Archive of SID

بانکداری مرکزی
الزامات خودمختاری، پاسخگویی و راهبری
(بخش اول ـ چهارچوب مفهومی)[1]

دکتر منیره معتمدی*



تونی لیبک[2]، اقتصاددان ارشد بخش پولی و مالی[3] صندوق بین‌المللی پول[4] و خودمختاری[5] کلید واژه نظریه‌های نوین وی در خصوص استقلال بانک مرکزی است. از این دیدگاه ارتقای کارآیی عملکرد بانک‌های مرکزی، مستلزم تفویض اختیارات قانونی به آنها می‌باشد؛ اختیاراتی که با توجه به اهداف، وظایف و مسئولیت‌های بانک مرکزی تعیین شده است و با میزان پاسخگویی، نظارت و تضمین‌های قانونی مرتبط، تناسب دارد. این نوشته تلخیصی از نظریه‌های لیبک در خصوص الزامات قانونی خودمختاری بانک مرکزی می‌باشد.[6]

۱. مقدمه

هدف اصلی حاکمیت، حداکثرسازی درآمد و ثروت پایدار و توزیع مناسب رفاه عمومی است و دستیابی به رشد اقتصادی بادوام مستلزم ثبات قیمت‌ها می‌باشد. از آنجا که تورم در ابتدا یک پدیده پولی است، تنها سیاست پولی با اعتبار می‌تواند تورم را با کمترین هزینه کاهش دهد و این هدف

* عضو هیئت علمی پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی ج. ا. ا. .

www.SID.ir

Archive of SID

طراحی قوانین مناسب برای بانک مرکزی و پیش‌بینی مواد اساسی آن، اعتبار سیاست پولی را تضمین می‌کند. تأکید و تصدیق انواع خودمختاری بانک مرکزی در قانون، دستیابی به هدف ثبات قیمت‌ها و رشد بادوام اقتصادی را تسهیل می‌سازد

با «خودمختاری» بانک مرکزی و تفویض اختیارات قانونی به آن میسر می‌شود. بانک مرکزی خودمختار باید اطلاعات درست، به موقع، شفاف و قابل‌اتکا را در اختیار عموم مردم قرار دهد. همچنین برای جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت خودمختاری بانک مرکزی، باید چگونگی تحقیق و تفحص و یا «پاسخگویی»[۷] این بانک در قانون پیش‌بینی شود. خودمختاری، پاسخگویی و «راهبری»[۸] بانک مرکزی به‌خصوص برای کشورهایی با نهادهای سیاسی ضعیف بسیار سودمند است. این نوشته، مفاهیم مقدماتی در خصوص خودمختاری، پاسخگویی و راهبری بانک مرکزی را با توجه به اولویت در اهداف، وظایف و مسئولیت‌ها تشریح و ارزیابی می‌نماید و بر الزامات قانونی «خودمختاری» تأکید می‌کند.

۲. اهمیت خودمختاری بانک مرکزی

صندوق بین‌المللی پول از خودمختاری، پاسخگویی و راهبری بانک‌های مرکزی به منظور تسهیل در دستیابی به هدف ثبات قیمت‌ها و رشد بادوام اقتصادی حمایت می‌کند. در نوشته‌ها واژه خودمختاری به تکرار معادل با «عدم وابستگی» یا «استقلال»[۹] به کار می‌رود. خودمختاری مستلزم تفویض آزادی عملیاتی به بانک مرکزی است، در حالی که عدم وابستگی یا استقلال تنها بر فقدان قیود نهادی یا سازمانی دلالت دارد.

بانک مرکزی خودمختار، اهداف اولویت‌دار و به وضوح تعریف شده دارد و اختیار و صلاحیت کافی در دستیابی به این اهداف را نیز دارا می‌باشد. خودمختاری قانونی، ضامن اعتبار بانک مرکزی است و پاسخگویی در قبال اختیارات تفویض شده را تسهیل می‌سازد. در گذشته تمرکز بیشتر بر پاسخگویی، شفافیت و نظارت خوب بانک مرکزی بوده است، اما در حال حاضر ایده خودمختاری بانک مرکزی، ایده‌ای غالب می‌باشد.

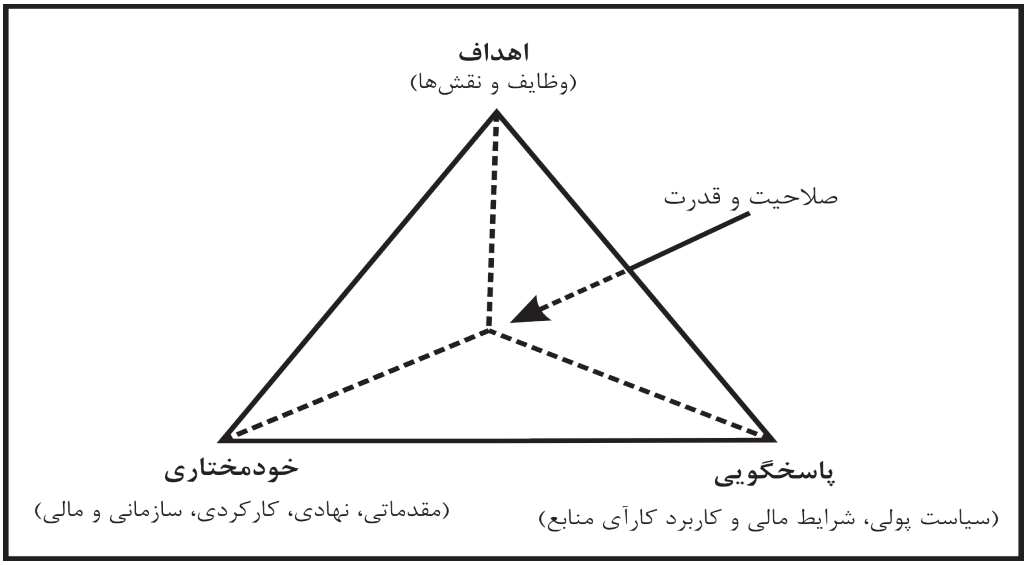
هر دو هدف ثبات قیمت‌ها و سلامت سیستم مالی برای دستیابی به رشد اقتصادی پایدار مهم می‌باشند. تورم در رشد اقتصادی بادوام، وقفه ایجاد می‌کند و اثربخشی سازوکار قیمت برای تخصیص منابع کمیاب را مخدوش می‌سازد. از آنجا که دولت اهداف کوتاه‌مدت بسیاری از جمله انتخاب مجدد دارد، چنانچه حق امتیاز سیاستگذاری پولی به دولت واگذار شود، معتبر نخواهد بود. تفویض مرجعیت سیاست پولی به بانک مرکزی خودمختار و پاسخگو با اهداف تصریح شده، اعتبار آن را بالا می‌برد. در زمینه تثبیت مالی و سیستم پرداخت‌های کارا نیز، بانک مرکزی خودمختار می‌تواند اثرات مخرب و عوارض اختلال در این سیستم را کاهش دهد. بنابراین اگر چه وجود یک چهارچوب قانونی برای پاسخگویی و خودمختاری حقوقی بانک مرکزی، دستیابی به رشد بادوام را تسهیل می‌سازد، اما همچنان مسیر طی شده عملی آن در دنیا در بوته آزمایش است.

در برخی کشورها بانک مرکزی تنها نهاد پرقدرت جهت مقاومت در برابر دخالت‌های دولت است. اهمیت این مسئله، مستلزم سازگاری بین اهداف، صلاحیت، خودمختاری و پاسخگویی در قبال اختیارات تفویض شده به بانک مرکزی می‌باشد و لازم است این موارد در قانون رعایت شوند.

www.SID.ir

Archive of SID

نمودار ۱ـ سازگاری قانونی اهداف، صلاحیت‌ها، خودمختاری و پاسخگویی بانک مرکزی



مأخذ: Lybek ,T. and J. Morris (2004)

۳. انواع خودمختاری بانک مرکزی

- خودمختاری در هدف اصلی (کلی)[۱۰]: این نوع خودمختاری به مفهوم تفویض اختیار به بانک مرکزی به عنوان مقام سیاستگذار پولی و رژیم ارزی و به طور کلی انتخاب هدف اصلی از میان چندین هدف رقیب است و در قانون بانک مرکزی تصریح می‌شود. این نوع خودمختاری، محدوده وسیع‌تری از اختیارات را به بانک مرکزی تفویض می‌کند. مثال بارز این نوع خودمختاری مورد فدرال رزرو آمریکا است که حق انتخاب دو هدف اشتغال کامل و ثبات قیمت‌ها را از میان اهداف رقیب دارا می‌باشد.
- خودمختاری در هدف خاص (جزئی) [۱۱] : این نوع خودمختاری به مفهوم دادن اختیار به بانک مرکزی به عنوان نهاد یا مقام سیاستگذار پولی و انتخاب رژیم ارزی خاص در راستای هدف اصلی می‌باشد. خودمختاری در هدف خاص نیز در قانون به روشنی تصریح می‌شود. مثال آن اساسنامه بانک مرکزی اروپا می‌باشد که در راستای هدف کلی ثبات قیمت‌ها، انتخاب هدف خاص به بانک مرکزی اروپا محول شده است.
- خودمختاری ابزاری[۱۲]: این نوع خودمختاری مربوط به توافق‌های بین بانک مرکزی و دولت است که در قانون پیش‌بینی نشده است. اگر دولت یا مجلس قانون‌گذار، سیاست پولی یا هدف خاصی را انتخاب کند، با توجه به رژیم ارزی، اختیار انتخاب ابزار سیاستگذاری به بانک مرکزی داده می‌شود (مانند بانک مرکزی نیوزلند) و یا قرارداد، توافق یا ترتیباتی بین دولت و بانک مرکزی می‌باشد که در قانون پیش‌بینی نشده است (مانند کانادا و نروژ). به طور معمول هر هیئت پولی[۱۳] نیز درجاتی از خودمختاری ابزاری را دارا است، مگر آنکه بانک مرکزی ابزار سیاستگذاری یک هیئت پولی به شکلی خاص (مانند لنگر پولی) را تعیین کند.
- خودمختاری محدود یا فقدان آن[۱۴]: این نوع خودمختاری بدین معنا است که بانک مرکزی تقریباً عامل دولت می‌باشد و دولت سیاست‌ها (اهداف اصلی و خاص) را تعیین می‌کند. مثال بارز این حالت، اقتصادهایی با برنامه‌ریزی متمرکز و همچنین برخی کشورهای در حال توسعه می‌باشد.

www.SID.ir

Archive of SID



بانک‌های مرکزی با خودمختاری محدود نسبت به کارگزار دولت بودن که تحت عنوان خودمختاری کاهنده[۱۵] طبقه‌بندی شده است، اختیارات وسیع‌تری دارند و درجاتی از خودمختاری در هدف کلی و خاص و خودمختاری ابزاری را دارا می‌باشند. طبقه‌بندی فوق به نوع کارگزاری در سیاست نرخ ارز و درجه خودمختاری بانک مرکزی نیز حساس می‌باشد.

به طور کلی خودمختاری در هدف کلی و هدف خاص درجات بالایی از اختیارات بانک مرکزی را نشان می‌دهد. همچنین این سؤال مطرح است که چرا بانکداران مرکزی که با انتخاب عموم گمارده نمی‌شوند، اختیار تصمیم‌گیری در بده ـ بستان کوتاه‌مدت بین تورم ـ بیکاری را دارند. خودمختاری ابزاری، بدین معنا است که در حقیقت کابینه یا مجلس قانون‌گذار هدف اصلی و خاص را با توافق بانک مرکزی انتخاب می‌کند اما این بانک مرکزی است که صلاحیت کارگزاری سیاست پولی را با استفاده از ابزار مناسب دارا می‌باشد. بنابراین ریسک دخالت دولت در سیاستگذاری پولی به واسطه خودمختاری تا حد زیادی کاهش می‌یابد، هرچند این ریسک به طور کامل حذف نمی‌شود. با توجه به اینکه ثبات قیمت هدف مهم سیاست پولی است، دلیل اصلی تفویض خودمختاری در هدف خاص آن است که بانکداران مرکزی متخصص، برای کاهش انحراف تولید از سطح بالقوه آن، از مجموعه اطلاعات بهترین بهره‌برداری را می‌کنند.

در یک طبقه‌بندی از قوانین بانک‌های مرکزی بررسی شده در دنیا و بر اساس انواع خودمختاری ذکر شده، بیش از نصف کشورهای مورد بررسی خودمختاری در هدف کلی و هدف خاص را به بانک مرکزی اعطا کرده‌اند و بیشتر آنها خودمختاری در هدف خاص را تجربه نموده‌اند. بانک‌های مرکزی در بیش از نیمی از کشورهای با درآمد متوسط و پایین، به دلیل تثبیت نرخ ارز خودمختاری ابزاری دارند. همچنین بررسی‌ها نشان می‌دهند که بیشتر کشورهای با درآمد پایین و متوسط، بانک‌های مرکزی با خودمختاری کاهنده دارند[۱۶].

۴. اهداف و وظایف تصریح شده بانک مرکزی

تصریح یک هدف مشخص برای بانک مرکزی و تفویض اختیار به آن و پاسخگویی در قبال نتایج سیاست‌ها و شرایط منتج از آن مبنای درستی را ایجاد می‌کند، در حالی که داشتن اهداف متعدد اثربخشی سیاستگذاری بانک مرکزی را مخدوش و پاسخگویی را سست می‌کند و هماهنگی سیاست‌های اقتصادی با دولت را پیچیده می‌سازد.

۱ـ۴. سیاستگذاری پولی و اهداف کلان اقتصادی

در رابطه با هدف اصلی بانک مرکزی (ثبات قیمت‌های داخلی)، توانایی سیاست پولی در دستیابی به هدف کنترل تورم در میان‌مدت و دسترسی به تولید بالا قطعیت بیشتری دارد، اما اثرات قابل پیش‌بینی دائمی بر تولید و اشتغال مورد تردید است. بنابراین اگر سایر اهداف از ثبات قیمت‌ها حمایت نکنند، می‌توانند اعتبار سیاست پولی را با مخدوش ساختن شفافیت و وضوح سیاستگذاری

www.SID.ir

Archive of SID

تضعیف نمایند. در برخی از اقتصادهای کوچک باز، ثبات قیمت به واسطه ثابت‌سازی نرخ ارز بهتر دنبال می‌شود. این بدان معنا است که اقتصاد و لنگر ارزی از شوک‌های برونزا متأثر می‌شوند و در شرایط مقتضی تعهد ضمنی جهت تعدیلات بخش واقعی وجود دارد.

۲ـ۴. سیستم مالی و اهداف خرد اقتصادی

دو هدف ثبات قیمت و سلامت سیستم مالی حداقل در دوره بلندمدت سازگار می‌باشند. همان‌طور که سیاست‌های پولی ناکارا می‌تواند منجر به تورم و تزلزل سیستم مالی شود، بحران سیستم مالی نیز منجر به بحران سیستماتیک شده و به سیاست پولی و بالطبع به هدف ثبات قیمت اصابت خواهد کرد. با توجه به اهمیت سیستم مالی، هدف اصلی بانک مرکزی باید سلامت این سیستم باشد و در موارد زیر قوانین، نقش بانک مرکزی را به وضوح تصریح می‌نمایند:

قوانین بانک مرکزی باید اهداف آن را به روشنی تصریح و اولویت‌بندی نماید، اختیار و اقتدار سیاستگذار پولی و خودمختاری لازم جهت دسترسی به این اهداف را به بانک مرکزی تفویض نماید و به طور همزمان امکان تحقیق و تفحص را نیز میسر سازد

- قرض‌دهنده نهایی: بانک‌های مرکزی باید از بانک‌های با نقدینگی ناکافی اما قادر به پرداخت دیون[۱۷] حمایت نمایند. این کار باید در قبال اخذ وثیقه مشخص از جمله تضمین‌های دولتی انجام شود.
- سیستم پرداخت‌ها: طراحی سیستم پرداخت‌های کارا به منظور کاهش ریسک سیستماتیک و درستنمایی در ایفای نقش مطلوب بانک مرکزی به عنوان قرض‌دهنده نهایی، بسیار اهمیت دارد. به این منظور بانک مرکزی باید اختیار سرپرستی و نظارت بر مقتضیات کلیدی سیستم پرداخت‌ها را دارا باشد.
- نظارت عالیه بانکی: سیاستگذاری پولی و نظارت بانکی تضادهایی بالقوه برای بانک مرکزی ایجاد می‌کنند. در حالی که بانک مرکزی مشکلات ساختاری سیستم مالی را ردیابی می‌کند، ممکن است یا سیاست پولی را قربانی پیگیری حل این مشکلات نماید و یا اختلال در کارکرد نظارت بانکی ایجاد شود. این دلایل و ادغام‌های رو به رشد در خدمات مالی، دلایل خوبی جهت تفویض مسئولیت نظارت محتاطانه به بانک مرکزی و یا یک سازمان تخصصی خودمختار می‌باشند. اگر به دلیل وجود فشارهای سیاسی، بانک مرکزی خودمختار و مسئول نظارت عالیه بانکی ملزم به اعطای مجوز به بانک‌های ضعیف‌تر و عدم اتخاذ قواعد احتیاطی برای برخی بانک‌ها (به خصوص بانک‌هایی با مالکیت دولتی) گردد، در این شرایط خودمختاری بانک مرکزی بیش از پیش به سیاست پولی لطمه می‌زند.

۵. صلاحیت و اختیارات بانک مرکزی

- سیاست پولی: بانک مرکزی باید از صلاحیت و قدرت کافی برای پی‌ریزی و اجرای اهداف و اختیارات تفویض شده به آن، با توجه به قیود تصریح شده برخوردار بوده و همچنین قادر به کنترل ترازنامه خود به منظور تأثیرگذاری در وضعیت نقدینگی سیستم بانکی و ثبات قیمت‌ها باشد. چنانچه سیستم مالی توسعه نیافته است، بانک مرکزی باید به ابزارهای مستقیم پولی توسل جوید تا از اثرات نامطلوب بیرونی که تخصیص اعتبار را متأثر می‌سازند، مصون بماند.
- اعتبار به دولت: ممنوعیت تأمین مالی مستقیم دولت توسط بانک مرکزی، امکان تفکیک

www.SID.ir

Archive of SID

بین اهداف بانک مرکزی، صلاحیت‌ها و اختیارات، درجه خودمختاری و میزان پاسخگویی آن در قوانین بانک مرکزی باید سازگاری وجود داشته باشد. ناسازگاری‌ها نه تنها اعتبار سیاست پولی را مخدوش می‌سازد بلکه اطمینان به چهارچوب قانونی را نیز به مخاطره می‌اندازد

سیاست پولی و مالی (بودجه‌ای) و اعطای اختیارات بیشتر به بانک مرکزی را فراهم می‌سازد. تجربه کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد در حالی که سیاست پولی به طور ضمنی محدودیت‌هایی بر این نوع تأمین مالی اعمال می‌کند اما بانک مرکزی بدون این ممنوعیت‌های قانونی، در دستیابی به ثبات قیمت‌ها با دشواری‌های اساسی مواجه است. این ممنوعیت‌ها بانک مرکزی را از فشارهای دولتی مصون می‌دارد. بانک مرکزی می‌تواند به دولت به شکل غیرمستقیم، از طریق خرید اوراق بهادار دولتی در بازار ثانوی و به واسطه عملیات بازار باز وام بدهد. بنابراین با تأکید بر اولویت اجرای سیاست پولی در قانون، فعالیت‌های بالقوه شبه بودجه‌ای برای بانک مرکزی باید غیرمجاز اعلام گردد.

- سیاست نرخ ارز: رژیم‌های ارزی در سیر تاریخی معمولاً به وسیله دولت‌ها تعیین شده است و بانک‌های مرکزی در تعیین آن نقشی نداشتند. در قوانین جدیدتر به طور معمول تعیین نرخ ارز در رایزنی با دولت و تحت سیاست تعیین شده به بانک مرکزی واگذار می‌شود (خودمختاری ابزاری). از آنجا که سیاست‌های پولی و ارزی به خصوص در کشورهایی با پول قابل تبدیل و تحرک آزاد سرمایه به طور اجتناب‌ناپذیری مرتبط هستند، در عمل و به ویژه در کوتاه‌مدت عوامل بسیاری تحت تأثیر عملیات دولت، نرخ ارز واقعی را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

اغلب اظهار می‌شود که بانک مرکزی باید به تنهایی متصدی نرخ ارز باشد؛ زیرا نرخ ارز به سادگی تعادل نسبی عرضه و تقاضای پول را منعکس می‌سازد. اما این نگرش توهم کوتاه‌مدت پولی و انعطاف‌ناپذیری قیمت‌ها را نادیده می‌انگارد. همچنین این حقیقت که نرخ ارز واقعی به واسطه مجموعه سیاست‌های دولت متأثر می‌شود، مغفول می‌ماند. بنابراین موضوع بسیار مهم در قوانین بانک مرکزی این است که ابزار هماهنگی بین سازوکارهای متضاد و پیچیده در رفتار دولت و بانک مرکزی پیش‌بینی گردد.

۶. نظارت بانک مرکزی

نظارت خوب بانک مرکزی تنها در صورتی قابل دستیابی است که عاملین و کارگزاران آن افرادی واجد صلاحیت، توانایی و امانت‌داری بالا و دارای تمایل برای پذیرش مسئولیت‌های خطیر باشند. از آنجا که عملکرد تحت تأثیر انگیزه‌هایی است که بعضاً منجر به تغییر ترجیحات و اولویت‌ها از مسئولیت‌های خطیر به انگیزه‌های شخصی می‌شود، در نظارت عالیه بانک‌های مرکزی، تعیین فرآیندها و تفویض اختیارات به واسطه تضمین‌های مناسب بسیار اهمیت دارد.

۱ـ۶. ساختار هیئت نظارت و مدیریت بانک مرکزی

با توجه به الزامات نظارت خوب، توجه به ساختار، اندازه و ترکیب هیئت نظارت و مدیریت در قانون بانک مرکزی بسیار اهمیت دارد. اگر چه لزوم خودمختاری و پاسخگویی بانک مرکزی در رویه‌های برتر با اجماع پذیرفته شده است، در مورد ساختار، اندازه و ترکیب مطلوب بدنه نظارتی و مدیریتی آن توافق کمتری وجود دارد.

www.SID.ir

Archive of SID

این مهم مستلزم تصریح شرایط و الزامات بدنه نظارتی در قانون بانک مرکزی می‌باشد. قانون بانک مرکزی باید ساختار نظارت را به گونه‌ای تعریف نماید که ریسک اثرات ناخواسته و فشارهای دولت در ایفای نقش آن محدود شود. بسته به میزان اختیارات تفویض شده به بانک مرکزی، پنج مورد نقش متمایز برای بدنه نظارتی قابل ذکر است:

- تصمیم‌سازی سیاستی یا سیاستگذاری، خودمختاری در هدف کلی و هدف خاص؛
- مشورت و رایزنی تصمیم‌سازان بانک مرکزی با دولت، در شرایطی که خودمختاری تفویض شده به بانک مرکزی چشم‌انداز مطمئنی را تضمین نکند؛
- تصمیم‌سازی در چگونگی اجرای سیاست؛
- اجرای تصمیم‌های تحت مدیریت هیئت مدیره یا یک رئیس کل؛
- نظارت بر عملکرد سیاست و تصمیم‌های اجرایی، شرایط مالی بانک مرکزی و بهره‌برداری از منابع بانکی.

۲ـ۶. ترکیب بدنه نظارتی

در برخی کشورها همه وظایف و مسئولیت‌های نظارتی بر عهده یک هیئت بوده و رئیس کل مسئول عملیات روزانه می‌باشد. در تعدادی از کشورها این وظایف بر عهده چندین هیئت از جمله هیئت سیاستی، سرپرستی و ممیزی است و رئیس کل به عنوان مدیر اجرایی می‌باشد. همچنین جهت تضمین خودمختاری و استقلال سیاسی بانک مرکزی در نظارت، ملاحظات زیر نیز باید مورد توجه قرار گیرند:

لحاظ شرایط ملی، در تدارک چهارچوب قانونی برای بانک مرکزی خودمختار، بسیار اهمیت دارد و کپی‌برداری صرف از قوانین سایر کشورها با توجه به بحران‌های ایجاد شده مطلوب نمی‌باشد

- رئیس کل، معاونین و اعضای هیئت امنا می‌بایست صلاحیت‌های لازم، شامل کمالات اخلاقی و تجارب مرتبط را دارا باشند، تعداد اعضای دولتی در این ترکیب در اقلیت و بدون حق رأی بوده و تنها در تبادل اطلاعات سهیم باشند. همچنین اعضای دارای مسئولیت‌های نظارتی ترجیحاً اعضای بیرونی باشند تا از «خودنظارتی» در مدیریت بانک مرکزی اجتناب شود.
- معرفی و انتصاب رئیس کل و اعضای هیئت امنا در صورت امکان، توسط بخش‌های مجزای دولت انجام شود تا توازن نسبی برقرار گردد.
- با توجه به اهمیت انتخاب اعضا، دوره انتصاب اعضای هیئت امنای بانک مرکزی باید بلندتر از دوره انتخابات دولتی باشد. همچنین دوره‌های انتصاب باید متناوب بوده و متضمن تسهیل در پاسخگویی باشد.
- ابلاغ احکام یا دستورهای دولتی به بانک مرکزی و یا به اعضای دولتی بدنه تصمیم‌ساز هیئت نظارت، به طور ضمنی ممنوع شود؛ زیرا آنها تنها مسئول اجرای وظایف محوله در چهارچوب قانون می‌باشند.
- عزل رئیس کل تنها در صورت تخطی از الزامات و وظایف مرتبط و یا سوءمدیریت میسر باشد. جهت کنترل هیئت امنا و بسته به شرایط خاص کشوری، یک محکمه بی‌طرف یا دیوان عالی کشور با مجوز قانون‌گذار بر آن نظارت کند. سایر اعضای هیئت نیز از عزل‌های خودسرانه مصون باشند. این مصونیت‌ها به ویژه در مورد رئیس کل باید به طور دقیق و به سختی اجرا شود.

www.SID.ir

Archive of SID

چهارچوب قانونی می‌بایست ایمنی ایفای نقش و حسن نیت برای اعضای بدنه نظارتی و ستادی بانک مرکزی را با توسل به پرداخت حقوق مکفی فراهم سازد. این مسئله به ویژه در مورد کارکنان اجرایی در نظارت بانکی و مرتبط با سیستم پرداخت‌ها بسیار مهم می‌باشد.

۳ـ۶. هماهنگی با فرآیندهای تصمیم‌سازی ناسازگار

به طور کل هر چند بانک مرکزی خودمختار باشد، در برخی شرایط لازم است با دولت همراه و هماهنگ شود. این مهم با تصریح وظایف و اولویت‌های قانونی تضمین می‌شود، بدین صورت که بانک مرکزی باید بدون لطمه به اهداف اصلی و سلامت سیستم مالی، از سیاست‌های اقتصادی کلی دولت حمایت نماید. همچنین چهارچوب قانونی باید فرآیندهایی را طراحی و تدارک نماید تا تضادهای بالقوه بانک مرکزی با دولت حل شود.

همچنین حق دولت در رد نمودن نظر بانک مرکزی مادامی که به طور شفاف عمل می‌کند، باید به عنوان یک دریچه اطمینان محفوظ باشد. اما چنانچه این حق به تناوب استفاده گردد، هدف از تفویض خودمختاری به بانک مرکزی مخدوش و موجبات خلق تورم فراهم می‌شود. بنابراین بانکداری مرکزی نوین چنین حقی را برای دولت بسیار محدود ساخته و خودمختاری حقوقی و قانونی بانک مرکزی را به وضوح تصریح و تضمین می‌کند.

به عنوان مثال اگر دولت مسئول رژیم ارزی بوده و نرخ ارز را تثبیت کند، چنانچه ذخایر بین‌المللی به زیر حد آستانه مورد نظر بانک مرکزی (جهت تضمین جریان هموار دادوستدهای بین‌المللی) کاهش یابد، بانک مرکزی باید موظف شود به دولت توصیه‌های لازم را نماید و چنانچه دولت عکس‌العمل مناسب نشان ندهد، بانک مرکزی باید شفاف عمل کند و سیاست خود را به طور کلی تعدیل و اصلاح نماید. در این شرایط بانک مرکزی باید به طور شفاف اعلام کند که به دلایل خارج از کنترل، موقتاً نمی‌تواند مسئول ثبات قیمت‌ها باشد.

۷. خودمختاری مالی

اگرچه کسب سود برای بانک مرکزی به دلیل تأثیرگذاری در ثبات قیمت‌ها فی‌نفسه یک هدف نمی‌باشد، ممانعت از اثرات غیرمستقیم و ناخواسته دولت و یا ضررهای قابل توجه ناشی از تخلیه سرمایه بانک مرکزی، مستلزم یکپارچگی مالی بانک مرکزی است. بانک مرکزی می‌بایست دارای سرمایه اولیه مجاز و ذخایر انباشتی کلی باشد تا سرمایه کافی برای پوشش ریسک داشته باشد. اینکه در عمل میزان مطلوب این سرمایه چگونه تعیین می‌شود، مورد بحث است. از این رو برای اینکه ضررها، سرمایه اولیه بانک مرکزی را تخلیه نکنند و بانک مرکزی به لحاظ اقتصادی به دولت وابسته نگردد، قانون باید دولت را ملزم به سرمایه‌گذاری مجدد در بانک مرکزی



www.SID.ir

Archive of SID

نماید. جریان مداوم تخلیه سرمایه بانک مرکزی عمدتاً ناشی از اعطای اعتبار مستقیم به دولت و در نتیجه سیاست‌های دولت و فشار بر بانک مرکزی واقع می‌شود. بنابراین دولت باید به طور خودکار ملزم به سرمایه‌گذاری مجدد در بانک مرکزی شود. بدین منظور بایستی برآوردهای درستی از مخارج ارائه گردد تا چشم‌انداز اطمینان‌بخشی جهت پاسخگویی مالی برای بانک مرکزی ایجاد شود.

۸. پاسخگویی بانک مرکزی

وقتی حاکمیت به بانک مرکزی، خودمختاری اعطا می‌کند قانون، بانک مرکزی را ملزم به پاسخگویی در قبال تحقیق و تفحص جهت هرگونه استفاده ناکارا از منابع می‌نماید. این الزام به پاسخگویی باید تضمین نماید که یک بانک مرکزی خودمختار از حق عاملیت تفویض شده‌اش به طور کارا و اثربخش در جهت دستیابی به هدف اصلی خود مانند ثبات قیمت‌ها استفاده می‌کند و منابع خود را به طور مقتصد مدیریت می‌نماید.

یک بانک مرکزی خودمختار در نهایت مسئول پاسخگویی به عموم است. هرچند که به طور مستقیم ملزم به پاسخگویی به حوزه‌های اجرایی و قانون‌گذاری باشد. در قوانین بانکداری مرکزی، بسته به ساختار دولت، مشخص می‌شود که کدام بازوی بانک مرکزی به طور رسمی نهاد پاسخگو می‌باشد.

۱ـ۸. شفافیت

- **شفافیت در سیاستگذاری پولی**

به منظور تسهیل در بررسی عملکرد بانک مرکزی، قانون باید بانک مرکزی را ملزم نماید تا حداقل یکبار در سال، اعلامیه سیاستی خود و گزارش سالانه عملکرد سیاست پولی و سایر عملیات را منتشر کند. در حال حاضر قوانین بسیاری از کشورها، بانک مرکزی را ملزم می‌کند که اعلامیه سیاست پولی در دوره‌های شش ماهه را ارائه نماید. همچنین تعدادی از بانک‌های مرکزی حتی با تناوب‌های بیشتری در طی سال گزارش‌ها و تحلیل‌های سیاست پولی خود را منتشر می‌کنند. این اطلاعات متناوب از سیاست پولی بانک مرکزی، دخالت دولت در سیاستگذاری پولی را بدون اطلاع عموم بسیار مشکل‌تر می‌نماید. همچنین گزارش‌های متناوب باید به روشنی عوامل داخل یا خارج از کنترل بانک مرکزی را معرفی نمایند که نتایج سیاست‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهند.

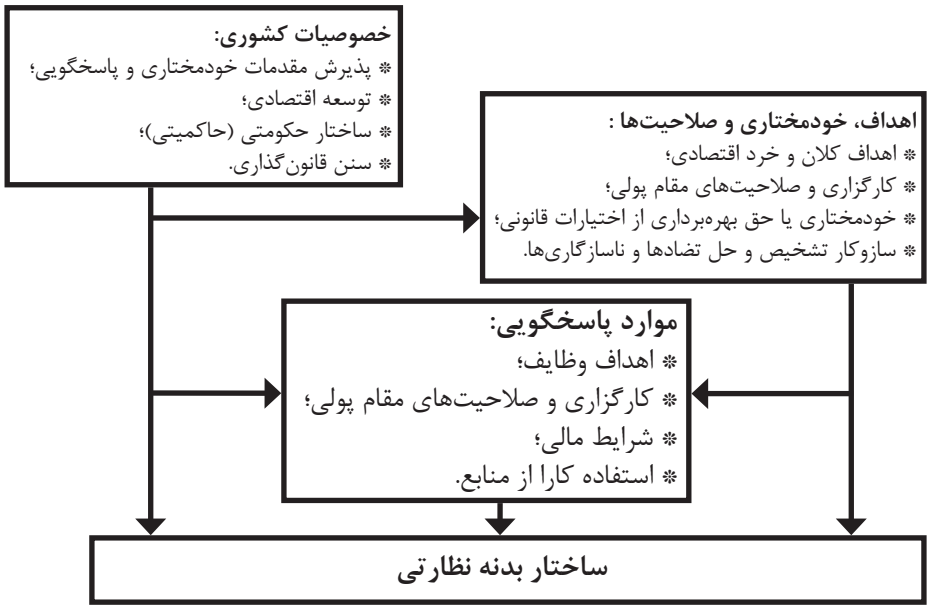
- **شفافیت در شرایط مالی**

صحت رویه‌های تجاری، در کسب اعتبار بانک مرکزی اهمیت داشته و از خودمختاری مالی آن حمایت می‌کنند. اگر دولت این رویه‌ها را نپذیرد، ممکن است کنترل بیشتری بر بانک مرکزی اعمال نماید. بنابراین بسیار مطلوب است که بانک مرکزی حداقل یک اعلامیه ممیزی شده سالانه مالی (ترجیحاً توسط ممیزهای خارجی) منتشر نماید. از این رو به کارگیری استانداردهای گزارش‌دهی اهمیت دارد و انجام این مهم مستلزم آن است که قانون بانک مرکزی به روشنی تصریح نماید که تنها سودهای تحقق‌یافته قابل انتقال به دولت می‌باشد. همچنین خلاصه اطلاعات ترازنامه بانک مرکزی باید با تناوب بیشتری (حداقل ماهانه) منتشر شود. علاوه بر اعلامیه مالی ممیزی شده سالانه، حق تحقیق و تفحص برای نهاد نظارتی یا هر بدنه مسئول که بانک مرکزی به طور رسمی بدان پاسخگو است، با توسل به هر ممیزی خارجی از کفایت اقدامات بانک مرکزی، باید محفوظ باشد.

www.SID.ir

Archive of SID

نمودار۲ـ عوامل تعیین‌کننده در طراحی یک ساختار نظارتی سازگار برای بانک مرکزی



مأخذ: Lybek ,T. and J. Morris (2004)

۲ـ۸. شواهد تجربی در خودمختاری، پاسخگویی و نظارت بانک مرکزی

هرچند که خودمختاری و پاسخگویی بانک مرکزی به عنوان رویه‌های برتر پذیرفته شده است، در مورد ساختار، اندازه و ترکیب بدنه نظارتی اجماع و توافق کمتری وجود دارد. در بررسی ۱۰۱ قانون بانک مرکزی مربوط به ۱۱۳ کشور جهان و طبقه‌بندی ساختار نظارتی بر اساس درجه خودمختاری، نقش‌های اجرایی، اندازه، ترکیب و فرآیند انتصاب اعضا، مطالعه و بررسی شده است. نتیجه مهم بررسی آن است که توازن مناسبی بین نقش نهاد نظارتی، روشنی و سادگی قانون و عوامل خاص کشوری در قوانین باید وجود داشته باشد. اگر به انواع خودمختاری تفویض‌شده به بانک مرکزی بهایی داده می‌شود، شرایط زمانی و مکانی متفاوت آنها نیز باید به طور منطقی در قانون درج شود (نمودار شماره ۲).

سطح توسعه اقتصادی کشور بر اهداف، وظایف و نقش‌های بانک مرکزی و بنابراین ساختار بدنه نظارتی آن اثر می‌گذارد. همچنین سنت‌های تاریخی، فرهنگ و آداب و رسوم، ساختار نظارتی را متأثر می‌سازد. بررسی فوق نشان می‌دهد که سیستم سیاسی کشور اساس خودمختاری و پاسخگویی بانک مرکزی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. همچنین قوانین سنتی، بدنه نظارتی بانک مرکزی را متأثر می‌سازد. ضمناً به لحاظ اجزای قانونی هر بانک مرکزی و تناوب در تعدیلات و اصلاحات قانونی، تفاوت‌های اساسی بین کشورها وجود دارد.

به طور کلی، مطالعات تجربی در خودمختاری بانک مرکزی یاری‌دهنده هستند، اما هنوز متقاعدکننده نیستند. تعدادی از مطالعات نشان داده‌اند، در کشورهای صنعتی که خودمختاری قانونی بیشتری به بانک‌های مرکزی داده شده، به طور متوسط تورم کمتری تجربه شده است. همچنین مطالعات نشان می‌دهند که همبستگی بین خودمختاری قانونی و تورم پایین‌تر در کشورهای در حال توسعه کمتر معنی‌دار است. برخی مطالعات نیز نشان دادند که بین درجه خودمختاری بیشتر بانک مرکزی و عملکرد بهتر تورم، در اقتصادهای در حال گذار همبستگی وجود دارد[۱۸].

www.SID.ir

Archive of SID

در پایان اینکه اصلاحات در چهارچوب قانونی بانک مرکزی به خصوص پس از یک بحران، می‌تواند اعتبار سیاست پولی را بهبود بخشد. این اصلاحات تمایلات تورمی را کاهش و رشد اقتصادی بادوام را بهبود می‌بخشد. همچنین اصلاحات سازگار در چهارچوب قانون متضمن کسب اعتبار در سیاستگذاری پولی است.

پانوشت‌ها:

۱- بخش دوم این نوشته، شامل شواهد تجربی این الزامات در بانکداری مرکزی دنیا، در شماره آتی به چاپ خواهد رسید.

2- Tonny Lybek.

3- Monetary and Financial System Department (MFD).

4- International Monetary Fund (IMF).

5- Autonomy.

۶- از دو منبع مورد استفاده، منبع اول برگرفته از سخنرانی لیبک با عنوان «خودمختاری، پاسخگویی و راهبری (نظارت عالیه) بانک مرکزی» و منبع دوم، مقاله مشترک وی با جوئنا ماریس در خصوص «نظارت بانک مرکزی، ساختار و ترکیب هیئت نظارت و مدیریت بانک مرکزی» می‌باشد.

7- Accountability.

8- Governance.

9- Independence.

10- Goal Autonomy.

11- Target Autonomy.

12- Instrument Autonomy.

13- Currency Board.

14- Limited or no Autonomy.

15- Diminished Autonomy.

۱۶- جهت اطلاع از شواهد تجربی به منبع شماره ۲ رجوع شود.

17- Solvent.

۱۸- جهت اطلاع بیشتر از شواهد تجربی به منابع شماره ۱ و ۲ رجوع شود.

منابع و مآخذ

1-Lybek, Tonny, (2004) .*Central Bank Autonomy, Accountability, and Governance: Conceptual Framework.* Presentation at IMF Seminar. on Current Developments in Monetary and Financial Law. Washington.D.C: International Monetary fund.

2- Lybek ,T. & Morris, J. (2004). Central Bank Governance: A Survey of Boards and Management. *IMF Working Paper,* 226.

www.SID.ir