگذار گردیده است. این ترتیبات ناظر بر آن است که بانک مرکزی در سال‌های برنامه چهارم با اختیارات وسیع‌تری سیاست‌های پولی را در

^۱ تجدید ارزیابی به دلیل اجرای سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز.

جهت کنترل نقدینگی و تورم به مرحله اجرا خواهد گذارد. در این بخش از مقاله ارکان بانک مرکزی و مکانیزم انتخاب آن‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۵-۱- ارکان بانک مرکزی و مکانیزم انتخاب آن‌ها

نقش و ترکیب ارکان بانک مرکزی می‌تواند تاثیر مهمی بر رابطه بانک مرکزی و دولت داشته باشد. به‌طور کلی در بانک‌های مرکزی مستقل، قدرت دولت در انتصاب یا برکناری اعضاء هیأت عامل یا شورای سیاست‌گذاری بانک مرکزی محدود است. به موجب ماده ۱۶ قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ ارکان بانک مرکزی به شرح ذیل می‌باشد:

- مجمع عمومی

- شورای پول و اعتبار

- هیأت عامل

- هیأت نظارت اندوخته اسکناس

- هیأت نظار

- مجمع عمومی

به موجب قانون فوق‌الذکر مجمع عمومی بانک مرکزی از وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر بازرگانی و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تشکیل می‌شود. ریاست مجمع نیز با وزیر امور اقتصادی و دارایی است. این قانون کماکان به قوت خود باقی است. تغییر ریاست شورای پول و اعتبار و عدم اصلاح و تغییر در مجمع عمومی بانک مرکزی، موجب تضعیف مجمع و ابهام جدی نسبت به پاسخ‌گویی در برابر تصمیمات مجمع می‌شود. بنابراین تغییر در ریاست شورای پول و اعتبار باید هماهنگ با اصلاحات لازم در ترکیب اعضاء، رئیس مجمع و اختیارات آن بوده و ضمناً امکان پاسخ‌گویی در قبال دولت و مجلس نیز فراهم شود.

باتوجه به نکات فوق‌الذکر ضمن ایجاد هماهنگی میان ترکیب اعضاء شورا و مجمع این نکته باید مدنظر قرار گیرد که مستقل بودن بانک مرکزی با دو محور اصلی یعنی مسئولیت و پاسخ‌گویی همراه می‌گردد، این پاسخ‌گویی نه فقط در برابر مجلس بلکه در برابر افکار عمومی

جامعه نیز باید انجام پذیرد، بنابراین انتخاب رئیس و ترکیب اعضاء مجمع نیز می‌تواند مشابه انتخاب رئیس جدید شورا صورت پذیرد. برای دفاع از این پیشنهاد، بررسی ترکیب و وظایف مجمع می‌تواند مفید واقع شود.

۵-۲- وظایف مجمع عمومی بانک مرکزی در قانون پولی و بانکی

وظایف مجمع عمومی به شرح زیر است:

۱- رسیدگی و تصویب ترازنامه بانک مرکزی

۲- رسیدگی و اتخاذ تصمیم‌هایی نسبت به گزارش های هیأت نظار

۳- رسیدگی و اتخاذ تصمیم درباره پیشنهاد تقسیم سود ویژه

۴- انتخاب اعضای هیأت نظار به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی.

بررسی وظایف فوق‌الذکر نمایان‌گر آن است که انجام این وظایف توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی چندان الزامی نیست، هرچند که در لایحه برنامه چهارم توسعه^۱ ریاست مجمع به رئیس‌جمهور واگذار گردیده است که این امر می‌تواند به رئیس کل بانک مرکزی نیز تفویض گردد. همچنین می‌توان نتیجه گرفت که وظایف مجمع عمومی بانک مرکزی ارتباط چندانی با سیاست‌گذاری پولی ندارد لذا واگذاری ریاست مجمع به وزیر اقتصاد یا هر مقام مسئول دیگر به پاسخ‌گویی رئیس کل بانک در قبال سیاست‌های پولی نیز بی‌ارتباط خواهد بود.

^۱ به موجب بند ط ماده ۳۰ لایحه برنامه چهارم توسعه، ترکیب مجمع عمومی بانک مرکزی به شرح ذیل تغییر می‌یابد: رئیس‌جمهور (ریاست مجمع)، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزیر بازرگانی و یک نفر از وزرا به انتخاب هیأت وزیران.

تبصره ۱- رئیس کل بانک مرکزی به پیشنهاد رئیس‌جمهور و تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی و با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌گردد.

تبصره ۲- قائم مقام بانک مرکزی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و پس از تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود.

۵-۳- ترکیب شورای پول و اعتبار

یکی از جنبه‌های بسیار مهم شورای سیاست‌گذاری بانک‌های مرکزی را ترکیب شورای پول و اعتبار تشکیل می‌دهد. نظر به آن‌که شورا رکن سیاست‌گذار و تصمیم‌گیرنده در مورد سیاست‌های پولی، اعتباری و بانکی و روش‌های اجرایی آن است، از این رو به لحاظ اهمیت نقش و جایگاه خاص آن ملاحظه می‌گردد که در اکثر قوانین بانکی کشورها شرایط مربوط به احراز عضویت در شورای سیاست‌گذاری بانک مرکزی و یا عدم احراز آن با دقت خاص مورد توجه قرار گرفته است که اهم این موارد را می‌توان به ترتیب ذیل خلاصه نمود:

— یکی از شرایط بسیار مهمی که در انتخاب سایر اعضای شورا در کشورهای مختلف در نظر گرفته شده آن است که اولاً این اعضا می‌بایستی افرادی برجسته و خبره در امور مربوط به تخصص‌های در نظر گرفته شده در ترکیب شورای کشور مربوط باشند. اعضا شورا علاوه بر دانش کافی و همچنین تجربه لازم در زمینه تخصصی مربوطه می‌بایستی کاملاً وارد و آگاه به امور بانکی و مسائل اقتصادی و مالی نیز باشند. ثانیاً در ایفای نقش خویش از استقلال کافی و آزادی عمل برخوردار و نهایتاً اینکه در قبال تصمیمات خود پاسخ‌گو باشند.

— عدم اشتغال در خارج از بانک مرکزی و خصوصاً مشاغل دولتی و یا مجلسی هم از موارد شایان توجه در این خصوص است. نظر به آن‌که عدم عضویت شاغلین در این پست‌ها به لحاظ استقلال شورای سیاست‌گذاری بانک مرکزی در رابطه با دولت و همچنین قوه مقننه از اهمیتی خاص برخوردار است، ملاحظه می‌گردد که در قوانین بانکی تعداد نسبتاً زیادی از کشورهای مورد بررسی پیش‌بینی گردیده است که اعضا دولت، مجلس و رهبران سازمان‌های سیاسی مادام که در این مشاغل باشند نمی‌توانند به عضویت شورا منصوب گردند.

۴-۵- رابطه ترکیب شورای سیاست‌گذاری و استقلال آن

در بررسی مقایسه‌ای به‌عمل آمده در مورد قوانین بانکی کشورهای مختلف و ترکیب اعضای شورای سیاست‌گذاری بانک‌های مرکزی چنین نتیجه‌گیری شده است که استقلال شورای سیاست‌گذاری و به تبع آن استقلال بانک‌های مرکزی وقتی به حداقل می‌رسد که:

- ۱- اکثریت اعضاء شورا را نمایندگان دولت تشکیل دهند.
- ۲- اعضاء شورا بیشتر مجری نظریات دولت باشند.
- ۳- تصمیمات شورا را مسئولین و مقامات خارج از بانک مرکزی بتوانند تحت‌الشعاع قرار دهند.
- ۴- بخشی از وظایف و اختیارات شورا به سازمان دیگری محول گردد به طوری که دولت تصمیم‌گیرنده نهایی باشد.

با توجه به معیارهایی که در بالا به آن اشاره گردید و برای بررسی این پرسش‌ها که: آیا شورای پول و اعتبار در شرایط فعلی از استقلال رأی کافی در اتخاذ تصمیمات پولی، بانکی و اعتباری خود برخوردار است؟ آیا شورا می‌تواند سیاست‌های خود را منحصراً در انطباق با اهداف مورد نظر بانک و بدور از فشارهای دستگاه‌های مختلف دولتی اتخاذ نماید؟ و آیا بالاخره با توجه به وظیفه مهم سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در مسائل پولی و اعتباری، شورا از تجارب لازم در زمینه‌های تخصصی مورد نظر برخوردار است؟ در بخش بعد وضعیت موجود و ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار در ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۴-۵- بررسی ترکیب اعضاء شورای پول و اعتبار

ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار به موجب مفاد بند "ب" ماده "۱۸" قانون پولی و بانکی کشور مصوب تیرماه ۱۳۵۱ و اصلاحیه‌های بعدی در جدول ۳ ملاحظه می‌شود. لازم به‌ذکر

است که با تفکیک وزارت جهاد سازندگی در بعد از پیروزی انقلاب، تعداد اعضا از ۱۱^۱ نفر به ۱۴ نفر افزایش یافت که سمت‌های هر یک از این اعضا به ترتیب لیست پیوست است. در ترکیب اعضا فعلی شورا و به ترتیب مشخصات لیست پیوست، ملاحظات چند مطرح می‌شود که اهم آن به ترتیب ذیل است:

الف- عضو هیات رئیسه شورا فقط رئیس کل بانک مرکزی است و قائم مقام یا معاون وی جزو اعضا شورا در نظر گرفته نشده‌اند. در صورتی که در اکثر کشورهای دیگر قائم مقام و یا معاون رئیس کل بانک نیز به موجب قانون جزو اعضا شورا و به عنوان نایب رئیس شورا منظور گردیده که این نحوه عمل می‌تواند موجبات افزایش آراء مربوط به بانک مرکزی را در شورا فراهم آورد.

ب- سایر اعضا شورای پول و اعتبار در قانون ۱۳ نفر هستند که در مقایسه با دیگر کشورها که اکثراً بین ۵ تا ۷ نفر در نظر گرفته شده، تعداد نسبتاً زیادی می‌باشند که این موضوع به جهات عدیده می‌تواند تصمیم‌گیری شورا را تحت تأثیر قرار دهد.

ج- از ۱۳ نفر سایر اعضا شورا ۱۰ نفر آن‌ها به انتخاب وزراء مختلف به شورا راه می‌یابند که از این عده نیز ۸ نفر را معاونین وزارتخانه‌های مختلف و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تشکیل می‌دهند. معاونین وزراء عضو شورا نیز در حال حاضر شامل ۳ معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی و ۳ معاون وزارتخانه‌های مختلف صنعتی می‌شود.

د- انتخاب حدود ۸۰ درصد اعضا شورای پول و اعتبار از طریق وزراء مختلف و به عبارت دیگر دولت صورت می‌گیرد که اکثر قریب به اتفاق این عده نیز به لحاظ سمت خود به عنوان معاون وزیر به شورا راه می‌یابند. در صورتی که رئیس کل بانک مرکزی علی‌رغم مسئولیت‌هایی که به موجب قانون و در خصوص اتخاذ سیاست‌های پولی و اعتباری و بانکی

^۱ به موجب مفاد بند "ب" ماده "۱۸" قانون پولی و بانکی کشور مصوب تیرماه ۱۳۵۱ تعداد اعضای شورای پول و اعتبار ۱۱ نفر تعیین گردیده است که پس از انجام اصلاحات صورت گرفته در سالهای پس از انقلاب این تعداد در قانون مذکور به ۱۴ نفر افزایش یافت.

کشور به وی محول گردیده است، در مهم‌ترین رکن تصمیم‌گیرنده و سیاست‌گذار بانک مرکزی فقط حق یک انتخاب در شورا آن‌هم در مورد انتخاب یک نفر خبره در امور بانکی را دارا است.

ه- نکته بسیار حائز اهمیت دیگر در ترکیب فعلی شورای پول و اعتبار مندرج در قانون پولی و بانکی نیز آن است که از ۱۳ نفر سایر اعضاء شورا و به موجب قانون، فقط ۳ نفر به‌عنوان افراد مطلع و خبره به شورا راه می‌یابند. درحالی که ۱۰ نفر بقیه منحصراً به‌لحاظ سمت خود به عضویت شورا منصوب می‌گردند. نکته جالب توجه آن‌که از این ۳ نفر خبره و مطلع نیز دو نفر آن‌ها را معاونین وزارت امور اقتصادی و دارایی تشکیل می‌دهند.

و- با توجه به مراتب مذکور در بند فوق ملاحظه می‌گردد که جنبه تخصصی شورا شدیداً تحت تاثیر قرار گرفته و شورای پول و اعتبار بصورت تجمعی از معاونین وزارتخانه‌های مختلف است. حال چنان‌چه هر یک از این معاونین نیز مجری نظرات وزارتخانه‌های خود در شورا باشند، شورای سیاست‌گذاری بانک مرکزی به‌جای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در مسائل پولی، اعتباری و بانکی و براساس اهداف مورد نظر بانک مرکزی در تدوین سیاست‌های پولی و اعتباری خود، می‌تواند بیشتر در اختیار دولت، سیاست‌های دولت و بعضاً در جهت تصمیمات سیاسی واقع گردد و آراء کارشناسی سیستم بانکی و بانک مرکزی را در اقلیت مطلق قرار دهد.

ز- برای مدت عضویت سایر اعضاء شورای پول و اعتبار نیز هیچ‌گونه دوره تصدی در قانون پولی و بانکی در نظر گرفته نشده است و اعضای انتصابی که به‌موجب سمت خود به‌عضویت شورا در می‌آیند، مادام که در این پست باشند و یا وزیر مربوطه آن‌ها را تعویض ننماید می‌توانند عضویت شورا را داشته باشند. در حالی که فقط برای ۳ نفر از اعضای که به‌عنوان خبره و مطلع در شورا شرکت می‌نمایند مدت عضویت ۲ سال تعیین شده که البته انتخاب مجدد آن‌ها نیز بلامانع ذکر گردیده است. در سایر کشورها با توجه اینکه اکثریت اعضا شورا به جهت داشتن تخصص‌های لازم در زمینه‌های تعیین شده و به‌صورت انتخابی به عضویت شورا در می‌آیند (نه به‌لحاظ سمت خود و به‌صورت انتصابی) از این رو به‌موجب قوانین بانکی کشورهای مربوطه مدت

عضویت آن‌ها در شورا مشخص گردیده که در اکثر موارد نیز انتخاب مجدد آن‌ها بلامانع اعلام شده است.

بررسی وضعیت و ترکیب شورای پول و اعتبار در حال حاضر^۱ و در مقایسه با شورای سیاست‌گذاری بانک‌های مرکزی دیگر کشورها حاکی از آن است که:

علی‌رغم مسئولیت‌هایی که به موجب قانون به بانک مرکزی و رئیس کل بانک مرکزی محول گردیده است، در مهم‌ترین رکن تصمیم‌گیرنده و سیاست‌گذاری بانک یعنی شورای پول و اعتبار، بانک مرکزی فقط دارای سه رأی می‌باشد. (رأی رئیس کل بانک و دو خبره در امور بانکی که به پیشنهاد رئیس کل بانک و تأیید رئیس جمهور صورت می‌گیرد) به این ترتیب ملاحظه می‌گردد که آراء بانک مرکزی در شورای سیاست‌گذار و تصمیم‌گیرنده خود و در مقایسه با تعداد آراء نمایندگان دولت در اقلیت مطلق قرار دارد. این امر حتی با انتخاب رئیس کل به سمت ریاست شورا (به موجب لایحه برنامه چهارم) کماکان در ترکیب فعلی ادامه خواهد داشت. ضمناً سیاست‌گذار پولی نه تنها توسط شورای پول و اعتبار با ترکیب مورد اشاره صورت می‌گیرد، بلکه مجلس شورای اسلامی هم به سیاست‌گذاری پولی می‌پردازد. تعیین نحوه مصرف بخشی از منابع بانک‌ها در قالب تسهیلات تکلیفی از آن جمله به‌شمار می‌رود. تا زمانی که چنین تفکری بر دولت و مجلس شورای اسلامی حاکم است و تعیین سیاست پولی را در برخی از جهات حق و وظیفه خود می‌دانند، بحث استقلال بیشتر بانک مرکزی منتفی است. موضع بانک مرکزی در قبال این اقدامات باید آن باشد که با بالا بردن مستمر توان کارشناسی خود امکان پذیرش این مطلب را فراهم نماید. با تعقیب اهداف سیاست پولی و کنترل تورم به صورت مستقل، بانک مرکزی می‌تواند در میان مدت ثبات اقتصاد کلان را که در پرتو آن رشد اقتصادی فراهم می‌شود

^۱ آخرین ترکیب مندرج در برنامه سوم توسعه در جدول ۳ ملاحظه می‌گردد. ترکیب مذکور بدون کوچکترین تغییری در بند ی ماده ۳۰ لایحه برنامه چهارم توسعه مطرح شده است، در این رابطه وزیر امور اقتصادی و دارایی و یا معاون او عضو شورا بوده و تبصره ذیل آن نیز اصلاح شده است.

تأمین نماید تا به تدریج با توجه مجلس شورای اسلامی و دولت امکان استقلال بیشتر نیز فراهم گردد.

جدول (۴): ترکیب شورای پول و اعتبار

قانون بانکی و پولی مصوب ۱۳۳۹	قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱	برنامه دوم توسعه	برنامه سوم توسعه
رئیس کل بانک مرکزی	رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران	وزیر امور اقتصادی و دارایی	وزیر امور اقتصاد و دارایی
وزیر صنایع و معادن	دادستان کل کشور یا معاون او	رئیس سازمان برنامه و بودجه	رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
وزیر بازرگانی	معاون وزارت امور اقتصادی و دارایی، به معرفی وزیر مربوطه	رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران	رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور یا معاون اقتصادی وی
وزیر کشاورزی	معاون سازمان برنامه و بودجه، به معرفی وزیر مربوطه	دادستان کل کشور یا معاون او	دو تن از وزراء به انتخاب هیات وزیران
دادستان کل دیوان عالی کشور	رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران	رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران	وزیر بازرگانی
نماینده اتاق بازرگانی	۲ نفر مطلع در امور مالی و پولی به تشخیص و انتخاب وزیر امور اقتصادی و دارایی.	۲ نفر مطلع در امور مالی و پولی به تشخیص و انتخاب وزیر امور اقتصادی	۲ نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تایید ریاست جمهور
دبیر کل شورای عالی اقتصاد	یکی از خبرگان بانکی به تشخیص و انتخاب ریاست کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران	یکی از خبرگان بانکی به تشخیص و انتخاب رئیس جمهور	دادستان کل کشور یا معاون وی
دبیر کل شورای پول و اعتبار	معاون وزارت کشاورزی و عمران روستایی به معرفی وزیر مربوطه	معاون وزارت کشاورزی و عمران روستایی	رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن
مدیر کل بانک ملی ایران	معاون وزارت بازرگانی	معاون وزارت بازرگانی	رئیس اتاق تعاون مرکزی
یک تن نماینده بانک‌های خصوصی	معاون وزارت صنایع، به معرفی وزیر مربوطه	معاون وزارت صنایع، به معرفی وزیر مربوطه	یک نماینده از هر یک از کمیسیون‌های برنامه و بودجه و امور اقتصادی و دارایی و تعاون مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر به انتخابات مجلس شورای اسلامی.

قانون بانکی و پولی مصوب ۱۳۳۹	قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱	برنامه دوم توسعه	برنامه سوم توسعه
یک تن استاد اقتصاد به معرفی دانشگاه	معاون وزارت صنایع سنگین، به معرفی وزیر مربوطه	معاون وزارت صنایع سنگین، به معرفی وزیر مربوطه	
یک تن نماینده شورای کشاورزی مرکز	معاون وزارت معادن و فلزات، به معرفی وزیر مربوطه	معاون وزارت معادن و فلزات، به معرفی وزیر مربوطه	
یک تن متخصص اقتصاد صنعتی	معاون وزیر جهادسازندگی، به معرفی وزیر مربوطه	معاون وزیر جهاد سازندگی، به معرفی وزیر مربوطه	
یک تن متخصص اقتصاد پولی و مالی	معاون وزارت تعاون، به معرفی وزیر مربوطه	معاون وزارت تعاون، به معرفی وزیر مربوطه	
یک تن متخصص اقتصاد کارگری			
مدیر عامل سازمان برنامه			

۶- الزامات و پیش‌نیازها جهت نیل به استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

استقلال بانک مرکزی در ایران باید از دو بعد کارکردی و ساختاری مورد بررسی قرار گیرد. به عبارت دیگر اهمیت استقلال کارکردی و عملیاتی بانک مرکزی بیشتر از استقلال ظاهری در جریان تغییر و تجدید ساختار است. منظور از استقلال کارکردی آن است که یک بانک مرکزی در عین برخورداری از استقلال ساختار، در اتخاذ سیاست‌های مناسب پولی و ارزی نیز مستقل باشد، به عبارت دیگر شورای سیاست‌گذاری بانک مرکزی باید قادر باشد تا تصمیم‌گیری‌های نادرست پولی و ارزی در هیأت دولت را نیز وتو کند. بنابراین تنها در این صورت است که استقلال واقعی محقق شده و سیاست‌های مناسب پولی و ارزی اتخاذ می‌شود.

دستیابی به استقلال بانک مرکزی نه یکباره بلکه می‌بایست به تدریج صورت گیرد؛ تا نه تنها اهداف داخلی استقلال تحقق یابد بلکه در زمینه روابط پولی و مالی بین‌المللی نیز بحران ایجاد نگردد. توجه به نکات ذیل در این مورد ضروری است:

۶-۱- فرآیند ایجاد تغییر در ترکیب اعضا شورای پول و اعتبار

ترکیب شورای سیاست‌گذاری در بسیاری از کشورها نمایان‌گر آن است که علی‌رغم وجود بانک مرکزی مستقل یا نیمه مستقل، باز هم عده‌ای از اعضا شورای مذکور را تنی چند از نمایندگان هیأت دولت تشکیل می‌دهند. ایجاد تغییر باید در بلندمدت و در چند مرحله صورت پذیرد، لذا در مراحل اولیه می‌توان از تعداد افراد متخصص در ترکیب مذکور کاست؛ به عبارت دیگر در ترکیب ۱۱ نفره فعلی می‌توان ۶ نفر از هیأت عامل بانک مرکزی و مدیران عامل بانک‌های کشور انتخاب نموده و ۵ نفر دیگر از طرف سایر سازمان‌های دولتی منصوب گردند (وزارتخانه‌ها و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور). از میان ۶ نفر فوق، رئیس کل بانک مرکزی به‌عنوان رئیس شورا، قائم مقام بانک مرکزی به عنوان جانشین وی و ۴ نفر بقیه از خبرگان پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و با تأیید رئیس جمهور باشند. از سوی دیگر بهتر است دادستان کل کشور و معاون وی در این ترکیب حضور نداشته باشند و تنها زمانی که داور و حکمیت در اختلافات میان بانک مرکزی و دولت (جهت مداخله دولت در اهداف و وظایف بانک مرکزی) ضروری باشد جلسه‌ای شامل دادستان کل کشور، ۲ نفر از طرف دولت و ۲ نفر از طرف بانک مرکزی تشکیل شده و به اختلافات طرفین رسیدگی شود. این امر در برخی از کشورهای دنیا که بانک مرکزی مستقل دارند رایج است. در حال حاضر در شورای پول و اعتبار تنها ۳ حق رأی برای سیستم بانکی وجود دارد (رأی رئیس کل بانک مرکزی و رأی دو نفر خبره بانکی که با پیشنهاد رئیس کل و با تأیید رئیس جمهور انتخاب می‌شوند). با افزایش تعداد افراد صاحب‌نظر در زمینه بانکی و تغییر ترکیب فوق، تصمیمات شورای پول و اعتبار با منافع عمومی کشور و اتخاذ سیاست‌های پولی عقلایی، همسوتر خواهد شد.

در گام بعدی می‌توان از تعداد اعضای شورای پول و اعتبار کاست، به این ترتیب که شرکت ۲ نفر از مجلس شورای اسلامی در جلسات فوق، الزامی نیست. نماینده مزبور می‌تواند در جلسات شورای پول و اعتبار شرکت کرده و تصمیمات نهایی را به اطلاع کمیسیون‌های مجلس برساند و از سوی دیگر منعکس کننده نقطه نظرات مجلس در شورای پول و اعتبار نیز باشد. تجربه سایر کشورها نمایان‌گر آن است که در جلسات شورای سیاست‌گذاری پولی، نه تنها هیچ‌یک از نمایندگان مجالس قانون‌گذاری کشور مربوطه حضور ندارند، بلکه چنانچه افرادی متخصص در زمینه اقتصادی بوده (عضو کمیته‌های اقتصادی مجالس قانون‌گذاری) و از سوی شورا جهت بحث و تبادل نظر دعوت شوند، بدون داشتن حق رأی در جلسات مذکور شرکت می‌کنند.

در اکثر کشورهای دنیا چنانچه الزامی به عضویت نمایندگانی از هیأت دولت در ترکیب شورای سیاست‌گذاری بانک مرکزی باشد، صرفاً از سوی وزارت دارایی است نه سایر وزارتخانه‌ها. به این ترتیب در مراحل بعدی می‌توان عضویت نمایندگان سایر وزارتخانه‌ها در شورای پول و اعتبار را به عضویت نمایندگان اقتصادی دولت تغییر داد، یا جهت اطلاع از سیاست‌های اقتصادی دولت، می‌توان ترتیبی اتخاذ نمود که اعضاء فوق‌الذکر بدون داشتن حق رأی، مجاز به حضور در جلسات و شرکت در بحث‌های شورای پول و اعتبار بوده و چنانچه به تصمیمات متخذه اعتراضی داشته باشند درخواست تجدیدنظر نمایند و این درخواست باید به اطلاع عموم برسد. حال چنانچه شورا با رأی حداقل ۶ نفر از اعضاء، درخواست نمایندگان دولت را نپذیرد، تصمیمات شورا به قوت خود باقی خواهد ماند.

در خاتمه این بخش پیشنهاد می‌گردد، اعضای شورای پول و اعتبار در پاره‌ای موارد جهت آگاهی از اطلاعات به‌هنگام و مسائل مطروحه در زمینه‌های پولی، بانکی، اقتصادی و همچنین اتخاذ تصمیم، از کارشناسان و صاحب‌نظران مستقل نیز جهت حضور در جلسات شورا دعوت به عمل آورند.

۶-۲- اصلاحات اقتصادی

اصلاح بانک مرکزی جزئی از اصلاحاتی است که می‌بایست در بخش مالی کشور اجرا گردد. ایجاد و گسترش بازارهای پیشرفته پول و سرمایه، اصلاح سیستم بانک‌های دولتی جهت رقابتی کردن آن‌ها با یک‌دیگر (تجدید ساختار بانک‌ها)، اصلاح شیوه‌های نظارت بر کار بانک‌ها و ... از جمله اصلاحاتی هستند که همگام با استقلال بانک مرکزی باید اجرا شوند. در این میان افزایش استقلال بانک مرکزی، به افزایش قدرت این بانک در امر نظارت بر کار بانک‌ها منجر خواهد شد. لازم به ذکر است در برخی از کشورها وظیفه نظارت بر عملکرد بانک‌ها به عهده بانک مرکزی و در برخی دیگر به عهده وزارت دارایی یا حساب‌رسان منتخب می‌باشد. انجام این وظیفه در ایران به عهده بانک مرکزی است که به دلیل پایین بودن درجه استقلال این بانک، وظیفه نظارت بر بانک‌ها نیز با کارایی بالایی صورت نمی‌گیرد. از سوی دیگر با احداث بانک‌های خصوصی در کنار بانک‌های دولتی فعلی، افزایش قدرت نظارتی بانک مرکزی بر عملکرد این بانک‌ها امری حیاتی است زیرا بانک‌های مورد نظر به دلیل خصوصی بودن، چنانچه از ضوابط موجود تخطی نمایند اثرات زیان‌باری نسبت به بانک‌های دولتی در اقتصاد بر جای خواهند گذاشت.

۶-۳- تشریح وضعیت مطلوب

تشریح وضعیت کشورهایی که بانک مرکزی مستقل دارند و همچنین توجیه چگونگی اقدامات تدریجی برای مسئولین کشور، خصوصاً مخالفین استقلال بانک مرکزی، می‌تواند از حساسیت فعلی در این زمینه بکاهد. بانک مرکزی باید تلاش نماید که افکار عمومی جامعه از تصمیمات متخذه در زمینه‌های پولی و بانکی مطلع گردد. به عبارت دیگر وجود شفافیت در تصمیمات فوق‌الذکر می‌تواند روند تصمیم‌گیریها را مشخص‌تر کرده و مردم را از مشکلاتی که بانک مرکزی با آن مواجه است آگاه نماید. از سوی دیگر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران پس از دستیابی به استقلال، می‌بایست گذشته از افکار عمومی در مقابل مجلس شورای اسلامی نیز پاسخ‌گوی عملکرد خویش باشد، بدین ترتیب که گزارش‌های خود را به صورت شش

ماهه یا سالانه تقدیم مجلس نماید. در این ارتباط پیشنهاد می‌گردد کمیته‌ای متشکل از اعضای کمیسیون‌های اقتصاد و برنامه و بودجه مجلس مسئول بررسی این امر باشند (همانند تجربه کشور آرژانتین). همان‌گونه که قبلاً ذکر شد، بانک مرکزی اروپا علی‌رغم مستقل بودن، در برابر مجلس اروپا پاسخ‌گوست و بانک مرکزی آمریکا (فدرال رزرو) نیز علاوه بر آن که سالی دوبار به کنگره گزارش می‌دهد اخیراً از سوی کنگره موظف به انتشار صورت جلسات خویش که هر دو یا سه هفته یک‌بار برگزار می‌شود، گردیده است.

۴-۶- وجود هماهنگی میان سیاست‌های پولی و سیاست‌های مالی

چنان‌چه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مستقل گردد طبیعتاً در اتخاذ سیاست‌های پولی آزاد خواهد گردید، لیکن باید توجه داشت که از یک‌سو بانک مرکزی در اتخاذ سیاست‌های پولی باید به برنامه‌های اقتصادی دولت توجه نماید و از سوی دیگر دولت نیز همگام با کاهش دسترسی به منابع بانک مرکزی، سیستم مالی خویش را منظم کرده و همانند برخی از کشورها به سایر منابع مالی که سبب ایجاد بحران در تراز مالی پرداخت‌ها شود متوسل نشود. در این راستا اگر چه استقلال بانک مرکزی بیشتر می‌شود، لیکن مسئولیت آن در قبال پاسخ‌گویی به افکار عمومی نیز به همان نسبت افزایش خواهد یافت.

۵-۶- اتخاذ سیاست‌های پولی مطلوب و ضد تورمی

امروزه بانک‌های مرکزی مستقل، کنترل‌های پولی را از روش‌های مستقیم عمدتاً اداری و آمرانه به روش‌های غیر مستقیم استفاده از اهرم‌های سیاست‌گذاری انتقال داده‌اند و در این رابطه از فواید بسیاری در زمینه دستیابی به اهداف سیاست‌های پولی بهره‌مند گردیده‌اند. به عبارت دیگر تعیین ابزارها و چارچوب سیاست‌گذاری که در زمینه سیاست پولی به کار می‌روند از جمله عوامل عمده استقلال بانک مرکزی محسوب می‌شود. استفاده از ابزارهای غیرمستقیم پولی از یک سو نیازمند وجود بازارهای پول و سرمایه کارآمد و از سوی دیگر نیازمند وجود تعریف روشن از اهداف سیاست پولی و تفویض اختیار از سوی دولت به بانک مرکزی برای تنظیم و

اجرای سیاست‌ها است. در نتیجه بانک مرکزی، سازمان مجری سیاست پولی مستقل خواهد بود. اتخاذ سیاست مالی عقلایی نیز از جمله پیش شرط‌های انجام اصلاحات پولی به شمار می‌رود. امروزه برخی عقیده دارند که باید تنها تورم و تغییرات آن را با میزان استقلال بانک مرکزی مقایسه نمود. زیرا کنترل تورم و ایجاد ثبات در قیمت‌ها اصلی‌ترین وظیفه بانک مرکزی محسوب می‌شود؛ بدین ترتیب هدف اصلی سیاست پولی، تثبیت سطح عمومی قیمت‌ها است که با توجه به کارایی و سلامت سیستم مالی باید صورت گیرد. سیاست‌های مبارزه با تورم چنانچه در فضای ناسالم سیستم مالی و تولیدی کشور صورت پذیرد هزینه سنگین سیاسی و اقتصادی را در بر خواهد داشت. لذا چنانچه بانک مرکزی پس از دستیابی به استقلال، بدون توجه به شرایط اقتصادی داخلی و خارجی، شروع به انجام سیاست‌های ضد تورمی نماید اقتصاد کشور با شرایط بحرانی مواجه خواهد شد. ضمناً باز بودن دروازه‌ها به روی تجارت و جریان ورود سرمایه، از جمله عواملی هستند که به کامل شدن سیاست‌های پولی ضد تورمی کمک می‌کنند. امروزه مسئله جهانی شدن و خصوصاً اثرات سیاسی ادغام سریع اقتصادهای ملی در سراسر جهان از راه تجارت، جریان‌های مالی، انتشار تکنولوژی، شبکه‌های اطلاعاتی و جریان متقاطع فرهنگی، از اهمیت خاصی برخوردار گردیده است. در این ارتباط لازم است مقوله جهانی شدن خصوصاً در مباحث کلان اقتصادی ایران مورد توجه قرار گیرد.

۶-۶- تعریف جدید برای بانک مرکزی، سازمان و تشکیلات و اهداف آن

بانک مرکزی به صورت سازمانی مستقل از قوه مجریه باید مسئول اتخاذ و اعمال سیاست‌های پولی، نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات پولی، کنترل کننده انواع معاملات ارزی و مسئول نظارت بر حسن اجرای قانون پولی و بانکی باشد. بانک مرکزی ایران در سازماندهی جدید، مرکب از یک بانک مرکزی ناشر اسکناس است که می‌تواند بر حسب ضرورت و با توجه به خصایص جمعیتی - اقتصادی مناطق کشور (مثلاً حداکثر پنج منطقه) دارای واحدهای منطقه‌ای باشد. این واحدها، بانک‌های تجاری، بانک‌های تخصصی، مؤسسات مالی، شرکت‌های بیمه و بورس‌های محلی را تحت نظارت خود قرار خواهند داد.

مسئولیت نهایی بانک مرکزی در چارچوب جدید، حفظ ارزش داخلی و خارجی ریال در هماهنگی با هدفهای چهارگانه هر دولت، یعنی ایجاد اشتغال کامل، رشد اقتصادی، ثبات نسبی قیمت‌ها و تعادل در پرداخت‌های خارجی خواهد بود. به این ترتیب بانک مرکزی در چارچوب جدید اهداف محدودتری را دنبال خواهد نمود که با معیار استقلال سازگارتر باشد.

۷- نتیجه‌گیری

امروزه اهمیت و نقش روز افزون بانک مرکزی در اقتصاد داخلی و خارجی کشورها مشخص‌تر شده است و مشاهده می‌شود که همراه با تحول و تکامل اقتصادی و مخصوصاً با افزایش فزاینده نقش پول و ارزش برابری آن‌ها با پول‌های خارجی وظایف بانک مرکزی نیز تکامل قابل توجهی پیدا کرده و دارای نقش تعیین کننده‌ای در اقتصاد است. چنین بانک مرکزی زمانی در اجرای اهداف و وظایف خویش موفق می‌گردد که از استقلال کافی برخوردار بوده و از هرگونه نفوذ و دخالت برکنار باشد.

بررسی دو گروه کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته در زمینه استفاده از معیارهای کمی، نمایانگر آن است که در کشورهایی که دارای بانک مرکزی با استقلال بیشتری هستند، دولت دارای نظم مالی بوده و متکی بر منافع بانک مرکزی نیست، در نتیجه نرخ تورم در این کشورها سیر نزولی طی نموده است.

در کشور ایران نیز، استقلال واقعی بانک مرکزی بدون ایجاد سایر اصلاحات مورد نیاز در بخش عمومی کشور، عملاً امکان‌پذیر نیست و این اصلاحات لازم و ملزوم یکدیگرند. در استقلال بانک مرکزی نکات ذیل باید مد نظر قرار گیرند:

— هدف اصلی از استقلال بانک مرکزی مهار تورم خواهد بود.

— بانک مرکزی باید در انتخاب ابزار سیاست پولی آزاد باشد، لیکن این آزادی با هماهنگی

سیاست‌های مالی و ارزی اتخاذ صورت پذیرد.

-اصلاحات مورد نظر در ترکیب شورای پول و اعتبار باید به صورت چند مرحله‌ای صورت پذیرد.

-انجام اصلاحات صورت گرفته در ساختار بانک مرکزی دستیابی به استقلال را سهل‌تر خواهد نمود.

منابع و مأخذ

- بهرامی، مهناز: (۱۳۸۰) معرفی و ارزیابی معیارهای استقلال بانک مرکزی در راستای اجرای سیاست پولی مستقل برای مهار تورم و تثبیت قیمت‌ها، نشریه روند، شماره ۳۲ و ۳۳.
- قانون بانکی و پولی کشور، مصوب سال ۱۳۳۹.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۴-۸۸).
- قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۴-۷۸).
- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۹-۸۳).
- قانون پولی و بانکی کشور، مصوب سال ۱۳۵۱.
- قانون عملیات بانکی بدون ربا، مصوب سال ۱۳۶۲.
- معدلت، کوروش: (۱۳۷۵) اهمیت اقتصادی استقلال بانک مرکزی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران.

- Alesina A and Lawrence H. Summers, (1993) "**Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some comparative Evidence**", Journal of Money, Credit and Banking, Vol 25.

- Annual Report, IMF, 2002.

- Blinder, S. Alan, (1996) "**Central Banking in a Democracy**", Economic Quarterly, Federal Reserve Bank of Richmond, Volume 82/4, Fall.

- **Detsche Bundesbank Act and statute of the European system of Central Banks**, June 1998.

- Fazio, Antonio, (1990) "**Role and independence of Central Banks**", Presented at the fifth seminar on central Banking, IMF.

– Grill V and D. Masciandaro and G. Tabellini, (1991) **"Political and Monetary Institution and Public Financial Policies in the seventh Industrial Countries" Economic Policy**, Vol.13.

– Guitian, Manuel, ,(1997) **"Banking Soundness: The Other Dimension of Monetary Policy"**, Presented at the seventh seminar on Central Banking, IMF.

– Issing O, (1993) **"Central Bank Independence and Monetary Stability"**, Institute of Economic Affairs, Occasional Paper, No.89.

– **Japan's Financial system**, Global Markets Monthly, Deutsch Bank, 1999

– Kutter N, (2002) **"Monetary Policy Frameworks: The Quest for Discipline flexibility"**, Domestic Research, Federal Reserve Bank of New York.

– **National Bank of Austria**, 1984.

– **Newzealand's New Central Banking legislation**, 1990.

– **Newzealand's old legislation**(Reserve Bank Act)

– Rogoff K, (1986) **"The Optimal Degree of commitment to a Monetary Target"**, Quarterly Journal of Economics.

– Sheng, Andrew, (1990) **"Role of the Central Bank in Banking Crisis"**, **the Evolving Role of Central Banks**, Presented at the Fifth seminar on Central Banking, IMF.

– Swinburn and Castello- Branco, (1990) **"Central Bank Independence and Central Bank Functions, the Evolving Role of Central Banks"**, Presented at the Fifth Seminar on Central Banking, IMF,.

– **The Bank of Japan Law**,(1998).

– **The Bank of Korea Act**,(1998).

– **The Money and Banking Act, Central Bank of Argentina**,(1995).

– **The Money and Banking Act, Central Bank of Brezil**,(1998).

– *The Money and Banking Act, Central Bank of Republic of Turkey*. (1994).

– *The Money and Banking Act*, National Bank of Austria, (1984).