



پژوهشکده پولی و بانکی  
بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

▪ مقاله کاری شماره MBRI 9227 / زمستان ۱۳۹۲

▪ استقلال بانک مرکزی؛ گام نخست در پیشبرد اهداف سیاست‌گذاری پولی

▪ مریم همتی



پژوهشکده پولی و بانکی  
بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

## پژوهشکده پولی و بانکی

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

تهران: میدان آرژانتین، ابتدای بزرگراه آفریقا، روبه‌روی پارکینگ بیهقی، پلاک ۱۰

کدپستی: ۱۵۱۴۹۴۷۱۱۱ صندوق پستی: ۷۹۴۹-۱۵۸۷۵

[www.mbri.ac.ir](http://www.mbri.ac.ir)

- دیدگاه و نظرات ارائه‌شده در این مقاله متعلق به نویسندگان بوده و لزوماً نظر پژوهشکده پولی و بانکی را منعکس نمی‌کند.
- کلیه حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به پژوهشکده پولی و بانکی می‌باشد. استفاده از نتایج این مقاله با ذکر منبع بلامانع است.



## فهرست مطالب

۱	مقدمه	۱
۱	۱. اهمیت و ضرورت استقلال بانک مرکزی	۱
۲	۲. شاخص های سنجش درجه استقلال بانک مرکزی	۲
۳	۳. روند تکاملی استقلال بانک های مرکزی در جهان: شواهد و نتایج	۳
۴	۳-۱. مقایسه درجه استقلال بانک مرکزی در دسته بندی های مختلف کشورها	۴
۴	۳-۲. درجه استقلال بانک های مرکزی در کشورهای نفتی	۴
۵	۴. رابطه استقلال بانک مرکزی و تورم	۵
۶	۵. بررسی درجه استقلال بانک مرکزی ایران	۶
۷	۶. چالش های پیشروی استقلال بانک مرکزی در ایران	۷
۸	۷. پیشنهادهایی برای بهبود استقلال بانک مرکزی در ایران	۸
۳۳	منابع و مآخذ	۳۳





## مقدمه

استقلال بانک مرکزی به این معناست که این نهاد بتواند سیاست‌های پولی و اعتباری را فارغ از هرگونه فشار سیاسی و بر اساس مصالح اقتصادی تنظیم و اجرا نماید و نسبت به نتایج آن پاسخگو باشد. استقلال بانک مرکزی در دو دهه اخیر به عنوان راهکار اصلی کنترل تورم در جهان مطرح شده است. تعداد زیادی از کشورهای جهان در این دوره با بازنگری نقش و کارکرد بانک مرکزی در اقتصاد، تغییرات اساسی در قوانین مربوط به آن اعمال کرده‌اند. در نتیجه این تغییرات میانگین نرخ تورم در بین کشورهای جهان از ۲۷,۸ درصد در سال ۱۹۹۰ به ۳,۹ درصد در سال ۲۰۱۲ کاهش یافته است.<sup>۱</sup> این در حالی است که در قانون پولی و بانکی ایران نه تنها استقلال بانک مرکزی کاملاً مغفول واقع شده بلکه قانون‌گذار با الزام به تحقق چهار هدف بعضاً متناقض با یکدیگر، پیگیری یک دستورکار چند هدفی بدون تعیین اولویت را به بانک مرکزی ایران تکلیف کرده است.

این نوشتار به بررسی استقلال بانک مرکزی می‌پردازد. از این رو در ابتدا درباره چرایی استقلال بانک بحث می‌شود و در ادامه ضمن معرفی مختصر سنجه‌های استقلال، روند جهانی این شاخص و میزان آن در ایران بررسی می‌شود. در نهایت با مروری بر چالش‌های پیش‌رو پیشنهادهایی به منظور افزایش استقلال بانک مرکزی ایران ارائه می‌شود.

## ۱. اهمیت و ضرورت استقلال بانک مرکزی

دولت‌ها عرضه‌کننده کالاهای عمومی‌اند و عرضه هر چه بیشتر و بهتر این کالاها موجب افزایش محبوبیت و اعتبار سیاسی و اجتماعی آن‌ها می‌شود. این نوع کالاها و خدمات در ذات خود قابل فروش به مردم نیستند و بنابراین نمی‌توان هزینه تأمین آن‌ها را از محل فروش داوطلبانه به خریداران تأمین کرد. اخذ مالیات، هرچند عرضه کالاهای عمومی را تأمین مالی می‌کند، موجب نارضایتی و کاهش محبوبیت دولت‌ها نیز می‌شود. در کشورهایی که نظام جمع‌آوری مالیات ضعیف و پایه مالیاتی کوچک باشد، دولت‌ها در تأمین هزینه‌هایشان معمولاً با کسری مواجه می‌شوند. استقراض از بانک مرکزی می‌تواند راه برون‌رفت از معضل تأمین مالی کالاهای عمومی تلقی شود. به هر میزان که سازوکارهای اجرایی مناسب برای ایمن‌سازی ترازنامه بانک مرکزی در قبال عملیات مالی دولت در دسترس نباشد و نیز آگاهی عمومی نسبت به این موضوع وجود نداشته باشد که تأمین مالی هزینه‌های دولت از طریق استقراض از بانک مرکزی، نوعی مالیات است - که به آن مالیات تورمی اطلاق می‌شود - این وسوسه در دولت‌ها تقویت می‌شود که برای ارائه خدمات بیشتر و بهتر از این مسیر میان‌بر عبور کنند و تلاشی در جهت تحقق انضباط مالی و محدود

۱- به نقل از درگاه IMF



کردن هزینه‌های دولت به درآمد مالیاتی انجام ندهند. روش تأمین مالی هزینه‌های دولت با استفاده از حق‌الضرب منجر به افزایش حجم پول و افزایش سطح عمومی قیمت‌ها می‌شود. در اقتصادهای نفتی به دلیل برخورداری دولت‌ها از درآمدهای نفتی، انگیزه دولت برای عدم وضع مالیات بیشتر و تأمین مالی ارائه خدمات دولتی از طریق توسل به مالیات تورمی بیشتر است. در نتیجه وجود یک بانک مرکزی مستقل در این کشورها می‌تواند از بروز مالیات تورمی ممانعت به عمل آورد.

از سویی دیگر، با تغییر دولت‌ها و رؤسای بانک مرکزی، اهداف و خط‌مشی‌های اتخاذ شده در تدوین و اجرای سیاست‌های پولی نیز ممکن است دستخوش تغییر شده و در نتیجه استمرار و سازگاری سیاست‌های پولی از بین برود. تغییرات پیاپی سیاست‌ها، قوانین، دستورالعمل‌ها و ضوابط باعث می‌شود تا کارگزاران اقتصادی - به خصوص سرمایه‌گذاران - نتوانند چشم‌انداز دقیقی از وضعیت آتی اقتصاد کشور داشته باشند. نتیجه اجتناب‌ناپذیر این امر کاهش سرمایه‌گذاری و تولید و گسترش مبادلات سفته‌بازی است.

بانک‌های مرکزی مستقل قادرند سیاست‌های مناسب‌تری نسبت به بانک‌های مرکزی غیرمستقل تنظیم و اجرا کنند. وقتی که بانک مرکزی از نفوذ و فشارهای سیاسی مصون باشد با اعمال سیاست‌های پولی مناسب، می‌تواند تورم را مهار کند؛ از کسری بودجه تاثیر نپذیرد و نرخ بهره را به تعادل نزدیک‌تر کند. این در حالی است که تبدیل شدن سیاست پولی به ابزاری برای تأمین خواسته‌های دولت‌ها در کنار برهم زدن تعادل بخش پولی اقتصاد می‌تواند به بخش حقیقی نیز آسیب رسانده و موجب نوسانات اقتصادی شود.

## ۲. شاخص‌های سنجش درجه استقلال بانک مرکزی

شاخص‌های متفاوتی جهت محاسبه درجه استقلال بانک مرکزی وجود دارد<sup>۱</sup> که هر یک از آن‌ها بر حوزه‌های متفاوتی از استقلال تمرکز یافته‌اند. از میان تمامی شاخص‌های معرفی شده در ادبیات، دو شاخص معرفی شده توسط گریلی، ماسکیاندارو و تابلینی<sup>۲</sup> (۱۹۹۱) و کوکرمین، وب و نیاپتی<sup>۳</sup> (۱۹۹۲) از جامعیت بیشتری برخوردارند و در اکثر مطالعات از این شاخص‌ها برای مقایسه درجه استقلال استفاده شده است. در ادامه مختصری راجع به این دو شاخص توضیح داده می‌شود.

**شاخص گریلی، ماسکیاندارو و تابلینی (GMT):** این شاخص، استقلال بانک مرکزی را به دو جزء استقلال سیاسی و اقتصادی تقسیم می‌کند. استقلال سیاسی توسط عواملی از قبیل نحوه نصب رئیس و اعضای هیئت مدیره بانک مرکزی، دوره تصدی منصوبان و میزان مسئولیت بانک مرکزی برای دستیابی به هدف ثبات قیمت تعیین می‌شود. به عبارت دیگر، استقلال سیاسی نشان‌دهنده آن است که تا چه حد به بانک مرکزی اجازه داده می‌شود تا بر هدف اصلی‌اش بدون مداخله مقامات سیاسی پافشاری کند. استقلال اقتصادی به میزان توانایی بانک مرکزی در تعیین و استفاده از ابزارهای سیاست‌گذاری پولی (شامل عواملی مانند کنترل میزان اعتبارات بانک مرکزی به دولت، نرخ بهره وام‌ها و نرخ تنزیل) بدون دخالت دولت وابسته است. این بعد از استقلال، گاهی استقلال ابزاری نیز نامیده می‌شود.

۱- از جمله این شاخص‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

Bade and Parkin (1982); Grilli, Masciandaro, and Tabellini (1991); Cukierman, Webb, and Neyapti (1992), Alesina and Summers (1993); Debelle and Fischer (1994); Jacome (2001); Gutierrez (2003).

۲- Grilli, Masciandaro and Tabellini

۳- Cukierman et. al



### شاخص استقلال کوکرمین، وب و نیاپتی (CWN): در این شاخص، استقلال بانک مرکزی در دو مولفه قانونی<sup>۱</sup> و واقعی<sup>۲</sup>

بررسی می‌شود. استقلال بانک مرکزی از منظر قانونی به آزادی، انعطاف‌پذیری و اختیار عملی اطلاق می‌شود که قانون برای بانک مرکزی قائل شده است. این شاخص، خود به چهار جزء اصلی تقسیم می‌شود: (۱) عزل و نصب و دوره تصدی رئیس بانک مرکزی، (۲) تدوین سیاست‌های پولی، (۳) اهداف، (۴) محدودیت‌های اعطای وام به دولت. این چهار جزء بر اساس ۱۶ متغیر مختلف قانونی ساخته شده‌اند که هر متغیر بین صفر (کمترین درجه استقلال) و یک (بیشترین درجه استقلال) رتبه‌بندی می‌شود. در نهایت میانگین این ۱۶ متغیر به عنوان شاخص مولفه قانونی محاسبه می‌شود. کوکرمین برای تعیین درجه استقلال، شاخص دیگری به عنوان شاخص واقعی معرفی کرده که به جای قانون مبتنی بر عملکرد بانک مرکزی است، زیرا در برخی از کشورهای در حال توسعه مشاهده شده است که حتی اگر قوانین بانک مرکزی کاملاً آشکار باشد، ممکن است این قانون در عمل به دقت اجرا نشود.

### ۳. روند تکاملی استقلال بانک‌های مرکزی در جهان: شواهد و نتایج

بانک‌داری مرکزی در سراسر جهان موجی از تغییرات را تجربه کرده است. در مقایسه با سه دهه گذشته درجه استقلال در بانک‌های مرکزی جهان و در تمام گروه‌های درآمدی (اقتصادهای توسعه‌یافته، نوظهور و درحال توسعه) به طور قابل ملاحظه‌ای افزایش یافته است. بر اساس مطالعه‌ای در خصوص بررسی روند جهانی تکامل حاکمیت بانک مرکزی، در سال ۲۰۰۳ برای هر دو گروه از کشورها، جهش قابل توجهی به سمت استقلال بیشتر بانک‌های مرکزی در مقایسه با دهه ۸۰ دیده می‌شود (بر اساس جدول ۱ تعداد کشورهای با درجه استقلال بانک مرکزی پایین‌تر متناظر با ارقام کم‌تر از ۰,۴ - کاهش یافته است). این جهش برای اقتصادهای نوظهور و کشورهای در حال توسعه در مقایسه با کشورهای توسعه‌یافته چشمگیرتر بوده است. با وجود این که در دهه ۸۰ تعداد بانک‌های مرکزی با شاخص استقلال بالاتر از ۰,۶ (که دلالت بر استقلال بالای بانک مرکزی دارد) در گروه اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه صفر بوده، در سال ۲۰۰۳ از ۷۰ کشور مورد بررسی در این گروه درآمدی، ۳۳ کشور دارای درجه استقلال بالایی بوده‌اند.

جدول ۱- توزیع فراوانی استقلال بانک‌های مرکزی طی زمان (بر اساس شاخص کوکرمین)

تمامی کشورها		کشورهای پیشرفته		اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه		شاخص استقلال*
۲۰۰۳	۱۹۸۰-۸۹	۲۰۰۳	۱۹۸۰-۸۹	۲۰۰۳	۱۹۸۰-۸۹	
۱	۶	۱	۲	۰	۴	کمتر از ۰,۲
۱۳	۳۹	۷	۱۱	۶	۲۸	بین ۰,۲ و ۰,۴
۳۴	۲۴	۳	۵	۳۱	۱۹	بین ۰,۴ و ۰,۶
۲۰	۳	۲	۳	۱۸	۰	بین ۰,۶ و ۰,۸
۲۸	۰	۱۳	۰	۱۵	۰	بیشتر از ۰,۸
۹۶	۷۲	۲۶	۲۱	۷۰	۵۱	تعداد کشورهای مورد بررسی

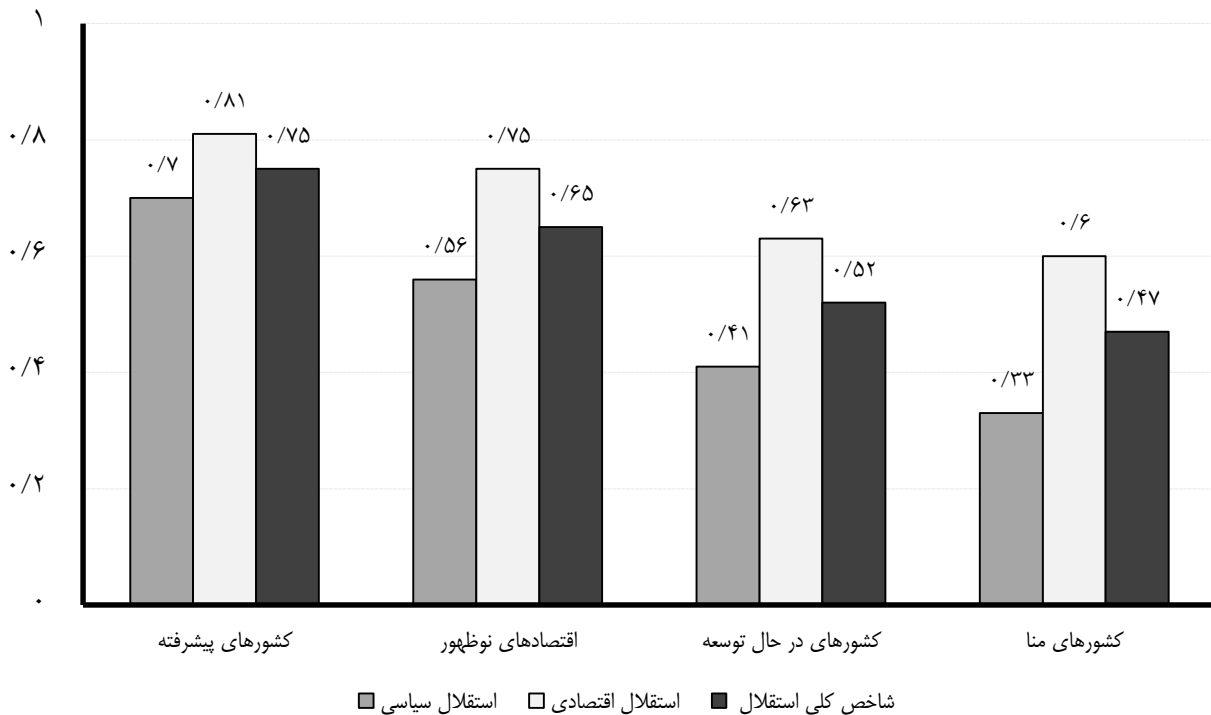
\* مقدار شاخص بین صفر و یک است. هرچه این عدد به یک نزدیک‌تر باشد به منزله استقلال بیشتر است. در جدول فوق به منظور مقایسه بهتر، مقدار این شاخص به ۵ بازه در فاصله صفر تا یک تقسیم شده است.  
منبع: کرو و میدی<sup>۳</sup> (۲۰۰۷)



### ۳-۱. مقایسه درجه استقلال بانک مرکزی در دسته بندی های مختلف کشورها

بر اساس مطالعه آرنون و همکاران (۲۰۰۷)، به طور متوسط در سال ۲۰۰۳ بانک‌های مرکزی در کشورهای توسعه‌یافته، نسبت به اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه از درجه استقلال بالاتری برخوردار بوده‌اند. در این بررسی، کشورهای عضو منطقه منا با میانگین ۰,۴۷ در این دسته‌بندی از کشورها، در رتبه آخر قرار گرفته‌اند؛ در حالی که بر اساس این مطالعه، شاخص استقلال سیاسی، اقتصادی و کل (GMT) برای ایران در سال مذکور به ترتیب ۰,۲۵، ۰,۱۳ و ۰,۱۳ گزارش شده است. بنابراین در مقایسه با متوسط درجه استقلال در کشورهای در حال توسعه و همچنین کشورهای عضو منطقه منا نیز ایران از جایگاه مطلوبی برخوردار نیست.

نمودار ۱- مقایسه درجه استقلال در دسته بندی‌های مختلف کشورها در سال ۲۰۰۳ (بر اساس شاخص GMT)



منبع: داده‌های شاخص استقلال بانک مرکزی، آرنون، لارنس، سگالوتو و سامر (۲۰۰۷)

### ۳-۲. درجه استقلال بانک های مرکزی در کشورهای نفتی

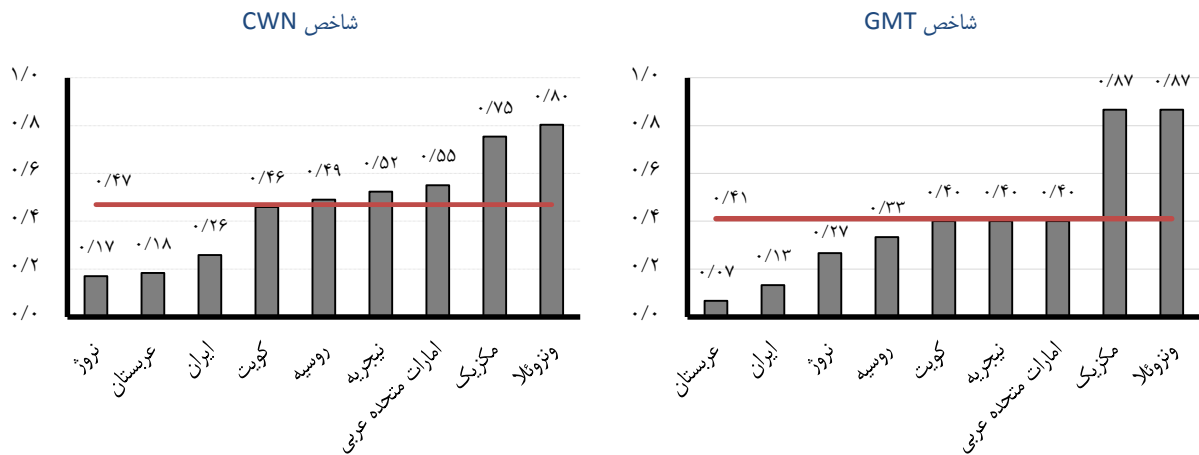
شاید این مسئله به ذهن خطور نماید که در کشورهای صادرکننده نفت به دلیل سیلان درآمدهای ارزی به اقتصاد، بانک‌های مرکزی از درجه استقلال پایینی برخوردار باشند. به همین دلیل بررسی میانگین شاخص استقلال اقتصادهای نفتی و مقایسه درجه استقلال بانک مرکزی در این کشورها با یکدیگر مفید به نظر می‌رسد. بر اساس مطالعه جبل عاملی (۲۰۰۹)، میانگین شاخص





استقلال در نه کشور نفتی (بر اساس دو شاخص GMT و CWN) کمتر از ۰,۵ برآورد شده است (مقادیر ۰,۴۷ و ۰,۴۱ به ترتیب برای شاخص CWN و GMT)؛ در حالی که بانک‌های مرکزی ونزوئلا و مکزیک به نسبت سایر کشورهای صادرکننده نفت از درجه استقلال بالاتری برخوردار هستند. مقایسه دو نمودار صفحه بعد نشان می‌دهد رتبه‌بندی کشورها تقریباً در دو شاخص GMT و CWN مشابه است. بر اساس دو شاخص استقلال، در میان ۹ کشور نفتی، ایران مقام هفتم و هشتم را دارد و با میانگین درجه استقلال در میان این کشورها اختلاف بسیار زیادی دارد.

نمودار ۲- مقایسه درجه استقلال در گزیده ای از کشورهای صادرکننده نفت (در دوره ۲۰۰۷-۱۹۹۷)



منبع: داده‌های مربوط به شاخص‌های استقلال در کشورهای نفتی، جبل عاملی (۲۰۰۹)

#### ۴. رابطه استقلال بانک مرکزی و تورم

حال این سوال مطرح می‌شود که علت افزایش درجه استقلال بانک‌های مرکزی در جهان چه بوده است. یکی از دلایل عمده این روند آن است که از آن جا که اکثر کشورهای جهان در دهه ۷۰ میلادی، تورم‌های دو رقمی را تجربه کردند، توجه بانک‌های مرکزی به اثرات منفی نرخ‌های تورم بالا در اقتصاد و ضرورت برقراری ثبات قیمت‌ها معطوف شد. پیشرفت‌های نظری دهه ۸۰ در زمینه استقلال بانک مرکزی و اوج‌گیری آن در دهه ۹۰ منجر به آن شد که در قرن حاضر، به جز چند کشور معدود، متوسط تورم به طور چشمگیری کاهش یابد (متوسط تورم جهانی در سال ۲۰۱۲ معادل ۳,۹ درصد بوده است). مطالعات انجام شده در مورد کشورهای مختلف، بیانگر آن است که همبستگی منفی میان نرخ تورم و میزان استقلال بانک مرکزی برقرار است؛ به این معنی که هر چه استقلال بانک مرکزی بیشتر باشد نرخ تورم به طور متوسط کمتر است. لذا می‌توان یک عامل مهم توضیح دهنده کاهش قابل توجه نرخ تورم در سطح جهان را مستقل‌تر شدن بانک‌های مرکزی دانست.

ژاکومه و وازکوئز<sup>۱</sup> (۲۰۰۸)، با بررسی اثر استقلال بانک مرکزی بر تورم ۲۴ کشور آمریکای لاتین و کارائیب در دوره ۱۹۸۵ تا ۲۰۰۲ دریافتند رابطه منفی میان استقلال بانک مرکزی - صرف نظر از تعاریف و اندازه‌های متفاوت از شاخص استقلال بانک

۱- Jacome and Vazquez



مرکزی- و تورم وجود دارد. شواهد تجربی نشان می‌دهد در کشورهای آمریکای لاتین گسترش استقلال قانونی بانک‌های مرکزی - به همراه سیاست‌های کلانی که در این زمینه به کارگرفته شده- باعث کاهش تورم از میانگین سه رقمی در دهه ۱۹۹۰ به میانگین یک رقمی در سال‌های اخیر شده است.

تجربه دیگر در فائق آمدن بر تورم‌های بالا با تأکید بر تقویت استقلال بانک مرکزی اقتصاد ترکیه است. بانک مرکزی ترکیه که تا قبل از اصلاح ساختاری و اتخاذ چارچوب هدف‌گذاری تورم در سال ۲۰۰۱ از درجه استقلال پایینی برخوردار بود، در حال حاضر با رتبه ۲۹ در میان ۸۹ کشور مورد بررسی (طبق مطالعه دینسر و ایچنگرین<sup>۱</sup>، ۲۰۱۳) از موقعیت خوبی در میان کشورها از لحاظ سطح استقلال بانک مرکزی برخوردار است. حرکت به سمت استقلال بیشتر بانک مرکزی باعث گردیده تا اقتصاد این کشور در سال‌های اخیر نرخ تورم پایینی را تجربه کند.

افزایش استقلال بانک مرکزی علاوه بر کنترل تورم، می‌تواند بر عملکرد حوزه‌های دیگر اقتصاد نیز اثرگذار باشد. جعفری صمیمی و احمدی (۱۳۸۱) با بررسی رابطه میان درجه استقلال بانک مرکزی (شاخص قانونی) و عملکرد اقتصاد کلان در ۴۵ کشور در حال توسعه (از جمله ایران) در فاصله سال‌های ۱۹۹۰-۱۹۹۸، نشان دادند بانک مرکزی مستقل می‌تواند ضمن کاهش نرخ تورم و کسری بودجه در اقتصاد، از آثار نامطلوب ناشی از مالیات تورمی بکاهد و به افزایش تولید و رشد اقتصادی در کشورهای در حال توسعه کمک کند.

## ۵. بررسی درجه استقلال بانک مرکزی ایران

در جدول ۲ خلاصه‌ای از نتایج مربوط به برآوردهای مختلف از شاخص‌های استقلال بانک مرکزی ایران آورده شده است.

جدول ۲- نتایج برخی از برآوردهای شاخص استقلال برای بانک مرکزی ایران

مطالعه	دوره مورد بررسی	حیطه بررسی	شاخص استقلال	ایران	متوسط کشورهای مورد بررسی
تقی پور و موسوی آزاد کسمائی (۱۳۸۵)	۱۹۹۰-۲۰۰۰	۵۶ کشور در حال توسعه	شاخص استقلال قانونی	۰,۲۵	-
			نرخ تعویض رئیس بانک مرکزی <sup>۲</sup>	۰,۲	۰,۳۱
			شاخص استقلال واقعی	۰,۵۴	-
جعفری صمیمی و احمدی (۱۳۸۱)	۱۳۶۰-۱۳۷۸	۴۵ کشور در حال توسعه	شاخص استقلال قانونی	۰,۲۲	۰,۳۵
			نرخ تعویض رئیس بانک مرکزی	۰,۳۸	۰,۲۹
جبل عاملی (۲۰۰۹)	۱۹۹۷-۲۰۰۷	۹ کشور صادرکننده نفت	شاخص استقلال قانونی	۰,۲۵۹	۰,۴۷
			شاخص استقلال سیاسی	۰,۱۲۵	۰,۳۲
			شاخص استقلال اقتصادی	۰,۱۴۳	۰,۵۲
			شاخص کل	۰,۱۳۴	۰,۴۱

1- Dincer and Eichengreen

۲- از این شاخص به عنوان تقریبی از شاخص استقلال واقعی استفاده می‌شود.

۳- اعداد مربوط به این شاخص به یک نرمالیزه شده‌اند.



میزان شاخص استقلال قانونی برآورد شده برای اقتصاد ایران که در هر سه مطالعه کمتر از ۰,۲۶ بوده است، بیانگر پایین بودن درجه استقلال قانونی بانک مرکزی است. همچنین بر اساس محاسبات صورت گرفته طی دوره های مختلف شاخص استقلال قانونی بانک مرکزی ایران در این سال ها تفاوت چندانی نکرده است. بالاتر بودن شاخص استقلال واقعی (۰,۵۴) از شاخص قانونی شاید بیانگر این امر باشد که در عمل تمایل مقامات پولی و مالی کشور به استقلال بانک مرکزی بیشتر است. از سویی دیگر شاخص استقلال محاسبه شده از روش پیشنهادی گریلی و همکاران نشان دهنده درجه پایین استقلال بانک مرکزی -در مقایسه با شاخص کوکرم- است. در مجموع، برآوردهای مختلف از شاخص های استقلال برای بانک مرکزی ایران حکایت از سلطه قابل توجه دولت بر سیاست گذاری پولی و استقلال پایین بانک مرکزی دارد.

## ۶. چالش های پیشروی استقلال بانک مرکزی در ایران

- **محدودیت ابزار سیاست پولی:** در ایران حتی اگر بانک مرکزی به لحاظ قانونی مستقل شود، به دلیل فقدان ابزارهای مکفی کنترل حجم پول، همچنان از نظر عملیاتی امکان اجرای سیاست های پولی را به میزان لازم ندارد. در ایران استفاده از بسیاری از ابزارهای سیاست پولی متعارف، به دلیل اجرای مقررات بانکداری بدون ربا امکان پذیر نیست.
- **قابلیت کنترل ابزار سیاست پولی:** قابلیت کنترل ابزار سیاست پولی از چالش های سیاست گذاری پولی در ایران است. نرخ تغییرات پایه پولی که در عمل ابزار اصلی سیاست پولی در ایران است بسیار پرنوسان بوده و این نوسانات به بی ثباتی نقدینگی می افزاید. طی سه دهه گذشته دو عامل عمده رشد پایه پولی یعنی خالص دارایی های ارزی بانک مرکزی و خالص بدهی دولت به بانک مرکزی به شدت از حجم درآمدهای ارزی بخش نفت و گاز و عملکرد بودجه ای دولت متأثر بوده اند. در سال های اخیر تغییرات در بدهی بانک ها به بانک مرکزی نیز از منابع مهم تغییرات در پایه پولی بوده است. بانک مرکزی عملاً ابزاری غیر از تغییر در تراز مالی خود و کنترل مستقیم برخی از اجزای پایه پولی برای کنترل هدف میانی خود نداشته و ندارد. هر چند که تصور می شود بانک مرکزی کنترل بیشتری بر جزء بدهی بانک ها به بانک مرکزی داشته باشد، اما فعالیت های شبه مالی دولت بر کمیت این متغیر در سال های اخیر نقش تعیین کننده داشته است.
- **سلطه مالی:** ساختار فعلی روابط دولت و بانک مرکزی ایران را می توان در عبارت "سلطه مالی" معرفی نمود. تأمین مالی بخش عمده ای از مخارج دولت از مسیر فروش درآمدهای ارزی حاصل از نفت به بانک مرکزی و استقرار از بانک مرکزی، موجبات سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی را فراهم کرده است. در این حوزه تأمین مالی کسری تراز یارانه های نقدی معضلی است که از سال ۹۰ بر ابعاد این مشکل افزوده است. علاوه بر سلطه مستقیم مالی، عملیات شبه مالی دولت از مسیر نظام بانکی مانند خطوط اعتباری مسکن مهر و تأمین مالی طرح بنگاه های زودبازده نیز از دیگر عوامل مهم سلطه دولت بر بانک مرکزی است.
- **بودجه های متکی به درآمدهای نفتی:** درآمدهای نفتی یکی از مهم ترین منابع تأمین مالی دولت در کشور است که با توجه به بی ثباتی بالای قیمت، تولید و صادرات نفت، یکی از مهم ترین عوامل بی انضباط مالی دولت است. غالباً تحت این شرایط بانک مرکزی اختیار کافی در استفاده از ابزار خود برای کنترل تورم ندارد و هدف کنترل تورم حاشیه ای



می‌شود. بنابراین، انضباط مالی (داشتن یک نظام مالی-بودجه‌ای پایدار) شرط لازم برای تدوین سیاست‌های منضبط و معتبر پولی است.

## ۷. پیشنهادهایی برای بهبود استقلال بانک مرکزی در ایران

در آخر، پیشنهادهای زیر را می‌توان برای بهبود استقلال بانک مرکزی در ایران ارائه نمود:

- **قانونمند کردن محدوده مجاز رشد ارقام پایه پولی:** در قدم نخست، تنظیم رابطه بین دولت و بانک مرکزی به لحاظ اختیار بانک مرکزی در کنترل پایه پولی از اهمیت بسیار برخوردار است. در این رابطه ضروری است بر روی نرخ رشد پایه پولی هدف‌گذاری شده و این هدف همراه با تعیین درصدی از قابلیت تغییر، به صورت تعهد بیرونی بانک مرکزی اعلام شود. شفاف کردن تعهد بانک مرکزی در مورد محدوده مجاز رشد ارقام پایه پولی، مقدمه حرکت به سمت استقلال عملیاتی خواهد بود.
- **قاعده‌مندی سیاست مالی:** تا زمانی که سیاست مالی در کشور منضبط و قاعده‌مند نگردد، تأمین انضباط پولی اگرچه غیرممکن، بسیار سخت خواهد بود. بر این اساس قاعده‌مندی سیاست مالی یکی از مهم‌ترین گام‌ها به منظور اصلاح ساختار روابط دولت و بانک مرکزی است. از مهم‌ترین محورهای قاعده‌مندی سیاست مالی، الزام دولت به محدود نمودن کسری بودجه و بدهی است. تعیین سقف برای نسبت کسری بودجه (یا بدهی دولت) به تولید ناخالص داخلی، لنگر کردن هزینه‌های دولت در افق میان‌مدت (۳ تا ۵ سال) و الزام دولت به رعایت آن می‌تواند تا حد بالایی به تأمین انضباط مالی دولت و به تبع آن انضباط پولی بیانجامد.
- **اعلام هدف واحد برای بانک مرکزی:** تعدد اهداف موجب کاهش مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی بانک مرکزی در قبال تورم می‌شود. در حال حاضر طبق قانون پولی و بانکی دامنه تعهدات بانک مرکزی بسیار وسیع است و عملاً بانک مرکزی در موارد بسیاری می‌بایست پاسخ‌گو باشد. عدم توانایی بانک مرکزی در پاسخ‌گویی به دامنه وسیعی از تعهدات، باعث شده تا میزان مقبولیت بانک مرکزی کاهش یابد. تعیین یک هدف اصلی، مدیریت بانک را قادر می‌سازد تا به طور موثرتری عملکرد بانک را کنترل کند. در این راستا و به منظور ایجاد تحول در سیاست‌گذاری پولی، توصیه می‌شود هدف نهایی بانک مرکزی تنها برقراری ثبات قیمت‌ها باشد. کلید اصلی نائل آمدن به این هدف در بلندمدت، ایجاد بسترهای قانونی جهت استقلال عملی بانک مرکزی است.
- **تقویت استقلال بانک مرکزی از منظر حقوقی:** اگرچه تقویت استقلال بانک مرکزی از منظر حقوقی، ضامن رفع سلطه مالی نیست، اما قطعاً یک گام ضروری و مهم در این راستا است. بر این اساس اصلاح قوانین نحوه تعیین، عزل و مدت انتخاب رئیس کل بانک مرکزی و اعضای هیئت عامل آن یکی از مهم‌ترین اصلاحات ساختاری در سیاست‌گذاری بانک مرکزی است که بایستی در دستور کار قرار گیرد.
- **اصلاح ساختار شورای پول و اعتبار:** اعضای شورای پول و اعتبار که بخش‌ها و منافع متفاوتی را نسبت به سیاست‌گذار پولی نمایندگی می‌کنند. سیاست‌های مناسب از دید این افراد لزوماً با نظرات بدنه کارشناسی بانک مرکزی یکسان نیست و به کرات تفاوت‌هایی در رویکرد آن‌ها به مباحث سیاست پولی مشاهده شده است. این فقدان هم‌نظری در



رویکرد اعضای شورای پول و اعتبار به سیاست پولی باعث گردیده تا در موارد مکرری بدنه کارشناسی بانک مرکزی نتواند تایید شورا در مورد اتخاذ سیاست‌های مناسب را در زمان موثر کسب کند و در نتیجه اقتصاد از این ناحیه محتمل زیان‌هایی شده است. بدیهی است ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار از حیث دولتی بودن اعضا نیز می‌تواند در افزایش میزان سلطه سیاست‌های مالی بر سیاست‌گذاری‌های پولی اثرگذار باشد. در این راستا تغییر ترکیب این شورا به نحوی که سهم مدیران ارشد بانک مرکزی و متخصصان پولی و بانکی از شورا افزایش یابد، می‌تواند تا حد زیادی در اعتلای استقلال عملیاتی بانک مرکزی مثمر ثمر باشد.

- **ایجاد استقلال در به‌کارگیری ابزارها:** برای اجرای مؤثر سیاست پولی، سیاست‌گذار نیاز به ابزار کارآمد و اختیارات مکفی برای انجام مأموریت‌های خود دارد. از جمله این اختیارات، انتخاب ابزار سیاست پولی است. برای تنظیم سیاست‌های پولی و واکنش به تغییر وضعیت اقتصاد و شوک‌های واقع شده، بانک مرکزی نیازمند ابزارهای مناسب و همچنین قابلیت کنترل بر این ابزارها است. هر قدر کنترل بانک مرکزی بر ابزارهای سیاست پولی بیشتر باشد، احتمال دسترسی به هدف غایی (ثبات قیمت‌ها) برای سیاست‌گذار بیشتر است. به این منظور لازم است بانک مرکزی در به‌کارگیری ابزارهای پولی نظیر نرخ رشد حجم پول یا نرخ بهره، مستقل شود و عدم دخالت دولت یا نهادهای دیگر در اجرای سیاست‌ها و به‌کارگیری ابزارها در قوانین آورده شود.

در مجموع، برای تضمین عدم استفاده بانک مرکزی از تکنولوژی تأمین مالی دولت از طریق تورم، لازم است دولت و بانک مرکزی در اتاق شیشه‌ای کار کنند، به گونه‌ای که هر نوع تصمیم و داد و ستد آن‌ها در معرض رویت مردم باشد. همچنین، بایستی این آگاهی در میان سیاست‌مداران ایجاد گردد که استقلال بانک مرکزی **بازی برد - برد** حاکمیت اقتصادی است.

با توجه به وضعیت اقتصادی ایران، استقلال بانک مرکزی به منظور بهبود شرایط و بالاخص کنترل نرخ تورم شرط لازم است ولی کافی نیست. در حال حاضر یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی سیاست‌گذاری پولی در کشور، فقدان دیپلماسی و سیاست ارتباطی شفاف جهت برقراری ارتباط موثر میان بانک مرکزی و فعالان اقتصادی است. به منظور ایجاد یک نقطه چرخش در سیاست‌گذاری پولی، بهتر است بانک مرکزی به صورت بسیار شفاف اهداف غایی (کنترل نرخ تورم) و میانی (کنترل نقدینگی) را به تمامی عاملان اقتصادی اعلام نماید و تضمین‌های لازم برای پی‌گیری و تأمین این اهداف را بدهد. در این راستا مسئله بسیار مهم حفظ و تقویت اعتبار بانک مرکزی در منظر فعالان اقتصادی است. بانک مرکزی باید صرفاً به اعلام اهداف و برنامه‌هایی بپردازد که قادر به تحقق آن‌ها در عرصه عمل باشد؛ چرا که اعلام اهداف و برنامه‌هایی که در نهایت بانک مرکزی قادر به تحقق آن‌ها نشود، حاصلی جز کاهش اعتبار بانک مرکزی در منظر فعالان اقتصادی نخواهد داشت.





## منابع و مآخذ

### - فارسی

- تقی پور، انوشیروان و افسانه موسوی آزاد کسمائی، (۱۳۸۳)، بررسی رابطه بین تورم و استقلال بانک مرکزی در ایران، مجله برنامه و بودجه، شماره ۸۵، صفحات ۹۳-۵۹.
- جعفری صمیمی، احمد و احمدی، نوشین، (۱۳۸۱)، استقلال بانک مرکزی و عملکرد اقتصاد کلان در کشورهای در حال توسعه (از جمله ایران): یک تحلیل تجربی (۱۹۹۰-۱۹۹۸)، فصلنامه پژوهشنامه علوم اقتصادی، شماره ۴، صفحات ۱۳۲-۱۱۳.
- عزیزنژاد، صمد، (۱۳۸۹). پیشنهادهای قانونی در خصوص استقلال بانک مرکزی، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره ۹۵۳۴.

### - انگلیسی

- Arnone, M., Bernard J. Laurens, Jean-François Segalotto, and Martin Sommer, (2007). Central Bank Autonomy: Lessons from Global Trends, *IMF Working Paper*, WP/07/88.
- Crowe, C. and Ellen E. Meade, (2007). The Evolution of Central Bank Governance around the World, *Journal of Economic Perspectives*, 21, No. 4, 69-90.
- Cukierman, A., Webb, S. B., Neyapti, B., (1992). Measuring the Independence of Central Bank and its Effect on Policy Outcomes, *World Bank Economic Review*; 6; 353-398.
- Dincer, N. and Barry Eichengreen, (2013). Central Bank Transparency and Independence: Updates and
- Grilli, V., Masciandaro, D., Tabellini, G., (1991). Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries, *Economic Policy*; 6; 341-392.
- Jabal Ameli, P., (2009). Central Bank Independence and Effects of Oil Price on Monetary Policy, <http://www.addegem-asso.fr/docs/PapersDMM2009/3.pdf>
- Jácome, L., Vázquez, F., (2008). Is there any link between legal central bank independence and inflation? Evidence from Latin America and the Caribbean, *European Journal of Political Economy*, 24, 788-801.
- New Measures, BOK working papers, No. 2013-21.







گزارش‌های پژوهشی منتشرشده در سال ۱۳۹۲

عنوان	کد	نویسنده (نویسندگان)	کلیدواژه‌ها
تأثیر نوسانات متغیرهای کلان اقتصادی بر مطالبات غیرجاری بخش بانکی؛ رهیافت اقتصادسنجی	MBRI9226	حامد عادل نیک	
اثرات پویای حجم کل بدهی‌ها بر بخش واقعی اقتصاد ایران (۱۳۶۰-۱۳۹۰) و ارزیابی آن به عنوان سازوکار هشداردهنده وقوع بحران مالی	MBRI9225	احمدعلی رضایی	
ارزیابی عملکرد بانک‌ها در سبد دارایی، بدهی، سود و زیان در سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۹۲	MBRI9224	اعظم احمدیان	
تحلیل سهم از بازار بانک‌ها (۱۳۹۰-۱۳۹۱)	MBRI9223	اعظم احمدیان	
ارزیابی شاخص‌های سلامت بانکی، در بانک‌های ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۱)	MBRI9222	اعظم احمدیان	
تجربه بانک‌های توسعه‌ای در بحران اقتصادی جهان و تحولات پس‌انداز و سرمایه‌گذاری در اقتصاد جهانی	MBRI9221	لیلا محرابی	بانک‌های توسعه‌ای، بانک جهانی، بحران اقتصادی، پس‌انداز و سرمایه‌گذاری
وضعیت آماری مؤسسات مالی اسلامی برتر در جهان (با تأکید بر نقش بانک‌های ایرانی)	MBRI9220	وهاب قلیچ، لیلا محرابی	مؤسسات مالی اسلامی، بانکداری اسلامی، ایران
پایداری تورم و عوامل مؤثر بر آن در اقتصاد ایران	MBRI9219	حجت تقی‌لو	تورم، پایداری تورم، عوامل مؤثر بر پایداری تورم
تهیه و تدوین آمارهای پولی و مالی بر اساس دستورالعمل صندوق بین‌المللی پول	MBRI9218	ابوالفضل اکرمی	
مالیات تورمی در ترازوی عدالت	MBRI9217	دکتر محمداسماعیل توسلی و هاب قلیچ	عدالت، پول، مالیات تورمی، اقتصاد اسلامی
مدیریت ثروت اسلامی	MBRI9216	رسول خوانساری، رضا یارمحمدی	مالی اسلامی، مدیریت ثروت اسلامی، فرایند مدیریت ثروت
بررسی دیدگاه‌های فقهی پیرامون مسئله جبران کاهش ارزش پول	MBRI9215	فرشته ملاکریمی	
تحلیل عاملی نسبت‌های مالی بنگاه‌های صنعتی پذیرفته‌شده در بورس اوراق بهادار تهران	MBRI9214	ماندانا طاهری فرهاد نیلی	
صکوک کوتاه‌مدت و کاربردهای آن در بانکداری و مالی اسلامی	MBRI9213	رسول خوانساری حسین میسمی لیلا محرابی	صکوک کوتاه‌مدت، ربا، سود، سپرده‌گذاران، بانکداری و مالی اسلامی
جعبه ابزار پیش‌بینی تورم در اقتصاد ایران	MBRI9212	سیدمهدی برکچیان سعید بیات هومن کرمی	
محاسبه سود قطعی سپرده‌گذاران در بانکداری بدون ربا	MBRI9211	حسین میسمی	ربا، سپرده‌گذاران، سود قطعی، حسابداری، بانکداری و مالی اسلامی



گزارش‌های پژوهشی منتشرشده در سال ۱۳۹۲

کلیدواژه‌ها	نویسنده (نویسندگان)	کد	عنوان
	اعظم احمدیان	MBRI9210	ارزیابی عملکرد صنعت بانکداری در ایران (مقایسه سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰)
	حمید قنبری	MBRI9209	نگاهی به چارچوب قانونی، نهادی و نظارتی ورشکستگی بانک
منابع بانک، مصارف بانک، مدیریت دارایی و بدهی، تأمین مالی تولید	اعظم احمدیان	MBRI9208	تحلیل شاخص‌های عملکرد شبکه بانکی در تأمین مالی تولید
منطقه بهینه پولی، سازمان همکاری اقتصادی (اگو)، اقتصاد منطقه‌ای، همگرایی اقتصادی و پولی	مصعب عبدالهی آرانی	MBRI9207	بسترهای تشکیل منطقه بهینه پولی بین کشورهای سازمان همکاری اقتصادی (اگو)
نظارت شرعی، مقررات احتیاطی، مؤسسات مالی اسلامی، ربا، بانک اسلامی	حسین میسمی	MBRI9206	حاکمیت شرکتی، نظارت و مقررات احتیاطی در مؤسسات مالی اسلامی: گزارش پنجمین روز مدرسه زمستانه بانکداری اسلامی
حسابداری، حسابرسی، استانداردهای حسابداری، مؤسسات مالی اسلامی، بانکداری اسلامی	وهاب قلیچ	MBRI9205	استانداردهای حسابداری و حسابرسی در مؤسسات مالی اسلامی: گزارش چهارمین روز مدرسه زمستانه بانکداری اسلامی
دارایی، بدهی، بانکداری بدون ربا، اصول شریعت، ایران	لیلا محرابی	MBRI9204	مدیریت دارایی و بدهی در بانک‌های اسلامی: گزارش سومین روز مدرسه زمستانه بانکداری اسلامی
ریسک، مدیریت ریسک، تأمین مالی اسلامی، اصول شرعی، ربا	رسول خوانساری	MBRI9203	مدیریت ریسک در بانک‌های اسلامی: گزارش دومین روز مدرسه زمستانه بانکداری اسلامی
تأمین مالی اسلامی، اصول شرعی، قواعد فقه، ربا، غرر	فرشته ملاکریمی	MBRI9202	اصول و مقررات شرعی در معاملات و تأمین مالی: گزارش اولین روز مدرسه زمستانه بانکداری اسلامی
تورم، ربا، مالیه تورمی، دولت اسلامی، بانکداری و مالی اسلامی	حسین میسمی	MBRI9201	تورم و جبران کاهش ارزش پول از دیدگاه اسلامی: گزارش هفتمین جلسه نقد پژوهش‌های بانکداری و مالی اسلامی



گزارش‌های پژوهشی منتشرشده در سال ۱۳۹۱

کلیدواژه‌ها	نویسنده (نویسندگان)	کد	عنوان
ربا، مالیه تورمی، پولی کردن، کسری بودجه، دولت اسلامی، بانکداری و مالی اسلامی	حسین میسمی	MBRI9111	پولی کردن کسری بودجه از منظر اقتصاد اسلامی: گزارش ششمین جلسه نقد پژوهش‌های بانکداری و مالی اسلامی
	فرشته ملاکریمی	MBRI9110	مجموعه روایات ربا (بخش اول)
وثایق بانکی، رهن، دین، قبض	فرشته ملاکریمی	MBRI9109	بررسی فقهی و حقوقی وثایق بانکی
استفاده از خدمات مالی، خصوصیات اقتصادی - اجتماعی خانوارهای شهری، مدل پروبیت	فرهاد نیلی و مرضیه اسفندیاری	MBRI9108	عوامل مؤثر بر استفاده خانوارهای شهری از انواع خدمات مالی
مدیریت ریسک نقدینگی، رهنمود، بحران مالی، سیستم مالی	زهره خوشنود	MBRI9107	ضرورت معرفی رهنمود جدیدی در مدیریت ریسک نقدینگی با توجه به تحولات سیستم مالی در ایران
مالزی، بانکداری اسلامی، ابزارهای مالی، عملکرد مالی	لیلا محرابی	MBRI9106	ساختار بانکداری اسلامی در کشورهای اسلامی: نمونه موردی کشور مالزی
ربا، بهره، سود، سرمایه، بانکداری و مالی اسلامی	حسین میسمی	MBRI9105	مفهوم‌شناسی ربا و بهره
تورق، ابزار مالی، تجهیز و تخصیص منابع بانکی، فقه اسلامی	وهاب قلیچ	MBRI9104	تورق چیست؟
اقتصاد اسلامی، بحران مالی	لیلا محرابی	MBRI9103	چشم‌انداز اقتصاد اسلامی بر بحران مالی جهانی
بانکداری اسلامی، کشورهای منطقه MENA، عملکرد، تأمین مالی اسلامی	لیلا محرابی	MBRI9102	وضعیت بانکداری اسلامی در کشورهای منطقه MENA
حوزه یورو، بحران یورو، دلایل بحران، آینده حوزه یورو	ایلناز ابراهیمی	MBRI9101	بحران یورو؛ ریشه‌های پیدایش و سناریوهای آینده

برای دریافت فایل گزارش‌های منتشرشده به وبسایت <http://www.mbri.ac.ir>، منوی پژوهش مراجعه فرمایید.