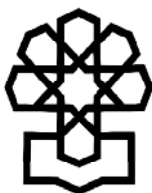


بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سیرتکاملی بانکداری مرکزی

و درس‌هایی برای ایران

فتح‌اله تباری و صد عزیزتراد



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

سرشناسه: تاری، فتح‌اله، ۱۳۳۸-

عنوان و نام پدیدآور: سیر تکاملی بانکداری مرکزی و درس‌هایی برای ایران / فتح‌اله تاری و صمد عزیزنژاد؛
[به سفارش] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی.

مشخصات نشر: تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۷.

مشخصات ظاهری: ۲۸۸ ص: مصور، جدول، نمودار.

شابک: ۳۰۰۰۰ ریال: 978-600-6350-70-7

وضعیت فهرست‌نویسی: فیپا

یادداشت: کتابنامه.

موضوع: بانک و بانکداری مرکزی.

موضوع: Banks and Banking, Central

موضوع: بانک و بانکداری مرکزی -- سیاست دولت

موضوع: Banks and Banking, Central -- Government Policy

موضوع: بانک و بانکداری مرکزی -- ایران

موضوع: Banks and Banking, Central -- Iran

موضوع: بانک و بانکداری مرکزی -- ایران -- سیاست دولت

موضوع: Banks and Banking, Central -- Government Policy -- Iran

شناسه افزوده: عزیزنژاد، صمد، ۱۳۵۸-

شناسه افزوده: ایران. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها

شناسه افزوده: ایران. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها. معاونت پژوهش‌های اقتصادی

رده‌بندی کنگره: ۱۳۹۷ س۹ ت۲/۱۸۱۱ HG

رده‌بندی دیویی: ۳۳۲/۱۱

شماره کتابشناسی ملی: ۵۲۹۹۸۰۱



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

عنوان: سیر تکاملی بانکداری مرکزی و درس‌هایی برای ایران

تألیف: فتح‌اله تاری (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی) و صمد عزیزنژاد (عضو هیئت

علمی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

صفحه‌آرا: نسیم ثانوی

نوبت چاپ: اول، تابستان ۱۳۹۷

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۳۰۰۰۰۰ ریال

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

فهرست مطالب

سخن ناشر.....	۱۵
پیشگفتار.....	۱۷
بخش اول - تحولات بانکداری مرکزی تا بحران مالی سال ۲۰۰۸ میلادی.....	۲۱
فصل اول - بانکداری مرکزی از ابتدای پیدایش تا پایان دوره استاندارد طلا.....	۲۳
۱-۱. مقدمه.....	۲۳
۱-۲. بانک‌های مرکزی اروپا، ایالات متحده آمریکا و آسیا (۱۸۷۳-۱۶۶۸ میلادی).....	۲۳
۱-۳. تحکیم استاندارد طلا (۱۹۱۴-۱۸۷۳ میلادی).....	۳۰
۱-۴. مدیریت یا سوءمدیریت اختلالات اقتصاد (۱۹۱۴-۱۹۴۵ میلادی).....	۳۶
۱-۵. موفقیت‌های بعد از جنگ: کینز و برتن وودز (۱۹۷۱-۱۹۴۵ میلادی).....	۴۵
۱-۶. صعود ناگهانی تورم و واکنش پولی (۱۹۹۴-۱۹۷۱ میلادی).....	۴۷
۱-۷. جمع‌بندی.....	۵۵
فصل دوم - بحران مالی و تحولات بانکداری مرکزی (۲۰۰۸-۱۹۹۴ میلادی).....	۵۶
۲-۱. مقدمه.....	۵۶
۲-۲. رابطه تاریخی بین دولت و بانک مرکزی.....	۵۶
۲-۲-۱. تبیین چیستی رابطه.....	۵۶
۲-۲-۲. الگوی تاریخی روابط بین بانک‌های مرکزی و دولت‌ها.....	۵۹
۲-۲-۳. چه کسی مالکیت بانک مرکزی را برعهده دارد؟.....	۶۴
۲-۲-۴. ساختار سیاسی و استقلال بانک مرکزی.....	۷۰
۲-۳. نقش حکمرانی و قراردادهای بانک مرکزی.....	۷۴
۲-۴. نقش سیاست مالی.....	۷۹
۲-۵. واقعیت‌های آشکار شده برای بحران مالی (۲۰۰۸-۱۹۹۴ میلادی).....	۸۰
۲-۶. بحران مالی سال ۲۰۰۸ میلادی و بانکداری مرکزی در فدرال رزرو.....	۸۴
۲-۶-۱. بازنگری سیاستگذاری توسط عوامل داخلی.....	۸۴
۲-۶-۲. انجام اصلاحات عمیق توسط عوامل خارجی.....	۸۶

- ۳-۶-۲. فلسفه اقتصادی اصلاحات ۸۸
- ۷-۲. موضوع بانکداری آزاد ۹۰
- ۸-۲. رویکرد بانک‌های مرکزی طی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی ۹۸
- ۹-۲. جمع‌بندی ۱۰۳

بخش دوم - شکل‌گیری بانکداری مرکزی پیشرفته پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸

میلادی ۱۰۵

فصل سوم - گرایش‌ها و تمایلات اصلی در بانک‌های مرکزی پیشرفته ۱۰۷

- ۱-۳. مقدمه ۱۰۷
- ۲-۳. نقش و اهداف بانک‌های مرکزی پیشرفته پس از سال ۲۰۰۸ میلادی ۱۰۹
- ۱-۲-۳. نقش سیاست پولی ۱۱۰
- ۲-۲-۳. ثبات قیمت‌ها ۱۱۲
- ۳-۲-۳. ثبات مالی ۱۱۶
- ۴-۲-۳. حمایت از سیاست‌های اقتصادی ۱۱۹
- ۵-۲-۳. آخرین وام‌دهنده ۱۲۰
- ۶-۲-۳. عملیات بازار باز ۱۲۲
- ۷-۲-۳. ارائه خدمات به دولت (بانکداری دولت) ۱۲۴
- ۳-۳. مدیریت ریسک در بانک‌های مرکزی پیشرفته ۱۲۵
- ۴-۳. چارچوب سیاستگذاری و حقوقی بانک‌های مرکزی ۱۲۷
- ۱-۴-۳. فدرال رزرو، ساختار، مالکیت و کنترل ۱۲۸
- ۲-۴-۳. بانک مرکزی انگلستان ۱۳۱
- ۳-۴-۳. بانک مرکزی آلمان ۱۳۲
- ۴-۴-۳. بانک مرکزی اروپا ۱۳۴
- ۵-۴-۳. بانک مرکزی ترکیه ۱۳۵
- ۶-۴-۳. بانک مرکزی مالزی ۱۳۷
- ۷-۴-۳. بانک مرکزی چین ۱۳۸
- ۸-۴-۳. بانک مرکزی قطر ۱۳۹
- ۵-۳. نقش ساختار تصمیم‌گیری در بانک‌های مرکزی ۱۴۰
- ۶-۳. روابط بانک مرکزی با دولت و پارلمان ۱۵۰

۱-۶-۳. روابط بانک مرکزی با دولت	۱۵۰
۲-۶-۳. رابطه بانک مرکزی و پارلمان	۱۵۸
۷-۳. منابع مالی و مدیریت آن در بانک‌های مرکزی	۱۶۲
۸-۳. پاسخگویی و شفافیت در بانک‌های مرکزی	۱۶۴
۹-۳. جمع‌بندی	۱۶۸

فصل چهارم - بررسی تجربه قانونی کشورهای موفق در حوزه بانکداری مرکزی ۱۶۹

۱-۴. مقدمه	۱۶۹
۲-۴. تجربه‌های موفق بانکداری مرکزی در کشورهایی که ساختاری مشابه با اقتصاد ایران دارند	۱۶۹
۱-۲-۴. بانک مرکزی روسیه	۱۷۰
۱-۱-۲-۴. اهداف بانک مرکزی روسیه	۱۷۰
۲-۱-۲-۴. وظایف بانک مرکزی روسیه	۱۷۰
۳-۱-۲-۴. پاسخگویی بانک مرکزی روسیه	۱۷۱
۴-۱-۲-۴. مسئولیت‌پذیری	۱۷۲
۵-۱-۲-۴. ارتباط با دولت	۱۷۲
۶-۱-۲-۴. شفافیت در بانک مرکزی روسیه	۱۷۳
۷-۱-۲-۴. سیاست پولی بانک مرکزی روسیه	۱۷۵
۸-۱-۲-۴. مقررات و نظارت بانکی	۱۷۶
۲-۲-۴. بانک مرکزی ونزوئلا	۱۷۶
۱-۲-۲-۴. اهداف بانک مرکزی ونزوئلا	۱۷۷
۲-۲-۲-۴. وظایف بانک مرکزی ونزوئلا	۱۷۷
۳-۲-۲-۴. پاسخگویی بانک مرکزی ونزوئلا	۱۷۸
۴-۲-۲-۴. مسئولیت‌پذیری	۱۷۸
۵-۲-۲-۴. ارتباط با دولت	۱۷۹
۶-۲-۲-۴. شفافیت در بانک مرکزی ونزوئلا	۱۷۹
۷-۲-۲-۴. سیاست پولی بانک مرکزی ونزوئلا	۱۸۰
۸-۲-۲-۴. مقررات و نظارت بانکی	۱۸۱
۳-۲-۴. بانک مرکزی نروژ	۱۸۲

۱۸۲	۴-۲-۳-۱. اهداف بانک مرکزی نروژ.....
۱۸۳	۴-۲-۳-۲. وظایف بانک مرکزی نروژ.....
۱۸۳	۴-۲-۳-۳. پاسخگویی بانک مرکزی نروژ.....
۱۸۴	۴-۲-۳-۴. مسئولیت پذیری در بانک مرکزی نروژ.....
۱۸۴	۴-۲-۳-۵. ارتباط با دولت.....
۱۸۵	۴-۲-۳-۶. شفافیت در بانک مرکزی نروژ.....
۱۸۶	۴-۲-۳-۷. سیاست پولی بانک مرکزی نروژ.....
۱۸۶	۴-۲-۳-۸. مقررات و نظارت بانکی.....
۱۸۷	۴-۲-۴. بانک مرکزی امارات متحده عربی.....
۱۸۷	۴-۲-۴-۱. اهداف بانک مرکزی امارات.....
۱۸۷	۴-۲-۴-۲. وظایف بانک مرکزی امارات.....
۱۸۸	۴-۲-۴-۳. پاسخگویی بانک مرکزی امارات.....
۱۸۸	۴-۲-۴-۴. مسئولیت پذیری در بانک مرکزی امارات.....
۱۸۹	۴-۲-۴-۵. ارتباط با دولت.....
۱۹۰	۴-۲-۴-۶. شفافیت در بانک مرکزی.....
۱۹۱	۴-۲-۴-۷. سیاست پولی در بانک مرکزی امارات.....
۱۹۱	۴-۲-۴-۸. مقررات و نظارت بانکی.....
۱۹۲	۴-۲-۵. بانک مرکزی قطر.....
۱۹۲	۴-۲-۵-۱. اهداف بانک مرکزی قطر.....
۱۹۳	۴-۲-۵-۲. وظایف بانک مرکزی قطر.....
۱۹۳	۴-۲-۵-۳. پاسخگویی بانک مرکزی قطر.....
۱۹۳	۴-۲-۵-۴. مسئولیت پذیری در بانک مرکزی قطر.....
۱۹۴	۴-۲-۵-۵. ارتباط با دولت.....
۱۹۵	۴-۲-۵-۶. شفافیت در بانک مرکزی قطر.....
۱۹۵	۴-۲-۵-۷. سیاست پولی بانک مرکزی قطر.....
۱۹۵	۴-۲-۵-۸. مقررات و نظارت در بانک مرکزی قطر.....
۱۹۶	۴-۲-۶. بانک مرکزی عربستان سعودی.....
۱۹۶	۴-۲-۶-۱. اهداف بانک مرکزی عربستان.....
۱۹۷	۴-۲-۶-۲. وظایف بانک مرکزی عربستان.....

- ۱۹۷.....۴-۲-۶-۳. پاسخگویی در بانک مرکزی عربستان.....
- ۱۹۷.....۴-۲-۶-۴. مسئولیت‌پذیری در بانک مرکزی عربستان.....
- ۱۹۷.....۴-۲-۶-۵. ارتباط با دولت.....
- ۱۹۸.....۴-۲-۶-۶. شفافیت در بانک مرکزی عربستان.....
- ۱۹۸.....۴-۲-۶-۷. سیاست پولی بانک مرکزی عربستان.....
- ۱۹۹.....۴-۲-۶-۸. مقررات و نظارت بانکی.....
- ۱۹۹.....۴-۳..... تجربه کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه.....
- ۱۹۹.....۴-۳-۱. فدرال رزرو ایالات متحده آمریکا.....
- ۱۹۹.....۴-۳-۱-۱. اهداف فدرال رزرو.....
- ۲۰۰.....۴-۳-۱-۲. وظایف فدرال رزرو.....
- ۲۰۰.....۴-۳-۱-۳. پاسخگویی فدرال رزرو.....
- ۲۰۱.....۴-۳-۱-۴. مسئولیت‌پذیری در فدرال رزرو.....
- ۲۰۱.....۴-۳-۱-۵. ارتباط فدرال رزرو با دولت.....
- ۲۰۲.....۴-۳-۱-۶. شفافیت در فدرال رزرو.....
- ۲۰۳.....۴-۳-۱-۷. سیاست پولی فدرال رزرو.....
- ۲۰۳.....۴-۳-۱-۸. مقررات و نظارت بانکی در فدرال رزرو.....
- ۲۰۶.....۴-۳-۲. بانک مرکزی انگلستان.....
- ۲۰۶.....۴-۳-۲-۱. اهداف بانک مرکزی انگلستان.....
- ۲۰۷.....۴-۳-۲-۲. وظایف بانک مرکزی انگلستان.....
- ۲۰۹.....۴-۳-۲-۳. پاسخگویی بانک مرکزی انگلستان.....
- ۲۰۹.....۴-۳-۲-۴. مسئولیت‌پذیری در بانک مرکزی انگلستان.....
- ۲۰۹.....۴-۳-۲-۵. ارتباط بانک مرکزی انگلستان با بخش دولتی.....
- ۲۱۰.....۴-۳-۲-۶. شفافیت در بانک مرکزی انگلستان.....
- ۲۱۱.....۴-۳-۲-۷. سیاست پولی بانک مرکزی انگلستان.....
- ۲۱۲.....۴-۳-۲-۸. مقررات و نظارت در بانک مرکزی انگلستان.....
- ۲۱۲.....۴-۳-۳. بانک مرکزی کانادا.....
- ۲۱۳.....۴-۳-۳-۱. اهداف بانک مرکزی کانادا.....
- ۲۱۳.....۴-۳-۳-۲. وظایف بانک مرکزی کانادا.....
- ۲۱۵.....۴-۳-۳-۳. پاسخگویی در بانک مرکزی کانادا.....

- ۴-۳-۳-۴. مسئولیت‌پذیری در بانک مرکزی کانادا..... ۲۱۶
- ۴-۳-۳-۵. ارتباط بانک مرکزی کانادا با دولت..... ۲۱۶
- ۴-۳-۳-۶. شفافیت در بانک مرکزی کانادا..... ۲۱۷
- ۴-۳-۳-۷. سیاست پولی در بانک مرکزی کانادا..... ۲۱۸
- ۴-۳-۳-۸. مقررات و نظارت بانکی در بانک مرکزی کانادا..... ۲۱۸
- ۴-۳-۴. بانک مرکزی ژاپن..... ۲۱۹
- ۴-۳-۴-۱. اهداف بانک مرکزی ژاپن..... ۲۱۹
- ۴-۳-۴-۲. وظایف بانک مرکزی ژاپن..... ۲۱۹
- ۴-۳-۴-۳. پاسخگویی در بانک مرکزی ژاپن..... ۲۲۰
- ۴-۳-۴-۴. مسئولیت‌پذیری در بانک مرکزی ژاپن..... ۲۲۰
- ۴-۳-۴-۵. ارتباط بانک مرکزی ژاپن با دولت..... ۲۲۱
- ۴-۳-۴-۶. شفافیت در بانک مرکزی ژاپن..... ۲۲۲
- ۴-۳-۴-۷. سیاست پولی در بانک مرکزی ژاپن..... ۲۲۳
- ۴-۳-۴-۸. مقررات و نظارت بانکی..... ۲۲۳
- ۴-۳-۵. بانک مرکزی ترکیه..... ۲۲۴
- ۴-۳-۵-۱. اهداف بانک مرکزی ترکیه..... ۲۲۵
- ۴-۳-۵-۲. وظایف بانک مرکزی ترکیه..... ۲۲۵
- ۴-۳-۵-۳. پاسخگویی در بانک مرکزی ترکیه..... ۲۲۶
- ۴-۳-۵-۴. مسئولیت‌پذیری در بانک مرکزی ترکیه..... ۲۲۶
- ۴-۳-۵-۵. ارتباط بانک مرکزی ترکیه با دولت..... ۲۲۷
- ۴-۳-۵-۶. شفافیت در بانک مرکزی ترکیه..... ۲۲۸
- ۴-۳-۵-۷. سیاست پولی در بانک مرکزی ترکیه..... ۲۲۹
- ۴-۳-۵-۸. مقررات و نظارت در بانک مرکزی ترکیه..... ۲۲۹
- ۴-۳-۶. بانک مرکزی مالزی..... ۲۳۰
- ۴-۳-۶-۱. اهداف بانک مرکزی مالزی..... ۲۳۰
- ۴-۳-۶-۲. وظایف بانک مرکزی مالزی..... ۲۳۰
- ۴-۳-۶-۳. پاسخگویی در بانک مرکزی مالزی..... ۲۳۱
- ۴-۳-۶-۴. مسئولیت‌پذیری در بانک مرکزی مالزی..... ۲۳۱
- ۴-۳-۶-۵. ارتباط بانک مرکزی مالزی با دولت..... ۲۳۲

۲۳۳	 ۴-۳-۶-۶. شفافیت در بانک مرکزی مالزی
۲۳۴	 ۴-۳-۶-۷. سیاست پولی در بانک مرکزی مالزی
۲۳۴	 ۴-۳-۶-۸. مقررات و نظارت در بانک مرکزی مالزی
۲۳۵	 ۴-۴. جمع‌بندی
۲۳۷	بخش سوم - بررسی و آسیب‌شناسی ساختار بانک مرکزی ایران
۲۳۹	فصل پنجم - ساختار قانونی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
۲۳۹	 ۵-۱. مقدمه
۲۳۹	 ۵-۲. وظایف قانونی بانک مرکزی و ساختار آن
۲۴۰	 ۵-۲-۱. وظایف و مسئولیت‌ها
۲۴۱	 ۵-۲-۲. اختیارات
۲۴۵	 ۵-۲-۳. ساختار سازمانی و طراحی سیاست‌ها در بانک مرکزی
۲۴۶	 ۵-۳. بررسی پاسخگویی رئیس و ارکان بانک مرکزی
۲۴۷	 ۵-۳-۱. پاسخگویی رئیس بانک مرکزی
۲۴۷	 ۵-۳-۲. پاسخگویی مجمع عمومی بانک مرکزی
۲۴۸	 ۵-۳-۳. پاسخگویی شورای پول و اعتبار
۲۴۸	 ۵-۳-۴. پاسخگویی هیئت نظار
۲۴۹	 ۵-۳-۵. پاسخگویی هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس
۲۴۹	 ۵-۳-۶. پاسخگویی هیئت عامل
۲۴۹	 ۵-۴. جایگاه شورای پول و اعتبار در سیاستگذاری پولی ایران
۲۴۹	 ۵-۴-۱. بند «ب» ماده (۳) قانون پولی و بانکی
۲۴۹	 ۵-۴-۲. بندهای «ج» و «ه» ماده (۱۱) قانون پولی و بانکی
۲۵۰	 ۵-۴-۳. تبصره «۲» ماده (۱۳) قانون پولی و بانکی
۲۵۰	 ۵-۴-۴. تبصره ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی
۲۵۰	 ۵-۴-۵. ماده (۹۷) قانون برنامه پنجم توسعه
۲۵۰	 ۵-۴-۶. بند «ف» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه
۲۵۰	 ۵-۴-۷. بند «ج» ماده (۸۲) قانون برنامه پنجم توسعه
۲۵۱	 ۵-۴-۸. ماده (۹۲) قانون برنامه پنجم توسعه
۲۵۱	 ۵-۴-۹. ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه

۲۵۱	۵-۴-۱۰. ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه
۲۵۱	۵-۴-۱۱. بند «الف» ماده (۱۴) قانون برنامه ششم توسعه
۲۵۱	۵-۴-۱۲. ماده (۱۵) قانون برنامه ششم توسعه
۲۵۲	۵-۴-۱۳. تبصره «۲» ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم
۲۵۲	۵-۴-۱۴. تبصره «۲» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم
۲۵۲	۵-۴-۱۵. تبصره «۳» ماده (۱) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی
۲۵۳	۵-۴-۱۶. بند «ب» تبصره «۲» ماده (۲) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی
۲۵۳	۵-۵. ارتباط بانک مرکزی با سایر بخش‌ها
۲۵۳	۵-۵-۱. ارتباط بانک مرکزی با بخش بودجه
۲۵۴	۵-۵-۲. ارتباط بانک مرکزی با دولت
۲۵۵	۵-۵-۳. ارتباط بانک مرکزی با قوه مقننه (قانونگذار)
۲۵۶	۵-۶. شفافیت
۲۵۷	۵-۷. جمع‌بندی
۲۶۹	فصل ششم - آسیب‌شناسی ارکان و ساختار بانک مرکزی
۲۶۹	۶-۱. مقدمه
۲۶۹	۶-۲. بررسی مفهومی اقتدار ارکان بانک مرکزی
۲۷۱	۶-۲-۱. مجمع عمومی بانک مرکزی
۲۷۳	۶-۲-۲. شورای پول و اعتبار
۲۷۴	۶-۲-۳. هیئت عامل
۲۷۷	۶-۲-۴. هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس
۲۷۷	۶-۲-۵. هیئت نظار
۲۷۸	۶-۳. آسیب‌شناسی اهداف بانک مرکزی
۲۸۱	۶-۴. جمع‌بندی
۲۸۳	منابع و مآخذ

فهرست جداول

جدول ۱. بانک‌های مرکزی قبل از دهه ۱۹۰۰ میلادی.....	۲۵
جدول ۲. تعداد بانک‌های مرکزی طی دهه‌های ۱۹۰۰-۱۹۹۰ میلادی.....	۲۶
جدول ۳. جنگ‌ها و به تعلیق درآمدن حفظ ارزش پول ملی.....	۲۹
جدول ۴. انتقال به استاندارد طلا.....	۳۱
جدول ۵. تغییرات نرخ‌های بهره اسمی کوتاه‌مدت (درصد/میلادی).....	۳۳
جدول ۶. تغییرات نرخ‌های بهره اسمی بلندمدت (درصد/میلادی).....	۳۳
جدول ۷. دوره ملی شدن بانک‌های مرکزی.....	۴۵
جدول ۸. تاریخ هدفگذاری پولی به‌طور رسمی.....	۴۹
جدول ۹. مالکیت بانک‌های مرکزی در کشورها در دوره قبل از دهه ۱۹۶۰ میلادی.....	۶۵
جدول ۱۰. نحوه توزیع سود بانک مرکزی در سال‌های قبل از دهه ۱۹۶۰ میلادی.....	۶۶
جدول ۱۱. نحوه انتصاب هیئت‌مدیره بانک مرکزی.....	۶۷
جدول ۱۲. طول دوره خدمت مدیران ارشد بانک‌های مرکزی.....	۶۸
جدول ۱۳. الزامات مربوط به ترکیب هیئت‌مدیره بانک‌های مرکزی.....	۷۰
جدول ۱۴. مشخصات ساختار سیاسی بانک‌های مرکزی در دهه قبل ۱۹۹۰ میلادی.....	۷۳
جدول ۱۵. رابطه بین افزایش استقلال بانک مرکزی با نرخ بیکاری و شکاف تولید.....	۱۰۲
جدول ۱۶. تنظیم اهداف بانک مرکزی در پایان سال ۲۰۰۵ میلادی.....	۱۴۲
جدول ۱۷. چه کسی اختیار سیاست پولی و تصمیمات مدیریت عمومی را تعیین می‌کند.....	۱۴۳
جدول ۱۸. ساختار تصمیم‌گیری رسمی سیاست پولی در کشورهای منتخب.....	۱۴۴
جدول ۱۹. تعداد دفعات ملاقات بانک‌های مرکزی و دولت‌ها.....	۱۵۲
جدول ۲۰. شرایط عزل و نصب رئیس بانک مرکزی.....	۱۵۵
جدول ۲۱. میزان پاسخگویی بانک مرکزی به مقام قانونگذار.....	۱۵۹
جدول ۲۲. اعضا و فعالان حوزه پولی و نهادهای ناظر در سیستم فدرال رزرو.....	۲۰۵
جدول ۲۳. چارچوب نظارتی در بانک مرکزی انگلستان.....	۲۱۲
جدول ۲۴. برنامه زمانبندی نشست‌های هیئت‌مدیره و کمیته‌های تخصصی بانک مرکزی کانادا (سالانه).....	۲۱۷
جدول ۲۵. عملکرد بانک‌های مرکزی کشورهای منتخب در خصوص هشت شاخص مهم.....	۲۵۸

فهرست نمودارها

- نمودار ۱. نرخ تورم در ایالات متحده آمریکا طی دهه‌های مختلف..... ۹۸
- نمودار ۲. نرخ تورم در چین طی دهه‌های مختلف..... ۹۹
- نمودار ۳. نرخ تورم در ژاپن طی دهه‌های مختلف..... ۹۹
- نمودار ۴. نرخ تورم در انگلستان طی دهه‌های مختلف..... ۱۰۰
- نمودار ۵. مسئول سیاست پولی..... ۱۱۲
- نمودار ۶. قانون بانک‌های مرکزی قبل از سال ۲۰۱۴ شامل هدف ثابت قیمتی..... ۱۱۴
- نمودار ۷. قانون بانک‌های مرکزی پس از بازبینی سال ۲۰۱۴ شامل هدف ثابت قیمتی..... ۱۱۵
- نمودار ۸. فرایند کلی مدیریت ریسک در بانک‌های مرکزی پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸..... ۱۲۶
- نمودار ۹. حکمرانی داخلی بانک مرکزی شامل مدیریت ریسک غیرمالی در دوره پس از بحران..... ۱۲۷
- نمودار ۱۰. ساختار کارکردی بانک‌های مرکزی در دوران پسابحران..... ۱۲۸
- نمودار ۱۱. تصمیم‌گیری و دام‌های بالقوه..... ۱۵۰
- نمودار ۱۲. هدف از برگزاری ملاقات بین دولت و بانک مرکزی..... ۱۵۲
- نمودار ۱۳. ساختار حقوقی پاسخگویی..... ۱۶۸
- نمودار ۱۴. شفافیت در سیاست پولی بانک مرکزی انگلستان..... ۲۱۱
- نمودار ۱۵. ساختار سازمانی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران..... ۲۴۵

سخن ناشر

بانک مرکزی ایران طبق بند «۱» ماده (۲۸) «قانون بانکی و پولی» کشور مصوب سال ۱۳۳۹ مجلس شورای ملی تأسیس شد. براساس آنچه که در ماده (۲۹) قانون مزبور عنوان شده است: «بانک مرکزی ایران تابع قوانین و آیین‌نامه‌های عمومی مربوط به دولت و بنگاه‌هایی که با سرمایه دولت تشکیل شده‌اند نمی‌باشد، مگر آنکه در قانون مربوط صراحتاً از بانک مرکزی اسم برده شده باشد؛ ولی نسبت به مواردی که در این قانون پیش‌بینی نشده باشد بانک تابع قوانین مربوط به شرکت‌های سهامی است». قانون مزبور در سال ۱۳۵۱ اصلاح شد و «قانون پولی و بانکی» در این سال به تصویب مجلسین سنا و شورای ملی رسید، اما در قانون مذکور راجع به مالکیت بانک مرکزی و شرایط حقوقی آن بحثی مطرح نشده است. بنابراین مواد (۲۸ و ۲۹) قانون بانکی و پولی کشور مصوب سال ۱۳۳۹ به قوت خود باقی است. از مفاد این مواد چنین برمی‌آید که هرچند سرمایه بانک مرکزی توسط دولت تأمین شده است، اما مالکیت حقوقی این بانک متعلق به حاکمیت (کشور) ایران است. اما آنچه که در عمل اتفاق افتاده است، رخدادی تلخ بوده که دولت‌ها در ادوار مختلف مالکیت بانک مرکزی را متعلق به دولت دانسته و بر همین اساس اقتدار سیاسی، اقتصادی، مالی و اداری این بانک را تحت شعاع قرار داده‌اند. خروجی چنین فرایندی جهش‌های قیمتی در ادوار مختلف (برای نمونه سال‌های ۱۳۵۵، ۱۳۷۴، ۱۳۹۲) بوده است.

علاوه بر موارد فوق، آسیب‌ها و چالش‌های دیگری نظیر اهداف متعدد بدون اولویت‌بندی برای بانک مرکزی، ساختار دولتی شورای پول و اعتبار، ساختار منسجم اما ناکارآمد بانک مرکزی، عدم استقلال مقام ناظر بانک مرکزی از رئیس کل و شبکه بانکی، و همچنین تضاد منافع (پدیده مخرب درب‌های چرخان) همگی دست به دست هم داده‌اند تا بانک مرکزی از دستیابی به اصلی‌ترین هدف خود یعنی ثبات قیمت‌ها (پیش‌شرط ثبات اقتصادی) باز بماند. پس از بحران مالی سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸ میلادی برخی وظایف نظیر حفظ

ثبات مالی و حفظ ثبات بخش خارجی نیز به مسئولیت‌های برخی بانک‌های مرکزی پیشرفته اضافه شده که در قوانین جاری کشور چنین هدفی یا مسئولیتی برای بانک مرکزی ایران پیش‌بینی نشده است.

از طرفی قانون پولی و بانکی کشور که آخرین مرتبه در سال ۱۳۵۱ اصلاح شده، مبتنی بر نظام استاندارد طلا و نظام نرخ ارز ثابت می‌باشد که حداقل ۴۰ سال است در دنیا منسوخ شده است.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با شناخت و بررسی اولیه مسائل مبتلابه حوزه بانک مرکزی، مطالعه‌ای را در زمینه سیر تکاملی بانکداری مرکزی و فراز و فرودهای این نوع بانکداری در دنیا شروع کرد تا با آگاهی از تاریخچه بانکداری مرکزی و تجارب موفق و ناموفق آن، پیشنهادهایی را جهت اصلاح وضع موجود در حوزه‌های مختلف و به‌خصوص حوزه قانونگذاری ارائه نماید. در این راستا تجربه بانک‌های مرکزی [جوامع] پیشرفته و بانک‌های مرکزی کشورهایی که از لحاظ ساختار اقتصادی (وابستگی به انرژی) مشابه ایران بودند مورد بررسی قرار گرفت. شاخص‌های مختلفی نظیر مالکیت بانک مرکزی، مسئولیت سیاست پولی، اختیارات عزل و نصب رئیس کل بانک مرکزی، ارتباط بانک مرکزی با دولت و پارلمان (مجلس قانونگذار)، مسئولیت‌پذیری، شفافیت و پاسخگویی از دو جنبه نظری و تقنینی به‌طور تطبیقی و حداقل برای ۱۲ کشور منتخب، بررسی و به‌طور محتوایی تحلیل شد. با توجه به یافته‌های مطالعه مزبور، درس‌های خوبی برای اصلاح ساختارها و فرایندهای سازمانی بانک مرکزی استخراج شده است. امید است چاپ کتاب حاضر گام مؤثری در جهت کمک به مطالبه افزایش اقتدار قانونی (سیاسی، اقتصادی، مالی و نظارتی) و اجرایی بانک مرکزی باشد تا از این طریق زمینه ثبات قیمت‌ها و به تبع آن حفظ ثبات اقتصادی فراهم شود.

کاظم جلالی

رئیس مرکز پژوهش‌ها

پیشگفتار

ظهور بانکداری مرکزی به اواسط قرن هفدهم میلادی برمی گردد. فلسفه ایجاد و توسعه بانکداری مرکزی را می توان به شرح ذیل برشمرد:

الف) تأمین مالی جنگ،

ب) متحدالشکل ساختن چاپ اسکناس و ضرب سکه،

ج) مدیریت ذخایر فلزات گرانبهای کشورها،

د) بهبود نظام های پرداخت.

سیر تکامل نظام بانکداری مرکزی نشان می دهد که این نوع بانکداری مزیت های اقتصادی زیادی را به همراه داشته است. به علاوه بانکداری مرکزی همواره برای رهبران کشورها با نوعی جاذبه سیاسی همراه بوده و این امر از زمانی که بانکداری مرکزی درآمدهای دولت را از طریق حق الضرب و چاپ¹ افزایش داده، بیشتر نمود یافته است. این مؤسسات به عنوان بانک های دولت و صاحب امتیاز ضرب سکه و چاپ اسکناس، به تدریج نقش بانک بانک ها را هم ایفا کرده اند. در مجموع بانک های مرکزی با داشتن مسئولیت ثبات اقتصادی، بهبود عملکرد نظام بانکی را نیز عهده دار بوده اند.

طی قرون گذشته، هدف اصلی بانک های مرکزی، حفظ ارزش (داخلی و خارجی) پول ملی بوده است که در چارچوب سیاست کلان اقتصادی بانک های مرکزی، قابل بحث و بررسی است. از لحاظ تاریخی، حفظ ارزش پول ملی توسط بانک های مرکزی، از طریق ابزار نرخ تنزیل دنبال می شد. اما در مواردی تحت استاندارد طلای کلاسیک، این امر از طریق تعیین نرخ تبدیل (تسعیر) فلزات محقق می شد، به طوری که ارزش اسکناس های منتشر شده بانک های مرکزی را برحسب ارزش فلز طلا محاسبه می کردند. از این رو بانک های مرکزی در تلاش بودند طی زمان، سطوح مشخصی از فلز طلا را نگهداری کنند؛ بنابراین در کل، قدرت

عمومی خرید پول (نسبت به شاخص قیمت) صرفاً یک هدف غیرمستقیم بانک‌های مرکزی بود و طلا به‌عنوان یک لنگر اسمی حقیقی عمل می‌کرد. از نیمه اول قرن بیستم به بعد، با برچیده شدن تدریجی استاندارد طلا و جایگزینی آن با استاندارد اسکناس بدون پشتوانه محض،^۱ هدف سیاستی بانک مرکزی به ثبات قیمت‌ها تغییر یافت. بنابراین از آن دوره به بعد ارزش اسکناس‌های منتشره در برابر سطح عمومی قیمت‌ها و یا سطوح قیمت‌های سبد معینی از کالاها، تعیین می‌شد و بانک مرکزی متولی حفظ آن بود. بحث‌های جدید در قالب اقتصاد پولی جدید نیز نشان می‌دهد که هدف اصلی بانک‌های مرکزی ثبات قیمت‌ها بوده است، اما این بحث به‌طور مطلق صادق نیست، زیرا برای مثال «ویکسل»^۲ از ارزش پول کاغذی براساس ارزش بین‌المللی آن حمایت کرده است.

«ایروینگ فیشر»^۳ نیز در سال ۱۹۱۱ میلادی پیشنهاد جایگزینی استاندارد طلا به‌وسیله استاندارد دلار تقویت شده^۴ را ارائه کرد که براساس آن ارزش پول ملی برحسب طلا در راستای خنثی‌سازی نوسانات تغییر می‌یافت.

شایان ذکر است، بانک‌های مرکزی قدیمی، هدف ثبات قیمتی مورد نظر اقتصاد معاصر را دنبال نمی‌کردند. مقایسه دو نظام استاندارد طلای کلاسیک (۱۸۷۳-۱۹۱۳) و نظام‌های پولی جدید (۱۹۱۳-۱۹۹۰) نشان می‌دهد هرچند هیچکدام از دو دوره مذکور، هدف ثبات قیمتی را محقق نکرده‌اند، اما دوره اول عملکرد بهتری داشته است.

از طرفی یک تنش ذاتی در طول تاریخ بانکداری مرکزی، بین وظیفه حفظ ارزش پولی و نقش آن به‌عنوان بانکدار دولت، وجود داشته است. بانک‌های مرکزی همواره از طریق قانونی که دولت‌ها ارائه کرده‌اند، تأسیس و به‌عنوان بانکدار دولت طراحی شده‌اند. ترجیحات ذاتی دولت‌ها، تأمین مالی ارزان قیمت از بانک‌های خود (بانک مرکزی) است و مشخصاً زمانی که دولت‌ها مورد تهدید قرار گیرند (مثلاً در دوره جنگ)، هم قدرت و هم انگیزه کافی را دارند که در راستای دادن حق تقدم به نیازهای فوری دولت و جامعه، بر بانک مرکزی فشار بیاورند. لذا بحث رابطه دولت و بانک مرکزی و تغییرات این رابطه بحث مهمی است.

1. Pure Fiat Standard

2. Wicksell

3. Irving Fisher

4. Compondsted Dollar Standard

یکی از مشتریان اصلی بانک مرکزی، علاوه بر دولت، بانک‌های تجاری بوده و هستند. در اواخر قرن نوزدهم، از بانک‌های مرکزی انتظار می‌رفت عموماً وظایف بانک‌های تجاری را نیز برعهده گیرند. در برخی موارد، نظیر کشورهای اروپایی، زمانی که بانک‌های مرکزی برای اولین بار تأسیس شدند، تنها نهاد ارائه خدمات بانک‌های تجاری در کشور خودشان بودند و اغلب برای یک مدت زمان طولانی، بزرگترین و مهمترین بانک‌های تجاری کشورهای خودشان نیز محسوب می‌شدند. در این راستا روابط بین بانک‌های تجاری و بانک‌های مرکزی نیز یک بحث و موضوع قابل بررسی و تاریخی است که تا قرن بیستم حل نشده باقی مانده بود. سپس از اوایل قرن بیستم، بانک‌های تجاری به‌طور اختیاری، رهبری بانک مرکزی را پذیرفتند و از این تاریخ به بعد، وظایف بانک‌های مرکزی توسعه یافت و مباحث مقرراتگذاری و نظارت بر نظام بانکی نیز به وظایف آنها اضافه شد.

ساختار، اهداف، مأموریت‌ها، کارکردها و وظایف بانک‌های مرکزی طی پنجاه سال گذشته تغییرات وسیعی داشته است. در این مطالعه ابتدا تلاش شده است، در بخش اول در قالب دو فصل، تحولات بانکداری مرکزی تا بحران مالی سال ۲۰۰۸ میلادی از سال ۱۶۶۸ تا جنگ جهانی دوم (دوره اول)، از جنگ جهانی دوم تا سال ۱۹۷۰ (دوره دوم)، از سال ۱۹۷۰ تا دوره بحران مالی سال ۲۰۰۸ میلادی (دوره سوم) و دوره پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸ میلادی (دوره چهارم) بررسی شود، سپس در بخش دوم شکل‌گیری بانکداری مرکزی پیشرفته پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸ میلادی در قالب دو فصل مبتنی بر گرایش‌ها و تمایلات اصلی در بانک‌های مرکزی پیشرفته و تجربه قانونی بانکداری مرکزی در کشورهای موفق شامل ۱۲ کشور، مورد بررسی قرار گرفته است؛ در بخش سوم نیز در دو فصل مجزا ساختار قانونی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و آسیب‌شناسی مربوط به ارکان و ساختار آن ارائه شده است. در خاتمه نیز راهکارهایی برای بانکداری مرکزی ارائه شده است. امید می‌رود که مورد استفاده جامعه علمی و سیاستگذاری کشور قرار گیرد.

بخش اول

تحوّلات بانکداری مرکزی تا
بحران مالی سال ۲۰۰۸ میلادی

فصل اول - بانکداری مرکزی از ابتدای پیدایش تا پایان دوره استاندارد طلا

۱-۱. مقدمه

در این فصل روند و تعداد بانک‌های مرکزی اروپا، آمریکا و آسیا در دوره ۱۸۷۳-۱۶۶۸ مورد بررسی قرار گرفته و نحوه به تعلیق درآمدن حفظ ارزش پول ملی در اثر جنگ‌ها به تصویر کشیده می‌شود. در ادامه درباره تحکیم استاندارد طلا طی دوره ۱۹۱۴-۱۸۷۳ بحث می‌شود. نرخ بهره و تغییرات آن مهمترین متغیر تحلیل در این دوره محسوب می‌شود. اختلالات اقتصادی و نحوه مدیریت آن نیز در دوره ۱۹۴۵-۱۹۱۴ بررسی می‌شود. در این دوره بحث اقتصاد آزاد در نتیجه اثرات سوء ناشی از مداخله دولت پررنگ می‌شود. دوره ۱۹۴۵-۱۹۷۱ نیز دوره‌ای است که نظام برتن وودز حاکم شده و یکی از بحث‌های جذاب این فصل به شمار می‌رود. جهش‌های تورمی و واکنش‌های پولی که آخرین قسمت از مباحث فصل اول به شمار می‌رود طی دوره ۱۹۹۴-۱۹۷۱ اتفاق افتاده است.

۱-۲. بانک‌های مرکزی اروپا، ایالات متحده آمریکا و آسیا (۱۸۷۳-۱۶۶۸ میلادی)

تعریف بانکداری مرکزی مبهم و پیچیده بوده و با توجه به عملکرد این نوع بانکداری مشخص و تعریف می‌شود. بانک‌های مرکزی که در قرن هفدهم و قبل از آن تأسیس شده‌اند، ابتدا در قالب بانک‌های تجاری فعالیت می‌کردند و با توجه به شرایط خاص، ساختار و نحوه فعالیت آنها به مجوزی^۱ بستگی داشت که از دولت دریافت می‌کردند. این امر موجب شد تا بانک‌های مرکزی ابتدا به‌عنوان بانکداران اصلی دولت‌ها شکل بگیرند. در مواردی بانک‌های مزبور امتیازهای ویژه و معینی (انحصاری) به‌خصوص در زمینه انتشار اسکناس از دولت اخذ می‌کردند. در برخی کشورها نظیر سوئد، نروژ، فنلاند، دانمارک، هلند و مجارستان داشتن امتیازهای انحصاری خاص برای بانک‌های مرکزی

بسیار حیاتی بود. زیرا بانک‌های مجاز دولتی (بانک‌های مرکزی آن دوره) تنها بانک تجاری محسوب می‌شدند که در زمان تأسیس‌شان به‌طور مؤثر عمل می‌کردند. به‌عبارت دیگر، یکی از انگیزه‌های تأسیس بانک در این کشورها، تلاش برای ارائه خدمات بانک‌های تجاری بود که به شکل دیگری امکان‌پذیر نبود.

بانک‌های مرکزی که در اواخر جنگ‌های ناپلئونی و جهت تأمین مخارج جنگ تأسیس شدند، به‌واسطه فشار دولت‌ها، تورم‌های بالایی را در جریان انتشار زیاد اسکناس و مسکوک رایج، تولید کرده بودند. در کشورهای مجارستان، اتریش، نروژ، دانمارک و بانک دوم ایالات متحده،^۱ تجربه این نوع بانکداری وجود داشته است و حتی روش بانکداری در دانمارک به ورشکستگی بانک‌های دولتی^۲ منتج و معروف شد.

عمدتاً از اواخر قرن هجدهم به بعد، تأسیس برخی بانک‌های تجاری به نسبت مستقل که اسکناس منتشر شده توسط آنها طبق محدودیت‌های قانونی زمان انتشار، به مسکوکات طلا و نقره قابل تبدیل بود (بانک مرکزی نروژ،^۳ بانک مرکزی اتریش^۴ و بانک ملی اتریش)، یا از طریق اعمال صلاحدید^۵ توسط مدیران بانکی (بانک فرانسه، بانک هلند و بانک ملی اتریش) شکل عملیاتی پیدا می‌کرد به‌عنوان ابزاری جهت احیای ثبات پولی زمان مذکور مورد ملاحظه قرار گرفت. بنیانگذاری بانک‌های مرکزی در شبه‌جزیره «ایبریا»^۶ در اواسط قرن نوزدهم نیز چنین فلسفه‌ای داشته است.

بانک مرکزی انگلستان در سال ۱۶۹۴ میلادی تأسیس شد، اما در آن زمان موضوعی به‌نام بانکداری مرکزی وجود نداشت. پدیده‌ای به مفهوم پیشرفته بانکداری مرکزی در اواخر قرن هجدهم ظهور کرد و «هنری تورنتون»^۷ (۱۸۰۲) در آن دوره بانک را در قالب بانک مرکزی با یک مفهوم پیشرفته مورد توجه قرار داد. اگرچه وی برخی نقایص و کمبودها را در رفتار بانک مرکزی آن زمان شناسایی کرده بود. از طرفی برخی صاحب‌نظران نیز ترجیح می‌دهند نقطه تحول تاریخی بانکداری مرکزی را به قانون سال

1. Second Bank of United States

2. Statsbankerot=State Bankruptcy

3. Norges Bank

4. Reichs Bank

5. Discretion

۶. Iberian: منطقه‌ای بین اسپانیا و پرتغال.

7. Henry Thornton

۱۸۴۴ میلادی در کشور انگلستان ربط دهند. برای مثال، «وایت»^۱ (۱۹۸۴) این نکات را مورد توجه قرار می‌دهد: قانون، امتیاز انحصاری چاپ اسکناس را به بانک انگلستان اعطا کرد و موقعیت انحصاری این بانک را به‌عنوان اولین بانک مرکزی بنیان نهاد؛ برخی دیگر از صاحب‌نظران ظهور بانک مرکزی را متعلق به دهه ۱۸۷۰ میلادی می‌دانند؛ دهه‌ای که بانک مرکزی انگلستان وظیفه آخرین وام‌دهنده^۲ را برعهده گرفت.

جدول ۱. بانک‌های مرکزی قبل از دهه ۱۹۰۰ میلادی

نام بانک	تاریخ تأسیس	انحصار انتشار اسکناس	آخرین وام‌دهنده (دهه)
بانک مرکزی سوئد	۱۶۶۸	۱۸۹۷	۱۸۹۰
بانک مرکزی انگلستان	۱۶۹۴	۱۸۴۴	۱۸۷۰
بانک فرانسه	۱۸۰۰	۱۸۴۸	۱۸۸۰
بانک فنلاند	۱۸۱۱	۱۸۸۶	۱۸۹۰
بانک هلند	۱۸۱۴	۱۸۶۳	۱۸۷۰
بانک ملی اتریش	۱۸۱۶	۱۸۱۶	۱۸۷۰
بانک نروژ	۱۸۱۶	۱۸۱۸	۱۸۹۰
بانک ملی دانمارک	۱۸۱۸	۱۸۱۸	۱۸۸۰
بانک پرتغال	۱۸۴۶	۱۸۸۸	۱۸۷۰
بانک ملی بلژیک	۱۸۵۰	۱۸۵۰	۱۸۵۰
بانک اسپانیا	۱۸۷۴	۱۸۷۴	۱۹۱۰
بانک مرکزی آلمان	۱۸۷۶	۱۸۷۶	۱۸۸۰
بانک ژاپن	۱۸۸۲	۱۸۸۳	۱۸۸۰
بانک ایتالیا	۱۸۹۳	۱۹۲۶	۱۸۸۰

Source: L. Siklos, 2002.

جدول ۱ شرح وقایع بانکداری مرکزی را از تاریخ تأسیس اولین بانک تا آغاز قرن بیستم به تصویر می‌کشد. روند مزبور، تاریخ پیدایش اولیه بانک‌های مرکزی و همچنین مفهوم پیشرفته آن (بانک مرکزی به‌عنوان بانک دولت، دارای امتیاز انحصاری انتشار اسکناس و آخرین وام‌دهنده) را نشان می‌دهد. جدول مربوط نشان می‌دهد که قبل از دهه

1. White

2. Lender of Last Resort

۱۸۲۰ تعداد محدودی از مؤسسات وجود داشته‌اند و در آن زمان هیچ‌یک از آنها بانک مرکزی نامیده نمی‌شدند. با آغاز قرن بیستم، ۱۸ مؤسسه وجود داشتند که همه آنها بانک‌های مرکزی بودند. پس از آن گرایش به بانک مرکزی به‌طور گسترده‌ای آغاز شد و مؤسسات به‌طور وسیعی به سمت بانکداری مرکزی روی آوردند؛ به‌طوری‌که بسیاری از کشورهای مستقل، به تأسیس بانک مرکزی اقدام کردند. هرچند در مواردی (برای نمونه هندوستان و استرالیا) برخی مؤسسات شبه‌تجاری^۱ قبل از تبدیل شدن به بانک مرکزی، چنین وظیفه‌ای را به‌طور کامل انجام می‌دادند.

تا دهه ۱۹۵۰، یعنی دهه پایان جنگ جهانی دوم، ۵۹ بانک مرکزی در دنیا وجود داشت که در دهه ۱۹۹۰ به ۱۶۱ مورد افزایش یافت و بعد از دوره مزبور تعداد آن همواره رو به افزایش بوده است (جدول ۲).

جدول ۲. تعداد بانک‌های مرکزی طی دهه‌های ۱۹۹۰-۱۹۰۰ میلادی

تعداد	دهه
۱۸	۱۹۰۰
۲۰	۱۹۱۰
۲۳	۱۹۲۰
۳۴	۱۹۳۰
۴۱	۱۹۴۰
۵۹	۱۹۵۰
۸۰	۱۹۶۰
۱۰۸	۱۹۷۰
۱۳۷	۱۹۸۰
۱۶۱	۱۹۹۰

Source: Pringle and Mahate, 1993.

اساس بانکداری تجاری در دوره فوق، حفظ ارزش تسعیر تعهدات بانک (در مراحل ابتدایی بانکداری عمدتاً اسکناس) به پول پایه و سپس به سکه‌های طلا و نقره بود. نگهداری نسبت بالای ذخایر، بالغ بر ۱۰۰ درصد ارزش سپرده‌ها، آنچنان که در طرح

«بانکداری محدود»^۱ وجود دارد، نسبتاً بی‌فایده است. از این‌رو برای بانکداران خصوصی این وسوسه وجود داشته و دارد که از طریق کاهش نسبت ذخایرشان، ریسک و بازدهی بانک را افزایش دهند. این امر اغلب با استفاده از ابزارهای ضمنی انجام می‌گیرد. نمونه این مورد در قرن هفدهم در سوئد اتفاق افتاد. ممکن است الزام و تعهد مالکان و مدیران آنها به حفظ ارزش تسعیر تعهدات، از شرایط محیطی تأسیس چنین بانک‌های تجاری باشد. انتشار انحصاری اسکناس، بازدهی کافی را برای بانک‌های مزبور فراهم می‌کرد تا به‌طور ذاتی ریسک‌گریز باشند (این امر در دهه ۱۸۷۰ رایج بوده است)، درحالی که سرمایه‌گذاری به نسبت زیاد در اوراق بهادار بدون بهره دولتی، این انگیزه را برای بانک‌های مزبور ایجاد می‌کرد تا ثبات قیمت‌ها را نیز دنبال کنند (این امر در دهه ۱۹۸۰ دنبال می‌شد).

در حقیقت سیاست سرمایه‌گذاری بانک در اوراق قرضه دولت، دولت‌ها را تشویق می‌کرد در گام اول به دنبال تأسیس این‌گونه بانک‌ها باشند. چنین بانک‌هایی می‌توانستند پناهگاه امنی برای تأمین مالی بدهی‌های بیشتر دولت‌ها باشند، به‌طوری که بانک‌ها می‌توانستند همزمان وظیفه حفظ ارزش تسعیر خود را تحقق بخشیده و غیرتورمی عمل کنند. این‌گونه تأمین مالی بدهی در قرن هفدهم، در تأسیس بانک‌های مرکزی انگلستان، ایالات متحده، فرانسه و بانک مرکزی ایبریا نقش بسزایی داشته است. تورم همانند سایر مالیات‌ها به‌خصوص مالیات‌هایی که بار نهایی و جامعه هدف آن مشخص نیست، یک پدیده غیرعادی است و دولت‌ها تلاش کرده‌اند همواره از آن جلوگیری کنند، اما آنها اولویت‌های دیگری نیز دارند؛ شاید مهمترین این اولویت‌ها تأمین امنیت خود دولت‌هاست. جنگ یکی از عوامل اصلی افزایش مخارج دولت‌ها بوده و هست. با مروری کوتاه بر سیر تاریخی فلسفه جنگ، نظیر دوره ۱۹۱۸-۱۹۱۴، تدابیر سیاستی و عقلانی ایجاد می‌کرد که مخارج جنگ در قالب تأمین مالی کسری بودجه نشان داده شود. از منظر بازار بدهی دولت و چشم‌انداز کوتاه‌مدت آن (اگرچه نسبت بدهی مالی به تولید ناخالص داخلی در انگلستان برای سال ۱۸۱۵ از ۲۰۰ درصد بالاتر رفت)، دولت‌ها ناچارند جهت دریافت مساعدت مالی به بانک‌های مرکزی خود مراجعه کنند. به‌علاوه تقریباً همیشه،

1. Narrow Bank (Narrow Banking Implies the Creation of Banking Institutions Focused on the Traditional Functions that the Financial System Offers to the Non-financial Economy:

A. Payments Systems (National and International), for Institutions of all Sizes; and

B. Deposit Taking, from Individuals and Small and Medium-sized Enterprises)

به‌خصوص در دوره جنگ بزرگ و پس از آن، دولت‌ها به‌عنوان بدهکاران کلان شناخته می‌شدند، البته در مورد بانک مرکزی فرانسه و بانک امپراتوری آلمان،^۱ دولت‌ها پس از جنگ برای پرداخت بدهی‌های خود به بانک مرکزی، حداکثر نرخ‌های بهره را اعمال و اجرا کردند. در دوران بحران، الزام بانک‌ها به فراهم کردن تأمین مالی دولت‌های خود با نرخ‌های بهره حداقلی، با تعهد بانک‌های مرکزی درخصوص حفظ ارزش پول ملی (ارزش تسعیر) در تضاد بود. زیرا این امر موجب کاهش ذخایر بانک‌های مرکزی جهت حفظ ارزش پول می‌شد و زمینه ناتوانی دائمی آنها را در انجام این وظیفه مهم فراهم می‌کرد. این رخداد به‌طور شفاف با آشفتگی‌های مربوط به دوره جنگ ارتباط داشت. زمانی که مسئولیت حفظ ارزش پول به‌دلیل تأمین پولی مخارج کسری بودجه دولت‌ها کمتر مورد توجه قرار گرفت، بانک‌های مرکزی به دولت‌های خود فشار آوردند تا به این بانک‌ها در حفظ ارزش پول ملی کمک کنند؛ در نتیجه این اتفاق، قواعد پولی مربوط به انتشار قانونی پول رایج^۲ توسط بانک مرکزی به‌طور مؤثر شکل گرفت. جنگ‌های ناپلئونی در دوره قبل از سال ۱۹۱۴، حفظ ارزش پول ملی توسط بانک‌های مرکزی را تا حد زیادی به حالت تعلیق درآورد، اما متأسفانه برخی کشورها نظیر اتریش (قبل از جدایی از مجارستان) به‌دلیل یکسری از جنگ‌ها چنین تعلیقی را چندین بار تجربه کردند.

جدول ۳ دوره‌های عدم رعایت و تعلیق حفظ ارزش پول ملی را طی دوره ۱۷۹۷ تا ۱۹۱۴ نشان می‌دهد. اکنون شرایط قانونی اعطای قدرت انتشار اسکناس به بانک مرکزی مورد توجه قرار می‌گیرد، اما این امر در قرن نوزدهم چندان مورد توجه قرار نگرفته بود. بانک مرکزی مقتدر در بحث انتشار اسکناس، به قانون انتشار پول رایج نیازی نداشت، زیرا پول‌های رایج به اندازه طلا و نقره خوب بودند. وجود چنین حقوق قانونی برای انتشار اسکناس، نوعی حمایت از بانک‌های مرکزی به‌شمار می‌آمد تا در بین بانک‌های تجاری، نسبت به این موضوع تقدم داشته باشند. به‌نحوی که اسکناس‌های بانک‌های تجاری از چنین حمایت قانونی برخوردار نبودند (این امر در سال ۱۹۴۸ در فرانسه تجربه شده است). بنابراین، تعلیق وظیفه حفظ ارزش پول ملی، تمایل بانک‌های تجاری را برای نگهداری ذخایر مهم از جمله تعهدات، اسکناس‌ها و سپرده‌های بانک‌های مرکزی افزایش داد.

1. Prussian Bank

2. Legal Tender

جدول ۳. جنگ‌ها و به تعلیق درآمدن حفظ ارزش پول ملی^۱

سال (میلادی)	جنگ	دوره تعلیق (میلادی)
۱۷۹۳-۱۸۱۵	جنگ‌های ناپلئونی	انگلستان: ۱۷۹۷-۱۸۲۱ فرانسه: ۱۸۰۵ و ۱۸۱۳
۱۸۴۸	انقلاب در فرانسه، آلمان و اتریش	فرانسه: ۱۸۴۸-۱۸۵۰ اتریش: ۱۸۴۸-۱۸۵۸
۱۸۵۹	جنگ اتریش و کشورهای حوزه مدیترانه Austro-Sardinian War	اتریش: ۱۸۵۹-۱۸۶۶
۱۸۶۱-۱۸۶۵	جنگ داخلی ایالات متحده آمریکا	ایالات متحده: ۱۸۶۲-۱۸۷۹
۱۸۶۶	جنگ آلمان و اتریش Prusso-Austrian War	اتریش: ادامه تعلیق از سال ۱۸۶۶ ایتالیا: ۱۸۶۶-۱۸۸۳
۱۸۷۰-۱۸۷۱	جنگ فرانسه و آلمان Franco-Prussian War	فرانسه: ۱۸۷۰-۱۸۷۴
۱۹۱۴	جنگ جهانی اول	بسیاری از کشورها بجز ژاپن در سال ۱۹۱۷ و آفریقای جنوبی

Source: Kindelberger, 1993.

در یکسری از کشورها همچون کشورهای اسکاندیناوی که بانک‌های مرکزی ابتدا در قالب بانک‌های تجاری فعالیت می‌کردند، تنوع سایر بانک‌ها، نظیر بانک‌های پس‌انداز و برخی بانک‌های تجاری معاصر آنها^۲ وجود داشته است. بهترین شکل همکاری بین آنها و به‌خصوص ارتباط بین بانک‌های مرکزی و سایر بانک‌های تجاری خصوصی در زمینه انتشار اسکناس، موضوع مهمی است که به بحث‌های تحلیلی بسیار نیاز دارد. البته فلسفه ارتباط بین بانک مرکزی و بانک‌های خصوصی در ایالات متحده آمریکا نیز بحث جالبی است. تجربه ایالات متحده آمریکا در ارتباط با بانک‌های خصوصی و بانک مرکزی تجربه ویژه‌ای است و تضاد موجود در آن به حقوق ملی این کشور در مقابل حقوق ایالات مختلف مربوط بوده است.

این موضوع در ایالات متحده آمریکا زمینه ظهور هر دو نوع بانک را متفاوت از بانکداری رایج در سایر کشورها فراهم کرد تا اینکه در سال ۱۹۱۳ میلادی فدرال رزرو تأسیس شد. این امر منجر به ایجاد ساختار فدرالی برای نظام مزبور شد تا اینکه در سال

۱. منظور از حفظ ارزش پول ملی (یا قدرت تسعیر)، تضمین حقوقی پول رایج منتشر شده توسط بانک مرکزی است.

2. Coexist

۱۹۲۰، به‌طور نسبی نااطمینانی درخصوص وظایف و قدرت بانک‌ها و هیئت‌مدیره از بین رفت. تجربه ایالات متحده آمریکا کاملاً با آنچه در بخش عمده‌ای از قاره اروپا و روسیه اتفاق افتاده بود، تفاوت داشت. زیرا در قاره اروپا و روسیه نقش بانک مرکزی در کمک به تقویت اتحاد و هویت ملی از طریق ابزارهای پولی، عموماً به‌عنوان یک نقش مهم و مثبت در نظر گرفته می‌شد. متحدالشکل ساختن و استانداردسازی پول رایج و ایجاد نظام‌های پرداخت ملی و اتاق‌های تسویه^۱ نه‌تنها به‌عنوان گام‌های مهم و ارزشمند در خود بانک‌های مرکزی، بلکه به‌عنوان یک جنبه بسیار مهم از ساختار ملی در قاره اروپا و روسیه به‌شمار می‌رفت. این امر به‌طور ویژه در کشورهای آلمان و ایتالیا تجربه شد. همچنین ملاحظات مشابهی در سایر کشورهای قاره اروپا نظیر انگلستان وجود داشت. این امر در دوره تجزیه یوگسلاوی و اتحاد جماهیر شوروی و همزمان با آن، حرکت به سمت اتحاد پولی در اروپای غربی، ضرورت بیشتری یافت و طی آن تقویت رابطه بین پول رایج ملی و اتحادیه پولی از یکسو و اتحاد سیاسی ازسوی دیگر مجدداً عنوان شد.

۳-۱. تحکیم استاندارد طلا (۱۹۱۴-۱۸۷۳ میلادی)

سال ۱۸۷۳ به سه دلیل مهم، یک وجه تمایز طبیعی را در تاریخ بانکداری مرکزی نشان می‌دهد. اولین دلیل این که سال مزبور شروع یک دوره زمانی است که طی آن در بسیاری از کشورهای صنعتی، نظام استاندارد طلا به‌طور رسمی به‌عنوان نظام ارزی اصلی معرفی شد. براساس قانون ضرب سکه،^۲ آلمان همراه با هلند و چندین کشور اسکandinایو به‌طور رسمی نظام استاندارد طلا را پذیرفتند (جدول ۴). دلیل دوم اینکه سال ۱۸۷۳ با ظهور بحران در بسیاری از کشورها مصادف بود و لذا شروع و ادامه رکود عمیق را تا اواسط دهه ۱۸۹۰ به تصویر می‌کشید. سومین دلیل این که در سال ۱۸۷۳ «والتر باگهوت»^۳ کتاب *خیابان لومبارد*^۴ را منتشر کرد که بر عملیات بانکداری مرکزی تأثیر بسزایی داشت. کتاب مزبور یک کتاب درسی^۵ در زمینه نحوه واکنش بانکداری

1. Clearing-houses

2. Second Coinage Act

3. Walter Bagehot

4. Lombard Street

5. Text-book

مرکزی به نوسانات و کساد^۱ بود. این کتاب هم در زمینه داخلی و در ارتباط با ضرب سکه داخلی و هم در حوزه خارجی و بین‌الملل، در ارتباط با ذخایر طلا، بحث‌های مهمی را مطرح می‌کرد. به‌طور مشخص کتاب *خیابان لومبارد*، این موضوع را به بحث می‌گذاشت که بانکداران مرکزی چگونه باید به آشفتگی‌های مربوط به بانکداری واکنش نشان دهند. در عمل باگهوت پیشنهاد کرد بانک مرکزی باید در راستای منافع بلندمدت نظام مالی تلاش کند تا از آشفتگی‌های پایدار جلوگیری کرده و ثبات نظام‌مند را برقرار کند. با ظهور استاندارد طلا طی سال‌های ۱۸۷۳-۱۹۱۴، کشورهای صنعتی بزرگ، وظایف سیاستگذاری کلان بانکداری مرکزی را به‌طور نسبی درست طراحی کردند؛ عملیات بانک‌های مرکزی در این کشورها تسهیل شده و عموماً مدیریت موفقیت‌آمیزی داشت. براساس نظریه باگهوت، برای بانک مرکزی یک هدف ساده و مهم وجود داشت و آن هم حفظ ارزش پول ملی در رابطه با طلا بود. چنین نظامی ارزش داخلی و خارجی پول ملی را حفظ می‌کرد. اگرچه نوسانات مربوط به تولید طلا به‌طور نسبی به نوسانات جزئی در قیمت طلا منجر شد، اما این نوسانات عموماً قابل تحمل بود. بسیاری از اقتصادهای توسعه‌یافته به‌رغم تمامی نارسایی‌های استاندارد طلا، استاندارد مزبور را به‌عنوان یک اصل مناسب از یک نظام مالی باثبات و دارای هدفگذاری مناسب، به‌طور گسترده و بدون مداخله دولت^۲ پذیرفتند.

جدول ۴. انتقال به استاندارد طلا

کشور	سال
آلمان (توقف خرید نقره)	۱۸۷۱
هلند (تعليق ضرب نقره)	۱۸۷۲
آلمان، دانمارک، نروژ و سوئد (پذیرش رسمی طلا) ایالات متحده آمریکا (از رواج انداختن نقره)	۱۸۷۳
اسپانیا (تعليق ضرب نقره)	۱۸۷۶
بلژیک، ایتالیا، فرانسه، سوئیس (تعليق رسمی ضرب نقره)	۱۸۷۸
اتریش (بخش مجارستان) (تعليق ضرب نقره)	۱۸۷۹

Source: Gallarotti, 1993.

1. Drain
2. Laissez-faire

آرژانتین و ایالات غربی ایالات متحده آمریکا تنها مناطقی بودند که در آنها پذیرش استاندارد طلا توسط گروه‌های ذی‌نفع و احزاب سیاسی موجود، با مخالفت مواجه شد. در این سال‌ها در اغلب نقاط دنیا، استقلال کارکرد ذاتی نظام پولی و اهداف بانک‌های مرکزی از موضوعات سیاسی جدی بود. این امر به بانک‌های مرکزی این آزادی عمل را داد تا بدون دخالت دولت این هدف واحد را بپذیرند. البته چنین استقلالی به‌طور گسترده با این واقعیت تقویت شد که در طول این دوره چند جنگ جدی وجود داشت. جنگ‌های جهانی و منطقه‌ای (نظیر ایالات متحده آمریکا و اسپانیا) به‌سادگی و به‌طور مناسب تأمین مالی شدند. بنابراین نیازی نبود بانک‌های مرکزی تسهیلاتی بابت تأمین مالی کسری بودجه دولت‌ها بپردازند.

بانک‌های مرکزی برای دستیابی به اهداف خود از ابزارهای مختلفی استفاده می‌کنند. توانایی بانک‌های مرکزی در کنترل سطح نرخ بهره کوتاه‌مدت، مهمترین هدف آنهاست. نرخ‌های بهره، متغیرهای مهم و لازمی بودند تا همانگونه که وجود ذخایر طلا از نوسانات و تغییرات زیاد جلوگیری به‌عمل می‌آورد، اقتصاد نیز بتواند با تغییرات نرخ‌های مزبور فعالیت کند؛ البته در نظام استاندارد طلا، برای موفقیت در سیاستگذاری و راهبری آن، ذخایر عظیم طلا مورد نیاز بود. در نتیجه، یک بده - بستان^۱ یا مبادله واضح و آشکار بین نرخ بهره کوتاه‌مدت متغیر و موجودی ذخایر عظیم طلا وجود داشت. تجربه چنین بده-بستانی در انگلستان به‌عنوان یک سر طیف و فرانسه طرف دیگر طیف و آلمان به‌عنوان وسط طیف وجود داشته است. تغییرات نرخ‌های بهره کوتاه‌مدت برای دو دوره به‌صورت مقایسه‌ای در جداول ۵ و ۶ ارائه شده که یکی ماهیانه و دیگری سالیانه است. این طبقه‌بندی با محاسبه تغییرات نسبی و با استفاده از نرخ‌های بهره انگلستان و ایالات متحده آمریکا برای دوره ۱۹۱۴-۱۸۷۰ صورت گرفته است.

جدول ۵. تغییرات نرخ‌های بهره اسمی کوتاه‌مدت (درصد/میلادی)

تغییرات				کشور	
۱۹۷۲-۱۹۹۱	۱۹۴۶-۱۹۷۱	۱۹۱۹-۱۹۳۹	۱۸۷۰-۱۹۱۴		
۰/۰۴۰	۰/۰۲۳	۰/۱۸۹	۰/۳۱۲	ماه‌بانه	انگلستان
۰/۲۲۲	۰/۳۲۷	۰/۴۰۶	۰/۲۶۲	سالانه	
۰/۰۵۳	۰/۰۶۱	۰/۱۹۲	۰/۱۸۹	ماه‌بانه	ایالات
۰/۲۹۵	۰/۳۰۳	۰/۳۶۱	۰/۵۶۹	سالانه	متحده آمریکا

Source: Capie, Goodhart and Schnadt, 2012.

جدول ۶. تغییرات نرخ‌های بهره اسمی بلندمدت (درصد/میلادی)

تغییرات				کشور	
۱۹۷۲-۱۹۹۱	۱۹۴۶-۱۹۷۱	۱۹۱۹-۱۹۳۹	۱۸۷۰-۱۹۱۴		
۰/۰۸۶	۰/۰۸۷	۰/۰۲۹	۰/۰۱۳	ماه‌بانه	انگلستان
۰/۱۱۴	۰/۰۷۵	۰/۱۰۸	۰/۰۲۶	سالانه	
۰/۱۶۵	۰/۰۲۲	۰/۰۲۴	۰/۰۱۳	ماه‌بانه	ایالات
۰/۱۱۵	۰/۰۷۵	۰/۰۶۴	۰/۰۷۰	سالانه	متحده آمریکا

Source: Ibid.

پس از سال ۱۹۱۴، تغییر در نرخ‌های بهره کمتر شد و حداقل برای یک دوره کوتاه، کمتر افزایش یافت. جدول ۶ آمار مربوط به نرخ‌های بهره بلندمدت حقیقی را نشان می‌دهد. واضح است که پیش‌بینی نرخ‌های کوتاه‌مدت در آینده باید دارای میانگین^۱ یا نرخ متوسطی باشد؛ از این‌رو نرخ‌های بهره بلندمدت طی سال‌های ۱۹۱۴-۱۸۷۰ نسبت به نرخ‌های بهره کوتاه‌مدت و حتی نرخ‌های بلندمدت در دوره‌های بعد از آن از ثبات قابل توجهی برخوردار بوده است.

در کنار مداخله و تعدیلات مربوط به نرخ بهره، یکسری انحرافات جزئی دیگر نیز از استاندارد طلا وجود داشت که برخی از بانک‌های مرکزی نظیر بانک مرکزی فرانسه در راستای حفاظت از ذخایر طلای خود به کار می‌گرفتند. همچنین در پایان دوره مورد بررسی،

کشورهای اندکی وجود داشتند که در راستای کمک به تثبیت نرخ‌های بهره در نظام پولی بین‌الملل به یکدیگر طلا قرض بدهند. یکی از این گونه موارد مربوط به سال ۱۸۳۹ بود که بانک مرکزی فرانسه اوراق بهادار بانک مرکزی انگلستان را تنزیل کرد. با وجود این، چنین فرایندی را می‌توان به‌عنوان سازوکار ثانویه تفسیر کرد که شامل همکاری بانک‌های مرکزی اولیه بوده و به‌طور نسبی نقش کمی را در طرح جامع ایفا کرده است.

بانک‌های مرکزی به نرخ‌های بهره متغیر به‌عنوان ابزاری مهم نیاز داشتند تا از هدایت جریان‌های گردش طلا به ذخایر بیشتر اجتناب کنند. به‌عبارتی در عمل بانک‌های مرکزی یک الزام اساسی داشتند به این مفهوم که باید نرخ‌های بهره به سطح نرخ مؤثر سایر بازارها سوق می‌یافت تا بتواند در بازار کوتاه‌مدت نقش درستی ایفا کند. در چنین مواردی با وجود اینکه بانک‌های تجاری فعال به‌طور منظم ذخایر را از بانک‌های مرکزی خود قرض می‌گرفتند، نرخ‌های بهره بانک‌های تجاری و بازار پول به‌طور طبیعی به سمت نرخ‌هایی تعدیل می‌شد که بانک مرکزی برای دسترسی به ذخایر تعیین می‌کرد.

در سایر کشورها، به‌خصوص انگلستان، نگرانی‌های زیادی در زمینه اینکه بانک مرکزی چگونه می‌تواند نرخ‌های بازار را به سمت نرخ بهره بانکی هدایت کند، وجود داشت. مسئله این بود که بانک‌های تجاری که در آن زمان با بانک‌های پس‌انداز^۱ پیوند خورده بودند، معمولاً به بانک مرکزی انگلستان بدهکار نمی‌شدند و در برخی موارد با یکدیگر به‌صورت مداوم به رقابت تجاری می‌پرداختند. از این‌رو این بانک‌ها برای پذیرش رهبری نرخ بهره بانک مرکزی در سطحی که به روش انفعالی^۲ و مجهول تنظیم می‌شد، تمایلی نشان نمی‌دادند. بانک‌های مرکزی به این چالش به سه طریق واکنش نشان دادند:

- اول اینکه، برخی بانک‌های مرکزی نمونه‌ای از عملیات بازار باز را معرفی کرده و گسترش دادند که در نتیجه آن ذخایر بانک‌های تجاری تغییر می‌کرد.

- دوم اینکه، بازار تنزیل به‌عنوان یک سازوکار تعدیل ذخایر رشد یافت.

- سوم اینکه بانک‌های مرکزی در راستای کسب درآمد از فعالیت‌های تجاری گام‌هایی برداشتند و با بانک‌های تجاری در زمینه سودآوری و رضایت‌بخشی به سهامدارانشان به رقابت پرداختند.

1. Stock Banks

2. Passive Fashion

در برخی کشورهای اروپایی نظیر فرانسه و ایتالیا این رقابت تجاری وجود داشت، به طوری که بانک‌های مرکزی از ابتدا به انجام فعالیت‌های تجاری تشویق شدند. در سایر کشورهای اروپایی، نظیر هلند تا سال ۱۸۸۸، بانک‌های مرکزی سود مازاد خود را به دولت و نه به بخش خصوصی منتقل می‌کردند.

تجربه بانک‌های مرکزی در قاره اروپا به شکل گرفتن یک هویت در زمینه نوع روش کار و چگونگی راه‌اندازی و اداره بانک مرکزی انجامید. هنگامی که ژاپنی‌ها نماینده‌ای را به اروپا فرستادند تا قبل از تأسیس بانک مرکزی ژاپن در سال ۱۸۸۲ بهترین نمونه بانک مرکزی را شناسایی کند، آنها بانک مرکزی بلژیک را به عنوان الگوی مورد نظر انتخاب کردند. زمانی که کنگره ایالات متحده، در سال ۱۹۰۸ کمیسیون ملی پولی را تشکیل داد تا ساختارهای مربوط به بانک‌های مرکزی موجود را بررسی کند، به نظر می‌رسد الگوی آلمانی نسبت به الگوی انگلیسی اولویت بیشتری داشته است. در ضمن بانک‌های دولتی و خاص به طور گسترده در قالب تجاری و رقابتی باقی مانده بودند. از طرفی بانک‌های مرکزی در اسپانیا (۱۸۷۴) و سوئد (قانون ۱۸۹۷) به یک بانک مرکزی استاندارد تبدیل شدند (انحصار انتشار اسکناس و تقویت نقش بانکداری مرکزی).

یک استثنا در روند مذکور، کشور استرالیا بود. جایی که سقوط بانکداری در سال ۱۸۹۳ موجب شد تا حزب کارگر در این کشور، در رقابت با بانک‌های تجاری و جهت کنترل آنها، بانک دولتی^۱ تأسیس کند.

در اواخر قرن نوزدهم شرایط به نسبت باثبات اقتصادی تا اندازه‌ای از رفتار بانک‌ها نشئت می‌گرفت. در اروپا تعدادی از بانک‌ها نجات یافتند و وظیفه آخرین وام‌دهنده به بانک‌های مرکزی قاره اروپا واگذار شد. مثالی از این مورد در کشورهای اتریش (سقوط بازار سهام در سال ۱۸۷۳)، پرتغال (بحران بانکی سال ۱۸۷۶) و فرانسه (سقوط بازار سهام در سال ۱۸۸۲) اتفاق افتاد. چنانچه در جدول ۱ نشان داده شد اگر دهه ۱۸۷۰ به عنوان دهه‌ای در نظر گرفته شود که در آن دوره بانک مرکزی انگلستان نقش آخرین وام‌دهنده را پذیرفته است، بسیاری از تجارب عملی قاره اروپا نیز پس از آن شکل گرفته‌اند.

عموماً از سال ۱۹۱۳ به بعد نقش استاندارد بانک مرکزی در بین کشورهای مهم صنعتی پذیرفته شد (زمان تأسیس فدرال رزرو). وظایف و فنون عملیاتی بانک‌های

مرکزی، بدون کمترین مخالفت‌های سیاسی عموماً مقبول واقع شد و صرفاً ایالات متحده آمریکا در برخی موارد جزئی مستثنا بود. هدف اصلی بانک مرکزی ایالات متحده آمریکا حفظ ارزش مبادله دلار به طلا و حفظ استاندارد طلا؛ و مهمترین ابزار کنترلی بانک مزبور، نرخ‌های بهره متغیر تا پایان دوره استاندارد طلا بود. بانک مرکزی ایالات متحده آمریکا اثربخشی نرخ بهره را از طریق تنزیل اوراق و غالباً با عملیات بازار باز تأمین می‌کرد. بانک مذکور مستقل از دولت عمل می‌کرد. بانک بانک‌ها بود و در رقابت تجاری نقش بسزایی داشت. برخی مواقع بانک مرکزی ایالات متحده آمریکا به بازسازی مؤسسات مالی نیز کمک می‌کرد، اما این امر به‌طور اتفاقی، بدون پذیرش یک تعهد عمومی، بدون یک قاعده رسمی و یا در چارچوب نقش نظارتی بانک مزبور صورت می‌گرفت.

۴-۱. مدیریت یا سوءمدیریت اختلالات اقتصاد (۱۹۱۴-۱۹۴۵ میلادی)

وقوع جنگ در آگوست سال ۱۹۱۴ شوکی غیرقابل پیش‌بینی برای بازارهای مالی به‌همراه داشت. در دوره جنگ، مؤسسات مالی برخی کشورها ناگهان با شرایطی مواجه شدند که حجم زیادی از مطالباتشان از طرف‌هایی بود که در کشورهای دشمن و متخاصم قرار داشتند و امکان وصول مطالبات آنها وجود نداشت. در نتیجه بازارهای مالی با مشکل مواجه شدند. در حقیقت تعهدات این مؤسسات در مرحله اولیه به کشورهای دشمن خلاصه نمی‌شد و جزء اقلام زیرخط^۱ قرار می‌گرفت. بنابراین بسیاری از مؤسسات مالی به‌خصوص آنهایی که در شهر لندن فعالیت می‌کردند، زمانی که دارایی‌ها و بدهی‌هایشان براساس اصول بازار ارزش بازاری^۲ نیافت، از لحاظ فنی در شرایط اعسار (ورشکستگی) قرار گرفتند.

با وجود حمایت‌های پرهیاهو از دیدگاه عدم مداخله و سیاست اقتصاد آزاد^۳ «بانکداری آزاد»، دیدگاه مربوط به سیاست «دست زدن ممنوع»^۴ نیز به‌شدت دیدگاه مزبور را تقویت کرد؛ اما در عمل، بانک مرکزی انگلستان به‌دلیل تعلل در اقدام، مورد

1. Be Written Down

2. Market-to-market

3. Laissez Fair

۴. Hands Off: به این معنا که هیچ ارگانی حتی بانک مرکزی حق دستکاری نرخ بهره یا نرخ ارز را نداشت و مکانیسم بازار تعیین‌کننده بود.

انتقاد جدی قرار گرفت، چرا که در تشخیص ضرورت مداخله مستقیم جهت ایجاد ثبات نظاممند و سازماندهی آن با عدم اطمینان مواجه شده بود، درحالی که بانکهای تجاری بسیار جسورانه رفتار کرده بودند.

بحران بازار مالی لندن به طور نسبی از عمر کوتاهی برخوردار بود. در ادامه با ترور جانشین پادشاه اتریش - مجارستان در ژوئن سال ۱۹۱۴، احتمال جنگ بین انگلستان و اتریش شدت گرفت و در ۲۸ جولای همان سال جنگ شروع شد. در نیمه دوم جولای احتمال جنگهای اروپایی افزایش یافت و پیشبینیهای مربوط به آن، احتمال وقوع بحران مالی را افزایش داد. بحران به دلیل خشونت‌های مربوط به هفته آخر جولای، سرعت گرفت. با تلاش طرف‌های ذی‌نفع در پایان هفته اول آگوست مشکل جنگ برطرف شد، هرچند آثار آن تا بلندمدت ادامه داشت.

در ماه جولای و در جریان جنگ، معاملات در بورس اوراق بهادار با سرعت بیشتری انجام گرفت و نرخ ارز دچار تغییرات زیادی شد. همچنین خارجیان قادر به ارسال وجوه به اتاق حوالجات لندن^۱ نبودند. در تاریخ ۲۸ جولای، بانکها در لندن مذاکرات خود را در زمینه فراهم کردن وام برای بازار سهام آغاز کردند. مشکلات، موجب تعطیل شدن بورس اوراق بهادار لندن (برای اولین بار) در تاریخ ۳۱ جولای سال ۱۹۱۷ شد و نرخ بهره بانکی که در آن زمان حدود ۳ تا ۴ درصد بود، در اول آگوست به ۸ و سپس به ۱۰ درصد در دوم آگوست افزایش یافت. بانکها سه روز تعطیل شدند و یک مهلت قانونی نیز برای تسویه بدهی‌ها تعیین شد. بریتانیا در پنج آگوست علیه آلمان اعلان جنگ کرد. تنوع در ابزارها شکل گرفت تا به حل مشکلات مختلف، اما مرتبط با یک موضوع رسیدگی شود. در هفت آگوست بانکها مجدداً شروع به فعالیت کردند و نرخ مزبور به ۵ درصد کاهش یافت. ریشه بحران مالی سال ۱۹۱۷ به ناتوانی در ارسال وجوه برمی‌گشت. لندن یک اعتباردهنده بزرگ به سایر نقاط دنیا از جمله آلمان محسوب می‌شد. با فشار لندن‌ها در آخر جولای و در شرایطی که بورس‌های خارجی تعطیل شدند، مهلت قانونی اعلام شد تا بدهی‌هایی که حداقل برای یک آینده قابل پیش‌بینی امکان بازپشت نداشتند، استمهال شوند. پس از سپری شدن مهلت قانونی، مقامات رسمی لندن مجبور شدند مسئولیت بدهی‌های بد^۲

1. Landon Acceptance House

2. Bad Debet

اشخاص در کشورهای طرف جنگ (دشمن) و آنهایی را که در داخل کشور از شرایط جنگ متأثر شده بودند، برعهده بگیرند. این بدهی‌ها به اسناد و حواله‌هایی مربوط بود که احتمال وصول آنها کمتر به نظر می‌رسید (سوخت شده تلقی می‌شد). وسعت این عملیات و ابزارهایی که هزینه‌های عملیات از طریق آنها پرداخت شد، هیچ وقت به‌طور دقیق ارزیابی و بررسی نشده است. ماهیت واکنش به بحران، تزریق پول پایه در مقیاس وسیع، متناسب با نیاز مربوط به دوره جنگ بود. آنچه به‌منظور کاهش آشفته‌گی ضرورت داشت، عبارت بود از: فراهم کردن نقدینگی مورد نیاز یا حداقل تعهد آن توسط بانک مرکزی لندن.

اقدامات مشابهی توسط بسیاری از کشورها اتخاذ شد که در نتیجه آن بورس‌های اوراق بهادار تعطیل شدند، استمهال قانونی مورد استفاده قرار گرفت و انبساط پولی رخ داد. با وجود این، بانک‌های مرکزی قادر بودند به‌طور کاملاً ملایم و آهسته از وضعیت عادی دوره صلح^۱ خود به وضعیت زمان جنگ، یعنی حالت مورد نظر در دوره بحران^۲ منتقل شوند که نتیجه آن حفظ نظام استاندارد طلا بود. در وضعیت اخیر، اولویت با تأمین مالی کسری‌های دولت و کمک به تأمین مالی جنگ بود. طلا از گردش خارج و به‌منظور مقابله با کسری حساب جاری نگهداری و ذخیره شد. نظام پایه طلا، به‌وسیله پول کاغذی رایج غیرقابل مبادله^۳ جایگزین شد (این پول رایج هم تعهدات دولت و هم تعهدات بانک مرکزی را دارا بود). در صورتی که ذخایر طلا (ارز) به‌طور گسترده‌ای خالی می‌شد، مقامات رسمی کشورها، ذخایر مربوط به دارایی‌های خارجی (یا پرتفوی ذخایر خارجی) را یا به‌طور مستقیم به فروش می‌رساندند و یا در مقابل اخذ وام به وثیقه می‌گذاشتند؛ کنترل‌های ارزی به‌شدت اعمال می‌شد و نرخ ارز (ارزش پول ملی) یا به روش مدیریت شده و یا روش دیگری بسته به شرایط و زیرکی بانک مرکزی، تضعیف^۴ می‌شد.

نه‌تنها شروع جنگ جهانی اول غیرقابل پیش‌بینی بود، بلکه مقیاس و مدت آن نیز بسیار هولناک بود؛ البته مقامات مسئول، برای مقابله با پیامدهای جنگ جهانی اول نسبت به جنگ جهانی دوم تا حدی کندتر عمل کردند که موارد ذیل را شامل می‌شد:

1. Peace Time
2. Crisis-functional Form
3. Inconvertible
4. Depreciated

۱. تأخیر در محدود کردن هزینه‌های غیراساسی (عمومی و خصوصی)،

۲. تأخیر در افزایش مالیات،

۳. تعلل در تعیین سقف برای اعتبار داخلی.

به‌دلیل افزایش سریع تورم، نرخ‌های بهره اسمی نیز افزایش یافت و به‌علت تأمین مالی کسری‌های بودجه عظیم از طریق اعتبارات با نرخ‌های بهره بالا، نسبت بدهی به درآمد متورم شد. به‌رغم فروش گسترده بدهی‌ها، حجم پول و قیمت‌ها به‌سرعت رشد کردند. کشورهای اروپایی درگیر جنگ، به‌دلیل افزایش محدودیت‌های مالی روی عرضه صادرات و تقاضای بی‌کشمش قیمتی نسبت به کالاهای مورد نیاز جنگ، نرخ اسمی ارز خود را در طول جنگ به دلار می‌خکوب کردند، به‌طوری‌که ارزش حقیقی پول آنها تقویت^۱ شد. انقلاب بولشویک^۲ در اکتبر سال ۱۹۱۷ مقامات غرب را به وحشت انداخت. نگرانی قابل توجهی در زمینه پیشگیری از گسترش انقلاب وجود داشت، چرا که ممکن بود ناآرامی‌های اجتماعی و انقلاب را در غرب ترویج کند. به‌دلیل ناتوانی مقامات اروپای مرکزی، انباشت مجدد ذخایر، افزایش^۳ ناگهانی^۴ عرضه پول را به‌همراه داشت که از پیامدهای فوری اقتصادی در کشورهای غربی بود و نیروی محرکه تورم محسوب می‌شد. طولی نکشید که الزامات آنی مقابله با تورم نمایان شده و این وضعیت پایان یافت، به‌طوری‌که هزینه‌های دفاعی دولت کاهش و نرخ‌های بهره افزایش یافت. در نتیجه در سال ۱۹۲۰ کاهش ادواری قیمت‌ها به‌شدت و سرعت، اما برای دوره کوتاهی نمایان شد. یکی از ویژگی‌های این‌گونه تورم‌زدایی و کاهش قیمت‌ها این بود که دستمزدها و قیمت‌ها در مقایسه با دوره جنگ به‌طور کامل انعطاف‌پذیری پایینی را به نمایش گذاشتند. اینکه چه چیزی در طول زمان موجب چنین تفاوتی در چسبندگی دستمزد/ قیمت شد، به کلی مبهم است.

به‌دلیل ادوار تجاری سریع پس از جنگ و نیز خسارات اقتصادی ناشی از جنگ، مقامات پولی در هر کشور (اروپایی) مجبور به تجدیدنظر در خصوص اهداف سیاست کلان پولی شده و درخصوص اینکه نقش و وظایف بانک مرکزی چه چیزی باید باشد،

1. Appreciated

2. Bolshevik

3. Restocking

4. Boom

تصمیم می‌گرفتند. برای مثال در انگلستان و براساس گزارش کمیته «کانلایف»^۱ در سال ۱۹۱۹، تا حد امکان تلاش شد که این کشور به وضعیت قبل^۲ از جنگ برگردد. به دلیل پیشینه تاریخی و زمینه فکری آنها در قدرت، این پیشنهاد تقریباً اجتناب‌ناپذیر بود. نکته بسیار جالب، این بود که راجع به نرخ ارز و اینکه چگونه باید «استرلینگ»^۳ به طلا می‌خکوب شود، بحث بسیار اندکی ارائه شد. از لحاظ عملی بسیاری از کشورهای اروپایی مجبور شدند خود را با یک نرخ ارز متفاوت در مقابل طلا وفق دهند و آشفتگی ایجاد شده در قیمت‌های نسبی بین انگلستان، ایالات متحده آمریکا و طلا مباحث جدی را در این زمینه ایجاد کرد که آیا یک استرلینگ باید معادل ۴/۸۶ دلار یا ۱/۳ گرم طلای خالص باشد یا خیر.

حتی به‌طور مشخص، آن دسته از کشورهای اروپایی که مقامات آنها ضرورتاً امر تعدیل نرخ ارز را انجام می‌دادند، در مقایسه با کشور انگلستان تورم‌های بسیار بزرگتری را متحمل شدند؛ نتایج کنفرانس «جنوا»^۴ نیز مؤید این امر است. در نتیجه، تعدیلات مزبور چندین سال توسط آنها نقض شد. در دهه ۱۹۲۰ عده‌ای در انگلستان و در واکنش به آثار جنگ بر ارزش طلا، پیش‌بینی کردند که قیمت‌ها در ایالات متحده آمریکا به‌طور معناداری افزایش می‌یابد و این دلالت همسو با قواعد بازی استاندارد طلا بود.

الزامات ناشی از تأمین مالی جنگ موجب شده بود بخش بسیار زیادی از ذخایر طلای پولی جهان در ایالات متحده آمریکا متمرکز شود. این امر باعث شده بود ایالات متحده آمریکا از تورم رنج ببرد. یک عدم تقارن ذاتی در زمینه واکنش جریان‌های ذخایر طلا وجود داشت، به این مفهوم که ارزش پول کشورهای که ذخایر از دست می‌دادند کاهش می‌یافت و برای آنهایی که ذخایر طلا کسب می‌کردند، بالا می‌رفت؛ با توجه به تجربه تورم دوره جنگ، انتظار این بود که فدرال رزرو، آگاهانه ذخایر پولی و تورم را افزایش دهد تا وضع نامساعد سایر کشورها و مسائل مربوط به بازگشت به استاندارد طلا را برای آنها مجدداً حل کند؛ به علاوه، علی‌رغم افزایش شدید ارزش دلار سایر کالاهای بین سال‌های ۱۹۱۴ و ۱۹۲۰، ایالات متحده آمریکا ارزش دلاری طلا را ثابت نگه داشت.

۱. Conliffe: اسم مکانی در نزدیک Rishton در انگلیس است.

2. Status Quo Ante

۳. واحد پول انگلیس.

4. Genoa

با رشد بیش از ۲۰ درصدی عرضه پول طی دوره مذکور، دو اثر مشخص ظاهر شد: اول اینکه، کاهش شدید قیمت نسبی طلا، جریان عرضه بیشتر طلا را کاهش می‌داد. دوم اینکه به‌رغم ورود حجم بالای طلا به ایالات متحده آمریکا در دوره‌های قبل، افزایش در عرضه پول به این مفهوم بود که در دوره‌های حساس و حیاتی، حداقل نسبت ذخایر مورد نیاز فدرال رزرو (برای مثال در سال‌های ۱۹۲۰ و ۱۹۳۳)، منجر به سیاست‌های پولی انقباضی اجباری می‌شد که از لحاظ زمانی کاملاً نامناسب بود. سیاست‌های پولی انقباضی در ایالات متحده آمریکا، یک گرایش ضدتورمی را در سایر نقاط جهان به نمایش گذاشت؛ به‌طوری که در سایر کشورها به‌خصوص انگلیس، تلاش شد تا از موجودی ذخایر طلا حمایت شود. به‌علاوه فدرال رزرو هیچگونه اهداف شفاف بلندمدتی برای هدایت وضعیت مذکور نداشت. این مسئله موجب شد تا در سال ۱۹۱۴ پیشنهاد «پول انعطاف‌پذیر»^۱ سازگار با استاندارد طلا ارائه شود. در دهه ۱۹۲۰ که محدودیت‌های مؤثر خارجی زیادی نیز وجود داشت، فدرال رزرو را مجبور به اتخاذ مدیریت صلاحیدیدی کرد که از یک‌طرف، تورم در قیمت دارایی‌ها و کالاها را به‌همراه داشت و از طرف دیگر نیازمند پایین آمدن نرخ بهره بود. بنابراین، فدرال رزرو با اوضاعی مواجه شد که از ابتدای ایجاد هیئت‌مدیره^۲ و تصمیم‌گیری‌های این هیئت و حتی قبل از تأسیس بانک‌های فدرال، سابقه نداشت.

چنانچه کاستی‌های عمومی و عدم تقارن ذخایر طلا، مشکل بزرگ و اصلی در نظر گرفته شود، سایر مشکلات ناشی از ضعف‌های بنیادین اقتصادی و سیاسی کشورهای اروپای شرقی و مرکزی بود که به انعقاد توافق «ورسایلز»^۳ منجر شد. تجزیه امپراتوری مجارستان - اتریش به ایجاد ایالاتی انجامید که هم به‌دلیل آشفتگی پس از جنگ و هم تهدید کمونیست، به بقای آن امید نبود (شامل خود اتریش نیز می‌شد). در آلمان نیز مشکلات مشابهی وجود داشت که به‌دلیل بازسازی پس از جنگ اوضاع را بدتر هم می‌کرد. با چنین اوضاعی کسری بودجه دولت‌ها افزایش یافت که از طریق چاپ پول جبران شد. این امر بروز تورم «لجام‌گسیخته»^۴ (ابر تورم) را به‌همراه داشت. با توجه به وجود

1. An Elastic Currency

2. Board

۳. Versailles: شهری در فرانسه که در سال ۱۹۱۹ توافق صلح بین آلمان و کشورهای عضو ناتو در آن منعقد شد.

4. Hyperinflation

ارتباط روشن بین پولی کردن کسری بودجه و تورم فزاینده، دولت‌های درگیر این مسئله تحت فشار قرار گرفتند تا بانک‌های مرکزی کشورشان به‌طور قانونی از دولت مستقل شوند و عملیاتی شدن این امر به ثبات پولی کمک کرد؛ برای مثال در کشورهای چکسلواکی و اتریش این اتفاق افتاد. شایان ذکر است که در بحث استقلال بانک مرکزی، بانک‌های مرکزی آلمان و مجارستان - اتریش^۱ در طول دوره تورم فزاینده مستقل تصور می‌شدند.

شاید بتوان از این دوره دو تجربه درس‌آموز برای کشورهای درگیر ذکر کرد: اول اینکه هر آنچه رابطه قانونی بانک‌های مرکزی و دولت‌ها را تعریف می‌کرد، احتمالاً تا حد زیادی از اجماع سیاسی داخلی درخصوص اقدام متناسب، منحرف شده بود. دوم اینکه ثبات پولی در غیاب ثبات مالی غیرممکن بود.

در این راستا کنترل مخارج دولت، و ممانعت از پولی کردن کسری‌ها در کشورهای نظیر آلمان محقق شد و حداقل این امکان را برای مقامات بانک مرکزی انگلستان نیز فراهم کرد تا بتوانند بانک مرکزی را برای برگشت به استاندارد طلا تشویق کنند. اما موقعیت مالی کشورها، آسیب‌پذیر باقی ماند و هنگامی که در سال ۱۹۲۹ بازار اوراق بهادار در ایالات متحده آمریکا سقوط کرد، پس از آن و در سال ۱۹۳۱ نظام بانکی اتریش، آلمان و مجارستان نیز دچار مشکل شد. اینکه چرا بحران و سقوط بانکی سال‌های ۱۹۲۹-۱۹۳۳ به سرعت انجام گرفت، به عنوان یک موضوع قابل بحث باقی مانده است. با وجود تجربه سال‌های ۱۹۹۲-۱۹۸۸، این موضوع را باید یادآوری کرد که بانک‌های مرکزی اغلب در چگونگی مواجهه با نوسانات سریع و شدید قیمت دارایی‌ها با چالش مواجه می‌شوند. مسیر زمانی قیمت کالاها و دارایی‌ها در ایالات متحده آمریکا (طی دوره ۱۹۳۱-۱۹۲۷) و در ژاپن (طی دوره ۱۹۹۲-۱۹۸۸) شباهت‌هایی به هم دارند. در هر دو این کشورها طی دوره‌های مذکور که دوره‌های آشفستگی به‌شمار می‌روند، نرخ رشد تسهیلات بانکی و نقدینگی دچار شکست شدند. تفاوت اساسی این بود که در ایالات متحده آمریکا مقامات اجازه دادند ورشکستگی بانکی رخ دهد و حتی انقباض پولی اتفاق بیفتد درحالی که در ژاپن مقامات تلاش کردند از بانک‌های این کشور حمایت و حفاظت کنند تا کاهش دارایی‌هایشان موجب زیان آنها نشود. از طرفی

با سقوط تجارت، در نتیجه رکود بزرگ و رشد سیاست‌های حمایت‌گرایانه، وضعیت اقتصادی جهان بدتر شد؛ نارضایتی سیاسی از روند فزاینده بیکاری و نرخ‌های بهره بالا، تلاش‌های شکننده قبلی را در زمینه احیای استاندارد طلا و نظام نرخ ارز ثابت درهم شکست و موجب شد انگلستان در حوزه امپراتوری بریتانیا در سپتامبر سال ۱۹۳۱ نرخ ارز شناور را انتخاب کند. «روزولت»^۱ در آوریل سال ۱۹۳۳ استاندارد طلا را حذف کرد و در نتیجه ارزش دلاری طلا پس از آن سال افزایش یافت (طلا نسبت به دلار گران‌تر شد). این سیاست داخلی، کاهش قیمت‌های تولیدکننده را متوقف کرد. در فرانسه به‌رغم تلاش‌های خوب جهت حفظ ارزش فرانک به طلا، این امر با شکست مواجه شد و در سپتامبر سال ۱۹۳۶ استاندارد طلا به‌ناچار برچیده شد.

در طول دوره جنگ، مدیریت پولی ناموفق بود، اگرچه سطح محصول بین سال‌های ۱۹۱۳ و ۱۹۲۱ در کشورهای مورد بررسی، بدون در نظر گرفتن تورم فزاینده پس از جنگ جهانی، به‌طور متوسط ۲/۵ درصد رشد کرده بود (برای مثال در انگلستان و ایالات متحده)، اما این دوره با رکود نگران‌کننده و بیکاری سطح بالا در جهان سرمایه‌داری و سقوط تجارت و بازارهای مالی همزمان بود. در اغلب کشورها نرخ بهره و به‌خصوص نرخ حقیقی آن نسبت به دوره ۱۹۱۳-۱۸۷۳ که با رشد پولی همراه بود، شکنندگی بیشتری داشت.

مصیبت‌های اقتصادی در آلمان در واکنش به موفقیت سیاسی «هیتلر»^۲ اتفاق افتاد؛ شکست‌های آشکار نظام بازار آزاد، منجر به حمایت از مداخله و کنترل دولت در مدیریت و بهبود اقتصاد شد. «کینز»^۳ معتقد بود که این سیاست‌ها در زمینه مدیریت اقتصاد توسط دولت، اقتصاد بازاری را از بین نخواهد برد، اما اقتصاد بازار را از جایگزینی توسط نظام سوسیالیستی فراگیر مصون خواهد داشت.

اگرچه بسیاری از آشفستگی‌ها و مصیبت‌های دوره جنگ بر شکست مقامات پولی و به‌خصوص بانک‌های مرکزی دلالت دارد، اما این امر ظهور بانک‌های مرکزی مستقل از دولت‌های ملی را با کُندی مواجه نساخت. در مجموع، بانک انگلستان تقریباً تمایل خود را برای کمک به ایجاد بانک‌های مرکزی مستقل در حوزه قلمرو سلطنتی بریتانیا براساس قواعد مورد نظر این بانک به نمایش گذاشت.

1. Roosevelt

2. Hitler

3. Keynes

به‌طور مشابه متخصصان ایالات متحده آمریکا، شعار بانکداری مرکزی را در آمریکای لاتین گسترش دادند. در حقیقت، شدت آشفتگی‌های پولی و اقتصادی در این دوره، ضرورت داشتن یک بانک مرکزی که بتواند آثار شوک‌های خارجی را بر اقتصاد داخلی کاهش دهد، بیش از پیش نمایان کرد. اگرچه در کانادا بانک‌های تجاری با موفقیت و بدون وجود یک بانک مرکزی، بیش از یک قرن فعالیت کرده بودند، اما با شروع رکود، اجماع سیاسی و اقتصادی در زمینه نیاز به چنین نهادی در کانادا نیز شکل گرفت. همزمان با تغییر نگرش در جنگ جهانی دوم در زمینه نیاز به مدیریت بیشتر دولت در اقتصاد، در حوزه بانکداری نیز ضرورت تأسیس بانک‌های مرکزی به‌عنوان یک نهاد عمومی تقویت شد (برای مثال در استرالیا).

مدیریت نظام پولی توسط دولت بیشترین نمود عینی را در شوروی سابق داشت؛ به‌طوری‌که بانک‌های تجاری در قالب یک بانک واحد در بانک مرکزی ادغام شدند و تخصیص اعتبار این بانک براساس ملاحظات تجاری انجام نمی‌شد، بلکه براساس برنامه متمرکز صورت می‌گرفت. شکست نظم پولی بین‌الملل در دوره قبل از دهه ۱۹۳۰ موجب شد بانک‌های مرکزی بدون یک هدف بیرونی به‌کار خود ادامه دهند.

در رکود ادواری اقتصاد ایالات متحده آمریکا طی دوره ۱۹۳۷-۱۹۳۶، نگرانی‌های اولیه درباره خطرات بالقوه نقدینگی مازاد وجود داشت، اما شکنندگی اقتصاد و تضعیف قیمت‌ها، نیاز به محدودیت‌های داخلی را کاهش داد. در نتیجه این امر، بانک‌های مرکزی با حمایت دولت‌ها، وظیفه تعیین نرخ‌های بهره اسمی کوتاه‌مدت و بلندمدت را به‌طور مستقیم و مستقل برعهده گرفتند (همانند انگلستان)؛ به‌طوری‌که این نرخ‌ها ساختار موجود نظام مالی را حفظ می‌کردند. مشخص نیست چه میزان از این تغییرات سیاستی، تحت تأثیر کینز بوده است، اما انتشار کتاب *تئوری عمومی* در سال ۱۹۳۶، یک استدلال منطقی برای «پول مدیریت شده»^۱ فراهم کرد.

کاهش نرخ‌های بهره اسمی در نجات اقتصاد از رکود، نقش داشت. بخش ساختمان و مسکن بخشی پیشرو و مهم در انگلستان بود. طی دهه ۱۹۳۰ قیمت‌ها در این کشور رشد کردند و از این‌رو نرخ‌های بهره حقیقی در سطح پایینی باقی ماند. احیای مناسب اقتصاد در بریتانیا و پس از سال ۱۹۳۳ در ایالات متحده آمریکا و برخی از دیگر کشورها نظیر سوئد

نیز دنبال شد. پس از اواسط دهه ۱۹۳۰، هزینه‌های تجهیزات جدید جنگی افزایش یافت که در نتیجه آن فشارهای تورمی نیز افزایش پیدا کرد. رئیس بانک مرکزی آلمان^۱ در زمینه خطر آثار تورمی بالقوه برای هیتلر نوشت: «اقتصاد در حال به یغما رفتن است».

در اغلب کشورها بجز کشورهای فوق‌الذکر، اشتغال کامل تا پس از وقوع جنگ جهانی دوم حاصل نشد. این امر مجدداً هدفگذاری مدیریت پولی را تغییر داد. با وجود این، تمایل فزاینده به مداخله و کنترل مستقیم دولت، با ارائه یک ارزیابی از اشتباهات تأمین مالی جنگ مربوط به دوره ۱۹۱۸-۱۹۱۴، این بار به‌صورت ترکیبی انتخاب شد. به این مفهوم که طی دوره ۱۹۴۵-۱۹۳۹، جنگ با کنترل‌های مشخصی مدیریت می‌شد (کنترل‌های نرخ ارز، کنترل اعتباری، کنترل‌های قیمت و نرخ‌گذاری) و درحالی‌که نرخ‌های بهره پایین بود، بار تأمین مالی بدهی کاهش می‌یافت. در طول جنگ، بانک‌های مرکزی به‌عنوان ارکان سودمند برای دولت مرکزی عمل کردند. حتی فدرال رزرو که بخشی از آن خصوصی بود به‌طور گسترده‌ای تحت حاکمیت خزانه‌داری درآمد.

جدول ۷. دوره ملی شدن بانک‌های مرکزی

سال (میلادی)	بانک مرکزی
۱۹۳۶	بانک مرکزی دانمارک، رزرو بانک زلاندنو
۱۹۳۸	بانک مرکزی کانادا
۱۹۴۵	بانک مرکزی فرانسه
۱۹۴۶	بانک مرکزی انگلستان
۱۹۴۸	بانک مرکزی هلند، بانک ملی بلژیک
۱۹۴۹	بانک مرکزی نروژ، رزرو بانک هندوستان

۵-۱. موفقیت‌های بعد از جنگ: کینز و برتن وودز (۱۹۷۱-۱۹۴۵ میلادی)

عدم تقارن‌های مربوط به دوره بعد از جنگ جهانی دوم، حتی از عدم تقارن‌های سال ۱۹۱۸ نیز بزرگتر بود. در طول جنگ، سرمایه فیزیکی در ایالات متحده آمریکا گسترش یافته بود؛ ایالات متحده آمریکا قدرت برتر اقتصاد جهانی بود و درواقع تمام ذخایر طلای جهان را نگهداری می‌کرد. در مقایسه با ایالات متحده آمریکا، ژاپن و اروپا ویران شده و

اروپا به‌وسیله «دیوار آهنی»^۱ تجزیه شده بود. اما ایالات متحده آمریکا در این زمان با دوراندیشی خاصی، از ضعف‌ها و اشتباهات اجتناب کرده بود. در جهانی که ایالات متحده آمریکا عمدتاً تنها منبع کمیاب کالاهای سرمایه‌ای بود، مسائل مربوط به دوران بازسازی پس از جنگ جهانی دوم، با استفاده از طرح «مارشال»^۲ کاهش یافت و بنابراین دلار به‌طور مؤثری این امکان را پیدا کرد تا به‌عنوان عامل کارا در اقتصاد مطرح و برای رشد مبادلات تجاری در داخل اروپا به‌کار گرفته شود.

به‌کارگیری این چارچوب برای نظام پولی بین‌الملل، پس از جنگ جهانی دوم در ابتدا به‌وسیله ایالات متحده آمریکا و انگلستان، تصمیم‌گیری و سپس طی سال‌های ۱۹۴۴-۱۹۴۳، بحث و مذاکرات مربوط به آن به شکل‌گیری نظام «برتن وودز»^۳ منجر شد. در کنار شکل‌گیری نهادهای بین‌المللی نظیر صندوق بین‌المللی پول،^۴ بانک جهانی^۵ و موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت،^۶ با این موضوع نیز موافقت شد که نظام نرخ ارز، میخکوب^۷ و ثابت، اما قابل تعدیل باشد. هرچند از لحاظ نظری هریک از پول‌ها به طلا میخکوب می‌شد، اما در عمل ایالات متحده آمریکا چنان برتری غالبی داشت که هریک از پول‌های دیگر به دلار میخکوب می‌شد و ایالات متحده آمریکا نیز ارتباط بین دلار و طلا را به‌طور جداگانه‌ای حفظ می‌کرد. کینز با بیم این که نظام برتن وودز بسیار ضدتورمی باشد، مباحث گسترده‌ای را در زمینه نظام پولی فراملی^۸ مطرح کرد. زیرا به‌نظر می‌رسید مزیت نظام مزبور این باشد که مصالحه موفقیت‌آمیزی را در شرایط عدم تعادل ساختاری بین نرخ ارز میخکوب شده و کاملاً شناور، ایجاد کند. یا در شرایطی که ایالات متحده آمریکا حاکمیت اقتصادی داشت، می‌توانست مدیریت رشد اقتصادی را همراه با ثبات قیمت‌ها با موفقیت محقق سازد. با وجود این، بازسازی اقتصادی در اروپا و ژاپن به‌دلیل کمبود دلار به تأخیر افتاد. به‌رغم وجود نگرانی در ارتباط با کمبود عرضه دلار، به‌نظر می‌رسید این مشکل کوتاه‌مدت باشد. به‌واسطه فروپاشی اروپا و ژاپن در نتیجه جنگ، نرخ ارز که در ابتدا احتمال می‌رفت برای آلمان و ژاپن

1. Iron Curtain

2. Marsall Aid

3. Bretton Woods System

4. International Monetary Fund (IMF)

5. World Bank (WB)

6. General Agreement on Tariff and Trade (GATT)

7. Pegged

8. Bancor System

در سطح مناسبی باشد، معکوس شد و بازسازی در دست اجرا، حالت فوق رقابتی یافت. در این بین، ایالات متحده آمریکا در خلال سال‌های جنگ، وظیفه سنگین محافظت از غرب در مقابل خطر کمونیست را برعهده گرفت. مخارج دفاعی، هم در داخل ایالات متحده آمریکا و هم در خارج آن یعنی در کره و ویتنام، نه تنها این کشور را در سطح اشتغال کامل نگه داشت، بلکه برای ژاپن و آلمان مزیت نسبی بیشتری ایجاد کرد.

۶-۱. صعود ناگهانی تورم و واکنش پولی (۱۹۹۴-۱۹۷۱ میلادی)

آشفته‌گی بسیار زیاد ناشی از اقدامات پولی بین‌الملل طی سال‌های ۱۹۷۱-۱۹۷۳، شکست نظام برتن وودز را به نقطه اوج رساند و دوره شناور شدن نرخ ارز شروع شد. این حادثه با افزایش همزمان بی‌نظمی پولی داخلی مرتبط بود. وسعت تغییر در متغیرهای پولی، نرخ‌های بهره، قیمت سهام و نرخ‌های ارز طی یک دوره پنج‌ساله (۱۹۷۱-۱۹۷۶)، کمترین مطابقت را با سایر دوره‌ها داشت (شاید بجز دوره‌های ۱۹۳۳-۱۹۲۸ یا ۱۹۸۳-۱۹۷۸). هرچند جنگ‌ها و انقلاب‌ها (جنگ اعراب و اسرائیل، در «جنگ یام کیپور»^۱ در سال ۱۹۷۳ و سرنگونی شاه ایران در سال ۱۹۷۹) نیز نقش بسزایی را در این دگرگونی‌ها ایفا کردند، اما باید دقت کرد که تمامی وقایع مذکور در یک دوره صلح نسبی اتفاق افتاد.

در این میان، مشکل اصلی این بود که نگرانی جامعه درخصوص تأثیر آتی تورم انتظاری به‌طور خزنده تقویت شده بود. در گذشته تورم به‌عنوان پدیده‌ای مرتبط با تأمین مالی جنگ و انقلاب در نظر گرفته می‌شد، زیرا قاعده پولی مناسبی اعمال و با سطح قیمت‌های باثبات، این قاعده بازسازی و احیا می‌شد؛ اما تجربه سال‌های پس از جنگ در ایالات متحده آمریکا نشان داد که در واکنش به مصیبت بیکاری ناشی از رکود بزرگ سال‌های ۱۹۲۹-۱۹۳۳، تلاش سیاستمداران با استفاده از مدیریت تقاضا (شامل اقدامات سیاستی برای بالا نگه داشتن سطح اشتغال)، موجب افزایش سال به سال سطح قیمت‌ها شد. طی دهه ۱۹۵۰، مردم انتظار داشتند این تورم در تجزیه و تحلیل‌ها و مذاکرات مربوط به دستمزد و قیمت مورد توجه قرار گیرد. در شرایطی که فشار تقاضا هنوز پابرجا بود، با شتابی که تورم داشت، مردم پیش‌بینی می‌کردند تورم در اواخر دهه ۱۹۶۰ نیز تقویت شود.

در برخی کشورها غیر از ایالات متحده، شکست برنامه حذف نظام برتن وودز، یکی از محدودیت‌های به‌وجود آمده در زمینه کنترل تورم بود. درماندگی مقامات در زمینه تورم‌زدایی، حفظ تراز خارجی و سیاست انبساطی، بدون اینکه بر تولید اثر زیادی داشته باشد، منجر به تورم بالا شده بود. مبادله کوتاه‌مدت^۱ بین بیکاری و تورم با استناد به «منحنی فیلیپس»^۲ به‌طور چشمگیری نگران‌کننده شده بود. سیاستمداران در چندین کشور به اتخاذ سیاست‌های درآمدی اقدام کردند تا شیب منحنی فیلیپس را کاهش دهند، اما این تلاش‌ها با شکست زودهنگام مواجه شد. در حقیقت، طی دوره شوک نفتی سال ۱۹۷۳ در انگلستان، اتخاذ اقدامات حمایتی با شرط شاخص‌بندی دستمزد در چارچوب سیاست‌های درآمدی، وضعیت مارپیچ دستمزد - قیمت را به‌شدت بدتر کرد. رکود تورمی فرارسید؛ «فریدمن»^۳ و «فلیس»^۴ قبلاً هشدار داده بودند که چگونه منحنی کوتاه‌مدت فیلیپس در اثر بده - بستان تورم و تولید و در حالتی که انتظارات شروع به تعدیل کنند، ممکن است تغییر شکل دهد. در این زمان منحنی فیلیپس عمودی می‌شود و حتی ممکن است به سمت عقب خمیده شود، البته هیچ‌گونه مبادله بلندمدت بین تورم و تولید وجود نداشت.

باید اذعان کرد، هرچند سیاست انبساطی، منافع کوتاه‌مدتی خواهد داشت، اما با درنظر گرفتن انقباض متقابل در آینده، منافع مزبور می‌تواند کاهش یابد و نه تنها مردم و دولت آثار را در یک مدت‌زمان مشخصی درک خواهند کرد، بلکه همانطور که در ادبیات مربوط به ناسازگاری بین‌زمانی نیز بحث شده است، بخشی از جامعه بلافاصله فشارهای کوتاه‌مدت اقتصادی دولت را تشخیص می‌دهند و انتظارات تورمی خود را متناسب با آن تعدیل متناسب می‌کنند.

در مقابل، بحث و تحلیل‌های قابل توجهی در زمینه ابزارهای عملیاتی وجود داشت که براساس آن مقامات پولی می‌توانستند در زمینه ثبات پولی و مدیریت تقاضا به اهداف خود دست یابند. در گذشته، بانک‌های مرکزی براساس صلاحدید و به‌طور ضدادواری نرخ‌های بهره را تغییر می‌دادند و نرخ‌های ارز معمولاً به‌عنوان یک هدف واسطه‌ای در

1. Short - term Trade Off

2. Phillips Curve

3. Friedman

4. Phelps

نظر گرفته می‌شد، اما در شرایط پس از جنگ جهانی دوم، نرخ ارز انعطاف‌پذیر بود و تورم داخلی و تغییر انتظارات، تعیین نرخ‌های بهره در چارچوب صلاحدید را با مشکل جدی مواجه می‌کرد. به‌علاوه بانکداران مرکزی می‌توانستند به‌طور شفاف و مستقیم فشارهای سیاسی را که موجب تغییر در نرخ‌های بهره (به سمت بالا) می‌شد، ملاحظه کنند؛ اما جبران زیان‌های ناشی از آن کافی نبود و از لحاظ زمانی نیز موفقیتی به‌همراه نداشت. در همین زمان اقتصاددانان در کشورهای مختلف با استفاده از مطالعات اقتصادسنجی، تقاضای ملی پول را تابعی باثبات از متغیرها بیان می‌کردند. از این‌رو سرعت گردش پول قابل پیش‌بینی بود و مقامات پولی، با تنظیم هدف برای رشد پولی، تلاش می‌کردند نشان دهند که از توانایی کنترل درآمدهای اسمی در کوتاه‌مدت و تورم در بلندمدت برخوردارند. طی سال‌های ۱۹۷۳-۱۹۷۱ این پیش‌بینی‌های اقتصادسنجی در ارتباط با M_3 (نقدینگی یا حجم پول وسیع) برای انگلستان و ایالات متحده آمریکا از موج افزایش تورم در آینده خبر می‌داد.

این عوامل منجر شد تا بانک‌های مرکزی هدفگذاری پولی را در دستور کار قرار دهند و این امر با تعیین هدف توسط کشور آلمان غربی برای سیاست پولی بانک مرکزی در سال ۱۹۷۴ آغاز شد. تاریخ مزبور برای کشورهایی که سیاست پولی را هدفگذاری کردند در جدول ذیل ارائه شده است.

جدول ۸. تاریخ هدفگذاری پولی به‌طور رسمی

کشور	تاریخ (میلادی)
آلمان	۱۹۷۴
ایالات متحده آمریکا	۱۹۷۴
سوئیس	۱۹۷۵
کانادا	۱۹۷۵
انگلستان	۱۹۷۶

Source: Griffiths and Wood, 1981.

اگرچه در بسیاری از کشورها برخی کاهش‌های موقت در تورم طی سال‌های رکودی ۱۹۷۵-۱۹۷۶ وجود داشت، اما استفاده از هدفگذاری پولی طی دهه ۱۹۷۰،

نتوانست به‌طور مؤثر مانع تورم شود و زمینه بروز نرخ‌های بهره حقیقی منفی را فراهم کرد (آلمان غربی و سوئیس از این مورد مستثنا هستند).

چندین دلیل برای عدم موفقیت هدفگذاری پولی وجود داشت:

۱. تغییر این سیاست در برخی دولت‌ها (کارتر دمکرات در ایالات متحده آمریکا و دولت کارگری کالگان در انگلستان و تروئند لیبرال در کانادا) سطحی^۱ بود.

۲. بانک‌های مرکزی در چگونگی واکنش به جهش قیمت‌ها سردرگم شدند.

۳. دستیابی به رشد پولی از مسیرهای هدفگذاری شده قبلی بسیار سخت به‌نظر می‌رسید.

به هر حال آنچه بود گذشت،^۲ اما جایگزین‌های قابل تطبیق با «کاهش غیرمنتظره عرضه پول»،^۳ ضعیف بودند. در نهایت، بانک‌های مزبور به این فکر افتادند تا اهداف پولی خود را از مسیر تغییرات نرخ‌های بهره دنبال کنند. پول‌گرایان مدعی بودند که آنها اطلاعات، توانایی و همچنین انگیزه‌های لازم را جهت انجام چنین مأموریتی ندارند از این‌رو به مقامات فشار آوردند تا پایه پولی را به‌طور مستقیم کنترل کرده و اجازه بدهند نرخ‌های بهره به‌طور آزادانه در بازار تعیین شود.

وضعیت تورم به‌دلیل وقوع شوک دوم نفتی در سال ۱۹۷۹ بدتر شد و نگرانی درباره ثبات پولی افزایش یافت. حوادث سال مذکور ثابت کرد که این امر می‌تواند یک نقطه عطف سیاسی نیز باشد. در ۶ اکتبر ۱۹۷۹، «پل ولکر»^۴ روش عملیاتی خود را درخصوص کنترل ذخایر غیرقابل استقراض^۵ معرفی کرد. یک نظام جامع کنترل پایه پولی موجب تغییر چشم‌انداز سیاست پولی شد و روش ولکر اجازه داد فدرال رزرو نرخ‌های بهره کوتاه‌مدت را کاهش دهد. در ژوئن سال ۱۹۷۹، «تاچر»^۶ از حزب محافظه‌کار در انتخابات انگلستان پیروز شد و پس از مدت کوتاهی (۱۹۸۰) در راستای هدفگذاری پولی بر تعهدات خود در زمینه راهبرد مالی، تأکید کرد.

در عمل، رشد پولی در ایالات متحده آمریکا و انگلستان بسیار بی‌ثبات بود و

1. Skin-deep

2. Bygones are Bygones

3. Base-drift

4. Paul Volcker

5. Non-borrowed Reserves (Non-borrowed Reserves Represent the Numerical Difference between Total Reserves Minus Funds That Have been Borrowed from the Fed Discount Window)

6. Tacher

هدفگذاری‌های پولی کوتاه‌مدت در هر دو کشور به‌طور گسترده‌ای با شکست مواجه شد؛ از طرفی هدفگذاری میان‌مدت نیز در انگلستان با عدم موفقیت روبه‌رو شد و از لحاظ (فنی، به‌سختی امکان‌پذیر بود. با وجود این، برنامه حل‌وفصل^۱ ولکر (و ریگان^۲) در ایالات متحده آمریکا و تاچر در انگلستان، همراه با عدم تمایل به وجود نرخ‌های بهره متغیر و بالا و نرخ‌های ارز نوسانی و بالا در انگلستان) هیچ‌ان انتظارات تورمی را متوقف کرد. رکود اقتصادی سال‌های ۱۹۸۰-۱۹۸۲ شدید بود و کاهش قابل توجه ظرفیت تولیدات کارخانه‌ای را در انگلستان موجب شد. این امر ابتدا بین تولیدکنندگان سراسر جهان به‌خصوص کشورهای کمتر توسعه‌یافته نظیر آمریکای لاتین یک بحران نگران‌کننده را به‌وجود آورد و برای مدتی به‌دلیل آسیب‌پذیری مالی بانک‌های غربی، برای حوزه مالی تهدید جدی به‌حساب آمد؛ این تهدید توسط بانک‌های مرکزی اصلی و مهم که با صندوق بین‌المللی پول مرتبط بودند، دفع شد.

به هر حال اینکه سیاست‌های اتخاذ شده برای کشورهای بدهکار، سودمند بوده یا خیر (نظیر آنچه برای نظام بانکی کشورهای صنعتی بود) مسئله دیگری است؟ این بحران با فقدان هدفگذاری نیز همراه بود، اما هدف داخلی یا تورمزدایی شدید برای مقابله با انتظارات تورمی، به‌رغم کاستی‌های فنی در دستیابی به اهداف کمی، موفق بود. سرعت گردش پول نیز تثبیت شد و به‌طور گسترده‌ای نوآوری‌ها را در بخش مالی امکان‌پذیر ساخت (نظیر سپرده‌های با قابلیت بهره‌دهی)، که با شرایط آن زمان (نرخ‌های بهره و تورم بالا و متغیر) متناسب بود؛ به‌طوری‌که با فناوری اطلاعات همراه بوده و با مقررات‌زدایی نیز پیوند داشت. البته چندان روشن نیست که چه زمانی سرعت چنین نوآوری‌هایی کاهش یافته و ساختار مالی تعادلی جدیدی کشف می‌شود؛ در نتیجه این اطمینان وجود نداشته و ندارد که چه زمانی روابط پایدار اقتصادسنجی، امکان برقراری مجدد دارد. اگرچه برخی پول‌گرایان هنوز بر ادعای خود در زمینه تداوم اعتبار «تغییر کل‌های پولی» تأکید دارند، اما این اعتقاد آنها دچار خدشه شده است.

در کنار برخی ملاحظات دائمی، هدفگذاری پولی مطلق، عموماً از اواسط دهه ۱۹۸۰ از سیاستگذاری‌های بانک مرکزی آلمان و نیز مؤسسه پولی اروپا،^۳ حذف و مورد استفاده قرار

1. Resolution

2. Reagan

3. European Monetary Institute

نگرفته است. چنین هدفگذاری‌هایی کاملاً گمراه‌کننده بود. رکود سال‌های ۱۹۸۲-۱۹۸۱ از طریق یک رشد پایدار بلندمدت، طی سال‌های ۱۹۸۲ تا ۱۹۸۹ دنبال شد که با تورم سطح پایین نیز همراه بود (در مقایسه با دهه ۱۹۷۰). چنین موفقیت‌هایی طی دهه ۱۹۲۰ در ایالات متحده آمریکا در سطح وسیعی به وقوع پیوست. چنین اطمینانی در زمینه رشد آتی قیمت دارایی‌ها، زمینه ایجاد حباب در قیمت دارایی‌ها را فراهم کرد. این اتفاق ابتدا در اکتبر سال ۱۹۸۷ در قیمت سهام رخ داد و سپس این افزایش قیمت طی سال‌های ۱۹۸۸-۱۹۸۹ در ارزش دارایی‌های حقیقی،^۱ دارایی‌های قابل مبادله و قیمت مسکن منعکس شد و زمینه افزایش ارزش ثروت (افزایش قیمت مسکن) و افزایش مخارج مصرفی را فراهم آورد. نتیجه رشد وسیع و انبساط پولی شدید، افزایش مخارج خانوار بود؛ این امر مقامات پولی را وادار کرد تا ادامه سیاست را متوقف ساخته و جهش‌های^۲ قیمتی را مورد بازنگری قرار دهند. در این راستا در برهه‌ای از زمان، سیاست‌های ضدادواری به‌کار گرفته شد تا حباب قیمتی دارایی‌ها متوقف شود. نتیجه این سیاست‌ها سقوط قیمت دارایی‌ها بود که موجب رکود ادواری، فشار زیاد مالی بر بخش وسیعی از بدهکاران بانکی و بانکداران شد. ژاپن، استرالیا، شمال اروپا و بخش کوچکی از بریتانیا از مثال‌های بارز این حوادث بودند.

اگرچه درخصوص کاهش حجم تقاضای اعتبار در مقابل توقف عرضه اعتبار، اطلاعات دقیقی وجود ندارد، اما مشخص است که در چنین شرایطی اعتباردهی بانکی با شکست مواجه شده و رشد وسیع حجم پول متوقف می‌شود. در نتیجه بدهی‌های بد (غیرجاری) و اعسار^۳ افزایش یافت. نرخ اعسار بانک‌ها، آشکار و پنهان، به سطح رکود سال‌های ۱۹۲۹-۱۹۳۳ رسید. به‌رغم تأخیر به‌وجود آمده در ژاپن و اروپا که مشکلات آنها تا سال ۱۹۴۴ ادامه داشت، احیا و بازسازی در ایالات متحده آمریکا و انگلستان شروع شد. اگرچه قاره اروپا (بجز کشورهای اسکاندیناوی) از حباب قیمت دارایی‌ها آسیب زیادی ندید، اما شوک اتحاد مجدد آلمان غربی و شرقی، هم در جهش اقتصادی در دهه ۱۹۸۰ و هم در دوره رکود اقتصادی قبل از دهه ۱۹۹۰، بر شرکای این کشور (آلمان) و همچنین بر کشورهای عضو مؤسسه پولی انجمن اقتصادی اروپا^۴ اثرگذار بود. شرایط موجود بازاری را برای کشورهای عضو

1. Real State

2. Boom

3. Failures

4. Part from a Monetary Organization of the European Economic Community (MOEEC)

مؤسسه پولی انجمن اقتصادی اروپا فراهم کرد تا از بازنگری اهداف کلان سیاست پولی داخلی به سمت ملاحظات پولی خارجی تغییر جهت دهند. اقتصاددانان امیدوار بودند که انتخاب نرخ ارز شناور امکان تعدیل آرام بنیان‌های اقتصادی و به‌خصوص قیمت‌های نسبی را فراهم کند. این امیدواری به‌طور جامع تحقق نیافت، زیرا نرخ‌های حقیقی ارز مبتنی بر نرخ‌های شناور، بسیار تغییرپذیر بودند. لذا برقراری ارتباط بین تغییرات نرخ ارز و تغییرات بنیان‌های اقتصادی سخت بود. از این رو تجربه نرخ‌های شناور ارز نه تنها امیدواری اولیه اندیشمندان را تأیید نکرد، بلکه تغییرات و ناسازگاری‌های بین‌زمانی^۱ وسیع، سیاست‌گذاران اقتصادی را در سطح ملی و بین‌المللی سردرگم کرد. طی این دوره تلاش‌هایی برای مقابله با آشفتگی‌های خارجی از جمله طراحی انواع برنامه‌های رسمی و غیررسمی جهت هماهنگی‌های سیاست‌گذاری در سطح بین‌الملل انجام گرفت.

از طرفی شوک‌های وارد بر قاعده پولی خارجی^۲ طی سال‌های ۱۹۹۳-۱۹۷۱ زمینه تشکیل اتحادیه پولی اروپا^۳ را فراهم کرد. با وجود این بسیاری از کشورهای اروپایی تلاش کردند نوسان نرخ ارز را براساس موافقتنامه «اسمیتسون»^۴ در دسامبر سال ۱۹۷۱ محدود کنند که به عبارت «مار در داخل تونل»^۵ معروف شد.

در شرایطی که در سال ۱۹۷۲، فرانسه نرخ شناور ارز را انتخاب کرده بود، انگلستان پس از حملات سوداگران کوچک، اندکی بیش از گروهی که آلمان در آن قرار داشت به سمت شناورسازی روی آورد. تغییرات بعدی نرخ‌های ارز مشکلات زیادی را در بین اعضای اتحادیه اروپا جهت اجرای سیاست‌های کشاورزی مشترک^۶ ایجاد کرد که برای دستیابی به اتحاد اقتصادی و سیاسی بزرگ در اتحادیه مزبور، یک نقصان جدی محسوب می‌شد. در نتیجه یک ابتکار دوجانبه بین آلمان و فرانسه در سال‌های ۱۹۷۸-۱۹۷۹، به معرفی سازوکار نرخ ارز مؤسسه پولی انجمن اقتصادی اروپا در اتحادیه پولی اروپا منجر شد. این طرح ابتکاری موفق‌ترین تلاش در بین انواع تلاش‌های انجام گرفته در دهه ۱۹۷۰ به بعد

1. Misalignments

2. External Monetary Order (A Frame Work in Which Payment Flows between Residents of Different Countries Ensure Smooth Trading in Goods, Services and Financial Assets)

3. European Monetary Union

4. Smithsonian Agreement

5. Snake in the Tunnel (was the first attempt at European Monetary Cooperation in the 1970s, Aiming at Limiting Fluctuations between Different European Currencies)

6. Common Agricultural Policy (CAP)

جهت بازسازی قاعده پولی خارجی بود. تحت رهبری آلمان در پایان دهه ۱۹۸۰، نظامی ایجاد شد و با همکاری سایر کشورهای عضو موافقتنامه، سازوکار نرخ ارز را به واحد پولی آلمان^۱ میخکوب کردند که پیش شرط مقابله با تورم محسوب می‌شد. این امر قبل از دهه ۱۹۹۰، موفقیت بزرگی حاصل کرد و نه تنها تمامی اعضای مؤسسه پولی انجمن اقتصادی اروپا کنترل‌های ارزی را کنار گذاشتند (یونان خارج از مؤسسه پولی انجمن اقتصادی اروپا باقی ماند)، بلکه استحکام روزافزونی که مؤسسه پولی انجمن اقتصادی اروپا به وجود آورد، مسیر اصلی تشکیل اتحادیه پولی اروپا را تعیین کرد. لذا اتحاد آلمان شرقی و غربی و اقدامات پولی و ارزی متعاقب آن، شوک‌های موجود در دوره قبل از دهه ۱۹۹۰ را متوقف کرد.

اتحادیه اروپا، هم یک چارچوب و هم یک پایه نظری برای هماهنگی سیاست‌گذاری بین اعضای خود فراهم کرد که هدف آن دستیابی به سطح مشخصی از تورم از نوع آلمانی آن^۲ بود که به عنوان یک هدف رایج مطرح شد. چنین چارچوب یا مبانی نظری بین کشورهای G₃ (ایالات متحده، آلمان و ژاپن) وجود نداشت و مانع گسترش اعضای گروه G شد. رصد نرخ ارزی که توسط خزانه‌داری ایالات متحده آمریکا طی سال‌های ۱۹۸۴-۱۹۸۰ و طی یک دوره زمانی تعیین می‌شد، نشان می‌دهد دلار ایالات متحده آمریکا بسیار بی‌ثبات بوده است، به طوری که در سال ۱۹۸۵ مسئول جدید خزانه‌داری ایالات متحده آمریکا (بکر)^۳ جلسات زیادی را با وزیر مالی این کشور برای هماهنگی در زمینه دامنه‌های مناسب نرخ‌های ارز اصلی دنیا برگزار کرد. چنین نشست‌هایی با الزاماتی کم و زیاد و فاقد ضمانت اجرا به طور پراکنده ادامه یافت. اختلاف‌نظرها در زمینه تغییرات مربوط به نوع مداخله نرخ ارز و سازوکار نرخ‌های بهره در نشست‌های گوناگون، یک دوره تاریخی در ارتباط با نرخ‌های ارز ایجاد کرد که نشان می‌دهد شرایط مختلف و اتفاقات مربوطه به آن ناشناخته و غیرقابل اطمینان بوده‌اند.

در پایان این مسیر تاریخی، نظام پولی بین‌الملل در هر دوره‌ای که مداخله وجود داشته، دچار بی‌نظمی شده و مسیر پیش‌روی آن هم مبهم بوده است. نظام کاملاً شناور به دلایلی که هنوز به وضوح شناخته شده نیست، بنیانگذاری شد تا نسبت به انتظارات و

1. Deuts Mark (DM)

2. German – level Inflation

3. Baker

خواسته‌ها از تغییرپذیری بیشتری برخوردار باشد. در این شرایط، موافقتنامه سازوکار نرخ ارز از بین رفت و مسیر اتحادیه پولی اروپا نیز همچنان نامشخص و غیردقیق بود. بنابراین هماهنگی گسترده بین‌المللی در زمینه نرخ ارز هم از لحاظ چشم‌انداز^۱ و هدف و هم از لحاظ نحوه تحقق، مورد تجدیدنظر قرار گرفت.

۷-۱. جمع‌بندی

سیر تکامل بانکداری مرکزی طی دوره ۱۹۹۴-۱۶۶۸ در فصل اول مورد بحث و بررسی قرار گرفت. در این فصل مشاهده شد که چگونه اقتدار بانک‌های مرکزی در اثر جنگ‌های ویرانگر اول و دوم جهانی، مداخلات دولتی و اشتباهات سیاستگذاری دچار خدشه شده است. اما آنچه جالب به نظر می‌رسد این است که به محض عادی شدن شرایط اقتصادی جهان، اغلب کشورها تلاش کرده‌اند به سمت یک بانک مرکزی مقتدر از طریق ایجاد زمینه‌های قانونی حرکت نمایند و مرزبندی مشخصی را با سایر بازیگران حوزه اقتصاد و سیاست ایجاد کنند.

فصل دوم - بحران مالی و تحولات بانکداری مرکزی (۲۰۰۸-۱۹۹۴ میلادی)

۱-۲. مقدمه

در این فصل تحولات بانکداری مرکزی طی دوره ۲۰۰۸-۱۹۹۴، یعنی تا آغاز آخرین بحران مالی جهان مورد کنکاش قرار می‌گیرد. برای این منظور ابتدا رابطه تاریخی دولت و بانک مرکزی و سیر تاریخی آن بحث می‌شود. در ادامه راجع به مالکیت بانک‌های مرکزی بررسی لازم صورت خواهد گرفت. ترکیب، نحوه انتصاب هیئت‌مدیره و طول دوره خدمت مدیران بانک‌های مرکزی در کشورهای مختلف از مواردی است که در این قسمت بحث می‌شود. سپس ساختار سیاسی و استقلال بانک‌های مرکزی از دریچه نظام‌های سیاسی اقتدارگرا و نسبی مورد کنکاش قرار می‌گیرد. نقش حکمرانی و قراردادهای بانک مرکزی بحث دیگری است که از دو زاویه سیاستگذار و عامل بررسی می‌شود. رابطه بین سیاست مالی و سیاست پولی جزء دیگری از مطالب این فصل را تشکیل می‌دهد. واقعیت‌های آشکار شده برای بحران مالی سال ۲۰۰۸ نیز از موارد دیگر بحث شده در فصل حاضر به شمار می‌رود. رویکرد بانک‌های مرکزی در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ نیز آخرین قسمت از مباحث این فصل را تشکیل می‌دهد.

۲-۲. رابطه تاریخی بین دولت و بانک مرکزی

۱-۲-۲. تبیین چيستی رابطه

در این فصل طبیعت و فلسفه ذاتی رابطه دولت و بانک مرکزی و اینکه چه چیزی در طول زمان این رابطه را متحول کرده است، مورد کنکاش قرار می‌گیرد. می‌توان با این سؤال شروع کرد که حدود و فاصله این دو بخش باید تا چه میزان باشد؟ نگرانی‌های اخیر در زمینه استقلال بانک مرکزی، ادبیات گسترده‌ای را ایجاد کرده بود و مزایای مربوط به آن، این ملاحظه را به وجود آورد که تبیین استقلال چه مشکلاتی دارد و چگونه می‌توان آن را اندازه‌گیری کرد؟

انواع شاخص‌های مربوط به میزان استقلال طراحی شد، اما به‌کارگیری این شاخص‌ها با مشکلاتی همراه بود. نگرانی در زمینه تعریف دامنه استقلال به بررسی عوامل و نکاتی منجر شد که به تعریف حدود نزدیکی روابط دولت‌ها و بانک‌های مرکزی کمک شایانی کرد. هرچند تاریخدانان در حوزه تاریخ اقتصادی، وقایع را به‌صورت متحدالشکل و ساده می‌بینند و از تفسیر هر تغییر در قالب یکسری از عوامل مشخص و مؤثر بر وقایع، لذت می‌برند؛ اما اقتصاددانان به‌رغم مشکلات موجود، در حوزه تاریخ اقتصادی همواره به دنبال بسط و توسعه این‌گونه وقایع بوده و هستند.

ارائه الگوهایی از نظام‌های مختلف ارزی و رابطه دولت و بانک مرکزی، در تاریخ اقتصادی، موضوعی رایج بوده است. برای مثال تجارت آزاد و حمایت از تجارت یا نرخ‌های ارز شناور و ثابت، الگوهایی هستند که در اقتصاد پیشرفته دنیا دنبال می‌شوند. در این زمینه در حوزه مربوط به نرخ‌های ارز ثابت و شناور «ایچنگرین»^۱ (۱۹۹۴) تعدادی از فرضیه‌ها را مبتنی بر نقش موارد ذیل آزمون کرده است:

۱. رهبری اقتصاد بین‌الملل،
 ۲. همکاری بین‌المللی،
 ۳. سیاست‌های توزیعی داخلی،
 ۴. اجماع عقلی،^۲
 ۵. ثبات مسائل اساسی در سطح کلان،
 ۶. نرخ‌های ثابت به‌عنوان یک قاعده ضدتورمی.
- ایچنگرین نتیجه گرفت که هر تفسیری که صرفاً مبتنی بر یکی از ۶ مورد فوق باشد، نادرست است. زیرا در هر حالت خاص، چندین مورد از گزینه‌های بیان شده مؤثرند. هنگامی که روش سیاست پولی تغییر می‌یابد، تقریباً سه عنصر مهم برای تفسیر وجود دارد:
- * اولین عنصر، شرایط سیاسی است.
 - * دومین عنصر، مشخص کردن برخی عوامل کوتاه‌مدت راه‌اندازی یا ایجاد تغییر است.
 - * سومین عنصر این است که با توجه به‌سادگی یا پیچیدگی مسئله پیش روی بانک مرکزی، مسئولیت این بانک نیز متفاوت خواهد بود.

1. Eichengreen

2. Intellectual Consensus

طی یک دوره نسبتاً طولانی، یعنی از دوره بانکداری اولیه مرکزی در آغاز قرن نوزدهم تا پایان جنگ جهانی اول که سیاست عدم مداخله دولت ظهور کرد و سپس حاکمیت خود را از دست داد، دولت‌ها کوشیده‌اند از دخالت در تجارت و به‌خصوص در مباحث پولی از بانک مرکزی فاصله بگیرند. مهمترین فلسفه این حفظ فاصله، اعتقاد به این موضوع بود که استاندارد طلا و حاکمیت نظام پولی بین‌الملل، می‌تواند ابزارهای گسترده‌ای را جهت تعدیل خودکار فراهم کند. در نتیجه با وجود استقلال بانک مرکزی، دسترسی به چنین تعدیلی تا اندازه زیادی امکان‌پذیر است؛ به‌خصوص این امر در اموری که به مساعدت‌های بانک مرکزی در روان‌سازی نظام استاندارد طلا مربوط می‌شد، صادق بود. دوره پس از جنگ جهانی اول تا دهه ۱۹۷۰ با عصر دولتی بودن، مدیریت اقتصادی و سوسیالیسم مغایر بوده است که در آن کنترل‌های گسترده دولت حاکم بوده و بانک‌های مرکزی وابستگی بیشتری داشته‌اند. این مقاطع دیگر وجود ندارند و آزادی نسبی اقتصادی در زمینه‌های مختلف حاکم شده است.

حوزه دیگر تحلیل به‌علت مستقیم و آنی تغییر مربوط می‌شود. تحت اوضاع سیاسی حساس، عواملی تغییر را به‌وجود آوردند که گاهی برونزا بودند. جنگ یا بحران‌های مشابه آن، مثال بارز این عوامل هستند. دولت‌ها همواره تلاش کرده‌اند کنترل منابع را در اختیار بگیرند و انگیزه درآمدی در این زمینه وجود داشته است. در دوران بحران نظیر جنگ، انگیزه روشنی برای اعمال کنترل‌های بسیار بر منابع وجود دارد؛ از این‌رو استقلال بانک مرکزی احتمالاً با مشکل مواجه شده یا از بین می‌رود. سایر محرک‌های از دست رفتن استقلال بانک مرکزی عبارتند از:

۱. استقلال کشورهایی که پیش‌تر تحت مستعمره بوده و مؤسسات پولی آنها مستقل نبود.
۲. تورم شتابان که در نوع خود به عدم استقلال گسترده منجر شد و دلیل آن نیز واکنش اجباری دولت به مسئولیت تأمین مالی - پولی برای مقابله با چنین تورم‌هایی بود. مثال این امر در آلمان تجربه شد. تورم‌زدایی که به کاهش استقلال منجر شده و هنگامی رخ می‌داد که مداخلات گسترده دولت مطلوب و دارای توجیه می‌شد.
۳. عنصر سوم در این مسیر، به‌سادگی یا پیچیدگی مسئولیت بانک‌های مرکزی مربوط می‌شد. زمانی که نقش بانک مرکزی به‌نسبت ساده بود (برای مثال زمانی که فقط هدفی واحدی را دنبال می‌کرد) احتمال بالا بودن استقلال زیاد بود. در سایر حالت‌های

افراطی (وظایف مختلف و پیچیده بانک مرکزی) نظیر دوره ظهور اقتصاد کینزی، انواع مختلفی از شقوق استقلال بانک مرکزی محتمل شد.

اگرچه پرداختن به موضوع استقلال با مشکلات جدی همراه است، اما ارائه یک تعریف عملیاتی در این باره می‌تواند مفید باشد. یک تعریف آن است که «بانک مرکزی بدون مشورت یا تقابل با دولت، حق تغییر در ابزارهای مهم عملیاتی را داشته باشد». این ابزار در عمل معمولاً عبارت از نرخ کوتاه‌مدت بازار پول است که نرخ تنزیل^۱ را شامل می‌شود. این درحالی است که اغلب صاحب‌نظران علمی، کنترل پایه پولی را به جای آن پیشنهاد می‌کنند، ولی در عمل نرخ بهره کلید اصلی است. در این راستا مالکیت بانک‌های مرکزی نقش مهمی در توانایی این بانک‌ها در تعیین آزادانه نرخ‌های بهره ایفا می‌کند (برای مثال تعیین تکلیف از طریق قانون استقلال بانک مرکزی).

هرچند تعریف استقلال به هر روشی از لحاظ عملیاتی مفید است، اما همه مشکلات را برطرف نمی‌کند. هنوز امکان اینکه بتوان از جنبه قوانین و مقررات، دامنه استقلال را تبیین کرد، وجود ندارد. این مشکل در کنار این حقیقت که قوانین متغیر هستند کار را بسیار سخت می‌کند. زلاندنو در طول جنگ جهانی دوم مثال خوبی در این باره است. به علاوه، پرسش در زمینه نرخ‌های بهره با شفافیت و صراحت کمتری همراه است و حتی اگر سیاست مربوط به نرخ بهره صریح اعلام شود، به این مفهوم نیست که سیاست مزبور حاکم می‌شود.

۲-۲-۲. الگوی تاریخی روابط بین بانک‌های مرکزی و دولت‌ها

ادبیات تاریخی رابطه بین بانک مرکزی و دولت، فراز و نشیب‌هایی داشته است. ابتدا باید تبیین شود که الگوی وسیع و گسترده آن چیست؟ اگرچه برخی مؤسسات و نهادها قبل از قرن نوزدهم تأسیس شده‌اند، اما قبل از سال ۱۸۰۰ بانک‌های مرکزی به مفهوم واقعی خود وجود نداشته‌اند (مورد بانک مرکزی انگلیس استثناست). مؤسساتی که در قرن نوزدهم تأسیس و به تدریج طی قرن مذکور در قالب بانک مرکزی سازماندهی شدند، در این قرن با داشتن استقلال نسبی، تحت شرایط استاندارد طلا مسئولیت تسعیر پول ملی را تا حد زیادی برعهده گرفتند. بنابراین می‌توان عنوان کرد بانکداری مرکزی به مفهومی که امروزه می‌شناسیم در قرن نوزدهم ظهور کرده است.

قرن نوزدهم زمان حاکمیت فلسفه عدم مداخله دولت در امور اقتصادی بسیاری از کشورهاست که تحت تأثیر این فلسفه نقش دولت در این‌باره به حداقل رسیده بود. بنابراین بدیهی بود که بانک‌های مرکزی در آن دوره نسبت به سایر دوره‌ها از آزادی عمل بیشتری برخوردار شوند. جنگ جهانی اول پایانی بر دوره مذکور بود؛ هرچند بعد از جنگ جهانی اول نیز تمایل زیادی به برگشت به استقلال وجود داشت و برخی اقدامات نیز در این زمینه انجام گرفت، اما پیگیری استقلال بانک مرکزی ابتدا به واسطه رکود بزرگ و نقش قابل ملاحظه بانک‌های مرکزی در آن و سپس با وقوع جنگ جهانی دوم و در نهایت گسترش اقتصاد مدیریت شده، با شکست مواجه شد.

پیش‌تر بیان شد که بانک مرکزی انگلستان از مواردی است که قبل از جنگ‌های ناپلئونی و همزمان با آن ایجاد شد. تا سال ۱۷۹۰ بانک مرکزی انگلستان برپایه نظام پولی حاکم اداره می‌شد و نگهداری ذخایر را انجام می‌داد. مواردی از عملکرد بانک مذکور به‌عنوان آخرین وام‌دهنده در قرن هجدهم وجود دارد. استقلال بانک مزبور در زمینه تسعیر ارز از سال ۱۷۹۷ به بعد تحقق یافت و مسئولیت کاهش نرخ ارز را نیز برعهده گرفت. بانک مرکزی انگلستان این ادعا را محقق کرد که قدرت تحت تأثیر قرار دادن سطح قیمت‌ها را دارد و در حقیقت این امر به‌عنوان یک مسئولیت اجتماعی شناخته شد. مسلم است که بانک مرکزی انگلستان در سیر مراحل توسعه خود صرفاً یک مؤسسه حداکثرکننده سود نبوده است. بانک مذکور بسیاری از مشخصه‌های یک بانک مرکزی پیشرفته را داشت، اما با وجود این، اوضاع برای انگلستان قرن نوزدهم نیز از واقعیت فاصله داشت. قانون سال ۱۸۴۴ مفید بود، اما واقعیت ذاتی رابطه بین دولت و بانک مرکزی همچنان مورد بحث و مذاکره قرار داشت. در بحران مالی سال‌های ۱۸۴۷، ۱۸۵۷ و ۱۸۶۶ لازم بود که دولت مداخله کند یا بانک مرکزی با دولت مشورت کند. در سال ۱۸۴۷ قانون سال ۱۸۴۴ درخصوص استقلال بانک مرکزی به حالت تعلیق درآمد و در سال‌های ۱۸۵۷ و ۱۸۶۶ قانون مزبور به‌طور واقعی متوقف شد. «فتر»^۱ در این‌باره بحث گسترده‌ای را به‌شرح ذیل ارائه کرده است:

«بانک مرکزی انگلستان هیچ پیشنهاد رسمی در زمینه نحوه رفتار اقتصادی به دولت ارائه نمی‌کرد و دولت نیز در عمل این آزادی را به بانک مرکزی داده بود تا مسئولیت‌های اجتماعی را اجرا کند. آنچه در وضعیت آن دوره کشور انگلستان توسط

انجمن‌های مختلف نظیر نشست‌های استونی قدیم، آکسفورد، کمبریج و انجمن اقتصاد سیاسی اتفاق افتاد، موضوع دیگری است. مهم این بود که دولت و بانک مرکزی در انگلستان به هر طریقی امور مربوطه را به‌طور منطقی و بسیار خوب تدبیر کردند».

استقلال بانک مرکزی انگلستان در قرن نوزدهم موضوع دیگری است که فتر راجع به آن بحث کرده است. البته استدلال اینکه استقلال بانک مرکزی انگلستان قابل تعمیم به سایر نقاط است، حتی در دوره لیبرالیسم که استقلال بحث مطلوبی محسوب می‌شد، همراه‌کننده است. زیرا در عمل سطح استقلال بانک مرکزی در سایر کشورها پایین بوده است؛ برای مثال بانک مرکزی فرانسه از سال ۱۸۰۰ تا اواسط قرن نوزدهم به‌طور قابل توجهی تحت کنترل بوده، اما با گسترش لیبرالیسم و ادامه آن، اوضاع تغییر کرد.

به اعتقاد «پلسیس»^۱ چنانچه تعریف استقلال، کنترل نرخ‌های بهره توسط بانک مرکزی باشد، می‌توان برای قرن نوزدهم، سنجش‌های خوبی از استقلال یا آزادی عمل سیاست پولی در فرانسه و همچنین سایر کشورها ارائه کرد. تجربه اروپای مرکزی در برخی موارد متفاوت بود و دوره آزادی اقتصادی در آنجا دیرتر شروع شد و قبل از پایان قرن نوزدهم، مداخله در این منطقه امری بسیار رایج بود. اصل قضیه به زمانی مربوط است که کشورهای اروپایی با یک دوره تأخیر نسبی صنعتی شدند و لازم بود اقداماتی را اتخاذ کنند که اتخاذ آن در بریتانیا ضرورتی نداشت. در کشورهای اروپایی بانک‌های جامع^۲ گسترش پیدا کرده بودند و دولت در آنها نقش بزرگتری داشت. کشورهایی که عقب‌مانده‌تر بودند به مداخله بیشتری نیاز داشتند، در نتیجه ارائه تعریفی برای توضیح دامنه دخالت، مفید به‌نظر می‌رسد.

زمانی که نظام استاندارد طلا از هم پاشید و جنگ جهانی اول شروع شد، کنترل دولت بر منابع بیشتر شد و تقریباً در همه جا سطح قیمت‌ها افزایش یافت. در نتیجه ارتباط بین دولت‌ها و بانک‌های مرکزی بیشتر شد. در دوره‌های بحرانی، صرف‌نظر از درجه استقلال قانونی عملیاتی، دولت حاکمیت خود را بر بانک‌های مرکزی تحمیل کرده است. با شروع جنگ جهانی اول آزمون سختی در زمینه استقلال بانک مرکزی انجام شد. در انگلستان نخست‌وزیر (آسکویتس)،^۳ رئیس بانک مرکزی (گونلایف)^۱ را دعوت و به

1. Plessis

2. Universal Banks

3. Asquith

اتفاق مصوبه‌ای را امضا کردند که براساس آن «در طول جنگ بانک مرکزی انگلستان باید در کلیه امور طبق دستور رئیس خزانه‌داری^۱ عمل کند و قبل از مشورت با رئیس خزانه‌داری نباید هیچ اقدامی انجام دهد». چنین اقدامات مشابهی در سراسر دنیا اتفاق افتاد. فدرال رزرو، که قبل از جنگ به‌عنوان یک نهاد مستقل تأسیس شده بود، بلافاصله پس از ورود ایالات متحده آمریکا به جنگ، استقلال خود را از دست داد. سپس با خاتمه جنگ، استقلال یافت و دوباره با شروع جنگ جهانی دوم استقلال خود را از دست داد.

در پایان جنگ جهانی اول به‌دلیل اینکه دنیا به شرایط عادی و باثبات بازگردد، تمایل گسترده‌ای در جهت افزایش استقلال بانک مرکزی وجود داشت. این تمایل غیرممکن قبل از سال ۱۹۱۴ نیز موجود بود. بازگشت به استاندارد طلا بلافاصله پیگیری شد. به‌علاوه، در دوره پس از جنگ و تجربه تورمی مربوط به آن، توافق گسترده‌ای در زمینه خطرات مربوط به دخالت‌های سیاسی و همچنین مستقل شدن بانک‌های مرکزی به‌وجود آمد. در سال ۱۹۲۰ و در کنفرانس بروکسل، مصوبه‌ای برای حل‌وفصل این موضوع صادر شد: «بانک‌ها به‌خصوص بانک‌های مرکزی باید از فشارهای سیاسی رهایی یابند و بتوانند در زمینه تأمین مالی، سیاست‌های احتیاطی را اعمال کنند». تا وقوع رکود بزرگ، این میثاق در زمینه استقلال بانک‌های مرکزی حاکم بود؛ این استقلال براساس تجربه تورمی سال‌های ۱۹۲۰-۱۹۱۴ و ابرتورم دهه ۱۹۲۰ شکل گرفته بود. این قاعده در حوزه آمریکای لاتین نیز حکمفرما بود.

با توجه به تعریفی که از استقلال مبتنی بر آزادی در تغییر نرخ بهره ارائه شد، به‌نظر می‌رسد پس از جنگ جهانی، بانک مرکزی انگلستان استقلال مورد نظر را به‌دست آورد و رئیس بانک مذکور بدون مشورت با هیچ نهاد یا شخص داخل یا خارج بانک، نرخ تنزیل را تغییر داد. از سال‌های رکود به بعد تمایل گسترده‌ای در دولت به‌وجود آمد که بتواند نرخ‌های بهره را تحت تأثیر قرار دهد. تبدیل وام زمان جنگ در سال ۱۹۳۲ به وام‌های با نرخ بهره پایین و بلندمدت، مثال‌هایی از این تمایلات به‌شمار می‌رود که توسط «کالدور»^۳ پیشنهاد شد؛ به‌طوری‌که «نرخ‌های بهره بلندمدت را کاهش داد». این امر نشان می‌دهد که خزانه‌داری تمایل داشته است تا نرخ‌های بهره را تحت تأثیر قرار دهد. اینکه نرخ بهره پایه بانکی در انگلستان طی سال‌های ۱۹۳۹-۱۹۳۲ حدود ۲ درصد بود، بیانگر رشد نفوذ دولت است.

1. Gunliffe

2. Chancellor of the Exchequer

3. Kaldor, 1986.

شاید چنین پنداشته شود که اگر دولت همواره عملیات بانک‌های مرکزی را تنظیم کند، در نتیجه روابط بین آنها حداقل در زمان تأسیس باید نزدیک باشد. این پندار ضرورتاً صادق نیست. در برخی دوره‌ها، تمایل به استقلال از ضمانت اجرای کافی برخوردار بوده و حتی در شرایطی که بانک مرکزی توسط دولت تأسیس شده باشد، مستقل عمل کرده و بعد از آن تحت کنترل شدیدتری درآمده است. برای مثال در سال‌های جنگ جهانی، زمانی که استقلال بانک‌های مرکزی به‌طور کامل از بین رفته بود، در کشورهای زلاندنو، کانادا و یونان بانک‌های مرکزی به‌عنوان مؤسسات مستقل اداره می‌شدند، هرچند عمر استقلال آنها بسیار کوتاه‌مدت بود.

«پلومپتر»^۱ در پایان دوره جنگ نوشت: «یکی از اصول اولیه بانکداری مرکزی موفق، ضرورت وجود استقلال سیاسی در بانک‌های مرکزی بوده است». البته چنانچه ملاحظه شد چنین دیدگاهی در برخی از سال‌ها تضعیف شده است. رکود بزرگ سال‌های ۱۹۲۹-۱۹۳۳ به‌عنوان پیامد ناشی از عملکرد ضعیف و ناتوانی بانک‌های مرکزی و تجاری قلمداد شد و لذا اصلاح نظام بانکی ضرورت پیدا کرد. یکی از موارد این اصلاح، حذف استقلال بود. استقلال در دهه ۱۹۲۰ مطلوب تلقی می‌شد، اما در دهه ۱۹۳۰ جذابیت آن از بین رفت.

دیدگاه پلومپتر در دهه‌های میانی قرن بیستم منسوخ شد. سه عامل مهم در این میان مؤثر بودند. شاید مهمترین آن حرکت دنیا به سمت سوسیالیسم و مداخله‌گری بود. دومین عامل، ظهور و گسترش اقتصاد کینزی و سومین عامل که با عامل دوم نیز تا حدودی مرتبط است، وقوع جنگ جهانی دوم و شرایط پس از آن بود. همچنین طی سال‌های ۱۹۳۹-۱۹۵۱ در مقایسه با سال‌های ۱۹۲۳-۱۹۱۴ میلادی، تفکر دخالت در قیمت‌ها رشد یافته بود، بنابراین دولت‌ها از این طریق تشویق شدند تا به سیاست‌های مداخله‌گری روی آورند. ملی شدن بانک‌های مرکزی در اوضاعی که دولت‌ها منافع زیادی در سیاست پولی داشتند، امری رایج بود. نمونه عملی این مورد در کشور هلند اتفاق افتاده است.

در حقیقت با گذشت زمان، فهم و اجرای سیاست پولی به روش‌های گوناگونی صورت گرفته است. به نقل از گزارش کمیته رادکلیف (۱۹۵۹ میلادی): «بسیاری از سیاست‌های پولی که مشاهده کرده‌ایم را نمی‌توان شکلی از راهبرد اقتصادی در نظر گرفت که

دنبال‌کننده اهداف استقلال باشد، بلکه سیاست‌های مذکور بخشی از سیاست‌های اقتصادی کشور در شکل نظام برنامه‌ریزی بوده است». به‌علاوه، طی دهه‌های ۱۹۴۰، ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ دامنه گسترده‌ای از راهبردهای استقلال وجود داشته است. ظهور کشورهای جدید و استقلال کشورها از یوگسلاوی سابق، به تشکیل دولت‌های نوظهوری منجر شد که تمایل داشتند بر امور مربوط به کشور خودشان کنترل و مدیریت داشته باشند. از این‌رو دولت‌های مزبور به تأسیس بانک‌های مرکزی پرداختند و یا ساختار مؤسسات موجود را تغییر داده و یا مدیریت آنها را برعهده گرفتند. بنابراین دوره مربوط به جنگ جهانی دوم تا دهه ۱۹۷۰ دوره دیگری از رشد گسترده بانکداری مرکزی بود، اما در این شرایط رابطه مطلوب همان رابطه به نسبت نزدیک (وابستگی) بود که چندان به رابطه بین دو دوره جنگ شبیه نبود و در بخش اعظم سال‌های مربوط به قرن نوزدهم این رابطه حاکم بود.

تجربه تورمی دو دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۸۰ که عموماً دوره صلح محسوب می‌شوند، به چاپ اسکناس بدون پشتوانه انجامید و مجدداً رابطه روشن بین سیاست پولی انبساطی و تورم را بیان کرد؛ در نتیجه این دیدگاه تقویت شد که وقتی بانک‌های مرکزی کمتر تحت فشارهای دولت باشند، تورم کمتری تولید می‌شود. بنابراین استقلال بیشتر بانک مرکزی دوباره مطلوب و جذاب شد.

۳-۲-۲. چه کسی مالکیت بانک مرکزی را برعهده دارد؟

جداول ۹ و ۱۰ مالکیت اولیه بانک‌های مرکزی را نشان می‌دهند. طبق این جداول، منافع حاصل از عملیات بانک‌های مرکزی اولیه یا متعلق به دولت بوده و یا بین دولت و سایر سهامداران (معمولاً سایر بانک‌ها) تقسیم شده است که سهم بیشتر آن نیز متعلق به دولت بوده است.

زمانی که بخش عمومی (دولت) بانک‌های مرکزی را تملک می‌کرد و کنترل آنها را برعهده داشت، دولت هم به تنهایی و هم با مشارکت بانک‌های تجاری، صاحب‌منصبان اصلی، از جمله رئیس و مدیران بانک مرکزی را منصوب می‌کرد. وضعیت این‌گونه انتصابات در جدول ۹ نشان داده شده است. اشخاصی که صاحب‌منصب بودند به‌طور طبیعی سایر مدیران را منصوب می‌کردند تا از طریق مدیران مذکور، تمرکز قدرت را حفظ کنند. از این‌رو، روند انتصابات، بانک مرکزی را به سمت اجرای آنچه مطلوب دولت بود سوق می‌داد. از طرف دیگر مدیران ارشد بانک مرکزی فعالیت‌های فنی منحصربه‌فردی را برعهده می‌گرفتند،

بنابراین به توانایی خاص، اطلاعات و تحلیل‌های ویژه و مهم پولی نیاز داشتند. به‌خصوص زمانی که آنها در سیاست‌های اقتصاد کلان تابع اوامر رسمی دولت بودند و به مقبولیت از طرف جامعه مالی احتیاج داشتند، باید قبلاً از تخصص و اطلاعات لازم برخوردار می‌شدند. به‌منظور تقویت استقلال قضایی مدیران و اعتبار فنی آنها، صاحب‌منصبان ارشد بانک مرکزی اغلب برای دوره طولانی منصوب می‌شدند تا از تغییر دولت‌ها مستقل باشند. این امر در جدول ۱۰ نشان داده شده است، البته دوره خدمت رسمی صاحب‌منصبان در برخی از کشورها نظیر آرژانتین به‌طور قابل توجهی از دوره واقعی سایر بانک‌های مرکزی طولانی‌تر بوده است.

جدول ۹. مالکیت بانک‌های مرکزی در کشورها در دوره قبل از دهه ۱۹۶۰ میلادی

مالکیت دولتی	مختلف (درصد کنترل دولت)	خصوصی
آرژانتین	اتریش (۵۰ درصد دولتی)	آفریقای جنوبی
استرالیا	بلژیک (۵۰ درصد دولتی)	سوئیس*
کانادا	شیلی (۵۰ درصد دولتی)	ایالات متحده آمریکا**
دانمارک***	یونان (۱۰ درصد دولتی)	
فرانسه	ژاپن (۵۵ درصد دولتی)	
فنلاند	مکزیک (۵۱ درصد دولتی)	
آلمان	ترکیه (۲۵ درصد دولتی)	
ایرلند	ایتالیا (دولت و بخش عمومی)	
هند		
هلند		
زلاندنو		
نروژ		
اسپانیا		
سوئد		
انگلستان		

* مالکیت بانک مرکزی با مشارکت ۶۳ درصدی بلوک‌ها (کانتون‌ها (Contons)) و ۳۷ درصدی سهامداران بخش خصوصی است.

** فدرال رزرو تحت مالکیت بانک‌های فدرالی منطقه‌ای عضو می‌باشد.

*** کاملاً تحت مالکیت دولت نیست و وضعیت مؤسسه خودگردان است که منافع آن به دولت می‌رسد.

Source: Aufrecht, 1961; Fair, 1980.

جدول ۱۰. نحوه توزیع سود بانک مرکزی در سال‌های قبل از دهه ۱۹۶۰ میلادی

کشور	حداکثر سود توزیع شده (درصد)	باقی‌مانده سود (پس از سود توزیع شده و ذخایر قانونی)
اتریش	۱۰*	به دولت می‌رسد
بلژیک	۶	به دولت می‌رسد
شیلی	تقسیم نمی‌شود	به دولت می‌رسد
یونان	۱۲	به دولت می‌رسد
ایتالیا	۶	به دولت می‌رسد
ژاپن	۵	به دولت می‌رسد
مکزیک	۶	به دولت می‌رسد
آفریقای جنوبی	۱۰	به دولت می‌رسد
سوئیس	۶	۸۰ درصد به بلوک‌های برحسب سهم سرانه می‌رسد باقی‌مانده آن بین دولت (یک‌سوم) و بلوک‌ها (دوسوم) توزیع می‌شود
ترکیه	۶	به دولت می‌رسد
ایالات متحده	۶	به دولت می‌رسد

* سهم دولت پس از کسر ۳۳ درصد سود خالص.

Source: Ibid.

این دایره امنیتی موجب می‌شد دولت‌ها اغلب متخصصان موجود را با توجه به عملکرد و توانایی‌های گذشته^۱ و آزمون توانمندی آنها منصوب کنند و نه براساس وابستگی سیاسی و حزبی. این اشخاص باید از حسن شهرت و توانایی‌های فنی در بانکداری مرکزی نیز برخوردار می‌بودند؛ سابقه رؤسای بانک‌های مرکزی و مدیران ارشد که در بانک‌های مرکزی و تجاری یا در بخش‌های مرتبط آن منصوب می‌شوند، نظیر روزنامه‌نگاران، وکلا، اقتصاددانان یا حسابداران نشان می‌دهد که همگی در زمینه پول و بانکداری تخصص داشته‌اند.

در کنار شرایط احراز، برای انتصاب‌های رده بالا که تخصص و توانایی فردی را طلب

می‌کند، این پرسش مطرح می‌شود که آیا انتصاب‌های هیئت‌مدیره بانک مرکزی همگی باید مبتنی بر توانایی‌ها و تخصص فردی باشد یا باید نمایندگی بخش‌ها و گروه‌های مختلف را نیز تأمین کند؟ (برای مثال بانک‌ها، صنعت، اتحادیه‌ها و دانشگاهیان). جدول ۱۱ شرایط و ترکیب هیئت‌مدیره بانک مرکزی را نشان می‌دهد.

جدول ۱۱. نحوه انتصاب هیئت‌مدیره بانک مرکزی

انتصاب مدیران توسط		انتصاب رئیس توسط (بنا به پیشنهاد)		
دولت	مدیران	سلطنت	دولت	سایر اشخاص خاص
استرالیا	کانادا	بلژیک (دولت)	استرالیا	بلژیک (صدر اعظم)
اتریش	ایتالیا	دانمارک (دولت)	اتریش	آلمان (پارلمان)
شیلی	مکزیک	هلند (هیئت‌مدیره)	کانادا	نروژ (پارلمان)
فنلاند (مدیران دولتی)	سوئد	نروژ (دولت)	شیلی	مکزیک (دولت/ سهامداران)
فرانسه		اسپانیا (دولت)	دانمارک	آفریقای جنوبی (سهامداران)
آلمان (مدیران دولتی)		انگلستان (دولت)	فنلاند	سوئد (پارلمان)
هند			فرانسه	سوئیس (پارلمان/ سهامداران)
ایرلند			هند	
ژاپن			ژاپن	
زلاتدنو			اسپانیا	
آفریقای جنوبی			انگلستان	
سوئیس			ایالات متحده آمریکا	
ایالات متحده آمریکا				

Source: Ibid.

جدول ۱۲. طول دوره خدمت مدیران ارشد بانک‌های مرکزی

کشور	رئیس بانک مرکزی*	هیئت‌مدیره (مدیران اجرایی) بانک مرکزی
استرالیا	۷	۵
اتریش	۵	۵
آفریقای جنوبی	۵	۴
بلژیک	۵	۶
کانادا	۷	۱۰
اسپانیا	نامحدود	۳
شیلی	۵	۵
دانمارک	نامحدود	۵**
فنلاند	نامحدود	نامحدود
سوئد	نامحدود	۳ (نامحدود)
فرانسه	نامحدود***	۴ (نامحدود)
آلمان	۸	۶
یونان	۴	۸
سوئیس	۶	۳
هند	۵	۳
ایرلند	۷	۴
ایتالیا	نامحدود	۵
انگلستان	۵	۴
ژاپن	۵	۴
مکزیک	نامحدود	۴
هلند	۷	۲
زلاندنو	۵	۵
نروژ	نامحدود	۵
پرتغال	۵	۶
ایالات متحده آمریکا	۴	۱۴

* در تمامی موارد دوره خدمت قابل تمدید نیز هست.

** یک سال برای اعضای که توسط مجلس نمایندگان انتخاب می‌شوند.

*** در عمل محدود به ۵ تا ۷ سال است.

Source: Aufricht, 1961; Fair, 1980.

درمجموع، بررسی موازنه قدرت^۱ در راستای موفقیت بانک‌های مرکزی با توجه به نحوه شکل‌گیری ساختار آنها نشان می‌دهد ترکیب اعضای هیئت‌مدیره بانک‌های مرکزی در کشورهای فدرالی در مقایسه با کشورهای متمرکز و یکپارچه بیشتر جنبه نمایندگی گروه‌ها را داشته است (جدول ۱۳). نه‌تنها ترکیب اعضای هیئت‌مدیره، بلکه قدرت آنها نیز در بانک‌های مرکزی کشورهای مختلف متفاوت بوده است. در برخی کشورها، به‌خصوص در کشورهای غیرفدرالی و یکپارچه^۲ فرض بر این است که رئیس بانک مرکزی تنها شخص پاسخگو در مقابل اقدامات بانک مرکزی است و اعضای هیئت‌مدیره صرفاً نقش مشورتی دارند، اما در سایر کشورها به‌خصوص کشورهای فدرالی، اکثر تصمیم‌های کلان پولی (برای مثال تغییرات نرخ بهره) به روش رأی‌گیری در هیئت‌مدیره بانک مرکزی اتخاذ می‌شود و هیئت‌مدیره می‌تواند رأی عدم اعتماد به رئیس هیئت‌مدیره بدهد (هرچند که به‌ندرت این مورد رخ می‌دهد).

مسئولیت‌پذیری شخصی رؤسای کل بانک‌های مرکزی در برخی کشورهای یکپارچه نمایانگر سلسله‌مراتب قدرت و تصمیم‌گیری در بانک‌های مزبور بوده و می‌تواند دلیل مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی و شفافیت رئیس در مقابل هیئت‌مدیره باشد. هنگامی که مطابق قانون مسئولیت‌پذیری برعهده هیئت‌مدیره است، قدرت و شخصیت رئیس بانک مرکزی ابزاری است برای اعمال فشار بر هیئت‌مدیره. لذا بحث‌های زیادی درخصوص انتقال قدرت از رئیس بانک مرکزی به هیئت‌مدیره بانک مرکزی وجود دارد که اولین آن ایجاد زمینه‌های قانونی این امر است. قانون بانک مرکزی فرانسه بهترین نمونه در این باره است که موجب افزایش استقلال سیاسی بانک مزبور نیز شده است (جدول ۱۳).

1. Checks and Balances

۲. منظور کشوری است که از ایالات تشکیل نمی‌شوند و تمام سرزمین کشور مربوطه یکپارچه است، هرچند تقسیم‌بندی‌های استانی داشته باشد.

جدول ۱۳. الزامات مربوط به ترکیب هیئت‌مدیره بانک‌های مرکزی

کشور	الزامات
استرالیا	اعضای هیئت‌مدیره از بین مقامات عالی‌رتبه دانشگاهی و فعالان تجاری و کشاورزی انتخاب می‌شوند.
اتریش	حداقل یک نماینده از حوزه‌های بانکداری، صنعت، تجارت و کسب‌وکارهای خرد، کشاورزی، کارکنان، حقوق‌بگیر و نماینده کارگران باشد.
کانادا	اعضای هیئت‌مدیره از مشاغل و حرف‌های گوناگون انتخاب می‌شوند.
شیلی	سه نماینده در حوزه اقتصاد و یک نماینده از طرف رئیس‌جمهور باید در ترکیب اعضای هیئت‌مدیره باشند.
دانمارک	هشت مدیر از بین نمایندگان حاضر در مجلس، یک اقتصاددان و یک حقوقدان باید در هیئت‌مدیره باشند.
یونان	حداقل پنج نماینده از صنعت، بازرگانی و کشاورزی باید در ترکیب هیئت‌مدیره حضور داشته باشند.
ایرلند	باید در بین اعضای هیئت‌مدیره دو نماینده از حوزه بانکداری و یک تا دو نماینده از کارکنان بخش دولتی وجود داشته باشند.
ایتالیا	دست‌کم نمایندگان منطقه‌ای باید در ترکیب اعضای هیئت‌مدیره وجود داشته باشند.
ژاپن	دو نفر نماینده دولت (بدون حق رأی) که نمایندگان سازمان برنامه‌ریزی اقتصادی و وزارت مالی هستند و چهار نفر عضو نیز با دانش بازرگانی از بانک‌های بزرگ، بانک‌های منطقه‌ای، تجارت و صنعت و کشاورزی در ترکیب هیئت‌مدیره حضور دارند.
نروژ	مركب از هیئتی است که براساس موازنه سیاسی توسط پارلمان تعیین می‌شوند.
سوئد	مركب از هیئتی است که براساس موازنه سیاسی توسط پارلمان تعیین می‌شوند.
سوئیس	دست‌کم نماینده مناطق جغرافیایی مختلف و بخش‌های اقتصادی باید در ترکیب هیئت‌مدیره حضور داشته باشند.
ایالات متحده آمریکا	حداکثر یک نفر از مدیران، از بین فدرال رزروهای منطقه‌ای باید در ترکیب هیئت‌مدیره باشند.

Source: Ibid.

۴-۲-۲. ساختار سیاسی و استقلال بانک مرکزی

جدول ۱۴ اطلاعات کلی مربوط به محیط سیاسی حاکم بر بانک‌های مرکزی را نشان می‌دهد. ستون اول براساس مطالعه «لیجفارت»^۱ در سال ۱۹۹۹ طبقه‌بندی مرتبط با ساختار دولت‌های منتخب را به تصویر می‌کشد. از ۱۲ کشور مورد مطالعه در بین ۲۰

کشور، چهار کشور دارای ساختار اکثریت‌گرا^۱ هستند که در آن قانونگذاران توسط اکثریت رأی‌دهندگان انتخاب می‌شوند. در ایالات متحده آمریکا نیز این‌گونه است. همچنین این مورد به ساختاری از دولت اشاره دارد که در آن «برنده، برنده همه چیز است».

با وجود این، بخش بزرگی از ساختار رایج سیاسی به‌صورت الگوی انتخابات نسبی^۲ یا نسبی‌گراست که هرکدام از احزاب اکثریت و اقلیت در ساختار دولت نماینده دارند. چنانچه در ستون چهارم نشان داده شده است، نظام‌های نسبی‌گرا عموماً نسبت به نظام‌های اکثریت‌گرا از مشارکت گروه‌های سیاسی بیشتری برخوردارند. در نتیجه، این شکل از ساختار دولت با اجماع بیشتری به‌دست می‌آید. تصور می‌شود که سیاست‌های اجماعی یا نسبی‌گرا می‌توانند در مقایسه با نظام اکثریت‌گرا تورم بیشتری ایجاد کنند؛ به‌ویژه اگر نظام اکثریت‌گرا معتقد به سیاست افزایش نرخ بهره برای کاهش سفته‌بازی و کنترل تورم باشد.

البته ارتباط میان این دو ساختار روشن نیست، زیرا ممکن است این گروه اکثریت به یک سیاست پولی تمایل پیدا کنند که وجود تورم را مشکل اساسی ندانند، بلکه بیکاری را به‌عنوان یک معضل شناخته و به سیاست کاهش نرخ بهره متمایل باشند. ممکن است نظام‌های مربوط به دولت اکثریت تورم‌های پرنوسانی را تولید کنند و متناسب با تغییرات حزب اکثریت، تغییرات شدیدی در ضریب اهمیت نسبی کنترل تورم یا هدفگیری تولید ایجاد شود.

البته به‌نظر نمی‌رسد بین ساختار دولت‌ها و درجه استقلال بانک مرکزی یا عملکرد کلی تورم، رابطه ساده‌ای برقرار باشد. همچنین فرایند قانونگذاری با میزان استقلال قانونی اعطا شده به بانک مرکزی ارتباط و همبستگی دارد. بسیاری از نظام‌های دولتی اکثریت‌گرا از دو مجلس قانونگذاری (عوام و سنا) تشکیل می‌شوند. بنابراین، موانع تغییر در راهبری قوانین بانک مرکزی یا اثرگذاری بر سیاست‌های بانک مرکزی، در نظام‌های دوپارلمانی، وسیع‌تر از نظام تک‌پارلمانی است.

با وجود این، باید دوباره عنوان کرد که ربط دادن استقلال بانک مرکزی با عملکرد تورم، مشکل است. یک دلیل برای نبود ارتباط معنادار میان ساختار دولت با استقلال بانک مرکزی و عملکرد تورم، وجود تنوع در ساختار نظام تک‌پارلمانی است. در برخی کشورها

1. Plurality-majority

2. Proportional Representation

نظیر کانادا، اعضای پارلمان دوم^۱ انتصابی‌اند و حزب دارای اکثریت حاکم در پارلمان اصلی، تنها می‌تواند نتیجه انتخابات را تأیید یا ابطال کند. در سایر کشورها، نظیر ایالات متحده آمریکا، تقسیم‌بندی‌های مختلف از توزیع قدرت بین دو پارلمان وجود دارد و در برخی موارد، الزامات مختلف انتخابات اکثریت‌گرا به قانونگذاری در این مسئله بستگی دارد. در نهایت، وفاداری و تبعیت از خط حزب اکثریت در بین کشورها با توجه به موضوعات مختلف، متفاوت است. البته روشن نیست که چگونه تعداد پارلمان‌ها می‌تواند به‌خودی‌خود با وضعیت بانک مرکزی در سطح دولت ارتباط مستقیم داشته باشد.

مسیرهای احتمالی اثرگذاری بر اساسنامه بانک مرکزی و سیاست‌هایی که در عمل دنبال می‌شود، به‌طور بالقوه می‌تواند از مسیر انتخابات محقق شود. انتخابات (ستون سوم جدول ۱۴) و تغییرات سیاسی در جناح حامی دولت (ستون پنجم جدول ۱۴) به دولت فشار می‌آورند تا شرایط اقتصادی را به‌منظور چشم‌انداز مطلوب و اصلاح سیاست‌ها بهبود ببخشد. به‌طور مشابه، اگر وزن نسبی جناح حامی دولت برای حمایت از کنترل تورم در مقابل حمایت از رشد تولید قابل شناسایی باشد، این امر می‌تواند مسیری را نشان دهد که به‌واسطه آن سیاست‌های بانک مرکزی تحت تأثیر قرار می‌گیرند. شایان ذکر است که نه تعداد انتخابات و نه تعداد تغییرات در جناح حامی دولت، به‌طور دقیق در تعداد تغییرات انجام گرفته در قوانین بانک‌های مرکزی منعکس نمی‌شوند (ستون ۶ جدول ۱۴).

در حقیقت، بخش گسترده‌ای از تغییرات قانون طی دهه ۱۹۸۰ و به‌خصوص دهه ۱۹۹۰ انجام گرفته است که در این دوره، قوانین مربوط به حفظ تورم پایین؛ به‌عنوان سیاست مطلوب در دنیای صنعتی گسترش یافته است.

مشخصه دیگر ساختار سیاسی، به درجه تمرکززدایی در تصمیم‌گیری‌های دولت مربوط است. این امر در شاخص فدرالیسم منعکس می‌شود (ستون هشتم جدول ۱۴). برخی مطالعات پیشین در دهه ۱۹۹۰ و قبل از آن رابطه بین ساختار غیرمتمرکز فدرالی (نظیر ایالات متحده آمریکا و آلمان) و استقلال بانک مرکزی را مثبت ارزی کرده‌اند. با تمرکززدایی بیشتر از ساختار دولت، احتمال کمتری وجود دارد که پارلمان فدرالی فرصتی را جهت اصلاح یا تأثیرگذاری بر سیاست‌های بانک مرکزی داشته باشد. جنبه دیگر موضوع این که ممکن است اصلاح رابطه قانونی بین بانک مرکزی و دولت در

کشورهای فدرالی که کاملاً غیرمتمرکز هستند، بسیار مشکل باشد؛ آن هم به دلیل هزینه‌ها و پیچیدگی قوانینی است که می‌تواند به‌طور بالقوه چندین حوزه را درگیر کند. با وجود این، همانگونه که عدم تمرکز فدرالی در قوانین بانک مرکزی یک ویژگی به حساب می‌آید، می‌تواند به عنوان یک نقص نیز محسوب شود.

در نهایت، ممکن است مدت زمانی که بانک مرکزی، مقام پولی منحصر به فرد بوده است (ستون ۹ جدول ۱۴)، عامل توضیح‌دهنده‌ای برای قوانین جاری بانک مرکزی نیز باشد. در حقیقت، شواهد تجربی کشورهایی نظیر بریتانیا و فرانسه، نشان می‌دهد که درجه استقلال قانونی بانک‌های مرکزی به‌طور اساسی تغییر کرده است، اما این امر در قرن گذشته یا قبل از آن، کمتر اتفاق افتاده است.

جدول ۱۴. مشخصات ساختار سیاسی بانک‌های مرکزی در دهه قبل ۱۹۹۰ میلادی

نام کشور	نوع نظام	ساختار سیاسی	تعداد انتخابات	تعداد احزاب	تغییر در قانون بانک مرکزی	متوسط نرخ تورم	درجه فدرالی شدن	تاریخ تأسیس بانک مرکزی (میلادی)
استرالیا	اکثریت‌گرا	دوپارلمانی	۱۶	۶	۰	۵/۵۶	۵	۱۹۱۱
اتریش	انتخابات نسبی	دوپارلمانی	۱۱	۶	۱ مورد دهه ۱۹۹۰	۴/۱۰	۴/۵	۱۸۱۶
بلژیک	انتخابات نسبی	دوپارلمانی	۱۲	۱۲	۱ مورد دهه ۱۹۹۰	۴/۰۸	۳/۱	۱۸۵۰
کانادا	اکثریت‌گرا	دوپارلمانی	۱۲	۵	۱ مورد دهه ۱۹۶۰	۴/۶۳	۵	۱۹۳۴
دانمارک	انتخابات نسبی	تک‌پارلمانی	۱۵	۱۲	۰	۵/۷۳	۲	۱۸۱۸
فنلاند	انتخابات نسبی	تک‌پارلمانی	۱۱	۱۱	۱ مورد دهه ۱۹۹۰	۶/۱۴	۲	۱۸۱۱
فرانسه	اکثریت‌گرا	دوپارلمانی	۱۰	۲۲	۱ مورد دهه ۱۹۹۰	۵/۲۷	۱/۲۰	۱۸۰۰
آلمان	انتخابات نسبی	دوپارلمانی	۱۱	۷	۱ مورد دهه ۱۹۹۰	۳/۰۱	۵	۱۹۵۷
ایرلند	انتخابات نسبی	دوپارلمانی	۱۱	۸	۱ مورد دهه ۱۹۹۰	۶/۷۹	۱	۱۹۴۲

نام کشور	نوع نظام	ساختار سیاسی	تعداد انتخابات	تعداد احزاب	تغییر در قانون بانک مرکزی	متوسط نرخ تورم	درجه فدرالی شدن	تاریخ تأسیس بانک مرکزی (میلادی)
ایتالیا	انتخابات نسبی	دوپارلمانی	۱۰	۱۵	۱ مورد دهه ۱۹۹۰	۷/۸۶	۱/۳	۱۸۹۳
ژاپن	انتخابات نسبی	دوپارلمانی	۱۲	۷	۱ مورد دهه ۱۹۹۰	۳/۹۸	۲	۱۸۸۲
هلند	انتخابات نسبی	دوپارلمانی	۱۱	۴	۱ مورد دهه ۱۹۹۰	۳/۹۸	۳	۱۸۱۴
زلاندنو	اکثریت گرا / انتخابات نسبی	تک پارلمانی	۱۴	۹	۱ مورد دهه ۱۹۸۰	۶/۸۰	۱	۱۹۳۴
نروژ	انتخابات نسبی	تک پارلمانی	۱۰	۹	۱ مورد دهه ۱۹۸۰	۵/۴۸	۲	۱۸۱۶
پرتغال	انتخابات نسبی	تک پارلمانی	۱۲	۶	۱ مورد دهه ۱۹۹۰	۱۰/۹۲	۱	۱۸۴۶
اسپانیا	انتخابات نسبی	دوپارلمانی	۹	۷	۱ مورد دهه ۱۹۹۰	۸/۵۷	۳	۱۸۲۹
سوئد	انتخابات نسبی	تک پارلمانی	۱۳	۹	۱ مورد دهه ۱۹۸۰	۵/۶۵	۲	۱۶۶۸
سوئیس	انتخابات نسبی	دوپارلمانی	۱۰	۸	۰	۳/۳۹	۵	۱۹۰۷
بریتانیا	اکثریت گرا	دوپارلمانی	۱۰	۱۰	۱ مورد دهه ۱۹۹۰	۶/۴۹	۱	۱۶۹۴
ایالات متحده آمریکا	اکثریت گرا	دوپارلمانی	۱۱	۲	۱ مورد دهه ۱۹۷۰	۴/۳۶	۵	۱۹۱۳

Source: Siklos, 2002.

۳-۲. نقش حکمرانی و قراردادهای بانک مرکزی

در ادبیات مربوط به جنبه‌های نهادی بانک مرکزی دو نقش عمده برای این بانک مشاهده می‌شود که عبارتند از: ۱. بانک مرکزی به‌عنوان کارگزار یا عامل، ۲. بانک مرکزی به‌عنوان مدیر یا سیاستگذار.

موضوع اول این است که بانک‌های مرکزی به‌نوعی عامل و کارگزار دولت به‌حساب می‌آیند تا اقدامات پولی را با توجه به سطوح مختلف استقلال این بانک، برای دولت انجام دهند. در نقش دوم نیز بانک مرکزی به‌عنوان مدیر و در جایگاه یک نهاد حاکمیتی^۱ فعالیت می‌کند. با وجود این تاکنون، اظهارنظر کمی در زمینه نظریه «قرارداد»^۲ بین مدیر و کارگزار^۳ ارائه شده است. در این میان برای یک دوره طولانی سعی بر این بود تا نشان دهند، رئیس بانک مرکزی از لحاظ نهادی، خود سیاست‌های بانک مرکزی را تعیین می‌کند و این برداشت از استقلال وجود داشت که رئیس در نقطه مقابل دولت قرار دارد. اینکه رئیس بانک مرکزی می‌تواند تأثیر بسیاری داشته باشد، نه تنها به‌واسطه سابقه تجربی منحصر به فرد برخی از بانکداران مرکزی، بلکه از طریق یادداشت‌های اولیه «فریدمن» در سال ۱۹۶۲ و سایر محققان در سال ۲۰۰۰ نیز قابل بررسی است. این امر نقش شخصیت‌ها را در عملکرد سیاستگذاری بانک مرکزی به تصویر می‌کشد. اظهارات رسمی درباره نقش رئیس بانک مرکزی در تعیین خروجی‌های سیاست پولی را می‌توان به‌شرح ذیل خلاصه کرد:

۱. دولت‌ها در کنش و واکنش‌های اقتصاد کلان مستعد خطای تورمی هستند؛ این امر به دلیل تأکید بر رفتار کوتاه‌مدت منحنی فیلیپس است. یک ادعا این بود که مشکل معروف به ناسازگاری زمانی^۴ را می‌توان از طریق انتصاب یک بانکدار مرکزی «محافظه‌کار»^۵ که توجه زیادی به دستیابی به تورم پایین دارد حل کرد. «روگوف»^۶ در سال ۱۹۸۵ اولین اقتصاددانی بود که نتایج عملی چنین پیامدی را نشان داد. به این ترتیب که در مسئله مدیر و کارگزار، وقتی دولت، بانک‌های مرکزی را تملک می‌کند، این امر بر موقعیت رئیس بانک مرکزی که قصد دارد به‌طور منحصر به فردی در نقطه مقابل دولت قرار گیرد، اثرگذار است. دلایل نهادی و تاریخی برای مباحث مذکور وجود دارد. روابط بین دولت و بانک مرکزی در زمینه تمرکز بر شخصیت رئیس کل بانک مرکزی^۷ قلمرو وسیعی را دربرمی‌گیرد. اول،

1. State-central Bank

2. Contract

3. Principal and Agent (The Principal-agent Relationship is an Arrangement in Which One Entity Legally Appoints Another to Act on its Behalf. In a Principal-agent Relationship, the Agent acts on Behalf of the Principal and Should not have a Conflict of Interest in Carrying Out the Act)

4. Time Inconsistency

5. Consortative

6. Rogoff

7. Chief Executive Officer (CEO)

از جنبه مدیر بودن که رئیس سخنگوی اصلی بانک مرکزی است. دوم از جنبه کارگزاری و در مذاکره بانک مرکزی با نماینده دولت (اغلب وزیر مالی یا وزیر اقتصاد) که رئیس نقش مهمی را در زمینه ارتباط بین مقامات پولی و مالی بازی می‌کند.

تاریخ بانکداری مرکزی، مسئله نحوه انتصاب رئیس بانک مرکزی و آثار آن بر ثبات تورم و تولید را با دقت به تصویر می‌کشد. در حقیقت، بدیهی است که در بحث انتخاب رئیس بانک مرکزی، گام‌های بعدی برداشته شود. به این منظور می‌توان سؤالی را مطرح کرد که آیا به واسطه قراردادهایی که برای بانکداران مرکزی تعیین می‌شود، رفاه اجتماعی می‌تواند بهبود یابد یا خیر؟

به عنوان یک نتیجه می‌توان بیان کرد که منافع زیادی در شفاف شدن رابطه رئیس بانک مرکزی و دولت در قالب نظریه قراردادهای وجود دارد و به عبارت دیگر شفاف شدن رابطه مذکور در دستیابی به میزان بهینه تفویض اختیار به بانکداران مرکزی برای تغییر سیاست پولی نیز مؤثر است. هنوز مشکل کارگزار بودن^۱ پابرجاست. به این معنا که: غیر از محرک‌هایی که درست و بجا هستند، اختیارات مؤثر رئیس بانک مرکزی احتمالاً بسیار گسترده‌تر از آن چیزی است که مطلوب دولت باشد. آن هم دولتی که باقی‌مانده اختیارات خود را از طریق انتخاب کارگزار نهایی می‌کند. بنابراین، در شرایطی که تعهدات و مسئولیت‌ها شفاف است، رئیس بانک مرکزی ممکن است از استقلال بیشتری برخوردار باشد. دلیل اصلی این است که رئیس بانک مرکزی هدفگذاری تورمی را به طور روشن اعلام کرده و به واسطه وجود یک قرارداد، کاملاً در مقابل دستیابی و پیامدهای ناتوانی در دستیابی به اهداف کمی، پاسخگو خواهد بود.

۲. اگرچه ایجاب می‌کند که رئیس بانک مرکزی به دلیل ناتوانی در دستیابی به اهداف عزل شود و «والش»^۲ در سال ۱۹۹۵ به آن پرداخته است؛ اما مثالی از کشور زلاندنو دلالت بر این دارد که راه حل مزبور با مشکلاتی همراه است، به طوری که در حالت وجود هدفگذاری تورم، ممکن است ملاحظات دیگری وجود داشته باشند که دارای قطعیت بیشتری باشند. این مشکلات عبارتند از:

الف) نه قرارداد می‌تواند تمام احتمالات را پوشش دهد و نه تئوری چنین الزامی را

1. Agency Problem

2. Walsh

تأیید می‌کند. به عبارت دیگر، بهینه‌سازی قرارداد برای بانک مرکزی صرفاً می‌تواند در قالب یک مفهوم بسیار محدود مطرح شود. به علاوه همچنان که «مک‌کالوم»^۱ در سال‌های ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶ عنوان کرده است، وجود قرارداد به سادگی، مشکلات و مسائل اجرایی را به دولت منتسب می‌کند و بنابراین مجدداً نمی‌تواند مسئله ناسازگاری بین زمانی را حل کند.

ب) بررسی ساختار بانک مرکزی بیانگر این واقعیت است که، حداقل به طور بالقوه، تصمیمات مربوط به بانک مرکزی توسط کمیته‌های مشخصی اتخاذ می‌شود. این مباحث و اجزای نهادی ممکن است پیامدهای رفتاری مهمی داشته باشند که «بلیندر»^۲ نیز در سال ۱۹۹۹ آن را مورد تأکید قرار داده است. در حقیقت، ادبیات گسترش یافته در این زمینه عنوان می‌کند که وجود هیئت‌مدیره، سازوکاری حیاتی جهت حل مسائل مربوط به بانک مرکزی است. با وجود این، هیئت‌مدیره در بانک‌های مرکزی قانونگذاری نمی‌کند. در نتیجه، مسائل مربوط به نحوه حکمرانی در راستای حل مسائل مربوط به شفافیت و اعتبار بسیار مهم است. مباحث مربوط به حکمرانی همچنان که در تجربه زلاندنو مشاهده شده است، ارتباط کمتری با نقش کمیته‌های بانک مرکزی دارد و شاید جایگاه مهم آن در زمینه تبیین اندازه ارتباط بین دولت و بانک مرکزی و تعیین ساختار برای آن، به سابقه این رابطه در گذشته وابسته باشد.

۳. در ابتدا، به دلیل اینکه در نگاه اول بانک‌های مرکزی نهادهای خصوصی محسوب می‌شوند، تنظیم‌گری و راهبری آنها توسط هیئت‌مدیره انجام می‌گیرد. پس از بحران بزرگ و به خصوص در پایان جنگ جهانی دوم، بسیاری از بانک‌های مرکزی ملی شدند (در ۱۹ کشور از ۲۰ کشور) و نقش هیئت‌مدیره عموماً تأمین منافع مستقیم دولت بعد از دوره مذکور بود. بحث مربوط به موضوع حکمرانی دلالت بر این دارد که اثربخشی رئیس بانک مرکزی با استقلال هیئت‌مدیره ارتباط مستقیم دارد. در بخش خصوصی، سهامداران، بدهکاران^۳ و جامعه، همگی از عملکرد بنگاه متأثر می‌شوند. با وجود این، پس از جنگ جهانی دوم، دولت سهامدار بسیاری از بخش‌ها بود، اما همچنان که ادبیات ناسازگاری بین زمانی استدلال می‌کند، این موضوع دلیلی برای انطباق منافع بانک مرکزی و دولت نیست.

1. Mc Callum

2. Blinder

3. DeBtholder

۴. فرایند انتصاب رئیس بانک مرکزی و میزان مسئولیت هیئت‌مدیره در نظارت بر بانک در پرداختن به بحث تضاد موجود بین دولت و مدیریت بانک مرکزی، یکی از عناصر حیاتی است. به‌طور مشابه ساختار تصمیم‌گیری بانک توسط کمیته‌ای متشکل از مقامات ارشد تعیین می‌شود. نحوه انتصاب و مسئولیت‌پذیری حقوقی^۱ آنها، در شهرت و اعتبار بانک مرکزی نقش اساسی دارد. این بحث مسئله بسیار مهمی است که مباحث نظری آن صرفاً از سال‌های ۲۰۰۰ به بعد مطرح شده است.

۵. اغلب تصمیم‌های هیئت‌های مدیره در بانک‌های مرکزی، عموماً توسط مقامات ارشد داخلی^۲ این بانک‌ها اتخاذ می‌شود. درحالی‌که مقامات مذکور درباره مسائل مربوط به سیاست پولی خبره و متخصص هستند، مشخص نیست که تأمین استقلال آنها از رئیس بانک مرکزی که شخص اول در بانک تلقی می‌شود^۳ چگونه خواهد بود (هرچند همگی در هیئت‌مدیره رأی مساوی دارند).

۶. از طرف دیگر، برخلاف بسیاری از بنگاه‌های خصوصی، مقامات ارشد و مدیران بانک مرکزی تمایل دارند تصمیم‌گیری‌های خوب آنها در زمینه سیاست پولی توسط جامعه مورد توجه قرار گیرد تا جامعه بداند چه کسانی در این تصمیم‌سازی‌ها نقش داشته‌اند. چنین رفتاری می‌تواند بانک مرکزی را از مداخلات غیرضروری دولت محافظت کند. در مقابل، برخی بانک‌های مرکزی اجازه می‌دهند اشخاص خارج از بانک که در حوزه سیاست پولی تخصص دارند و نسبت به بانک مرکزی نیز از شناخت مستقیم و کافی برخوردارند، سمت‌های مربوط به هیئت‌مدیره را جهت تصمیم‌گیری تصاحب کنند. هرچند ممکن است در این حالت ترجیحات اشخاص بیرونی، شرایط عمومی جامعه را بهتر در نظر بگیرد، اما این افراد در مقایسه با اشخاص داخل سازمان بانک مرکزی اطلاعات کمتری نسبت به وضعیت پولی کشور دارند.

بدیهی است که در سال‌های پس از دهه ۲۰۰۰ فشارها جهت اصلاح حکمرانی در بخش خصوصی و تقاضا برای تغییر در نحوه و فرایند اتخاذ سیاست پولی افزایش یافته است.

1. De Jure

2. Insiders

3. First Among Equals

۴-۲. نقش سیاست مالی

در هر دوره، دولت‌ها و تحلیلگران تلاش می‌کنند تا رابطه بین سیاست مالی و سیاست پولی را نادیده گرفته و یا کم‌اهمیت جلوه دهند. نادیده گرفتن حقیقت کار ساده‌ای است، اما واقعیت این است که تنظیم سیاست پولی و آثار آن تا حدودی تحت تأثیر اجرای سیاست مالی است. حتی اگر از لحاظ تجربی رابطه بین کسری‌های بودجه، نرخ‌های بهره و تورم، ضعیف^۱ باشد (چنانچه «جانسون»^۲ در سال ۱۹۹۴ و «سیکلوس»^۳ در سال ۱۹۸۸ به آن پرداخته‌اند)، دلایل به‌خوبی بیان می‌کنند که اعتبار و موفقیت سیاست پولی تا حدودی به عملکرد سیاست مالی وابسته است. برای مثال در زمینه چگونگی اجرای پیمان^۴ اتحادیه پولی اروپا و اینکه چرا پیمان مزبور تمرکز بالایی بر جنبه‌های پولی اقتصاد اتحادیه داشته، اما به جنبه‌های انتقال مالی و سیاست مالی توجه کمتری کرده است، منازعه‌هایی صورت گرفته است. برخی شواهد دلالت بر این دارند که آنچه در اتحادیه پولی اهمیت واقعی دارد این است که هر دولتی پایه مالیاتی را در چه سطحی کنترل می‌کند. واقعیت این است که در اتحادیه اروپا، اختلاف بین کشورهای عضو اتحادیه پولی اروپا در زمینه نحوه کنترل پایه مالیاتی مشکلاتی را برای اتحادیه فراملی اروپا ایجاد می‌کرد زیرا نمی‌توانستند دولت‌های عضوی را که در نتیجه کسری مخارج، بدهی‌های زیادی را به بار آورده‌اند، از محل منابع دولت‌های دیگر نجات دهند.^۵

ابتدا به‌نظر می‌رسد موضوع مربوط به فضای اقتصاد سیاسی است و «آلسنا»^۶ و «پروتی»^۷ نیز در سال ۱۹۹۶ درباره آن بحث کرده‌اند. بر این اساس اتحادیه اروپا قبل از معاهده ثبات،^۸ مذاکراتی انجام داد و طی آن محدودیت‌هایی را در زمینه حجم کسری بودجه کشورهای عضو اعمال کرد و برای شرایطی که سیاست‌های مالی کشورهای عضو دچار بی‌انضباطی شوند، اجازه اعمال تحریم‌های مالی را برای آنها صادر کرد. حداقل این فرض وجود دارد که فقدان انضباط مالی در منطقه اتحادیه اروپا می‌تواند به افزایش تورم و نرخ‌های بهره منجر

1. Tenuous

2. Johnson

3. Treaty

4. Bail Out

5. Alesina

6. Perotti

7. Stability Pact

شود. ملاحظه دیگر اینکه با توجه به انباشت بدهی فزاینده توسط هریک از اعضای اتحادیه اروپا باید یک طرح نجات مناسب و تعدیل‌کننده وجود داشته باشد. البته نگرانی‌ها درباره سیاست‌های مالی افسارگسیخته افزایش یافته است به‌طوری‌که تردیدها در زمینه اهمیت استقلال قانونی بانک مرکزی را به‌وجود آورده است؛ همچنین نگرانی‌ها در زمینه ضمانت اجرا و اعتبار تعهدات مالی که ضرورتاً قراردادهای ناقصی هستند، باقی مانده است.

در مجموع، هرچه وابستگی زیرمجموعه‌های دولت مرکزی^۱ جهت تأمین مالی مخارج به دولت‌های مرکزی کمتر باشد، انگیزه آنها برای تشویق دولت به صرف مخارج زیاد را کاهش می‌دهد. از آنجایی‌که در طول زمان، سیاست مالی نقش پررنگ و اساسی را در تعیین هزینه‌های تورم و تورم‌زدایی ایفا کرده و می‌کند، به‌نظر می‌رسد طراحی قواعد و نهادهای بودجه‌ای جهت حصول اطمینان از وجود یک سیاست مالی خوب همانند یک سیاست پولی خوب، ضروری است.

برخی شواهد اولیه در مطالعات «کمیته بال»^۲ در سال ۱۹۹۴ و «دبله»^۳ در سال ۱۹۹۶ دلالت بر این دارند که سیاست‌های هدفگذاری تورم، هزینه‌های کاهش تورم را به‌طور فزاینده‌ای بالا برده است. حتی اگر در زمینه روش‌شناسی مورد استفاده در چنین مطالعاتی تردید وجود داشته باشد، واقعیت‌های زیادی موجود است که اهمیت قواعد مالی را نشان می‌دهد. «پوتربا»^۴ نیز در سال ۱۹۹۴ این ادعا را مورد تأیید قرار داد. از این‌رو، اگر هزینه‌های کاهش تورم برای یک کشور در مقایسه با سایر کشورها به نسبت بالا باشد، می‌تواند بر سیاست مالی اثرگذار باشد و مطمئناً با میزان اصلاحات مالی در ارتباط خواهد بود.

۵-۲. واقعیت‌های آشکار شده برای بحران مالی (۲۰۰۸-۱۹۹۴ میلادی)

بحران مالی سال ۲۰۰۸ و متعاقب آن کمک دولت به شبکه بانکی، به ظهور مجدد اقتصاد سیاسی منجر شد که یک رابطه مفهومی آن با سیاست پولی نیز قابل توجه است. در دهه‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ صاحبان منافع مالی قادر بودند نظام تنظیم‌گری را تسخیر کرده و از این پارامتر به‌عنوان مزیت استفاده کنند تا از این طریق بر مقررات‌زدایی

1. Subcentral

2. Basel Committee

3. DeBelle

4. Poterba

ناصحیح فشار آورده و حتی برخی مقررات ضروری را نیز متوقف کنند. بحث تسخیر در مقررات زدایی مالی و فقدان اصلاح مقررات، مشخصه اصلی دوره ۲۰۰۸-۱۹۸۰ است. «قانون گلاس - استیگل»^۱ یک نمود واقعی از قانونگذاری جدید بود که شرکت‌ها را از انجام سرمایه‌گذاری و بانکداری تجاری و بانک‌ها را نیز از تملک شرکت‌های بیمه منع می‌کرد، اما در سال ۱۹۹۹ لغو شد. در این راستا بانک «سیتی گروپ»^۲ یک سال پس از لغو قانون گلاس - استیگل خرید سهام بیمه مسافری را به‌طور کامل به اتمام رساند.

مثال دیگری از تصرف و تسخیر تنظیم‌گر، مربوط به سال ۱۹۹۸ است که مسئول خزانه‌داری ایالات متحده آمریکا «رابرت روبین»^۳ و رئیس فدرال رزرو «آلن گرین اسپن»^۴ تلاش‌های «بروکسلی بون»^۵ رئیس کمیسیون بازرگانی معاملات آتی را در زمینه تنظیم بازار مشتقات متوقف کردند. قانون توسعه معاملات آتی مصوب سال ۲۰۰۰ مشتقات را از مقررات مستثنا می‌کرد و اجازه می‌داد مشتقات به‌طور کامل خارج از مقررات در بازارهای خارج از بورس^۶ معامله شود. در سال ۲۰۰۴ کمیته معاملات اوراق بهادار، قانون معافیت از سرمایه خالص را مصوب کرد که حجم سرمایه بزرگترین مرکز حق‌العمل‌کاری وال‌استریت را کاهش داد و به بانک‌های سرمایه‌گذاری اجازه داد تا با توجه به ارزیابی خود از ارزش در معرض ریسک سرمایه،^۷ به خودتنظیمی اقدام کنند. یکی از پیامدهای آنی قانون مزبور، ایجاد موج سریع در اهرم مالی بانک‌های سرمایه‌گذاری و افزایش نسبت بدهی به ارزش سهام از حدود ۱۵ به ۱ در سال ۲۰۰۴ به بیش از ۳۰ به ۱ در سال ۲۰۰۸ بود.

تمرکز سنتی تئوری تسخیر^۸ مربوط به مقررات اقتصاد خرد است. با وجود این، منطق تئوری مذکور در سیاستگذاری کلان نیز کاربرد دارد. سیاست تسخیر در اقتصاد کلان به‌طور خاص در زمینه سیاستگذاری پولی و بانکداری مرکزی مهم است، به‌طوری‌که می‌تواند تأکید نسبی سیاستگذاری در زمینه تورم را در مقابل بیکاری تحت تأثیر قرار دهد. همچنین مسئله تسخیر می‌تواند تمایل به استفاده از ابزارهای

1. Glass-steagall Act

2. Citi Group

3. Robert Rubin

4. Alan Green Span

5. Brooksley Born

6. Over the Counter

7. Value of Their Capital Atrisk

8. Capture Theory

مقرراتگذاری یا تنظیم‌گری را در راستای تقویت سیاست‌های اقتصاد کلان متأثر سازد. موضوع به‌طور ویژه به مبحث حباب قیمت دارایی‌ها و آثار اقتصاد کلان آنها مرتبط است. «پستین»^۱ در سال ۱۹۹۲ بین سرمایه مالی، سرمایه صنعتی و سرمایه انسانی تمایز قائل شد. «پالی»^۲ در سال‌های ۱۹۹۶ و ۱۹۹۷ عنوان کرد که ترجیح سرمایه مالی به‌وجود تورم پایین است تا از این طریق بتواند ارزش ثروت مالی را حفظ کند؛ سرمایه صنعتی ترجیح می‌دهد اقتصاد حقیقی قوی‌تر شده و بیکاری پایین‌تری وجود داشته باشد تا تقاضا و سود اقتصادی افزایش یابد؛ کارگران نیز به‌دنبال اشتغال کامل‌اند تا بتوانند دستمزدهای حقیقی را بالا ببرند. در چنین حالتی، چنانچه صاحبان منافع مالی، بانک مرکزی را به تسخیر خود درآورند، در پی منافع مزبور تلاش می‌کنند اهدافی از اقتصاد کلان را تعقیب کنند که مشخصه اصلی آن تورم پایین و بیکاری بالاست (نقطه پایین‌تر در منحنی فیلیپس). بحث ترجیحات سیاستی با مسئله استقلال بانک مرکزی نیز ارتباط دارد. اقتصاددانان درون بانک مرکزی و به‌خصوص فدرال رزرو معتقدند که استقلال بانک مرکزی سازوکاری برای کمک به هدایت انگیزه‌های سیاستمداران است تا تورم را در سطح بالا حفظ کنند. برای مثال، «بارو و گوردون»^۳ در سال ۱۹۸۳ با استفاده از نرخ طبیعی بیکاری در الگوی تئوری بازی‌ها نشان دادند که سیاستگذاران در راستای تضمین کسب منافع حقیقی کوتاه‌مدت، فشار خواهند آورد تا تورم در سطح بالایی قرار گیرد. در این زمینه سه مشخصه جهت روشن شدن بحث باید توضیح داده شود:

اول اینکه، این الگو یک منحنی فیلیپس تقریباً عمودی را در نظر می‌گیرد که صرفاً منافع موقتی را برای تولید دربر دارد.

دوم اینکه، منافع مذکور از طریق «فریب»^۴ بخش خصوصی و اتخاذ تصمیمات غیربهبینه در سمت عرضه حاصل می‌شود.

سوم اینکه، فرض می‌شود کل جامعه دارای ترجیحات یکسانی است که با ترجیحات سیاستمداران متفاوت است و این تفاوت موجب می‌شود سیاستمداران پیامدهای غیربهبینه تصمیمات خود را به جامعه تحمیل کنند.

1. Epstein

2. Palley

3. Barro and Gordon

4. Fooling

بنابراین، سیاستمداران به‌طور مؤثری به‌عنوان دشمنان جامعه تلقی می‌شوند. به اعتقاد اقتصاددانان داخلی بانک مرکزی، استقلال این بانک به‌عنوان ابزاری جهت حل موضوع تضاد ترجیحات در نظر گرفته می‌شود. اما مسئله اینجاست که فرضیات مذکور نادرست بوده و استقلال بانک مرکزی تضاد ترجیحات را از بین نمی‌برد. واقعیت این است که ترجیحات جامعه با توجه به منافع اقتصادی توزیع می‌شود. در نتیجه ممکن است استقلال بانک مرکزی صرفاً بخشی از منافع را که احتمالاً مربوط به سرمایه مالی است، پوشش دهد. پالی در سال‌های ۱۹۹۶ و ۱۹۹۷ نشان می‌دهد در الگویی نظیر الگوی بارو و گوردون که در سال ۱۹۸۳ ارائه شده است، بانک مرکزی اگر از جنبه مالی تحت سلطه قرار گیرد، هدف بهینه خود را تورم پایین انتخاب خواهد کرد. حال چنانچه اقتصاد با منحنی با شیب منفی و بلندمدت فیلپس مواجه باشد، خسارت دائمی در بخش تولید ایجاد شده و بیکاری پایدار با نرخ بالا را به‌همراه خواهد داشت. به‌عبارتی، در چنین شرایطی چارچوب استقلال بانک مرکزی غلط بوده است. در مقابل، چارچوبی لازم است که بتواند مؤسساتی را ایجاد کند که بهترین نتایج را در چارچوب آزادی‌های مورد نظر قانون اساسی حاصل کنند. این مسئله یک چالش بسیار سخت به‌شمار می‌رود که در حقیقت اقتصاددانان معاصر حامی این ایده، به‌واسطه دو فرض از پاسخگویی به این چالش، طفره می‌روند. اول اینکه آنها فرض می‌کنند که ترجیحات جامعه، یکسان است. دوم اینکه، آنها فرض می‌کنند که الگوی مورد نظرشان یک الگوی «درست»^۱ از اقتصاد است که توسط تئوری نرخ طبیعی بیکاری توضیح داده می‌شود و تحت فرضیه‌های مذکور، تعارض درخصوص اهداف سیاستی و اختلاف درباره چگونگی عملکرد اقتصاد و روش توجیه اقتصادی را از بین می‌برد. اما هیچکدام از دو فرض فوق درست نیست؛ اول اینکه، ترجیحات جامعه به‌طور شفاف براساس تدابیر متفاوت توزیع می‌شود. دوم اینکه، دیدگاه‌های زیادی درباره چگونگی عملکرد اقتصاد وجود دارد و اقتصاددانان طرفدار فرض‌های مذکور، از طریق انکار کردن دیدگاه‌های جایگزین، آنها را کنار زده و دیدگاه غالب خود را بیان می‌کنند. این ملاحظات به مفهوم این است که طراحی استقلال بانک مرکزی به‌طور ناقص، ممکن است از طریق اعطای حاکمیت به منافع گروهی خاص، مشکلات مربوط به سیاستگذاری پولی را بدتر و بیشتر کند. برای مثال، با ورود علائق صاحبان منافع مالی ممکن است

پیامدهای تورمی و بیکاری به‌عنوان سیاستگذاری بهینه تلقی شود. به‌علاوه، می‌تواند از طریق تضعیف اصول دموکراسی قانون اساسی، آسیب‌های سیاسی نیز ایجاد کند. چنین عنوان می‌شود که ممکن است هنوز جایی برای استقلال بانک مرکزی وجود داشته باشد؛ به این مفهوم که ابزاری برای جلوگیری از فشارهای هرج‌ومرج‌طلبان سیاسی بر سیاست پولی وجود دارد. با وجود این، هرگونه استقلال باید همواره با توجه به آگاهی خودجوش از مسئله تضاد ترجیحات، مسئله تضاد دیدگاه‌ها درباره اقتصاد و با احترام کامل به دموکراسی ساختاری و نهادی طراحی و اجرا شود. به این مفهوم که بانک‌های مرکزی باید در زمینه انتخاب مقامات خود مسئول و پاسخگو باشند، منافع رقابتی را به نمایش بگذارند و از تصدیگری و تسخیر اجتناب کنند.

۲-۶. بحران مالی سال ۲۰۰۸ میلادی و بانکداری مرکزی در فدرال رزرو

۲-۶-۱. بازنگری سیاستگذاری توسط عوامل داخلی^۱

نقطه شروع بحث، نگرش دوباره به نحوه تقسیم اختیارات سیاستگذاری پولی و بانکداری مرکزی بین نهادهای سیاستگذار است. این نگرش، در یکسری از مقالات نیز منعکس شده است که توسط بلیندر (۲۰۱۰) جمع‌آوری و در سه حوزه اصلی ذیل خلاصه می‌شود:

۱. سیاست پولی و حباب قیمت دارایی‌ها،

۲. نقش تنظیم‌گری^۲ در سیاست پولی،

۳. کاربردهای سیاستی نرخ‌های بهره اسمی در مرز صفر^۳ (دام نقدینگی).

با توجه به موضوع حکمرانی، بلیندر (۲۰۱۰) بحثی را در زمینه «استقلال بانک مرکزی» طرح و به‌شدت نیز از آن حمایت کرد. اساساً محتوای بحث وی ساختار کنونی را در نظر گرفته است؛ به‌خصوص ساختار کمیته بازار باز فدرال رزرو^۴ و نحوه مشارکت ۱۲ رزرو بانک منطقه‌ای ایالات متحده آمریکا که خصوصی هم هستند، در این بحث

1. Insiders

2. Regulator

3. Zero Lower Bound (The Zero Lower Bound (ZLB) or Zero Nominal Lower Bound (ZNLB) is A Macroeconomic Problem that Occurs When the Short-term Nominal Interest Rate is at or Near Zero, Causing a Liquidity Trap and Limiting the Capacity that the Central Bank has to Stimulate Economic Growth)

4. Federal Open Market Committee (FOMC)

لحاظ شده است. بحث اصلی این است که اگر ساختار فعلی به خوبی کار کرده چرا اکنون باید این ساختار تغییر کند؟

با توجه به نقش سیاست پولی در حباب‌های مربوط به دارایی‌ها، بلیندر بحثی را با این عنوان مطرح کرد که آیا سیاست پولی باید «برای مقابله با»^۱ حباب‌ها به کار گرفته شود یا خیر حباب‌ها باید «پس از شکل‌گیری و آشکار شدن از بین بروند».^۲ اجماع عمومی این است که باید با حباب‌های ظاهر شده مقابله کرد و آنها را از بین برد. حال، بحث جدیدی در زمینه ایجاد تمایز بین حباب‌های ناشی از اعتبار^۳ و حباب‌های از نوع سهام^۴ مطرح می‌شود که به اعتقاد «میشکین»^۵ (۲۰۰۸) و بلیندر (۲۰۰۸) اعتبارات، نقش کوچکی در حباب‌های سهام دارند؛ اما باید با حباب‌های اعتباری قبل از ایجاد و با حباب‌های مربوط به سهام، پس از رخداد مقابله شود.

این روش جدید مطرح شده در زمینه حباب‌ها، بحث‌های مربوط به ملاحظه و بازنگری مجدد در نقش مقام نظارتی^۶ را نیز ایجاد کرده است.

بلیندر از احتیاط درباره فرضیه برخورد با حباب، قبل از پیدایش حباب حمایت می‌کند، زیرا به اعتقاد او بانک‌های مرکزی فاقد هرگونه مزیت اطلاعاتی و ابزارهای هدفگذاری لازم هستند. به این معنا که هزینه‌های زیان انباشته ناشی از مداخله ممکن است از منافع آن بیشتر باشد. با وجود این، بانک‌های مرکزی ممکن است اطلاعات و ابزارهای لازم را در زمینه حباب‌های مبتنی بر اعتبار بانکی داشته باشند، البته این در شرایطی صادق است که بانک‌های مزبور نقش نظارت بر شبکه بانکی را نیز برعهده داشته باشند. بحث مذکور پیشنهاد می‌کند بانک مرکزی نظارت شبکه بانکی را برعهده بگیرد و این بحث با افزوده شدن هدف سومی به نام ثبات مالی به وظایف بانک مرکزی مورد حمایت قرار می‌گیرد (علاوه بر اهداف تورم پایین و اشتغال بالا).

موضوع سوم نرخ‌های بهره اسمی نزدیک به صفر (دام نقدینگی) است که توانایی بانک‌های مرکزی نظیر فدرال رزرو را در نرخ‌های بهره پایین‌تر محدود می‌کند. طی

1. Lean Against

2. Mop up Afterwards

3. Credit-led Bubbles

4. Equity-type Bubbles

5. Mishkin

6. Regulatory Supervision

کنفرانسی که در اکتبر ۲۰۱۰ در فدرال رزرو بوستون^۱ برگزار شد، بلیندر در راستای ایجاد امنیت بیشتر برای مقابله با ضربات شدید نرخ‌های بهره اسمی نزدیک به صفر، مباحثی را مطرح کرد. اصل مهم این مباحث هدفگذاری بالای تورم بود که توسط اقتصاددان برتر صندوق بین‌المللی پول «اولویر بلانچارد»^۲ و همکارش در سال ۲۰۱۰ مطرح شد.

۲-۶-۲. انجام اصلاحات عمیق توسط عوامل خارجی^۳

بلیندر (۲۰۰۸ و ۲۰۱۰)، میشکین (۲۰۰۸) و بلانچارد و دیگران (۲۰۱۰)، برنامه «عوامل داخلی» را جهت اصلاح سیاست پولی و بانکداری مرکزی ارائه کردند. بلیندر نایب‌رئیس اسبق فدرال رزرو و میشکین نیز رئیس سابق فدرال رزرو بود. بلانچارد اقتصاددان برتر صندوق بین‌المللی پول است و هر سه نفر آنها اقتصاددانان برجسته دانشگاهی به‌ترتیب در دانشگاه‌های پرینستون،^۴ کلمبیا^۵ و MIT هستند. پیشنهادهای آنها اساساً ساختار نهادی بانکداری مرکزی (فدرال رزرو) و تئوری مرتبط با آن را تغییر نمی‌دهد.

برنامه «عوامل داخلی» می‌تواند در نقطه مقابل برنامه «عوامل خارجی» قرار داشته (که اصلاحات حقیقی بیشتری را پیشنهاد می‌دهد) و آن را به چالش بکشاند. نقطه شروع، شناخت این نکته است که بانک‌های مرکزی به‌طور اساسی در سیستم سرمایه‌داری مالی امروز مهم هستند. بدون فدرال رزرو، دولت ایالات متحده آمریکا قادر به متوقف ساختن بحران مالی سال ۲۰۰۸ نبود و اکنون در تأمین مالی گسترده کسری بودجه خود مشکلات قابل توجهی داشت.

قدرت بانک‌های مرکزی از توانایی آنها در انتشار پول و تنظیم نرخ‌های بهره نشئت می‌گیرد. این یک قدرت حیاتی و ساختارمند بوده و به این مفهوم است که فدرال رزرو باید بخشی از راه‌حل سیاستی باشد، اما فدرال رزرو قدرتی است که می‌تواند مورد سوءاستفاده واقع شود. به این مفهوم که فدرال رزرو می‌تواند بخشی از مشکل نیز باشد. چالش اصلی این است که باید مشخص شود قدرت بانک مرکزی در راستای منافع عمومی تنظیم شده و

1. Federal Reserve of Boston (FRB)

2. Olivier Blanchard

3. Outsiders

4. Princeton

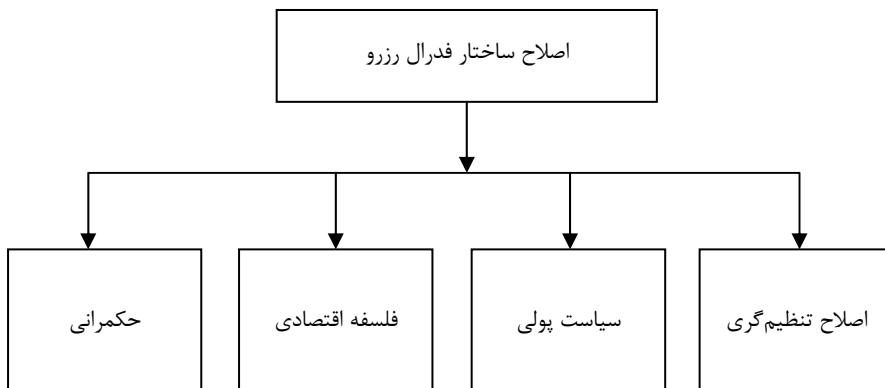
5. Clumbia

اینکه به‌طور ارادی مورد سوءاستفاده قرار نمی‌گیرد و دیگران (عوامل خارجی) نیز نمی‌توانند بانک مرکزی را مجبور کنند تا از قدرتش به نفع گروهی خاص استفاده کند.

شواهد موجود نشان می‌دهد که تاکنون این‌گونه نبوده و بانک‌های مرکزی در گسترش و استفاده درست از قدرت با شکست مواجه شده‌اند. قدرت بانک‌های مرکزی در ارائه خدمت به نفع بازارهای مالی، بسیار زیاد بوده و اقتصاد را از اقدامات سوداگرانه مخرب آنها محافظت نکرده است. مثال بارز این مورد مربوط می‌شود به مسئله «به حدی بزرگ است که امکان ورشکستگی ندارد»^۱ که به‌موجب آن بانک‌های بسیار بزرگ به حدی بزرگند که امکان ورشکستگی برای آنها وجود ندارد و در نتیجه به همین دلیل در بازار اعتباری مورد حمایت قرار می‌گیرند. زیرا بانک مرکزی از خسارت‌های ناشی از چنین ورشکستگی‌هایی هراس دارد. مسئله عدم ورشکستگی به‌دلیل بزرگ بودن در بحران مالی سال ۲۰۰۸ ظاهر شد، اما مشکل مشابهی در قالب مسئله «کاهش شدید و اجباری نرخ بهره»^۲ بازار سهام را از سقوط نجات داد. این امر به‌دلیل ترس از آسیب‌های اقتصاد کلان ناشی از سقوط احتمالی بازار سهام بود.

برنامه اصلاحات شامل چهار بخش بود که در شکل زیر نشان داده شده است.

شکل ۱. برنامه اصلاحی برای فدرال رزرو



1. Too Big To Fail (TBTF)

2. Greenspan Put (A Description of the Perceived Attempt of Then-chairman of the Federal Reserve Board, Alan Greenspan, of Propping up the Securities Markets by Lowering Interest Rates and Thereby Helping Money Flow into the Markets)

برنامه مزبور شامل اصلاح حکمرانی، تغییر در فلسفه اقتصادی، اصلاح سیاست پولی و اصلاح تنظیم‌گری بود. چارچوب این برنامه اصلاحی در دو بخش اساسی متفاوت از چارچوب عوامل داخلی است.

بخش اول تفاوت مربوط به این است که نقش عوامل خارجی چگونه می‌تواند عملکرد فدرال رزرو را در چارچوب نهادی و تئوریک موجود بهبود بخشد، بدون اینکه نشان یا بحثی از اینکه فدرال رزرو ممکن است در بحران سهیم باشد، وجود داشته باشد. از نظر اشخاصی که درون فدرال رزرو هستند (عوامل داخلی) حوزه فدرال رزرو به‌هیچ‌وجه دچار خطا و اشتباه نمی‌شود و صرفاً ممکن است اشتباهات غیرعمدی توسط کمیته عملیات بازار باز فدرال رزرو اتفاق بیفتد.

بخش دوم تفاوت این است که عوامل داخلی بانک مرکزی (فدرال رزرو)، هیچ ادعایی را در زمینه تسخیر سیاسی این بانک توسط منافع بازار مالی قبول نمی‌کنند. تئوری امکان تسخیر تنظیم‌گر (بانک مرکزی) که به‌موجب آن منافع تنظیم‌شوندگان در آن است که عامل تنظیم‌گر (بانک مرکزی) را به تسخیر خود درآورند، در بین اقتصاددانان به‌خوبی شناخته شده است. با وجود این، از نقطه‌نظر دیدگاه عوامل داخلی بانک مرکزی، تئوری به سایر مؤسسات و نهادها مرتبط است و نه به فدرال رزرو؛ لذا هیچ انتقادی درباره استقلال بانک مرکزی وارد نیست.

۳-۶-۲. فلسفه اقتصادی اصلاحات

بحران مالی سال ۲۰۰۸ شکست مصیبت‌بار ایدئولوژیک را در بانک‌های مرکزی (فدرال رزرو) نمایان کرد. علی‌رغم به‌کارگیری صدها اقتصاددان، کل نظام فدرال رزرو به‌واسطه بحران دچار درماندگی شد، زیرا نتوانست بحران را آن‌طور که اتفاق افتاده بود درک کرده و همانند دوران رکود بزرگ به‌واسطه عمق و مدت بحرانی که اتفاق افتاد، دچار شوک شد.

یکی از دلایل این است که نظام فدرال رزرو تسلیم «تفکر گروهی»^۱ شد که خود بخشی از تفکر گروهی وسیع‌تر در حوزه اقتصاد بود. این تفکر گروهی یک «تصفیه فکری»^۲ در مورد تمامی اشخاص مخالف با اجماع اقتصادی جدید انجام داد. تفکر مزبور

1. Group Think

2. Intellectual Cleansing

شرایطی را برای واقعه «قوی سیاه»^۱ ایجاد کرد که فدرال رزرو درباره بخشی از آن بی‌خبر بود.^۲ حادثه قوی سیاه یک پدیده اجتماعی است که توسط گرایش فکری بسته^۳ ایجاد شد و فدرال رزرو را از توجه به واقعیت پیشرفت‌های اقتصادی بازداشت.

از این نقطه‌نظر، ناتوانی و شکست فدرال رزرو فقدان تکثرگرایی را نشان داد که از یک اعتقاد بنیادی نادرست نشئت می‌گرفت؛ این عقیده عبارت بود از: «اعتقاد به دستیابی فدرال رزرو به حقیقت و درست پنداشتن الگوی مورد استفاده و اینکه آن الگو نیز الگوی درستی بوده است». چنانچه «کارل پوپر»^۴ فیلسوف در سال ۱۹۵۹ نشان داده است، این امر از لحاظ معرفت‌شناختی غیرممکن است. فقط می‌توان گفت آن الگویی که توسط واقعیت‌های موجود نقض نشود تنها یکی از الگوهای ممکن است. با وجود این، به‌خاطر اصطکاک و سختی آزمون‌ها در اقتصاد، باید چند تئوری و الگو را به‌کار گرفت.

شاید شکست سرمایه فکری فدرال رزرو، ریشه اصلی شکست سیاسی آن نیز باشد و «بویتر»^۵ نیز در سال ۲۰۰۸ عنوان کرد فدرال رزرو دچار تسخیر و انحصارگرایی در شناخت شده است. «بویتر» این پدیده را شکست سرمایه فکری و نظرات حاکم بر سیاستگذاری را ناشی از منافع تأمین مالی دانست.

نتیجه سیاستی چنین فرایندی این است که اقتصادهای سرمایه‌داری همواره به مقررات اساسی نیاز دارند تا از سوداگری و بی‌عدالتی مالی جلوگیری کنند. «میلتون فریدمن» یکی از طرفداران فلسفی مقررات‌زدایی اقتصادی بود و توجیه آن نیز با ارائه قضیه اول رفاه^۶ در حوزه تئوری تعادل عمومی رقابتی ارائه شده است. «هایمن مینسکی»^۷ طرفدار فلسفی مقرراتگذاری در اقتصاد بوده و توجیه آن نیز از طریق فرضیه بی‌ثباتی مالی ارائه شده است. این دو تفکر به‌طور بنیادی از هم متفاوتند. دلالت‌های سیاستگذاری به این پیش‌فرض

1. Black Swan (The Black Swan Theory or Theory of Black Swan Events is a Metaphor That Describes an Event That Comes as a Surprise, has a Major Effect, and is Often Inappropriately Rationalized After the Fact with the Benefit of Hindsight. The Term is Based on an Ancient Saying Which Presumed Black Swans Did not Exist, but the Saying was Rewritten After Black Swans were Discovered in the Wild)

2. Blind-sided Federal Reserve

3. Closed Mindedness

4. Karl Popper

5. Buiter

6. First Welfare Theorem

7. Hyman Minsky

برمی‌گردد که براساس دیدگاه اول (فریدمن)، مقرراتگذاری محکوم است، مگر آنکه ضرورت آن ثابت شود؛^۱ در مقابل، براساس دیدگاه دوم (مینسکی)، بخشی از انواع مقررات همواره لازم است.

۷-۲. موضوع بانکداری آزاد

در شرایطی که برخی از کشورهای سوسیالیستی بانکداری تجاری را منسوخ و صرفاً بر بانک مرکزی واحد^۲ تکیه کردند، سایر کشورها نیز در ابتدا مبتنی بر بانکداری تجاری و با آزادی مبادلات خارجی شروع به کار کردند، اما در حقیقت هر کشوری که پول مستقل ملی داشت، در عمل به طراحی و تأسیس بانک مرکزی و یا دست‌کم به تعیین مقام پولی اقدام کرده است (تجربه هنگ‌کنگ و سنگاپور از این موارد است). این مقام پولی حداقل چندین وظیفه از وظایف و مسئولیت‌های بانک مرکزی را برعهده داشته است. هنگامی که پول ملی یک کشور از طریق برخی ترتیبات وضع شده توسط هیئت‌مدیره بانک‌های مرکزی به پول ملی یک کشور بزرگتر پیوند زده می‌شود (نظیر کشورهای آفریقایی براساس قانون استعماری، هنگ‌کنگ از سال ۱۹۸۳، آرژانتین از سال ۱۹۹۱ و استونی از سال ۱۹۹۲)، هم ملاحظات مربوط به غرور ملی و هم درآمد ناشی از حق‌الضرب^۳ به ایجاد پول ملی و بانک مرکزی یا مقام پولی مستقل منجر می‌شود. به‌نظر می‌رسد تأسیس و ایجاد بانک مرکزی از لوازم اجرایی مقام پولی ملی باشد. بنابراین نقش و اهمیت بانک‌های مرکزی به‌دلیل ایفای وظایف اصلی، ممکن است در نظام مالی نیز ظاهر شود که فاقد چالش‌های سیاسی و نهادی است. با وجود این، ارزش و اعتبار وظایف بانک مرکزی، نه‌تنها ازسوی آنهایی که وظایف بانکداری مرکزی را در قواعد ساده عملیات این بانک محدود می‌کنند، بلکه ازسوی آنهایی نیز که ضرورت و سودمندی بانک مرکزی را برای نظام پولی کشور زیر سؤال می‌برند، به‌طور مکرر توسط صاحب‌نظران علمی مورد انتقاد قرار گرفته است. جایگزین حضور بانک مرکزی با عبارت «بانکداری آزاد» یعنی رهایی از حضور و مداخله بانک مرکزی تبیین شده است. در حقیقت آخرین حمایت‌ها و طرفداری علمی

1. Regulation is Guilty Until Proven Innocent

2. Central Mono-bank

3. Seigniorage

از بانکداری آزاد در جریان ارزیابی مجدد تاریخ اندیشه پولی اتفاق افتاده است. تجربه عملی نظام بانکداری آزاد از لحاظ تاریخی در این زمینه مؤثر است. کتاب‌های اصلی ادبیات تاریخی بانکداری آزاد که اخیراً نیز حمایت‌هایی را به‌همراه داشته است، توسط «وایت»^۱ (۱۹۸۴) و «هایک»^۲ (۱۹۷۶) معرفی شده است. برای مثال در کشورهای اسکاتلند، کانادا، ایالات متحده آمریکا و برخی کشورهای دیگر این ارزیابی مجدد صورت گرفته است. همچنین کارهای نظری بیشتری توسط «سلگین»^۳ (۱۹۸۸) و «گلاسرنر»^۴ (۱۹۸۹) در این باره به رشته تحریر درآمده است.

هرچند چنین ایده‌ای طی سال‌های مختلف توسط تعدادی از صاحب‌نظران حوزه بانکداری مرکزی به‌طور جدی از لحاظ علمی بسط داده شده است، اما بانکداری آزاد در سال‌های اخیر تاحدودی به حاشیه رفته است و مطالعات علمی در عمل چنین ایده‌ای را تأیید و حمایت نکرده‌اند. «باگهوت» نظام بانکداری آزاد را نسبت به آنچه به‌واسطه قانون بانکداری مرکزی انگلستان راه‌اندازی شد، ترجیح می‌داد. همچنین «ورا اسمیت»^۵ (۱۹۳۶) در کتاب خود با عنوان *منطق بانکداری مرکزی* مطالعه وسیعی در این زمینه و در دفاع محکم از شروع مجدد بانکداری آزاد انجام داده است. طی مذاکرات پولی بریتانیا در قرن نوزدهم، مکتب بانکداری آزاد توسط برخی از متخصصان^۶ به‌طور قابل توجهی حمایت می‌شد. به‌طور خاص، بانک‌های اسکاتلندی تمایل داشتند در مقابل دست‌اندازی پارلمان انگلستان یا بانک مرکزی انگلستان بر قدرت انتشار اسکناس اسکاتلند، استقلال داشته باشند. برخی بانکداران در بریتانیا در حمایت از نظام کاملاً مستقل^۷ بحث کرده‌اند و هم از لحاظ قواعد حاکم (مکتب پولی) و هم از لحاظ صلاح‌دید (مکتب بانکداری) چنین استقلالی مطرح بوده است. زیرا این امر را از طریق حفاظت هر بانک از ذخایر خود امکان‌پذیر می‌دانستند. در شرایطی که بانک‌های مرکزی رقابت با بانک‌های تجاری را متوقف کرده و وظایف و نقش‌های اصلی خود (دستیابی به ثبات قیمت‌ها و ثبات نظام بانکی) را

1. White

2. Hayek

3. Selgin

4. Glasner

5. Smith

6. Practitioners

7. Freely Independent System

به‌درستی تنظیم و اجرا می‌کردند، هنوز برخی مقاومت‌های کوچک در زمینه اصرار بر انجام فعالیت بانکداری تجاری و آزادی بیشتر در نظام مالی وجود داشت. این امر دلالت بر این ندارد که اقدامات بانک‌های مرکزی توسط اتحادیه بانکداری تجاری به‌خوبی و بدون هیچ تغییری قابل اجراست؛ اما اغلب موجب شده است که بانک‌های تجاری به‌دنبال برچیده شدن بانک‌های مرکزی باشند؛ همانطور که صاحب‌نظران دانشگاهی نیز در برخی مقاطع چنین موضوعی را دنبال می‌کردند. البته در عمل، عکس قضیه رایج بوده است؛ زیرا بسیاری از حمایت‌ها از اقدامات بانک‌های مرکزی و گسترش قدرت آنها در نتیجه اقدامات جامعه مالی به‌طور عام و بانک‌های تجاری به‌طور خاص، شکل گرفته است. حمایت مداوم متخصصان مالی از موجودیت بانکداری مرکزی مهم بوده است. این حمایت تا حدودی به این دلیل شکل گرفت که بانکداران تجاری از خدمات مالی بدون بهره بانک مرکزی و مبتنی بر ذخایر که موجب اقتصادی شدن نظام پولی شده است، استقبال کرده‌اند. زیرا بانک مرکزی شبکه امنی را ایجاد کرده و از این‌رو به‌واسطه الزامات سرمایه‌ای نوعی رهبری و اقتدار اقتصادی را حاکم کرده است (مانند ارائه نظام‌های جدید پرداخت و تسویه بین‌بانکی)؛ به‌نوعی بانک مرکزی زمینه همکاری‌های مشترک را برای بانک‌ها ایجاد کرده که این امر تا حدودی ناشی از قوه قهریه نیز بوده است. بی‌شک بسیاری از منتقدان اعتقاد دارند که آن دسته از بانک‌های تجاری که عموماً به‌دنبال حذف اقدامات بانک‌های مرکزی بودند، تلاش داشتند این خدمات را در راستای منافع خود تسخیر کنند. با وجود این، تئوری «تسخیر»^۱ اغلب نمودی بسیار کوچکتری از این حقیقت بزرگ است که سرانجام کنترل‌کنندگان و کنترل‌شوندگان و همچنین ناظران و نظارت‌شوندگان به توافقی موقت^۲ دست یابند که منافع هر دو گروه (بانک مرکزی و بانک‌های تجاری) را تأمین کند. هرچند از لحاظ علمی ایده بانکداری آزاد در مقابل بانک‌های مرکزی شکست خورده است، اما تا زمانی که استقلال بانک مرکزی نتواند در راستای ثبات قیمت‌ها موفقیت‌آمیز باشد، نوعی یأس در عملکرد بانک مذکور ایجاد شده و ایده بانکداری آزاد مجدداً مطرح می‌شود. با توجه به اینکه دو کارکرد اصلی بانک مرکزی دستیابی به حفظ

1. Capture

2. Modus Vivendi (Modus Vivendi is a Latin Phrase that Means "Mode of Living" or "Way of Life". It Often is Used to Mean an Arrangement or Agreement that Allows Conflicting Parties to Coexist in Peace)

ثبات قیمت‌ها و ثبات سیستم بانکی است، ادعای بانکداری آزاد این است که وجود بانک مرکزی برای هیچکدام از دو کارکرد مذکور ضروری نیست و ممکن است برای هر دو مضر باشد. مباحث مربوط به اینکه چرا بانک‌های مرکزی در عمل به جای اینکه تورم را مهار کنند خود ایجادکننده تورم هستند مبتنی بر این استدلال است؛ زیرا این اعتقاد در بانکداری آزاد وجود دارد که بانک‌های مرکزی تمایل دارند به ابزار مداخله دولتی‌هایی تبدیل شوند که انگیزه ایجاد تورم غیرمنتظره را دارند.^۱

طرفداران بانکداری آزاد به جای توجه به دستیابی بانک مرکزی به ثبات قیمت‌ها، توجه خود را به الزام برای حفظ ارزش وجوه منتشره و قابلیت تبدیل تعهدات یعنی اسکناس و مسکوک و سپرده‌ها به یک دارایی یا سببی از دارایی‌های حقیقی نظیر طلا، گندم، اوراق دولتی و اوراق قرضه متمرکز کرده‌اند (حفظ ارزش پول).

در نظام بانکداری آزاد، بانک‌ها می‌توانند اسناد تعهد پرداخت را برای مشتریان خود به شکل چک در نظام پرداخت بین‌بانکی صادر کنند، اما از آنجا که به لحاظ فنی و قانونی به چک‌های در دست بانک‌ها بهره‌ای تعلق نمی‌گیرد، آنها در زمینه تبدیل وجوه سپرده‌ای به دارایی‌های خارجی با کیفیت بالا و مناسب، رقابت می‌کنند. چنانچه به دارایی‌های مزبور بهره تعلق گیرد، وضعیت شبه تعادلی^۲ زمانی می‌تواند حاصل شود که تفاوت‌های بهره‌ای بتواند تفاوت در نرخ‌های مورد انتظار ناشی از تقویت ارزش دارایی‌های نگهداری شده در یک بانک را به طور کامل جبران کند. به نظر می‌رسد چنین نظامی، می‌تواند هزینه‌های مبادله زیادی ایجاد کند.

استفاده از دارایی‌های حقیقی به عنوان ذخایر بانک‌ها با ناکارآمدی‌هایی همراه است. نکته مهمتر اینکه در این حالت ارزش حقیقی دارایی بانک به حفظ ارزش پول ملی در مقابل ارزش سایر دارایی‌های بانکی بستگی خواهد داشت که در طی زمان باید حفظ شود و این امر بسیار مشکل‌زاست.

حمایت از بانکداری آزاد عمدتاً مبتنی بر قانون انعکاس^۳ است که به موجب آن چنانچه یک بانک صادرکننده اوراق بهادار، نسبت به سایر بانک‌های رقیبی که اقدام به

1. Barro and Gordon, 1983; Cukierman and Neyapti, 1992.

2. Quasi-equilibrium

3. Law of Reflux (The Law of Reflux is Explained Using an Example of Backed Money. In the Example, Government-issued Money is Backed by the Government's Assets (Mainly Taxes Receivable) While Bank-issued Money is Backed by the Bank's Assets)

انتشار اوراق مزبور می‌کنند، با سرعت بیشتری (یا کمتری) به انتشار اوراق بهادار اقدام کند، هنگام تسویه بخشی از ذخایر خود را از دست می‌دهد (یا ذخایر اضافی به‌دست می‌آورد). هرچند این موضوع به‌طور نسبی فاقد بحث انتقادی است، اما سؤال در زمینه نتیجه نهایی رفتار این سیستم، بی‌پاسخ و نامعین است. به‌علاوه، بانک رقابتی می‌تواند هرگونه زیان ناشی از گسترش و انتشار سریع‌تر اوراق بهادار نظیر چک در نظام مبادلات را به‌وسیله بالا بردن نرخ بهره از بین ببرد. این امر از طریق پیشنهاد نرخ‌های بالا برای سپرده‌ها جهت جذب وجوه انجام می‌گیرد. بانکی که سرمایه کافی جهت فعالیت ندارد، انگیزه زیادی برای داشتن سبد سهام (پرتفوی) با ریسک بالا دارد و تأمین مالی (خلق پول) خود را از طریق پرداخت سودهای بالا تأمین می‌کند. زیرا بخش زیادی از زیان‌های ایجاد شده متوجه سپرده‌گذاران و یا صندوق‌های بیمه خواهد شد.

برخی از حامیان بانکداری آزاد ادعا می‌کنند، با توجه به حجم تقاضای وام از بانک‌ها و عرضه وجوه توسط آنها، یک تعادل منحصربه‌فرد، معین و واحد برای واسطه‌گری بانک‌ها وجود خواهد داشت. آنها معتقدند، رقابت آزاد موجب خواهد شد نظام بانکی اثبات شود. این مورد نیز محل مناقشه و اختلاف نظر است. برخی دیگر اعتقاد دارند، در دنیایی با اطلاعات نامتقارن و محدود به الگوهای رفتاری مبتنی بر تقلید،^۱ مسیر بانکداری مبتنی بر ذخیره جزئی، به‌طور ذاتی در مقابل هجوم بانکی و بحران، غیرقابل اعتماد بوده و در نهایت به سمت بحران سوق می‌یابد و ریسک بی‌ثباتی سیستمی را افزایش می‌دهد.

البته واقعیت‌های تاریخی ثبت شده نشان می‌دهد که این ریسک‌ها وجود داشته و دیدگاه بانکداری آزاد نیز با چالش مواجه شده است. چنین بحران‌های بانکی به بی‌ثباتی منجر شده و زیان عمومی قابل توجهی را نیز ایجاد کرده‌اند.

پاسخ رایج طرفداران بانکداری آزاد به جامعه در چنین اوضاعی این بوده است که به‌واسطه وجود بحران ذاتی در بانکداری مبتنی بر ذخیره جزئی، دولت ناخواسته مداخله می‌کند، تا هم سطح زیان‌ها کاهش یابد و هم از وقوع مجدد بحران جلوگیری شود. از این رو تنظیم مقررات و نظارت بانکی توسط بانک مرکزی یا یک نهاد تنظیم‌گر مشابه آن اهمیت

1. Herd-type Behaviour Patterns (Herdning Occurs as a Result of People Observing the Actions of Others and Using this Information in Their Own Decision Rule: People Herd if and Only if, Loosely, Their Information is Sufficiently Dispersed so That They Consider Extreme Out Comes More Likely Than Moderate Ones. Likewise, People Act as Contrarians if and Only if Their Information Leads Them to Concentrate on Middle Values)

یافته است. اینجاست که نقش بانک مرکزی به عنوان آخرین وام‌دهنده و بیمه‌گر سپرده و ... ضرورت می‌یابد.

در ارتباط با این بحث که نظام بانکداری مبتنی بر ذخیره جزئی، قابلیت هجوم بانکی و آشفتگی ناگهانی را دارد و لذا برای مقابله با این بی‌ثباتی سیستمی باید یک بانک مرکزی جهت فراهم کردن امنیت سیستمی وجود داشته باشد، پاسخ‌های مختلفی از طرف حامیان ایده بانکداری آزاد ارائه شده است.

اولین پاسخ این است که با توجه به مشاهدات موجود، در یک نظام آزاد و رقابتی بحران و بی‌ثباتی ذاتی اتفاق نمی‌افتد.

دومین پاسخ ناتوانی آشکار در تنظیم مناسب قیمت‌هاست؛ به عبارتی هم در شرایط وجود امنیت ضمنی شبکه بانکی با حضور بانک مرکزی و هم در شرایط تضمین صد درصدی سپرده‌ها از طریق بیمه سپرده، امکان بروز ریسک خطر اخلاقی وجود دارد که نگرانی‌ها در خصوص بحران‌های ذاتی بانکی را به وجود می‌آورد و در بهترین شرایط می‌تواند از طریق حذف قوانین زائد بانکی کاهش یابد. خود این امر نیز می‌تواند به انحراف و تخصیص نادرست منابع منجر شود.

سومین پاسخ این است که بانکداری آزاد می‌تواند قابلیت هجوم بانکی و آشفتگی ناگهانی را از طریق سازوکارهای کنترلی مطمئن (خودتنظیمی) کاهش دهد.

با وجود این، ممکن است طرفداران بانکداری آزاد، ایجاد نوعی کنترل در بانکداری مزبور را به ساختار مقرراتگذاری جامع توسط بانک مرکزی ترجیح دهند. در عنوان بانکداری آزاد یک سازوکار کنترلی مطمئن با عنوان «شرط اختیار»^۱ معرفی شده است که در سال ۱۹۸۸ توسط «دود»^۲ پیشنهاد شد. طبق این شرط بانک‌ها به طور موقت جهت حفظ ارزش دارایی‌ها، تسویه چک‌ها و اوراق بهادار منتشره را با پرداخت نرخ‌های بهره بالا به تعویق می‌اندازند. مجدداً باید عنوان کرد که در اینجا نیز اتفاق تسویه یک جزء مهم از نظام بانکداری آزاد بوده و همانند نظام بانکداری ملی در آمریکا در دهه ۱۹۹۰ و قبل از آن، می‌تواند محافظت محدودی از ریسک و ترتیبات این تعویق مدیریت شده را سازماندهی کند.

1. Option Clause (Free-banking Theorists Maintain that the Option Clause Would be One Effective Means of Dealing With Runs on Banks. The Option Clause, Printed on Bank Notes, Would Allow Banks to Defer Redemption of their Notes Provided They Pay Interest for the Period of Deferment.)

2. Dowd

به هر حال بعید است که تجربه بحران‌های ناشی از نظام بانکداری آزاد به‌صراحت مورد قبول واقع شود؛ چنانچه نقش تسویه‌کننده بانک مرکزی وجود نداشته نباشد، براساس نیاز باید حمایت از مشتری توسط الگوی وثایق شکل بگیرد (اوراق قرضه دولتی) تا مشتری در مقابل انتشار اسکناس و یا سرمایه بانک در مقابل کل تعهدات بانک، مورد محافظت قرار گیرد. به هر حال چنین تضمین‌هایی تقریباً به همان اشکالی شبیه است که بانک مرکزی خود اعلام می‌کند.

جدیدترین پیشنهاد در این قسم از پاسخ‌ها، الگوی «بانکداری محدود» است که توسط «لیتان»^۱ در سال ۱۹۸۷ تبیین و مورد حمایت قرار گرفت. مثلاً اگر واسطه‌گر پولی نظیر صندوق‌های مشترک بازار پول، تمامی ذخایر را به‌صورت امن و بی‌خطر نگهداری کند یا همانند سایر صندوق‌های مشترک ارزش تعهدات به‌طور خودکار متناسب با ارزش دارایی‌ها تعدیل شود، به‌نظر می‌رسد کمتر نیاز باشد که یک نهاد بیرونی، ثبات سیستمی آن بخش از نظام مالی را تضمین کند. البته این امر سؤال‌هایی را ایجاد می‌کند که در این حالت واسطه‌های پولی با چه انگیزه‌ای به ایجاد وام‌های ریسکی ادامه خواهند داد؟ و این واسطه‌ها چگونه تأمین وجوه خواهند کرد؟ و اینکه در حالتی که خروج عظیم منابع از بانک‌ها صورت گیرد، چگونه حمایت خواهند شد؟

چهارمین پاسخ طرفداران بانکداری آزاد این است که هرچند احتمال سرایت بحران در نظام بانکداری آزاد نیز وجود دارد و در صورت بروز ورشکستگی بانکی، نمی‌توان علاوه بر زیان‌های خصوصی داخلی، وجود آثار بیرونی^۲ وسیع و زیان‌های اجتماعی ناشی از آن را انکار کرد، اما این آثار بیرونی در بانکداری آزاد، بیشتر و بزرگتر از آثار ورشکستگی در سایر صنایع نخواهد بود.

به‌نظر می‌رسد «بنستون»^۳ در سال ۱۹۹۰ موافق این پاسخ بوده است. وی نظام بانکی آمریکا را با محدودیت‌هایش در زمینه پراکندگی فعالیت‌ها مورد ملاحظه قرار داده و نتیجه می‌گیرد که هم از لحاظ جغرافیایی و هم از لحاظ نهادی به‌گونه‌ای نادرست طراحی شده است. در حالت وجود بانک‌های دارای شعبه و نظام بانکداری جامع که ساختار مناسبی

1. Litan

2. Externalities

3. George Benston

دارند، همراه با وجود حسابداری مبتنی بر ارزش روزانه بازار^۱ وجود ساختار مناسب مداخله و گزیر (حلول فصل) و همچنین نظام مالی مبتنی بر کفایت سرمایه پلکانی، نیاز مستقیم به یک بانک مرکزی یا سایر حمایت‌های اداری و مقرراتی به شدت کاهش می‌یابد.

بدون شک در این حالت نظام مقررات‌گذاری می‌تواند محدودتر از حالت مورد انتظار در بانکداری مبتنی بر ذخیره جزئی باشد، اما آیا هرکدام از واسطه‌های پولی که خود را از خطا و شکست محفوظ نگه می‌دارند، اجازه دارند به‌طور کامل از نظارت بانک مرکزی آزاد باشند؟^۲ این موضوع هنوز محل مناقشه است.

به نظر می‌رسد دومین بخش از پاسخ‌ها که ادعا می‌کند کاستی‌ها و ورشکستگی‌های بانکی آثار بیرونی مؤثری ندارند، غیرقابل قبول است. ادعای مزبور در سال‌های ۱۹۸۸، ۱۹۹۰ و ۱۹۹۴ به شدت توسط «کافمن»^۳ حمایت و گسترش یافته است.

خلاصه اینکه، مهمترین نکته در نظام بانکداری آزاد این است که از لحاظ تاریخی شواهد نشان می‌دهد که نظام مزبور به بی‌ثباتی سیستمی منجر می‌شود. هرچند این ارزیابی محل اختلاف نظر بوده و توسط حامیان علمی نظام بانکداری آزاد رد می‌شود. لذا این سؤال به‌طور مستقیم و غیرمستقیم مطرح می‌شود: آیا مقررات بانکی (با هر درجه‌ای) لازم است؟ اگر این چنین است، آیا این مقررات باید توسط بانک مرکزی طراحی شود؟ در این ملاحظه، انتقادهای مختلفی که در زمینه مقررات بانکداری کنونی (مبتنی بر ذخیره جزئی) مطرح شده است، تلاش می‌کند قواعد را به حمایت از بانکداری آزاد پیوند دهد و از این طریق ضرورت نظارت بانکی یا نیاز به نقش مطلوب بانک مرکزی را انکار کند.

حتی اگر مجموعه‌های متنوع و ریشه‌ای حامیان بانکداری آزاد بر ماهیت بانکداری مرکزی باقی بماند، نقش مناسب و مطلوب بانک‌های مرکزی در تأمین ثبات سیستمی در نظام‌های پرداخت غیرقابل انکار است. به هر حال نظام بانکی یا نظام گسترده مالی، همچنان به بحث‌ها، مذاکرات و تجربیات خود ادامه خواهد داد.

1. Mark-To-Market Accounting (Financial Institutions Have Been at the Fore Front of the Debate on the Con-troversial Shift in International Standards From Historical Cost Accounting to Mark-to-market Accounting While the Historical Cost Regime Leads to Some Inefficiencies, Market-to-Market May Lead to other Types of Inefficiencies by Injecting Artificial Risk that Degrades the Information Value of Prices, and in-Duces Suboptimal Real Decisions)

2. Hands-off Role in This Respect for the Central Bank

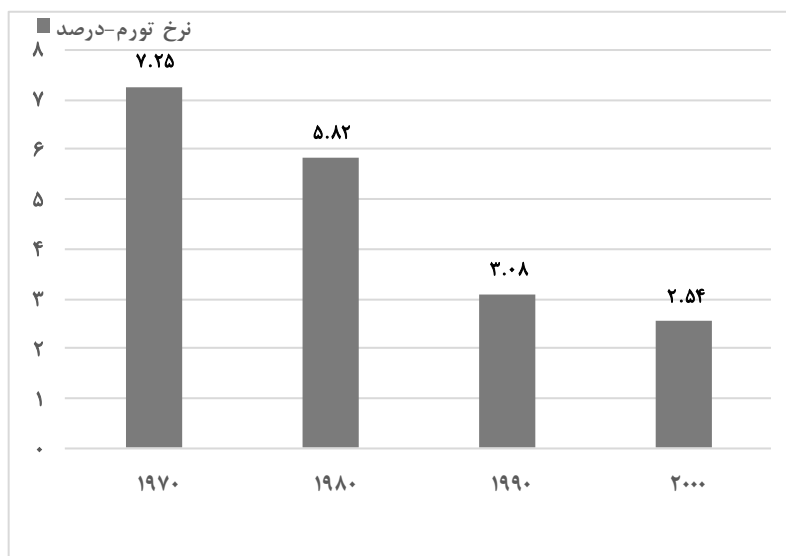
3. Kaufman

۸-۲. رویکرد بانک‌های مرکزی طی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی

به‌طور کلی بحث ثبات قیمت‌ها مفهومی است که پس از برچیده شدن نظام برتن وودز^۱ در اواخر دهه ۱۹۷۰ مطرح شد؛ اما شکل عملیاتی آن پس از پذیرش عمومی افزایش استقلال اقتصادی و سیاسی بانک مرکزی و در اوایل دهه ۱۹۸۰، به اجرا درآمد. به عبارت دیگر طراحی و اجرای سیاست پولی توسط یک بانک مرکزی مستقل، کلیدی‌ترین سازوکار نهادی جهت دستیابی به هدفگذاری تورم و تورم پایین بوده است. این امر طی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ به‌طور عملی اجرا شده است.

رویکرد هدفگذاری تورم و همراهی ایده افزایش استقلال بانک مرکزی با آن، توانست طی دهه‌های ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۰ میلادی به‌طور چشمگیری میانگین تورم (میانگین هندسی) را در جهان کاهش دهد. نمودار ذیل متوسط نرخ تورم ایالات متحده آمریکا را طی دهه‌های ۱۹۷۰ تا ۲۰۰۰ میلادی به تصویر می‌کشد.

نمودار ۱. نرخ تورم در ایالات متحده آمریکا طی دهه‌های مختلف

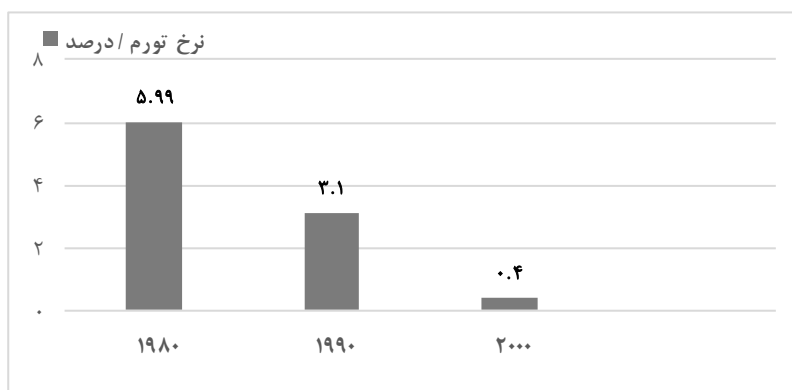


Source: <https://inflation.com>

1. Bodea and Hicks, 2012, p. 3.

همچنین متوسط نرخ تورم در کشور چین طی دهه‌های ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۰ به شرح نمودار ذیل است:

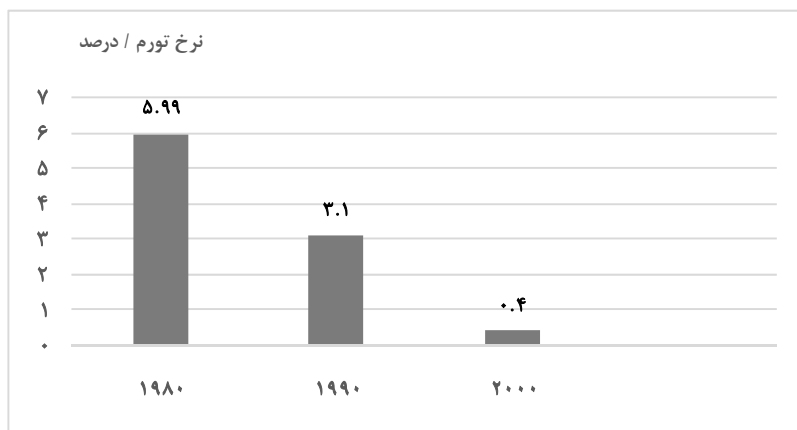
نمودار ۲. نرخ تورم در چین طی دهه‌های مختلف



Source: <https://www.theguardian.com>

همچنین میانگین نرخ تورم کشور ژاپن طی دهه‌های ۱۹۷۰ تا ۲۰۰۰ میلادی به شکل نمودار ذیل قابل بیان است:

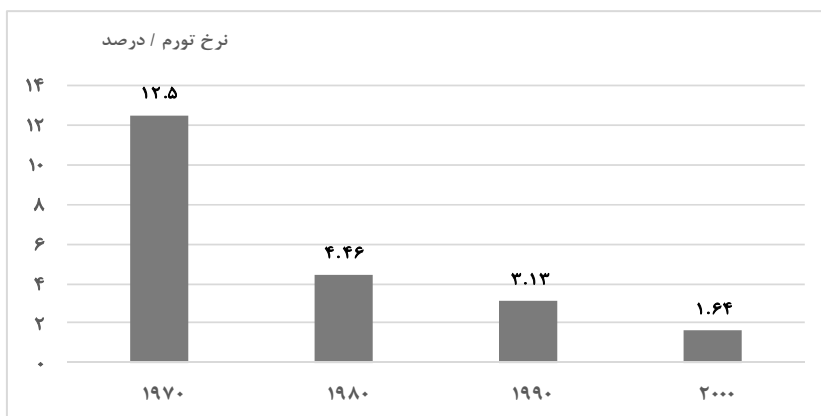
نمودار ۳. نرخ تورم در ژاپن طی دهه‌های مختلف



Source: <https://inflation.com>

میانگین نرخ تورم در انگلستان نیز طی دهه‌های ۱۹۷۰ تا ۲۰۰۰ میلادی به صورت نمودار ذیل بوده است:

نمودار ۴. نرخ تورم در انگلستان طی دهه‌های مختلف



Source: <https://inflation.eu>

دو دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، از دوره‌هایی بوده که طی آن مذاکره‌های متعددی در زمینه هدفگذاری تورم و افزایش استقلال بانک‌های مرکزی انجام گرفته است و چنانچه ملاحظه می‌شود پس از فروپاشی نظام برتن وودز و اتخاذ سیاست هدفگذاری تورمی به همراه افزایش استقلال بانک‌های مرکزی، تورم طی دهه‌های مختلف کاهش یافته است. به طوری که بانکداران مرکزی براساس نتایج آن در اوج اعتبار سیاسی و همچنین استقلال اداری قرار گرفته‌اند.

چنین تغییر نگرشی مبتنی بر این فرض بوده است که بانکداران مرکزی نسبت به آنچه انجام می‌دهند آگاهی دارند؛ آنها برای مقابله با تورم در دهه ۱۹۸۰ میلادی انقباض اعتباری ایجاد کردند؛ همچنین در دوره قبل از دهه ۱۹۹۰ نیز در سطح گسترده‌ای به میانه‌روی در حوزه اعتباری اقدام کردند.^۱

به طور کلی پس از دهه ۱۹۸۰، بانکداران مرکزی با روش‌های فن‌سالارانه،^۲

1. Bowman and et al., 2013, p. 458.

2. Technocratic

هدفگذاری تورم را با استفاده از روش‌های فنی و کنترل نرخ‌های بهره کوتاه‌مدت به رسمیت شناختند و از مداخلات سیاسی جلوگیری به‌عمل آوردند. برآوردها نشان داده است که یک واحد افزایش در استقلال اقتصادی بانک مرکزی در اروپا طی دهه ۱۹۸۰ توانسته تورم را ۱/۹ درصد کاهش دهد. همچنین یک واحد افزایش در استقلال سیاسی نیز توانسته تورم را حدود ۰/۶ درصد کاهش دهد. البته در این میان برخی کشورها نظیر اتریش و هلند استثنا هستند. این دو کشور به‌طور مؤثری اقتصاد خود را به اقتصاد آلمان وصل کردند و طی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی نرخ‌های ارز خود را ثابت نگه داشتند؛ در وضعیت ثبات نرخ ارز، بانک مرکزی کشورهای مذکور با به‌کارگیری ظرفیت‌های موجود در قانون بانک مرکزی، تلاش می‌کردند با چنین سیاست نرخ ارز ثابتی مبارزه کنند.^۱

طی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی وضعیت اقتصادی کشورهای منتخب نیز قابل شرح و تفسیر است. چنانچه جدول ذیل نشان می‌دهد، نرخ بیکاری و شکاف تولید، دو متغیر کلیدی‌اند که ارتباط آنها با استقلال بانک مرکزی در ۲۰ کشور منتخب بررسی شده است. ملاحظه می‌شود که با افزایش استقلال بانک‌های مرکزی و دنبال کردن هدفگذاری تورم صرف، توسط بانک‌های مرکزی، نرخ بیکاری در اغلب کشورهای مورد بررسی افزایش یافته است. برای مثال در فرانسه نرخ بیکاری به‌طور متوسط از ۹/۰۹ درصد در دهه ۱۹۸۰ به ۱۱/۲ درصد در دهه ۱۹۹۰ افزایش یافت، یا این‌که در اسپانیا متوسط نرخ بیکاری از ۱۷/۵۱ درصد در دهه ۱۹۸۰ به ۱۹/۷۹ درصد در دهه ۱۹۹۰ رسید.

البته در ایالات متحده آمریکا و انگلستان برعکس اغلب کشورها، هرچند متوسط نرخ بیکاری طی دهه ۱۹۸۰ نسبت به دهه ۱۹۷۰ افزایش یافته بود، اما این نرخ در دهه ۱۹۹۰ روند نزولی داشت. به‌طور مثال در انگلستان متوسط نرخ بیکاری از ۹/۲۴ درصد در دهه ۱۹۸۰ به ۷/۴۳ درصد در دهه ۱۹۹۰ کاهش یافت و در ایالات متحده آمریکا نیز نرخ بیکاری از ۷/۲۸ به ۵/۷۲ درصد رسید.

درخصوص شکاف تولید نمی‌توان با قطعیت اظهارنظر کرد، اما این نرخ نیز در ۱۱ کشور از ۲۰ کشور، بین دو دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ منفی بوده و در هشت کشور نیز روند مثبتی داشته است. نتایج این مطالعه در جدول ذیل قابل مشاهده است.

جدول ۱۵. رابطه بین افزایش استقلال بانک مرکزی با نرخ بیکاری و شکاف تولید

(درصد)

کشور	نرخ بیکاری		شکاف تولید	
	۱۹۸۰	۱۹۹۰	۱۹۸۰	۱۹۹۰
استرالیا	۷/۶۴	۸/۹۰	۰/۱۴	-۰/۱۸
اتریش	۴/۲۸	۶/۵۱	-۰/۴۱	۰/۳۷
بلژیک	۱۵/۶۶	۱۳/۳۳	-۰/۳۰	۰/۰۹
کانادا	۹/۳۷	۹/۵۸	۰/۴۸	-۰/۲۹
دانمارک	۸/۹۶	۹/۴۴	۰/۰۱	-۰/۲۴
فنلاند	۴/۹۳	۱۲/۹۹	۰/۵۰	-۰/۳۳
فرانسه	۹/۰۹	۱۱/۲۰	۰/۱۹	۰/۰۰۱
آلمان	۷/۹۲	۹/۰۵	-۰/۴۸	۰/۳۹
ایرلند	۱۵/۲۳	۱۲/۶۸	۰/۲۷	-۰/۳۹
ایتالیا	۱۰/۲۴	۱۱/۴۳	۰/۴۹	۰/۱۲
ژاپن	۲/۵۱	۳/۰۵	-۰/۶۰	۰/۴۴
هلند	۱۰/۵۹	۵/۴۵	-۰/۰۹	۰/۲۵
زلاندنو	۵/۱۲	۷/۹۷	۰/۵۱	-۰/۴۰
نروژ	۲/۵۸	۴/۹۶	۰/۷۷	-۰/۲۸
پرتغال	۷/۲۳	۵/۲۶	-۰/۱۰	۰/۲۸
اسپانیا	۱۷/۵۱	۱۹/۷۹	-۰/۰۵	۰/۰۲
سوئد	۲/۴۸	۶/۱۲	۰/۰۹	-۰/۱۶
سوئیس	۰/۵۸	۳/۴۶	۰/۰۶	۰/۱۰
انگلستان	۹/۲۴	۷/۴۳	۰/۱۰	۰/۱۰
ایالات متحده	۷/۲۸	۵/۷۲	۰/۰۲	-۰/۰۱

Source: Siklos, 2002, p. 17.

به اعتقاد «ولکر»^۱ بانکداران مرکزی از ابتدای دهه ۱۹۸۰ در مقایسه با دهه ۱۹۳۰ بهتر می‌دانستند که چه کاری باید انجام دهند. بعد از ظهور فریدمن در قرن بیستم، «برنانک»^۲ اشتباهات مربوط به فدرال رزرو را منعکس کرد. یکی از این اشتباهات، تعمیق بحران مالی سال ۱۹۲۹ میلادی توسط فدرال رزرو بود. به اعتقاد وی چنانچه

1. Volcker, 1990.

2. Bernanke

فشارهای پولی در یک مسیر بی‌ثبات‌کننده رها شوند، می‌توانند بسیار قدرتمند عمل کنند. بهترین کاری که بانکداران مرکزی می‌توانند انجام دهند این است که از چنین بحران‌هایی اجتناب کنند؛ این امر از طریق فراهم کردن یک «چشم‌انداز پولی باثبات»^۱ در اقتصاد امکان‌پذیر است. برای مثال می‌توان به انعکاس چنین وضعیتی در تورم پایین و باثبات اشاره کرد.^۲

تبدیل بانک‌های مرکزی به مؤسسات مقرراتگذاری رسمی در طول دهه ۱۹۸۰ پاسخی در زمینه افزایش استقلال بود و در دهه ۱۹۹۰ نیز برخی بانکداران مرکزی به‌طور حرفه‌ای از بین اقتصاددانان مطرح انتخاب شدند. بنابراین طی دهه ۱۹۹۰، استقلال بانکداران مرکزی و هدفگذاری تورم به‌طور فزاینده‌ای توجیه علمی پیدا کرد. به‌طور کلی در دهه مذکور، ایده استقلال بانک مرکزی در راستای هدفگذاری تورم یک پدیده مطلوب بود و در طول این دهه ایده مزبور در منطقه اروپا فراگیر شد. صندوق بین‌المللی پول نیز در فاصله دو دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی برنامه اصلاحات ساختاری خود را در این زمینه بهبود بخشید. در طول این دوره گذار، استقلال بانک مرکزی توسط بانکداران مرکزی جدید توجیه و تصدیق شد.

۹-۲. جمع‌بندی

در طول تاریخ دولت‌ها و بانک‌های مرکزی به نوعی همواره در راستای تحقق ثبات قیمت‌ها و رشد اقتصادی تلاش کرده‌اند. هرچند تلاش دولت در راستای ارتقای رشد اقتصادی در ادواری موجب آسیب زدن به نقش ثبات قیمت‌های بانک مرکزی شده است، اما شایان ذکر است که هم ساختار سیاسی (اقتدارگرایی و نسبی‌گرایی قدرت) در اقتدار بانک مرکزی مؤثر بوده‌اند. نقش سیاستگذار و عاملیت بانک مرکزی نیز از مواردی است که در دوره مذکور چالش‌های زیادی را ایجاد کرده است و تمایز مشخص بین این دو وظیفه بسیار مهم است. استقلال سیاست پولی و مالی و ایجاد تعادل بین هدف ثبات قیمت‌های بانک مرکزی و اهداف بودجه‌ای دولت نیز در مباحث مربوط به بانکداری مرکزی در فصل دوم مورد توجه قرار گرفته و بررسی شده است.

1. Stable Monetary Background

2. Ibid.

بخش دوم

شکل‌گیری بانکداری مرکزی
پیشرفته پس از بحران مالی
سال ۲۰۰۸ میلادی

فصل سوم - گرایش‌ها و تمایلات اصلی در بانک‌های مرکزی پیشرفته

۱-۳. مقدمه

امروزه بانک‌های مرکزی نوعی نهاد سیاستگذار عمومی محسوب می‌شوند که اهداف اصلی آنها عبارت است از: حفظ و بهبود ثبات مالی. بانک‌های مرکزی عوامل و عناصر یکپارچه‌ای را برای نظام‌های پرداخت ارائه می‌کنند که شامل مواردی از قبیل انتشار اسکناس و خدمات پرداخت به مردم و بانک‌ها، از طریق حساب‌های موجود در بانک مرکزی است.^۱ البته طراحی یک ساختار مناسب برای نهادهای سیاستگذار و آثار آن بر اقتصاد ملی موضوعی خارج از مباحث این کتاب است. اما حوادث سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ در ایالات متحده آمریکا و اروپا تمایل به تغییر ساختار بانک‌های مرکزی را افزایش داده است. این تغییر گرایش‌ها عبارتند از:

الف) تغییر در نقش استقلال بانک مرکزی،

ب) دستکاری احکامی که دارای تضاد بالقوه‌اند،

ج) طراحی اهداف سیاستگذاری پولی جدید.

بانک‌های مرکزی در راستای هماهنگی با سایر قوانین نقش بزرگی را در گسترش و توسعه برخی نهادها به‌خصوص نظام مالی ایفا می‌کنند.^۲

با توجه به موارد فوق می‌توان عنوان کرد بانک‌های مرکزی وظایف متعددی برعهده دارند (مواردی نظیر عرضه خدمات بانکی، امور مربوط به مدیریت بدهی دولت و فراهم کردن تحلیل‌ها و توصیه‌ها با توجه به سیاست‌های اقتصادی و توسعه‌ای). با نگاهی به حوادث سال‌های اخیر به‌نظر می‌رسد طراحی نحوه حکمرانی مؤثر^۳ در بانک‌های مرکزی به‌خصوص در زمینه وظایف اصلی آنها، امری کاملاً پیچیده است.

1. Bank for International Settlement, 2009.

2. Martin, 2013, p. 2.

3. Effective Governance

چنین فرایندی نیازمند مشخص شدن انتخاب‌ها، اصلاحات و تعدیلات مستمر اهداف و وظایف است. همچنین فرایند مزبور از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. طی سال‌های اخیر اتفاقات زیادی در حوزه سیاستگذاری پولی رخ داده که از جمله آن می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:^۱

۱. جایگاه دولت درخصوص اتخاذ سیاست‌های پولی، عزل و نصب رئیس بانک مرکزی، بازرسی و بازبینی عملیات بانک مرکزی دچار تحول شده است.
 ۲. جایگاه قانونگذاری در ارتباط با فعالیت‌های بانک مرکزی اغلب شامل گزارش‌های ادواری رسمی و به‌طور کلی شفافیت و پاسخگویی است (رابطه بانک مرکزی و قانونگذار).
 ۳. توانایی بانک مرکزی در تصریح ابزارهای سیاست پولی بیشتر شده است و از این طریق ثبات قیمت‌ها دنبال می‌شود.

۴. پاسخگویی بانک مرکزی درخصوص تصمیم‌گیری‌های سیاستی و اجرایی دچار تغییر اساسی شده است.

۵. مسئولیت‌پذیری بانک مرکزی در مقابل اهداف تعیین شده افزایش یافته است.
 ۶. شفافیت در فعالیت‌های مرتبط با بانک مرکزی تا حدود زیادی بهبود یافته است.
 ۷. تصمیمات و اقدامات بانک مرکزی در ارتباط با سایر بخش‌های حاکمیت به‌گونه‌ای است که می‌تواند به‌طور واقعی پاسخگویی و شفافیت را در قالب یک چارچوب نظارتی و مقرراتی متحدالشکل، ارائه دهد.^۲

با توجه به تغییرات مهم و اساسی در حوزه سیاستگذاری پولی، اکنون پرسش‌های زیر درخصوص نقش بانک‌های مرکزی در مدیریت و حل بحران‌های مالی مطرح شده است. برخی از بانک‌های مرکزی پیشرو، به‌طور گسترده‌ای در بحران مالی سال ۲۰۰۸ و بعد از آن اقداماتی انجام دادند که تا آن زمان سابقه نداشت. سؤالات اساسی در این زمینه عبارتند از:^۳

۱. آیا تغییر در وظایف آتی بانک‌های مرکزی، چگونگی پاسخگویی رسمی این بانک‌ها و جایگاه آنها را در دولت و جامعه دچار تحول خواهد کرد؟
 ۲. کدامیک از بانک‌های مرکزی را می‌توان به‌عنوان الگوی مناسبی برای مدیریت و حل بحران در نظر گرفت؟ چگونه بحران‌ها توسط این بانک‌ها مدیریت می‌شوند؟

1. Duff, 2014.

2. Djo and Ayadi, 2013.

3. Selgin, 2010, p. 485.

۳. نقش بانک‌های مرکزی در بحث ثبات مالی و کاهش ریسک‌های آتی چیست؟
۴. بانک مرکزی چگونه و با چه ابزاری می‌تواند در کنترل ریسک‌های بزرگ مالی و اعتباری نقش ایفا کند؟

۵. برای مواجهه با انواع بحران‌ها، ساختار مناسب بانک‌های مرکزی چگونه باید باشد؟
۶. چرا در بحث‌های نوین بانکداری مرکزی، نقش بانک‌های مرکزی به‌عنوان عامل بی‌ثباتی مالی مورد توجه قرار می‌گیرد؟

۷. مسئولیت‌پذیری بانک‌های مرکزی در مقابل تصمیم‌های اساسی مربوط به ابزارهای سیاست پولی (نرخ بهره، عملیات بازار باز و ...) چگونه خواهد بود؟^۱
هرچند پاسخگویی کامل به پرسش‌های فوق در وسع مطالعه حاضر نیست، اما تا حد امکان تلاش خواهد شد با توجه به اهداف ذکر شده در بخش پیشگفتار، از پاسخ به سؤالات مورد نظر، برای پوشش مطالب این فصل استفاده شود.

۲-۳. نقش و اهداف بانک‌های مرکزی پیشرفته پس از سال ۲۰۰۸ میلادی

چگونگی ایفای نقش بانک مرکزی پیشرفته نظیر فدرال رزرو در تورم سطح بالا در مقایسه با تورم بعد از جنگ جهانی دوم که بانک مرکزی ژاپن با آن مواجه بود، به میزان استقلال این بانک‌ها وابسته بوده است. وضعیت تطبیقی تورم در ژاپن و ایالات متحده آمریکا طی دهه ۱۹۸۰، با این منطق رایج که بانک‌های مرکزی مستقل نرخ‌های تورم پایینی ایجاد می‌کنند، در تضاد بوده است. مسئولیت‌پذیری بالای فدرال رزرو در برابر تورم بالا به‌دلیل استقلال واقعی از دولت بوده به‌طوری‌که در طبقه‌بندی‌های مربوط به استقلال، فدرال رزرو به‌عنوان یکی از بانک‌هایی است که در پاسخگویی به تورم بالا، در جهان به‌عنوان یک بانک با استقلال کافی شناسایی می‌شود؛ زیرا هدفگذاری تورم را انجام داده و در مقابل میزان تحقق هدف مزبور پاسخگو است. در مقابل بانک مرکزی ژاپن به‌عنوان یکی از بانک‌هایی است که از استقلال نسبی برخوردار بوده و در بحث ثبات قیمت‌ها پاسخگویی بالایی داشته و دارد.^۲

با توجه به دو مورد فوق‌الذکر می‌توان چنین برداشتی را ارائه کرد که تبیین و

1. Howells, 2014.

2. Cargill and O'Driscoll, 2012, p. 9.

تصریح وظایف و طبقه‌بندی اهداف بانک مرکزی، یک اصل محوری در حکمرانی موفق بانک‌های مزبور است. سایر اهداف و نقش‌های مرتبط، در چارچوب اهداف ثبات مالی و کلان بانک‌های مرکزی بوده و همزمان در راستای اجرای سایر سیاست‌ها و خدمات عمومی مرتبط با دولت، نظام مالی و بخش عمومی دسته‌بندی و سازماندهی می‌شوند.

۱-۲-۳. نقش سیاست پولی

صاحب‌نظران و سیاستمداران همواره به بحث استقلال بانک مرکزی در ارتباط با تنظیم سیاست پولی بسیار تمایل نشان داده‌اند. در اتحادیه اروپا این تمایل براساس پیمان «ماستریخ»^۱ تحقق یافت. طبق پیمان مزبور، بانک مرکزی اروپا در بحث راهبری و اجرای سیاست پولی در اتحادیه اروپا، از استقلال کاملی برخوردار شد. مجارستان، جمهوری چک و چندین کشور دیگر در اروپای مرکزی درخصوص استقلال بانک‌های مرکزی خود در زمینه سیاستگذاری پولی تصمیم‌گیری کرده‌اند. در بسیاری از کشورهای آنگلو - ساکسون^۲ بحث هنوز ادامه دارد و تصمیم‌گیری نهایی اتخاذ نشده است. به‌نظر می‌رسد مذاکرات عمومی در بریتانیا در زمینه سیاست پولی به اعطای استقلال به بانک مرکزی انگلستان منجر شده است. اما در ایالات متحده، کنگره درخصوص استقلال فدرال رزرو در اتخاذ سیاست پولی مناسب پرسش‌هایی را به‌طور مستمر مطرح کرده است.

شایان ذکر است که در بحث استقلال سیاست پولی، عملکرد این سیاست می‌تواند از جنبه سیاسی، حساسیت‌زا باشد. به همین دلیل اعطای استقلال به بانک مرکزی به‌گونه‌ای است که تضمین کند تمامی توان این بانک در راستای بهبود رفاه اجتماعی و افزایش پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری به‌کار گرفته می‌شود. این امر می‌تواند از طریق وضع یک چارچوب قانونی که در آن نقش، وظایف و پاسخگویی مقامات مختلف (دولت و بانک مرکزی) درخصوص سیاست پولی مشخص شده است، انجام گیرد.

چنانچه توانایی بانک مرکزی در انتخاب اهداف نهایی سیاست پولی به‌عنوان جزء اصلی استقلال سیاستی معرفی شود، در این صورت نباید تنظیم سیاست پولی به تأیید دولت برسد و لذا انتخاب اهداف نهایی و تنظیم این سیاست‌ها با رویکرد فراهم شدن

1. Maastricht Treaty

2. Anglo-Saxon

ثبات پولی نسبی^۱ ضروری است. برای مثال در کشورهای حوزه یورو، ثبات قیمتی به‌عنوان هدف سیاست پولی در قانون بانک مرکزی اروپا و در ماده (۱۰۵) پیمان ماستریخ ذکر شده است. همچنین محافظت از سیاست پولی از طریق کاهش یا حذف نقش تأییدی دولت در انتصاب هیئت عامل بانک مرکزی تحت عنوان ماده (۱۰۹) پیمان مذکور مورد تأکید قرار گرفته است.^۲

براساس شاخص‌های عملکردی «کوکرمن»^۳ (۲۰۰۸)، بانک‌های مرکزی در دهه‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ استقلال بیشتری را در ارتباط با سیاست پولی به‌دست آورده‌اند. با اثرگذاری مثبت این سیاست مستقل بر تثبیت تورم، تعدادی از کشورهای آمریکای لاتین برخی ترتیبات نهادی را اتخاذ کردند تا احتمال بازگشت تورم پایدار و سطح بالا در آینده کاهش یابد. کشورهای سوسیالیستی سابق، در بحث سیاست پولی، استقلال به شیوه غربی را برای بانک‌های مرکزی خود به‌کار گرفتند. این امر از طریق اتخاذ بازارمحوری و چارچوب‌های نهادی مرتبط با آن انجام گرفت. در نهایت، صندوق بین‌المللی پول نیز اصلاحات کلان در ساختار و اهداف بانک‌های مرکزی و استقلال در سیاست پولی را برای چندین کشور در حال توسعه معرفی و اجرا کرده است.^۴

البته نکته مهم دیگری که می‌توان از روی نمودار ۵ نشان داد این است که پس از سال ۲۰۱۴، در بیش از ۵۳ درصد از کشورها، هیئت‌مدیره بانک مرکزی^۵ مسئول تنظیم سیاست پولی است. در ۲۵ درصد از کشورها نیز کمیته سیاست پولی مسئول تنظیم سیاست پولی است و در حدود ۱۴ درصد از کشورها؛ دولت و بانک مرکزی (اتحادیه پولی) مسئولیت سیاسی پولی را برعهده دارند. به‌عبارت‌دیگر در ۷۸ درصد کشورها هیئت‌مدیره یا کمیته سیاست پولی مسئولیت تنظیم سیاست پولی را عهده‌دار هستند. این اطلاعات برای ۱۵۴ کشور جهان بوده و توسط صندوق بین‌المللی پول گردآوری شده است.

1. Relative Monetary Stability

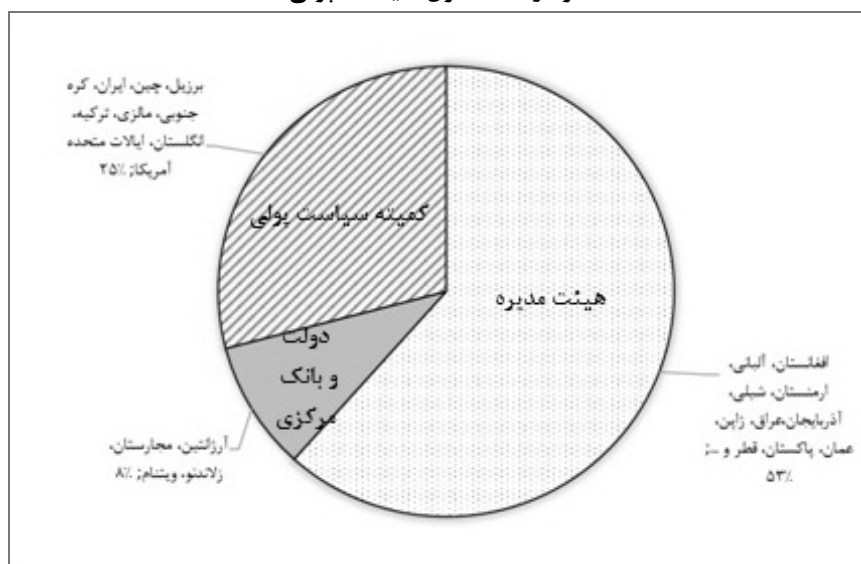
2. Arnone, J. haurens, and Segalotto, 2006.

3. Cukierman

4. Abou Hamia, 2011.

5. Board of Governor

نمودار ۵. مسئول سیاست پولی



Source: Khan, 2017, p.31.

۲-۲-۳. ثبات قیمت‌ها

یکی از مسائلی که در تمامی بانک‌های مرکزی مورد توجه قرار می‌گیرد، اهداف سیاست پولی و نحوه اولویت‌بندی اهداف مذکور است. در گذشته هدف اصلی اغلب بانک‌های مرکزی، حفظ ثبات قیمت‌ها بود که از یک توافق و اجماع عمومی و عقلانی نشئت می‌گرفت و براساس آن تورم پایین و با ثبات، زمینه را برای رشد مداوم فراهم می‌کرد. با وجود این، عواملی نظیر دیدگاه سیاسی نیز وجود دارد که به واسطه آن سیاستمداران تمایل دارند سایر اهداف مورد علاقه آنها محقق شود؛ در نتیجه بخش حقیقی اقتصاد، یا نرخ ارز و یا ملاحظات مربوط به ثبات مالی نیز در کنار ثبات قیمت‌ها مورد توجه قرار می‌گیرد.^۱

حفظ ثبات قیمت‌ها کلیدی‌ترین بخش سیاست پولی در پیمان مربوط به حوزه یورو به‌شمار می‌رود. این امر تفکر اقتصاد پیشرفته را درباره نقش، هدف و محدودیت‌های سیاست پولی منعکس کرده و ایجاد ساختار سازمانی و نهادی بانکداری مرکزی را از طریق اتحادیه پولی اروپا به تصویر می‌کشد. هدف حفظ ثبات قیمت‌ها در پیمان کشورهای

1. BIS, 2009.

اروپایی براساس برخی استدلال‌های منطقی طراحی شده است که به شرح ذیل است:^۱

الف) سیاست پولی از طریق ثبات قیمت‌ها (براساس چندین دهه تجربه) موجب بهبود چشم‌انداز اقتصادی و بالا رفتن استاندارد زندگی شهروندان می‌شود.

ب) چارچوب‌های نظری سیاست پولی نشان می‌دهد که این سیاست صرفاً می‌تواند سطح قیمت‌ها را تحت تأثیر قرار دهد.

لذا براساس استدلال‌های مزبور، ثبات قیمت‌ها تنها هدف امکان‌پذیر برای سیاست پولی صرف در میان‌مدت خواهد بود.

ازسویی برخی از صاحب‌نظران معتقدند ثبات قیمت‌ها باید شرط کافی برای ثبات مالی باشد یا اینکه ثبات مالی را بهبود بخشد. چنانچه «بوردو»^۲ معتقد است ثبات قیمت‌ها پیش‌شرط ثبات مالی است. با توجه به ادعای مذکور، می‌توان گفت، ثبات قیمت‌ها و ثبات مالی در بلندمدت همدیگر را تقویت می‌کنند. تجربه نشان داده است که بحران‌های مالی در نتیجه تغییر معنادار در سطح قیمت‌ها اتفاق افتاده و بسیاری از بحران‌های بانکی در دوره رکود بروز کرده‌اند؛ به‌طوری‌که طی آن دوره تورم سطح بالا نیز حادث شده است. رخداد مذکور این انگیزه را در بانک‌های مرکزی ایجاد کرده است تا هدف ثبات قیمت‌ها را دنبال کنند، زیرا برای ثبات نظام مالی نیز کافی به‌نظر می‌رسد.^۳

شایان ذکر است، نقش منحصربه‌فردی که در برخی بانک‌ها نظیر بانک مرکزی ژاپن وجود دارد، تضمین این واقعیت است که مردم بتوانند با اطمینان کامل پول خود را خرج کنند. دو شرط اساسی برای دستیابی به این هدف وجود دارد: اول اینکه، ارزش پول باید ثابت باشد؛ جهت ثبات ارزش، باید ارزش داخلی پول (ثبات قیمت‌ها) و همچنین ارزش خارجی پول (ثبات نرخ ارز) ثابت باشد. دوم اینکه، نظام پرداخت و تسویه‌حساب باید به‌خوبی تنظیم شود. این امر شامل تنظیم پول در گردش و نظام مالی است که باید به‌طور ملایم و باثبات عمل کند.^۴

با توجه به مطالب ذکر شده درخصوص هدف ثبات قیمت‌ها می‌توان چنین استنباط کرد که بانک‌های مرکزی پیشرفته عموماً سه هدف کاربردی دارند که دو مورد

1. Schiller and Hanspeter, 2014, p. 45.

2. Bordo

3. Criste and Iulia, 2014, p. 220.

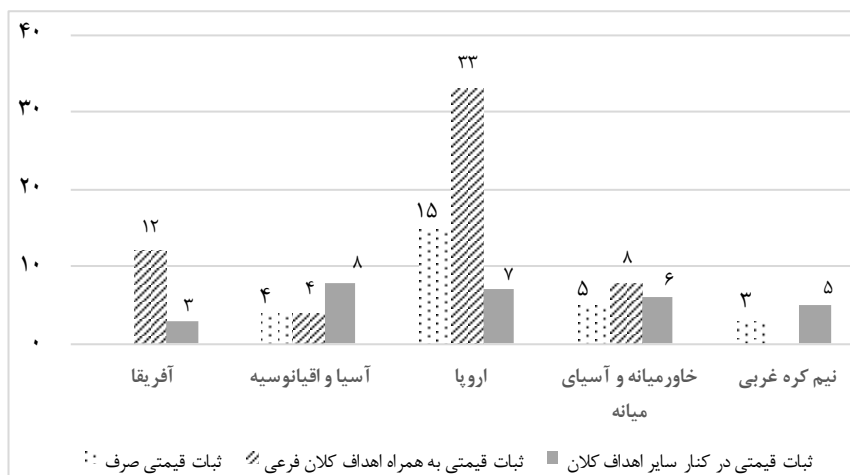
4. The Act of the Central Bank of Japan, 1998, article 46.

مهم آن عبارتند از: ثبات قیمت‌ها و حفظ ثبات مالی؛ نقش سوم نیز مربوط به حمایت از نیازهای تأمین مالی دولت در زمان‌های بروز بحران است.

به‌طور طبیعی ایجاد تعادل بین این سه هدف طی زمان تغییر کرده است. در حقیقت برخی بانک‌های پیشرفته نظیر بانک‌های مرکزی فرانسه و انگلستان، جهت تأمین مالی جنگ تأسیس شدند، اما بعد از جنگ به ایجاد تعادل بین نقش سیاست پولی (ثبات قیمت‌ها) و ثبات مالی اقدام کردند که منافع زیادی را به‌همراه داشت.^۱

چنانچه وضعیت ثبات کشورها به‌صورت منطقه‌ای و قاره‌ای مورد بررسی قرار گیرد (نمودار ۶)، ملاحظه می‌شود که در دوره قبل از سال ۲۰۱۴، حدود ۳ درصد از کشورهای آفریقایی، هدف ثبات قیمتی را به‌عنوان تنها هدف، در قانون بانک مرکزی خود به تصویب رسانده‌اند. از طرفی در کشورهای اروپایی نیز حدود ۷ درصد از کشورها قبل از سال ۲۰۱۴، هدف ثبات قیمتی را به‌عنوان هدف اصلی و مهم در قانون بانک مرکزی خود تصویب کرده‌اند.

نمودار ۶. قانون بانک‌های مرکزی قبل از سال ۲۰۱۴ شامل هدف ثبات قیمتی



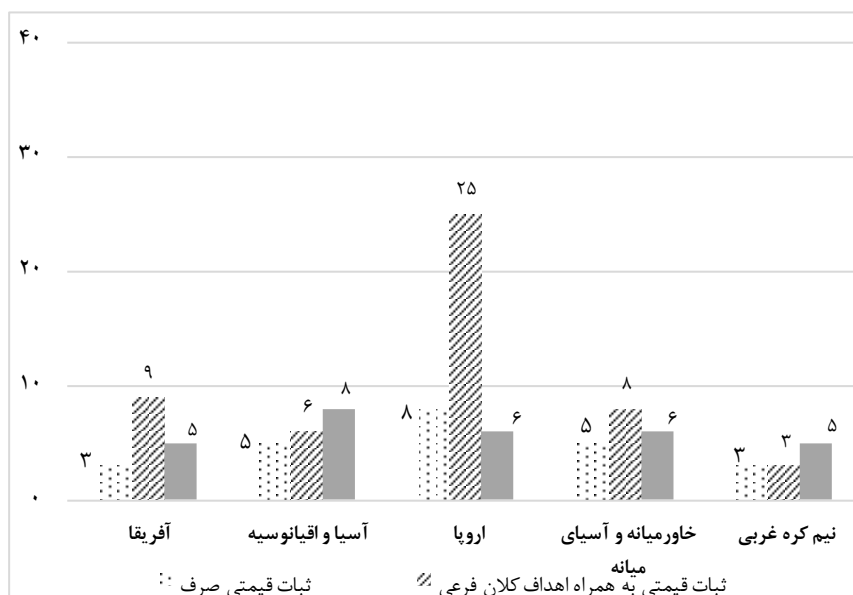
Source: Ibid., p. 29.

بررسی‌ها در سال ۲۰۱۶ نشان داده است که از میان ۱۵۴ کشور، در قانون بانک

1. Goodhart, 2010, p. 2.

مرکزی ۱۲۷ کشور به هدف ثبات قیمتی اشاره شده است (حدود ۸۳ درصد از قوانین بانک مرکزی کشورها). نمودار ۷، درصد کشورهایی را به تصویر می‌کشد که قوانین بانک‌های مرکزی آنها پس از سال ۲۰۱۴ به این شرح تنظیم شده است: اهداف ثبات قیمتی صرف، ثباتی قیمتی به همراه اهداف کلان فرعی (اولویت با ثبات قیمتی) و ثبات قیمتی در کنار سایر اهداف (اولویت با ثبات قیمتی نیست). چنانچه ملاحظه می‌شود، پس از سال ۲۰۱۴ در کشورهای اروپایی سهم هدف ثبات قیمتی صرف در قوانین بانک مرکزی به حدود ۸ درصد کاهش یافته است. اما در حدود ۲۵ درصد از آنها هدف ثبات قیمتی به‌عنوان هدف اصلی در کنار برخی اهداف فرعی تبیین شده است، در حدود ۶ درصد از موارد، هدف ثبات قیمتی در کنار و هم‌وزن سایر اهداف دیده شده است. در نهایت در حدود ۶۱ درصد از کشورهای اروپایی نیز هدف ثبات قیمت‌ها جزو اهداف فرعی بوده و عمدتاً بحث ثبات مالی به‌عنوان هدف اصلی انتخاب شده است.

نمودار ۷. قانون بانک‌های مرکزی پس از بازبینی سال ۲۰۱۴ شامل هدف ثبات قیمتی



Source: Ibid.

۳-۲-۳. ثبات مالی

ثبات مالی معمولاً یکی دیگر از اهداف و وظایف اصلی بانک‌های مرکزی پیشرفته است که در مقایسه با هدف ثبات قیمت‌ها، در زمان تدوین قوانین و مقررات رسمیت یافته است. ثبات مالی حداقل مستلزم مدیریت ذخایر نظام بانکی در راستای ارائه مساعدت‌های لازم جهت تأمین نقدینگی پایدار است. به علاوه، این نقش مستلزم ارتقا و بهبود ثبات در نظام‌های پرداخت نیز می‌باشد. برخی بانک‌های مرکزی ملزم به توسعه سیاست‌های احتیاطی و مقرراتگذاری و نظارت بر نهادها و بازارها، تحلیل و انتشار اطلاعات مربوط به چالش‌های مالی و ارائه معیاری جهت دستیابی به نظام مالی توسعه‌یافته هستند. به هر حال مسئولیت رسمی بانک‌های مرکزی جهت ایجاد ثبات در نظام مالی، در جایگاه نظارت بر نهادها و مؤسسات و ارائه‌دهندگان خدمات پولی، به عنوان یک وظیفه دائمی تعیین شده است؛ اما صرفاً تعداد کمی از بانک‌های مرکزی چنین مسئولیتی را از طریق قوانین موضوعه در کشورها برعهده گرفته‌اند.^۱

درخصوص نقش و وظیفه ثبات مالی باید به این حقیقت اشاره کرد که هر سیاست اقتصادی، اهداف و ابزارهای معین و مشخص خود را دارد. در نقطه مقابل، سیاست ثبات مالی مبهم و نامعین است، زیرا هیچ تعریف شفاف و ابزار دقیقی جهت اندازه‌گیری ثبات مالی وجود ندارد. درحالی‌که مسئولیت سیاست پولی برعهده یک نهاد واحد است (مثلاً برعهده بانک مرکزی)، مسئولیت‌پذیری درخصوص ثبات و کنترل مالی معمولاً بین چند نهاد مختلف توزیع می‌شود. براساس مطالب ذکر شده می‌توان عنوان کرد میزان الزام بانک‌های مرکزی به بهبود ثبات مالی براساس شرایط ذیل تعیین می‌شود:^۲

۱. شایسته است در قوانین مربوط به بانک مرکزی، اصول حقوقی وجود داشته باشد که به عنوان اهداف عمومی مطرح شود.

۲. برحسب تعریف، ثبات مالی مختص هر بانک ارائه شود.

۳. باید شاخص‌های ثبات مالی تنظیم شوند.

۴. گزارش ثبات مالی باید براساس اصول معین منتشر شود.

۵. باید ثبات مالی نقش نظارت احتیاطی داشته باشد.

۶. ثبات قیمت‌ها شرط کافی برای ثبات اقتصاد کلان است. چنانچه بانک مرکزی

1. BIS, 2009.

2. Criste and Lupu, 2014, p. 222.

ثبات قیمت‌ها را در کوتاه‌مدت به‌طور مطمئن مدیریت کند (برای مثلاً دو سال)، در وضعیت عدم شوک‌های خارجی، اقتصاد فاقد هرگونه آشفتگی مالی خواهد بود.

۷. بین ثبات مالی و ثبات پولی تفاوت‌های فاحشی وجود دارد. سیاست پولی تضمین‌کننده ثبات قیمت‌هاست، درحالی‌که سیاست‌های نظارتی و حقوقی تضمین‌کننده ثبات مالی است.

۸. نرخ بهره به‌عنوان ابزار سیاست پولی بر فعالیت‌های اقتصادی اثرگذاری کافی دارد. در هر صورت تأکید بر ثبات قیمت‌ها به دوره قبل از دهه ۱۹۹۰ اشاره دارد، اما طی دهه اخیر به‌خصوص پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸، بحث ثبات مالی نیز در کنار ثبات قیمت‌ها به‌شدت پیگیری می‌شود. مسائل مربوط به ثبات مالی اغلب در احکام حقوقی مربوط به بانک‌های مرکزی ذکر نمی‌شوند. حال پرسش این است که آیا باید ذکر شوند یا خیر؟ طی سال‌های اخیر در عمل، بسیاری از مداخلات مربوط به حفظ ثبات مالی بدون لحاظ احکام توسط بانک‌های مرکزی برعهده گرفته شده است. برای مثال می‌توان به حکم اشتغال حداکثری در ایالات متحده آمریکا و احکام ثبات قیمت‌ها در منطقه یورو اشاره کرد. لذا به‌نظر می‌رسد احکام قانونی خاص درباره ثبات مالی، غیرضروری است.^۱

پرسش دیگر این که چرا باید بانک‌های مرکزی در بحث دسترسی به ثبات مالی ورود پیدا کنند؟ باید پاسخ داد که هرچند ثبات مالی یک تعریف جامع و جهانی ندارد، اما در کل می‌تواند براساس شرایط ذیل تعریف شود: «تخصیص به‌موقع، کارآمد و ملایم منابع از پس‌اندازکنندگان به سرمایه‌گذاران، ارزیابی دقیق و ارزشگذاری ریسک مالی و مدیریت کارآمد و آینده‌نگر ریسک».

یک نظام مالی باثبات، انعطاف‌پذیر نیز است و بدون هیچ مشکلی می‌تواند شوک‌های مالی و حقیقی اقتصاد را جذب کند.^۲ در این راستا بانک‌های مرکزی علاوه‌بر طراحی مقررات نظام مالی، تمایل دارند بخشی از مسئولیت نظارت را برعهده گرفته و ریسک‌های مربوط به معاملات را متقبل شوند. چنین مسئولیتی عمدتاً غیررسمی است و براساس احکام قانونی انجام نمی‌گیرد. از این‌رو سایر واسطه‌های مالی (نظیر مؤسسات پس‌انداز، صندوق‌های اعتباری، واسطه‌های سهام شرکت‌ها، شرکت‌های بیمه و...) که در شرایط عادی از بانک مرکزی اعتبار دریافت نمی‌کنند، معمولاً توسط سایر نهادها نظارت

1. Hellwig, 2014, p. 18.

2. Central Bank of Lesotho, 2013, p. 22.

می‌شوند و برخی از حوزه‌ها در بحث قانونگذاری به سمتی حرکت کرده‌اند که بتوانند نظارت بر انواع مؤسسات مالی را برعهده یک نهاد واحد بگذارند. در برخی موارد این نهاد بانک مرکزی بوده، اما در بسیاری از موارد نیز چنین نبوده است.^۱

در برخی بانک‌های مرکزی مانند بانک مرکزی ژاپن، نظام مالی به نظام جامعی گفته می‌شود که انتقال یا توزیع وجوه و ریسک را بین نهادهای اقتصادی نظیر سهامداران و شرکت‌ها انجام می‌دهد. ثبات نظام مالی نیز به شرایطی اطلاق می‌شود که مردم بتوانند اعطای وام، استقراض یا دریافت و پرداخت پول را با اطمینان انجام دهند. برای ایجاد و حفظ چنین وضعیتی، فرض منطقی این است که نهادهای مالی به‌طور شایسته ریسک‌های مربوط به وظایف و عملکرد خود را مدیریت کرده و به‌طور صحیح کسب‌وکارشان را اداره کنند. در راستای تضمین تقویت ثبات نظام مالی، بانک‌های مرکزی (مانند بانک مرکزی ژاپن)، تلاش می‌کنند شرایط کسب‌وکار واقعی را برای مؤسسات مالی تأمین کنند. این امر از طریق نظارت در محل،^۲ نظارت بر موقعیت مالی بانک‌ها^۳ و همچنین مذاکرات لازم با مؤسسات مالی جهت بهبود کسب‌وکار آنها انجام می‌گیرد. در نظارت‌های در محل یا نظارت فیزیکی، بانک مرکزی از ادارات یا مؤسسات مالی که نزد بانک مرکزی حساب جاری دارند، بازدید می‌کند؛ در رصد خارج از عملیات (موقعیت مالی بانک‌ها) نیز بانک مرکزی اسناد مختلف مربوط به فعالیت‌های تجاری مؤسسات مالی را تجزیه و تحلیل کرده و با مدیران و کارکنان مؤسسات مزبور مصاحبه و مذاکره می‌کند. همچنین بانک‌های مرکزی، سمینارها و مقالات تحقیقاتی مختلفی را طراحی و سازماندهی می‌کنند تا از فعالیت‌های مؤسسات مالی در راستای مدیریت ریسک و فعالیت‌های تجاری حمایت کنند.^۴

شایان ذکر است ابزارهایی که می‌توانند برای تأمین هدف ثبات مالی مؤثر باشند، نقش‌های اصلی دیگری را نیز ایفا می‌کنند. برای مثال می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:^۵

۱. تنظیم نرخ بهره برای ثبات پولی،

۲. مقرراتگذاری مالی برای کارآمدسازی بازار،

۳. حمایت از مصرف‌کننده و بنگاه‌ها برای تثبیت مالی در سطح خرد،

1. BIS, 2009.

2. On-site

3. Off-site

4. Ibid.

5. Ibid.

۴. نظارت احتیاطی در راستای حفظ و ارتقای سلامت سازمانی و نهادی.

استفاده از این ابزارها در اهدافی غیر از اهداف اصلی، مستلزم سنجش و تحلیل هزینه و فایده سایر اهداف است. ایفای نقش ثبات مالی برحسب ضرورت به مشارکت و هماهنگی دولت و یا سایر ارکان مربوط به دولت نیازمند است و اتخاذ سازوکارهای مناسب جهت مقابله با بحران و شوک‌های پیش‌بینی نشده در این زمینه ضرورت دارد. زیرا دستیابی به ثبات مالی از طریق دنبال کردن هدف حفظ ثبات قیمتی صرف، امکان‌پذیر نیست و علاوه بر استفاده درست و به‌موقع از سه ابزار فوق‌الذکر، باید ابزارهای مربوط به نظارت احتیاطی کلان، متناسب با ثبات مالی طراحی و معرفی شود. به هر حال ماهیت بانکداری مرکزی به‌نحوی است که نقش‌های متفاوت و متعددی را در بر داشته و این امر می‌طلبد تا ابزارهای احتیاطی مناسب را به‌موقع و متناسب با تغییر دولت اتخاذ کند. برخی از این ابزارها عبارتند از: سرمایه، نقدینگی و نسبت‌های اهرمی.^۱ با توجه به تمامی مواردی که ذکر شد می‌توان اذعان کرد که بانک‌های مرکزی به‌طور طبیعی نهادهایی رسمی هستند که با بازارهای مالی ارتباط کاملاً نزدیکی دارند. با وجود این، مسئولیت‌پذیری در خصوص ثبات مالی همواره در مشارکت با سایر اجزا (نهاده‌ها) بوده است. در نهایت باید اولاً چارچوب مشخصی برای تأمین ثبات مالی طراحی شده و این چارچوب همواره تقویت شود. ثانیاً این چارچوب در بین کشورهای مختلف متفاوت است؛ اما آنچه مشخص است این که ناظران مسئول در راستای اقدام سریع و منصفانه برای تأمین ثبات مالی باید از استقلال کافی برخوردار باشند.^۲

۴-۲-۳. حمایت از سیاست‌های اقتصادی

بعد از تصریح شفاف احکام مربوط به حفظ ثبات قیمت‌ها، برخی بانک‌های مرکزی پیشرفته نظیر بانک مرکزی اروپا از سایر سیاست‌های اقتصادی عمومی نیز حمایت می‌کنند. این امر در ماده (۲) قطعنامه ماستریخ تصریح شده است. در حقیقت بهترین مشارکت بانک مرکزی اروپا در تأمین سایر اهداف، کمک به تأمین رشد پایدار غیرتورمی و سطح اشتغال بالاست که مورد تأکید ماده (۲) قطعنامه مزبور نیز است (به‌شرط اینکه به هدف سیاست پولی در

1. Goodhart, 2010, p. 20.

2. BIS., 2014, p. 1.

ثبات قیمت‌ها آسیب نرساند). در این شرایط سیاست پولی مبتنی بر ثبات،^۱ محیط باثباتی را برای سایر سیاست‌ها فراهم می‌کند تا به‌طور مؤثر و مناسب اجرایی شوند.^۲ از طرفی واضح است که مقام پولی برای حمایت از شکوفایی اقتصاد، تمامی توان خود را به‌کار خواهد گرفت، اما تجربه دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی نشان داده است که حاکمیت مالی و تورم ممکن است عملکرد اقتصادی و به‌خصوص رشد اقتصادی را به‌رغم تلاش‌های بانک مرکزی آسیب‌پذیر کنند. همچنین تجربه این دو دهه نشان‌دهنده این واقعیت است که استقلال بانک مرکزی، برخی موانع را در مقابل آسیب‌های حاکمیت مالی بر رشد اقتصادی ایجاد می‌کند.^۳ از طرفی سیاست اقتصاد کلان خوب به سازوکارهایی نیازمند است که هماهنگی مناسب را تضمین کرده و از تعارض‌های بالقوه جلوگیری به‌عمل آورد.

پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸، سیاست پولی ضمن تأمین ثبات قیمت‌های داخلی با توجه به تکالیف خاص بانک‌های مرکزی از بهبود اقتصادی نیز حمایت کرده است. به هر حال رشد پایدار و قوی اقتصادی با تغییر در سیاست‌های پولی متعارف همراه است.^۴ درمجموع تغییر و نوسان در سیاست پولی اقتصادهای پیشرفته، ریشه در تغییر و نوسان جریان‌های سرمایه داشته و با جهش‌های انفجاری در فعالیت‌های اقتصادی و بحران‌های مالی همراه است؛ در نتیجه طراحی و اجرای سیاست پولی در کشورهای توسعه‌یافته تحت تأثیر شرایط مالی و اقتصاد کلان داخلی است.^۵

۵-۲-۳. آخرین وام‌دهنده

در سال‌های اخیر ملاحظه شده است که بانک‌های مرکزی در کشورهای پیشرفته در مواردی اقدامات مربوط به آخرین وام‌دهنده را احیا کرده‌اند. برای مثال در بحران مالی سال ۲۰۰۸، بانک مرکزی انگلستان، کمک‌های مربوط به نقدینگی اضطراری^۶ را برای بانک‌ها فراهم کرد. همچنین فدرال رزرو برای مؤسسات مالی در قبال وثیقه، خطوط اعتباری (تزریق نقدینگی)

1. Stability-oriented Monetary Policy

2. Scheller, 2004, p. 47.

3. Hellwig, 2014, p. 12.

4. Mohan and Kapur, 2014, p. 10.

5. Ibid., p. 15.

۶. منظور از مساعدت‌های مربوط به تأمین نقدینگی اضطراری، کمک به تأمین نقدینگی مؤسسات مالی است که به دلایل مختلف دچار مشکل نقدینگی شده‌اند.

ایجاد کرد. این امر به تثبیت نظام مالی کمک کرد. به‌علاوه، فدرال رزرو معاملات پایاپای ارزی را برای بانک‌های مرکزی خارجی فراهم کرد. این امر موجب دسترسی بانک‌های مرکزی خارجی به دلار جهت رفع نیازهای دلاری مؤسسات مالی شد. بنابراین فدرال رزرو وظیفه آخرین وام‌دهنده را هم در سطح داخلی و هم در سطح بین‌المللی ایفا کرده است.^۱

شایان ذکر است در دوره‌ای که فشار مالی افزایش می‌یابد، برای مدیریت بهتر نظام پولی، ذخایر احتیاطی در کل نظام مالی افزایش پیدا می‌کند. فشارهای مالی ریسک را هم بالا می‌برد به‌طوری‌که در چنین شرایطی، یک نهاد مالی قادر به جذب وجوه کافی از بازار بین‌بانکی نخواهد بود. بانک مرکزی معمولاً اولین مؤسسه‌ای است که از چنین شرایطی مطلع می‌شود و به‌عنوان شایسته‌ترین مقام می‌تواند در مرحله اول با این مسئله درگیر شود. این امر از طریق حمایت‌های مربوط به تأمین نقدینگی اضطراری، یعنی ایفای نقش آخرین وام‌دهنده که در تمامی بانک‌های مرکزی رایج و مرسوم است، شکل می‌گیرد. در جریان بحران مالی سال ۲۰۰۸، بانک‌های مرکزی مقادیر استثنایی نقدینگی را برای نظام مالی فراهم کردند که به ثبات شرایط کمک کرد و ورشکستگی مؤسسات فاقد نقدینگی را از بین برد. بانک مرکزی انگلستان و فدرال رزرو مواردی بودند که در مباحث فوق به آنها اشاره شد. بانک‌های مرکزی مزبور نقش مدیریت نقدینگی سیستم پولی و آخرین وام‌دهنده را همزمان ایفا کردند و تفاوت بین این دو نقش تا حدی از بین رفت.^۲

البته ممکن است این‌گونه حمایت‌ها در مقیاس بزرگ امکان اخذ تضمین‌های مناسب را از بین ببرد و بانک مرکزی را به سمت پذیرش ریسک‌هایی سوق دهد که در طول زمان وضعیت ترازنامه این بانک را بدتر کرده و در نتیجه موجب تضعیف تأمین مالی عمومی شود. از طرفی هزینه مواجهه با مؤسساتی که از حمایت دولتی برخوردارند، برای بانک مرکزی بالا بوده، احتمال اینکه وجوه در محل صحیح مصرف نشود وجود دارد و تعارض بین اهداف نیز محتمل است. در برخی نظام‌های قانونگذاری، به‌خصوص در قاره اروپا، قوانین از استقلال بانک مرکزی درخصوص تصمیم‌گیری در زمینه وام‌های اضطراری حمایت و حفاظت می‌کنند و در اوضاعی که حجم قرض‌دهی زیاد و نگران‌کننده باشد، نظارت بر نقدینگی به‌دقت با دولت هماهنگ می‌شود.^۳

1. BIS, 2014, p. 22.

2. Ibid., 2009, p. 12.

3. Ibid., p. 13.

البته باید اذعان کرد که تمهیدات مربوط به آخرین وام‌دهنده، اخذ وام‌های شبانه^۱ از بانک مرکزی را فراهم می‌کند که نرخ بهره آن از نرخ بازارهای متناظر بالاتر است. در نتیجه، مؤسسات اعتباری صرفاً از تمهیدات قرض‌دهی جهت تأمین وجوه استفاده می‌کنند که همانند آخرین وام‌دهنده است.^۲

در شرایطی که بانک‌های مرکزی به ایفای نقش آخرین وام‌دهنده اقدام می‌کنند، رعایت اصولی به شرح ذیل الزامی است:^۳

الف) بانک‌های مرکزی به‌طور معمول به بانک‌هایی کمک می‌کنند که مشکل نقدینگی دارند، اما از بانک‌هایی که فاقد توانایی پرداخت دیون‌اند، حمایت نمی‌کنند، البته در عمل تفکیک بین مشکل نقدینگی و ناتوانی در ایفای تعهدات مشکل است، زیرا هرچند مسئله از مورد نقدینگی شروع می‌شود، اما به دلیل اثرگذاری آن بر قیمت دارایی‌ها این مشکل می‌تواند به ناتوانی در ایفای تعهدات نیز منجر شود.

ب) بانک‌های مرکزی قاعده‌تاً وام‌دهی اضطراری را از طریق اخذ وثایق، تضمین می‌کنند، به‌طوری‌که ترازنامه بانک آسیب نمی‌بیند.

ج) ایفای نقش آخرین وام‌دهنده در اغلب کشورها برعهده بانک مرکزی است؛ اما استثناهایی نیز وجود دارد. برای مثال در انگلستان این مسئولیت برعهده صدراعظم^۴ است.

۶-۲-۳. عملیات بازار باز

عملیات بازار باز به عملیاتی اطلاق می‌شود که طی آن بانک مرکزی به خریدوفروش اوراق قرضه (در ایران اوراق مشارکت) اقدام می‌کند تا بتواند نقدینگی و به تبع آن تورم را مدیریت و کنترل کند. این امر در اجرای تصمیمات مربوط به سیاست پولی انجام می‌گیرد و در برخی بانک‌های مرکزی ازجمله بانک مرکزی ایرلند براساس اصول غیرمتمرکز استوار است. این بانک در بازار داخلی با شرکای بانکی ارتباط نزدیکی برقرار می‌کند تا نظارت موفقیت‌آمیز بر نقدینگی را در عملیات بازار باز تضمین کند. به این

۱. منظور وام‌هایی است که به‌طور شبانه بین بانک‌ها پرداخت می‌شود.

2. Scheller, 2004, p. 88.

3. Ibid., pp. 22-23.

4. Chancellor

مفهوم که تضمین عملیات بازار باز، به‌موقع، کارآمد و به روش مؤثری اجرا می‌شود.^۱ از طرفی بنابر وضعیت قبل از بحران، بانک‌های مرکزی عمدتاً میزان تقاضا برای ذخایر را براساس نرخ سیاستی هدفگذاری شده^۲ پیش‌بینی می‌کردند. این عمل با استفاده از برآورد سایر عوامل مانند تغییر در حجم اسکناس و مسکوک در گردش، برنامه بازار ثانویه و تعیین حجم و سهم عملیات بازار باز، شکل می‌گرفت. اجرای صحیح عملیات نیازمند این بود که بانک مرکزی خود را در مقابل شوک‌های نقدینگی بیمه کند.^۳ در این راستا رعایت این نکته ضروری است که بانک‌های مرکزی نباید اجازه دهند بانک‌های فعال در جریان اقدامات بانک مرکزی، به‌خصوص هنگام اجرای عملیات بازار باز، به کسب منفعت از مقرراتگذاری در حوزه نقدینگی اقدام کنند. زیرا بانک‌ها اوراق قرضه را به‌عنوان دارایی با نقدینگی بالا محسوب می‌کنند و یکی از دارایی‌های مطلوب بانک مرکزی نیز دارایی‌های نشئت گرفته از عملیات بازار باز است که بانک‌ها را برای خرید تحریک می‌کند. گزارشی تحلیلی از اجرای سیاست پولی در بسیاری از بانک‌های مرکزی کشورهای (G-20) نشان می‌دهد که این سیاست از طریق دستکاری نرخ بهره بازار بین‌بانکی و در جریان عملیات بازار باز اجرا شده است، هرچند جزئیات آن متفاوت است.^۴

به هر حال ارتباط محوری بین سیاست پولی و اقتصاد از طریق ذخایر بانکی برقرار می‌شود که با عنوان بازار وجوه فدرالی^۵ شناخته می‌شود. بانک‌های مرکزی می‌توانند ذخایر بازار مذکور را از طریق ابزارهای اصلی تغییر دهند. این ابزارها عبارتند از: ذخایر قانونی، نرخ تنزیل و عملیات بازار باز. برای مثال هیئت‌مدیره فدرال رزرو دارای کمیته‌ای به نام کمیته بازار باز^۶ است که ابزارهای اولیه و انعطاف‌پذیر مورد استفاده را در سیاست پولی راهبری می‌کند تا تغییرات مربوط به ذخایر را تحت تأثیر قرار دهد. در حقیقت عملیات بازار باز، قوی‌ترین و منعطف‌ترین ابزار سیاست پولی در فدرال رزرو است.^۷

1. Central Bank of Ireland Strategic Plan, 2013, pp. 16-17.

2. Target Policy Rate.

3. Self-insurance

4. European Banking Authority, 2013, p. 226.

5. Federal Funds Market

6. Federal Reserve Open Market Committee (FOMC)

7. Akhtat, 1997, p. 2.

۷-۲-۳. ارائه خدمات به دولت (بانکداری دولت)

یکی از وظایفی که عمده بانک‌های مرکزی پیشرفته انجام می‌دهند، حمایت از نیازهای تأمین مالی دولت‌ها به‌خصوص در زمان بحران است. البته در شرایط عادی برای جلوگیری از سوءاستفاده‌های مقامات مالی دولت، این امر با محدودیت خاصی مواجه است. همچنین بانک‌های مرکزی پیشرفته امور مربوط به دریافت‌ها و پرداخت‌های ریالی و ارزی دولت‌ها را به‌صورت گسترده‌ای انجام می‌دهند و به‌طور کلی در این حوزه کار بانکداری دولت را برعهده دارند.^۱

البته تعریف و تصریح رابطه بین دولت و بانک مرکزی از اجزای اصلی منشور^۲ بانک‌های مرکزی پیشرفته است. این تعریف از ابعاد گسترده‌ای نظیر مالکیت بانک مرکزی، استقلال سیاسی، سرمایه بانک مرکزی، توزیع سود آن و در نهایت اعطای اعتبار به دولت تشکیل شده است. تمهیدات مربوط به استقراض دولت از بانک مرکزی به‌خصوص در شرایطی که این وام دادن بلندمدت و با حجم زیاد باشد، استقلال بانک مرکزی را کاهش داده و تحلیل می‌برد. اعطای وام‌های بی‌قاعده به دولت ازسوی بانک مرکزی، منبع اصلی انحراف عملیات پولی و مدیریت نقدینگی در بانک مرکزی محسوب می‌شود.^۳

از طرفی در اغلب اقتصادهای نوظهور، دولت‌ها و بانک‌های مرکزی بر بازارهای اوراق قرضه تسلط و حاکمیت دارند. دولت‌ها جهت تأمین کسری مالی خود به انتشار بدهی (اوراق قرضه) با سررسیدهای مشخص اقدام می‌کنند. بانک‌های مرکزی نیز اوراق بهادار مربوط به خود را برای تأمین مالی خرید و تملک دارایی‌ها (به‌خصوص ذخایر ارزی) منتشر می‌کنند. همچنین بانک‌های مرکزی از طریق عملیات بازار باز برای خریدوفروش بدهی دولت اقدام می‌کنند. در نتیجه هم دولت و هم بانک مرکزی به‌طور مستقیم ترکیب اوراق بهادار نگهداری شده توسط جامعه (عموم) را تحت تأثیر قرار می‌دهند. اقدامات مربوط به مدیریت بدهی درخصوص تعیین ساختار سررسید این بدهی‌ها می‌تواند آثاری داشته باشد که درخصوص سیاست پولی یکسان است. تصمیمات مربوط به مدیریت بدهی‌ها به ارزیابی بانک مرکزی از شرایط بازار بستگی دارد. در این راستا

1. Goodhart, 2010, p. 2.

2. Charter

3. Jacome and et al., 2012, pp. 5-6.

تجمیع^۱ بدهی‌های بخش رسمی (دولت و بانک مرکزی) اندازه و ساختار سررسید بدهی‌ها نزد بخش خصوصی را مشخص می‌کند. چالش مهم این است که بانک مرکزی مسئول حفظ ثبات اقتصادی از طریق حفظ ثبات قیمت‌هاست، درحالی‌که مدیران دولتی، بیشتر به دنبال تأمین وجوه برای دولت با کمترین هزینه‌اند. بر این اساس، زمانی که دولت تمایل دارد بخش عمده بدهی‌های خود را به صورت بلندمدت تأمین مالی کند، بانک‌های مرکزی پیشرفته ممکن است ترجیح دهند اسناد کوتاه‌مدت منتشر کرده تا از نقدینگی به صورت روزانه بهره‌برداری کنند. این امر می‌تواند در زمینه سازوکار انتقال پولی که فرایند اثرگذاری سیاست‌های پولی بر بخش حقیقی اقتصاد را منعکس می‌کند، پیامدهای ناخوشایندی را به وجود آورد.^۲

چنانکه بیان شد، تقریباً تمامی بانک‌های مرکزی ارائه‌دهنده خدمات بانکی به دولت هستند، اما داشتن خاصیت فصلی و غیرقابل پیش‌بینی بودن زمانبندی مربوط به معاملات و مبادلات دولت، موجب تغییر در نقدینگی نظام بانکی می‌شود. بدهی منتشر شده توسط دولت و فعالیت‌های سرمایه‌گذاری مربوط به آن، بر بازارهای مالی و قیمت دارایی‌های مالی نیز تأثیر می‌گذارد که از طریق سازوکار سیاست پولی منتقل می‌شود. بانک‌های مرکزی براساس تجربه، بخشی از فعالیت‌های مربوط به وجوه دولتی را در کوتاه‌مدت و بلندمدت برعهده گرفته‌اند. این امر در کنار پیامدهای ناخوشایندی که قبلاً بیان شد از طریق تضاد منافع بین سیاست پولی و تأمین وجوه برای دولت می‌تواند پیامدهای منفی دیگری را نیز ایجاد کند. برای مثال بانک مرکزی ممکن است بخواهد به دلایل سیاستی نرخ بهره را در یک سطح مشخص حفظ کند، ولی خزانه‌داری ممکن است تأمین مالی ارزان قیمت را ترجیح دهد. از این رو ضروری است بین دولت و بانک مرکزی همانند کشورهای پیشرفته، موافقتنامه‌ای جهت مدیریت بدهی‌ها و حفظ ثبات قیمت وجود داشته باشد.^۳

۳-۳. مدیریت ریسک در بانک‌های مرکزی پیشرفته

پس از دوره بحران مالی سال ۲۰۰۸، اغلب بانک‌های مرکزی، چارچوب‌ها و مقررات

1. Consolidated

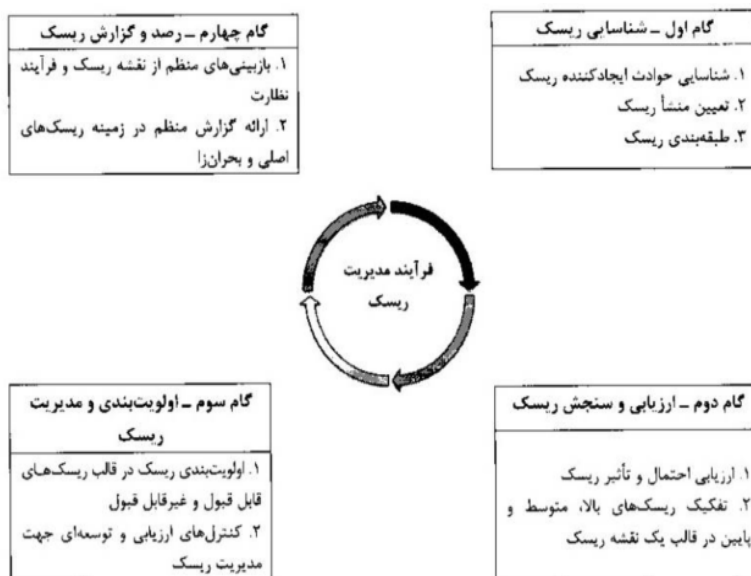
2. Filardo and et al., 2013, p. 52.

3. BIS, 2009, p. 14.

جامعی را جهت ارزیابی و مدیریت ریسک در بازار پول طراحی و اجرا کرده‌اند که مثالی از این مورد در نمودار ۸ به تصویر کشیده شده است. این مرحله شامل چهار گام زیر است:

- الف) شناسایی ریسک،
- ب) ارزیابی و سنجش ریسک،
- ج) اولویت‌بندی و مدیریت ریسک،
- د) رصد و گزارش ریسک.

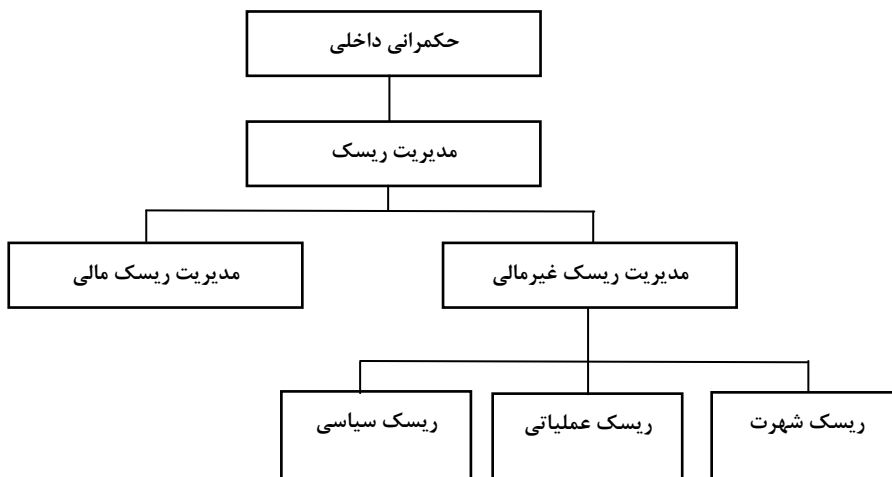
نمودار ۸. فرایند کلی مدیریت ریسک در بانک‌های مرکزی پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸



Source: Khan, 2016, p. 16.

همچنین در کنار ارزیابی و طراحی نقشه جامع ریسک، بحث حکمرانی داخلی که شامل مدیریت ریسک‌های مالی و غیرمالی است، در دستور کار بانک‌های مرکزی قرار گرفته است که ساختار آن را می‌توان به صورت نمودار ۹ نشان داد.

نمودار ۹. حکمرانی داخلی بانک مرکزی شامل مدیریت ریسک غیرمالی در دوره پس از بحران



Source: Ibid.

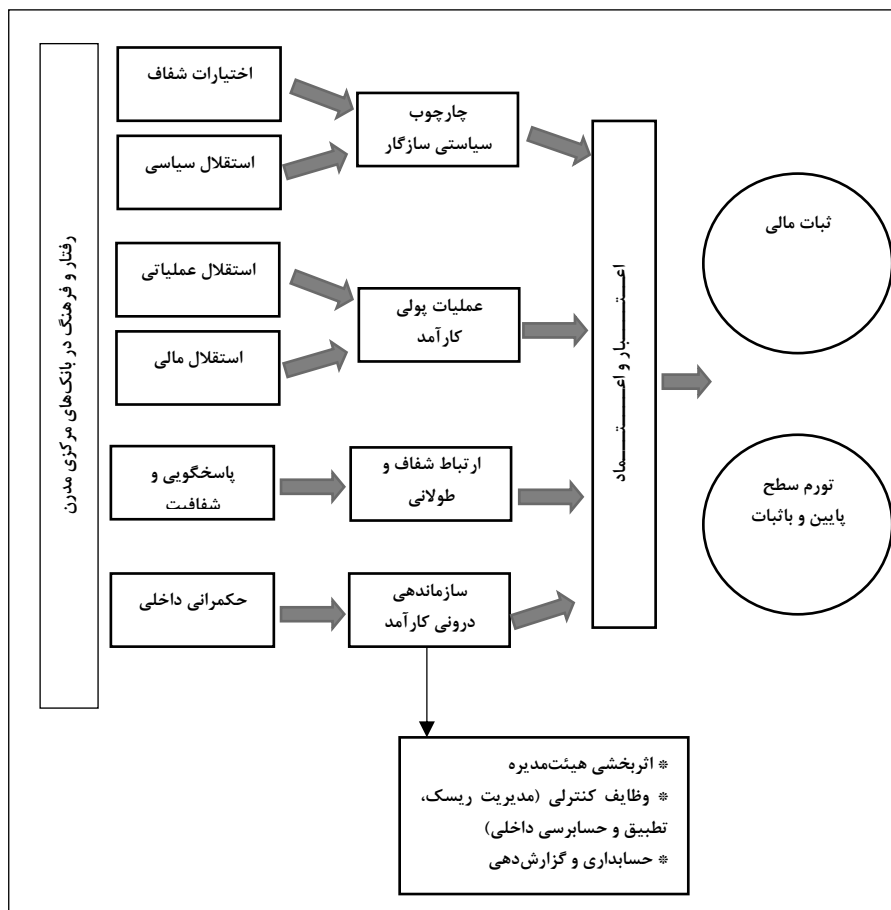
۳-۴. چارچوب سیاستگذاری و حقوقی بانک‌های مرکزی

اغلب بانک‌های مرکزی دارای هویت دولتی بوده و در مالکیت دولت قرار دارند. برخی از بانک‌های مرکزی قدیمی از دل بانک‌های تجاری خصوصی ظهور کرده‌اند و کم‌وبیش سهامدار خصوصی دارند. در بسیاری از موارد، بانک‌های مرکزی براساس تصویب یک قانون خاص تأسیس شده‌اند و قوانین بانک‌های مرکزی، وظایف و مسئولیت‌های بانک‌های مزبور را تدوین، اهداف را تصریح و تنظیم، درجه استقلال را مشخص و چگونگی پاسخگویی بانک مرکزی را بیان کرده‌اند. قوانین مذکور اختیارات بانک مرکزی را مشخص می‌کنند که عبارتند از: اجازه ورود به پرداخت‌های مالی، انجام اقدامات اجرایی نظیر صدور مقررات و بخشنامه‌ها و وضع جریمه برای متخلفان حوزه پولی و بانکی.^۱

از طرفی ساختار حکمرانی بانک‌های مرکزی در دوره پسابحران نیز تغییرات اساسی کرده است که می‌توان در قالب نمودار ۱۰ به تصویر کشید. چنانچه ملاحظه می‌شود، رفتار و فرهنگ در بانک‌های مرکزی مدرن پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸ و به‌خصوص از سال ۲۰۱۴ به بعد به‌نحوی طراحی و تنظیم می‌شود که در نهایت منجر به اعتماد و اعتبار برای بانک‌های مرکزی شده و زمینه ثبات مالی، تورم پایین و باثبات را فراهم می‌کند.

1. Ibid., 2009, p. 17.

نمودار ۱۰. ساختار کارکردی بانک‌های مرکزی در دوران پساجحان



Source: He, 2016, p. 6.

۳-۴-۱. فدرال رزرو، ساختار، مالکیت و کنترل

ایالات متحده آمریکا تا سال ۱۹۱۳ بانک مرکزی نداشت و سیستم بانکی این کشور بدون بانک مرکزی مدیریت می‌شد. این امر هزینه‌های زیادی را برای این کشور به همراه داشت. در سال ۱۹۱۳ با تصویب قانون فدرال رزرو موارد مهمی به شرح ذیل مشخص شدند:^۱

1. Howells, 2013, pp. 6-8.

الف) بخشی از فدرال رزرو عمومی و بخشی دیگر خصوصی است. سهامداران عمدتاً، بانک‌های مجاز فدرال و خصوصی‌اند که به‌عنوان مؤسسات غیرانتفاعی شناخته می‌شوند. هر بانک حداکثر ۳ درصد از سهام فدرال رزرو را می‌تواند تملک کند.

ب) ۷ عضو هیئت‌مدیره در سطح وزیر به مدت ۱۴ سال توسط رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند که شامل دبیر خزانه‌داری و حسابرس^۱ پول ملی است و دوره طولانی خدمت آنها را از فشار سیاسی مصون نگه می‌دارد.

ج) ۱۲ رزرو بانک منطقه‌ای در ایالات متحده آمریکا توسط ۹ نفر مدیریت می‌شود. سه نفر از مدیران توسط هیئت‌مدیره منصوب می‌شوند. ۶ مدیر باقی‌مانده نیز به مدت پنج سال و توسط بانک‌های تجاری انتخاب می‌شوند تا هم منافع وام‌دهندگان و هم منافع قرض‌گیرندگان تأمین شود.

د) عضویت در سیستم برای بانک‌های تجاری مجاز، اجباری و برای بانک‌های مجاز دولتی، اختیاری است.

ه) بانک‌های تجاری ملی دارای مجوز، سهام خود را در بانک‌های رزرو منطقه‌ای نگهداری می‌کنند. به این سهام، سود سهام ثابتی به میزان ۶ درصد پرداخت می‌شود.

و) بانک‌های تجاری ملی، ذخایر خود را در رزرو بانک‌های منطقه‌ای و به شکل سپرده نگهداری می‌کنند.

ز) سود سالیانه فعالیت‌های فدرال رزرو (در سال ۲۰۱۲ حدود ۸۰ میلیارد دلار) به خزانه‌داری ایالات متحده آمریکا پرداخت می‌شود. سیستم فدرال رزرو با سرمایه‌ای حدود چهار میلیون دلار تأسیس شد، اما در اکتبر سال ۲۰۱۴ حدود ۵۶ میلیارد دلار سرمایه داشته است.

اصلاح اساسی این ساختار از طریق ایجاد کمیته بازار باز فدرال و تحت قانون سال ۱۹۳۳ (همچنین از طریق اصلاحات بعدی در سال‌های ۱۹۳۵ و ۱۹۴۲) انجام گرفت. این کمیته در قبال تصمیمات کلیدی درخصوص تنظیم نرخ‌های بهره و عملیات بازار باز مسئولیت دارد. کمیته بازار باز فدرال رزرو متشکل از هیئت‌مدیره مرکزی، رئیس فدرال رزرو نیویورک و رؤسای چهار رزرو بانک منطقه‌ای دیگر است که به مدت یک سال و به‌طور چرخشی نقش خود را ایفا می‌کنند. طبق قانون، کمیته مزبور باید در هر سال

چهار جلسه تشکیل دهد، اما عموماً این جلسات هشت مرتبه و با فاصله پنج تا ۶ هفته‌ای تشکیل می‌شوند.

مسئولیت‌های فدرال رزرو براساس ساختار جدید گسترش یافته و اکنون چهارگونه از فعالیت‌ها را شامل می‌شود:^۱

الف) اجرای سیاست پولی ملی از طریق اثرگذاری بر شرایط پولی و اعتباری اقتصاد برای دستیابی به حداکثر اشتغال، قیمت‌های باثبات و نرخ‌های بهره بلندمدت ملایم.

ب) نظارت و مقرراتگذاری مؤسسات بانکی برای تضمین یک سیستم مالی و بانکی ملی مطمئن و سالم و همچنین حمایت از حقوق اعتباری مشتریان.

ج) حفظ ثبات نظام مالی و جلوگیری از ریسک سیستماتیک که ممکن است در بازارهای مالی افزایش یابد.

د) ارائه خدمات مالی برای مؤسسات سپرده‌پذیر، دولت ایالات متحده آمریکا و مؤسسات رسمی خارجی.

این خدمات شامل ایفای نقش در راستای اجرای نظام‌های پرداخت ملی است. مسئولیت‌های فوق در سال ۱۹۷۷ به‌وسیله کنگره ایالات متحده آمریکا برای فدرال رزرو تعیین شد.

تاریخچه مختصر فدرال رزرو نشان می‌دهد که مباحث مربوط به مالکیت و کنترل فدرال رزرو با فرازونشیب‌هایی همراه بوده، اما در نهایت صرفاً تأمین وجوه دولت‌های محلی و ایالتی به‌وسیله فدرال رزرو انجام می‌گیرد. همچنین مذاکراتی قبل از پایان قرن بیستم درخصوص استقلال فدرال رزرو و سیاستگذاری بهینه پولی انجام شد. بخشی از مذاکرات بر این ایده شکل گرفته بود که اگر بانک مرکزی تحت کنترل یک هیئت دموکراتیک شایسته^۲ نباشد، نسبت به فشارهای سیاسی بسیار باز عمل خواهد کرد و این امر موجب تمایل به تورم^۳ خواهد شد و لذا برای غلبه بر این مشکل باید استقلال فدرال رزرو تأمین شود. استقلال در این مورد با کفایت ضمانت اجرا^۴ همراه بوده و به‌واسطه داشتن روابط نزدیک با مقام سیاسی تهدید نمی‌شود. به عبارت دیگر هیئت‌مدیره اخیر فدرال رزرو

1. Ibid., p. 7.

2. Appropriate Democratic Control

3. Inflation Bias

4. Underwritten

نمی‌تواند حساسیت‌ها و تفاسیر جدید را نادیده بگیرد. همچنین فدرال رزرو تحت فشار دولت نبوده و تصمیمات مربوط به سیاست پولی به تصویب رئیس‌جمهور یا هر مقام دولتی دیگر نیازی ندارد، از کنگره وجوهی دریافت نمی‌کند و دوره خدمت اعضای هیئت‌مدیره فدرال رزرو از دوره خدمت کنگره و ریاست‌جمهوری بیشتر است. به‌علاوه زمانی که اعضای هیئت‌مدیره به‌وسیله رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند، انتصاب آنها منوط به تصویب مجلس سناست.^۱

۲-۴-۳. بانک مرکزی انگلستان

بانک مرکزی انگلستان براساس قانون سال ۱۹۶۴ تأسیس شد. سرمایه بانک ۱/۵ میلیون پوند و کاملاً در دست دولت بود. از این رقم مقدار ۳۰۰ هزار پوند از طریق مقرری سالیانه و ۱/۲ میلیون پوند نیز از طریق سرمایه مصوب اولیه تأمین شده بود. با کاهش حداکثر مالکیت سهامداران اولیه به ۱۰ هزار پوند، بیش از ۱۵۰۰ سرمایه‌گذار خارجی نیز در مالکیت سهام بانک شریک شدند. همچنین بانک مجاز به انتشار اسکناس به میزانی بود که به دولت قرض می‌داد.

نرخ تنزیل بانک برای اسناد انگلیسی^۲ معادل ۶ درصد و برای اسناد خارجی معادل ۴/۵ درصد بود و به‌منظور تشویق مردم به سپرده‌گذاری، تعیین شده بود.

در سال ۱۹۶۷ این بانک متعهد به پرداخت ۶ درصد بهره به دولت شد. این امر ریشه در جنگ‌های قبلی این کشور داشت. در دهه اول ۱۹۰۰ میلادی بانک مرکزی انگلستان یک بانک مرکزی پیشرفته بود، اما هیچ انتظاری از بانک مزبور برای ثبات قیمت‌ها وجود نداشت. در سال ۱۹۳۱ بانک مرکزی انگلستان بر تجدید ساختار و نوسازی صنعتی متمرکز شد و تا سال ۱۹۹۰ این بانک به‌طور مؤثری به‌عنوان یک عامل دولتی عمل کرد، چرا که سیاست پولی و مدیریت بدهی آن توسط خزانه‌داری انجام می‌شد.^۳

بانک مرکزی انگلستان بعد از چهل سال ملی شدن، همچنان به دلایل نامشخصی به‌عنوان عامل خزانه‌داری بریتانیا عمل می‌کرد. قانون استقلال بانک مزبور در سال ۱۹۹۷ به تصویب رسید. در این راستا بسته‌های سیاستی از سال مذکور تا سال ۲۰۱۲ تهیه و منتشر شد که براساس آن سیاست پولی انعطاف‌پذیر مورد حمایت قرار می‌گرفت.

1. Ibid., p. 8.

2. British Bills

3. www.dmo.gov.uk.

البته باید تأکید شود که استقلال در اینجا به مفهوم استقلال از فشارهای سیاسی است و لذا با استقلالی که در فدرال رزرو عنوان شد، متفاوت است. همچنین تمایلاتی در بانک مرکزی انگلستان، جهت استقلال عملیاتی وجود داشت که یکی از این موارد مدیریت بدهی ملی و دیگری بحث نظارت بر شبکه بانکی است. این تمایل در اواخر قرن نوزدهم ظهور کرد.^۱

در اواخر قرن بیستم بحث مسئولیت‌پذیری بانک مرکزی انگلستان درخصوص ثبات قیمت‌ها مطرح و تصویب شد. در آن زمان رئیس بانک مذکور، «مروی کینگ»^۲ با شعار «زمان مناسب»^۳ و با رویکرد هدفگذاری تورم، اقدام به ارائه سیاست پولی کرد. در شرایط کنونی دو هدف متضاد ثبات قیمت‌ها و حمایت از اشتغال در کنار انتشار اسکناس، برای بانک مرکزی انگلستان تعیین شده است. زمانی که کنگره برای کاهش نرخ بیکاری به زیر نرخ طبیعی پافشاری کند، تضاد بین دو هدف مذکور بیشتر نیز می‌شود. رئیس بانک مرکزی انگلستان توسط صدراعظم این کشور منصوب می‌شود.

۳-۴-۳. بانک مرکزی آلمان^۴

بانک مرکزی آلمان در سال ۱۹۵۷ و به‌صورت یک مؤسسه عمومی^۵ تأسیس شد و از همان ابتدا از دولت و پارلمان استقلال یافت. تا قبل از سال ۲۰۰۲ ساختار بانک مزبور در قالب مؤسسه عمومی بود و هیئت حاکمه بانک مرکزی^۶ شامل موارد زیر بودند:^۷

۹ رئیس که مدیران اجرایی را تشکیل می‌دادند، ۹ بانک مرکزی داخلی یا ملی، ۶۶ شعبه و ۶۳ باجه.

الف) هیئت‌مدیره و ادارات مرکزی

شورای بانک مرکزی آلمان تا سال ۱۹۹۹ مسئول سیاست پولی بود. اعضای هیئت‌مدیره توسط دولت فدرال منصوب و رؤسای بانک‌های مرکزی داخلی نیز توسط بالاترین مقام

1. www.fsa.gov.uk

2. Mervy King

3. Nice Time

4. Bundes Bank

5. Public Institution

6. Central Bank Council

7. Deutsche Bundes Bank, 2014, p. 3.

دولت‌های محلی تعیین می‌شدند. حکم تمامی اعضای فوق‌الذکر نیز به‌وسیله رئیس‌جمهوری فدرال آلمان تأیید می‌شد. بانک‌های داخلی^۱ (داخل مرزهای آلمان) در بحث‌های داخلی نظیر اداره سازمان، اختیار و صلاحیت، استقلال کامل داشتند.

ب) ساختار جدید بانک مرکزی آلمان

در سال ۲۰۰۳ ساختار بانک مرکزی به‌شرح زیر تغییر یافت:^۲

- هیئت‌مدیره شامل هشت عضو و عبارت بودند از:
- رئیس بانک مرکزی،
- قائم‌مقام رئیس بانک مرکزی،
- ۶ عضو دیگر که چهار عضو توسط بالاترین مقام دولت‌های محلی و با موافقت دولت مرکزی تعیین شده و تمامی اعضا با امضای رئیس‌جمهوری فدرال آلمان منصوب می‌شوند.
- ۱۴ اداره مرکزی،
- ۶ اداره منطقه‌ای که ۲۱ مرکز ارائه خدمت دارند و شامل ۶۶ شعبه و ۳۴ واحد اجرایی هستند.

- در سال ۲۰۱۰ آخرین تغییر در ساختار بانک مرکزی آلمان انجام شد که طی آن:^۳
- اعضای هیئت‌مدیره به ۶ عضو کاهش یافت.
- تعداد ادارات مرکزی در سطح ۱۴ اداره ثابت باقی ماند.
- ادارات منطقه‌ای به ۹ اداره افزایش یافت که ۱۸ مرکز ارائه خدمت، ۴۷ شعبه و یک واحد اجرایی دارد.

براساس برنامه‌ای که بانک مرکزی آلمان ارائه داده، در سال ۲۰۱۵ برنامه‌های ذیل دنبال شده است:^۴

- ۱۲ شعبه از شعب فدرالی که وظایف مختلف بانکداری مرکزی را انجام می‌دهند، باید تعطیل شوند.

1. Landing Banks

2. Ibid., p. 18.

3. Ibid., p. 19.

4. Ibid., p. 30.

• ایجاد شعب جدید به‌عنوان مرکز تأمین نقدینگی^۱ و جایگزینی آنها با پنج شعبه موجود. در مجموع طی سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۵ تعداد شعب بانک مرکزی آلمان از ۱۱۸ واحد به ۳۵ واحد کاهش یافته است.

۴-۴-۳. بانک مرکزی اروپا

بانک مرکزی اروپا براساس ماده (۸) موافقتنامه سال ۱۹۹۲ ماستریخ و طبق پروتکل^۲ سال ۲۰۰۳ تأسیس شد. براساس بند «۱» ماده (۱۰۷) موافقتنامه، سیستم اروپایی بانک‌های مرکزی از ۲۷ عضو اتحادیه اروپا تشکیل شده است، یعنی بانک‌های مرکزی ملی^۳ کشورهای عضو. هدف اصلی بانک مرکزی اروپا براساس بند «۱» ماده (۱۰۵) موافقتنامه عبارت است از: حفظ ثبات قیمت‌ها. همچنین بدون آسیب رساندن به هدف حفظ ثبات قیمت‌ها، این بانک از سیاست‌های عمومی اقتصادی اعضا نیز حمایت می‌کند (طبق ماده (۲) موافقتنامه). بانک مرکزی اروپا باید براساس اصول اقتصاد بازار آزاد، یعنی رقابت آزاد و تخصیص کارای منابع فعالیت کند.

وظایف اصلی بانک مرکزی اروپا براساس بند «۲» ماده (۱۰۵) موافقتنامه و ماده (۳) پروتکل عبارتند از:^۴

۱. تصریح و اجرای سیاست پولی کشورهای عضو،
 ۲. اجرای عملیات ارزی،
 ۳. نگهداری و مدیریت ذخایر ارزی رسمی اعضا،
 ۴. بهبود عملیات نظام‌های پرداخت به‌صورت هموار و ملایم.
- براساس ماده (۸) پروتکل، تصمیم‌گیری‌های بانک مرکزی اروپا باید توسط تمامی اعضای این بانک اتخاذ و مدیریت شود.
- طبق بند «۲» ماده (۱۰۷) پروتکل، بانک مرکزی اروپا دارای شخصیت حقوقی است و باید از ظرفیت حقوقی تمامی دولت‌های عضو به‌طور وسیعی بهره‌مند شود.

1. Cash Center

2. Protocol

3. National Central Banks

4. European Central Bank, 2003.

طبق ماده (۱۰) پروتکل و بند «۱» ماده (۱۱۲) موافقتنامه، هیئت حاکمه^۱ بانک مرکزی اروپا از رؤسای بانک‌های مرکزی ملی تشکیل می‌شود. تملک ۵۰ درصد از سهام بانک مرکزی اروپا براساس جمعیت و ۵۰ درصد مابقی نیز براساس تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری توزیع و هر پنج سال بازنگری می‌شود.

طبق ماده (۱۰) پروتکل مذکور، هیئت‌مدیره بانک مرکزی اروپا شامل رئیس، قائم‌مقام و چهار عضو دیگر است که به‌طور تمام‌وقت انجام وظیفه می‌کنند. رئیس، قائم‌مقام وی و اعضای دیگر، پس از معرفی توسط دولت‌های کشورهای عضو، که باید در سطح رئیس دولت یا ایالت باشند، و پس از پیشنهاد توسط هیئت حاکمه بانک مرکزی، براساس مشورت هیئت حاکمه و پارلمان اروپا تعیین می‌شوند. دوره خدمت آنها هشت سال و غیرقابل تمدید است و تنها کشورهای عضو اتحادیه اروپا می‌توانند به عضویت هیئت‌مدیره درآیند. براساس بند «۱» ماده (۲۸) قانون بانک مرکزی اروپا، سرمایه این بانک معادل پنج میلیارد یورو بوده و افزایش آن توسط هیئت حاکمه بانک تصویب می‌شود.

۵-۴-۳. بانک مرکزی ترکیه

بانک مرکزی ترکیه در سال ۱۹۷۰ و براساس قانون بانک مرکزی جمهوری ترکیه تأسیس شده است.^۲ این بانک به‌صورت شرکت سهامی بوده و انحصار انتشار اسکناس را در ترکیه برعهده دارد (ماده قانون بانک مرکزی ترکیه). در شرایطی که قانون مذکور مسکوت باشد، بانک مرکزی جمهوری ترکیه مطابق با قوانین بخش خصوصی اداره می‌شود.

براساس ماده (۶) قانون مزبور، سرمایه بانک باید به ثبت رسیده و طبق ماده (۷) باید سهام به انواع A، B، C و D تقسیم و طبقه‌بندی شود.

سهام نوع A شامل یکصد سهم و صرفاً متعلق به خزانه‌داری بوده و نباید تحت هیچ شرایطی به زیر ۵۱ درصد تنزل کند. سهام نوع B به بانک‌های ملی ترکیه اختصاص می‌یابد (ماده (۹))، سهام نوع C که حدود ۱۵ هزار سهم است به بانک‌های دیگر و مؤسسات صاحب صلاحیت و ممتاز اختصاص می‌یابد. سهام نوع D نیز متعلق به مؤسسات تجاری ترکیه و اشخاص حقیقی و حقوقی با ملیت ترک است.

1. Governing Council

2. The Law on the Central Bank of the Republic of Turkey, No. 1211, January, 1970.

براساس ماده (۴) قانون بانک مرکزی جمهوری ترکیه، وظیفه اصلی بانک مذکور حفظ ثبات قیمت‌هاست. بانک براساس صلاحدید خود سیاست پولی را مشخص کرده و ابزار سیاست پولی مورد استفاده برای حفظ ثبات قیمت‌ها را انتخاب می‌کند. بانک مرکزی ترکیه با شرط حفظ ثبات قیمت‌ها، از سیاست‌های رشد و اشتغال دولت نیز حمایت می‌کند. وظایف اصلی به شرح ذیل است (موضوع ماده (۴) قانون بانک مرکزی ترکیه):

۱. انجام عملیات بازار باز،

۲. انجام سنجش‌های لازم به منظور حفاظت از ارزش داخلی و ملی لیره ترکیه و ایجاد نظام نرخ ارز برای حفظ برابری لیره ترکیه در مقابل طلا و پول‌های خارجی در پیوند با دولت،

۳. تعیین فرایند و اصول ذخایر قانونی و نقدینگی قانونی از طریق رسیدگی به تعهدات بانک‌ها و سایر مؤسسات مالی،

۴. تعیین نرخ تنزیل مجدد و اقدامات پیش رو،

۵. مدیریت ذخایر طلا و ارز کشور ترکیه،

۶. مقرراتگذاری حجم و گردش لیره ترکیه،

۷. اتخاذ احتیاط‌های لازم جهت تقویت ثبات نظام مالی،

۸. رصد بازارهای مالی،

۹. مشخص کردن نوع و دوره سپرده‌ها و

ساختار بانک مرکزی جمهوری ترکیه به شرح ذیل است (موضوع ماده (۱۳)):

۱. مجمع عمومی،^۱

۲. هیئت‌مدیره،

۳. کمیته سیاست پولی،

۴. کمیته حسابرسی و بازرسی،

۵. حوزه رئیس،

۶. کمیته اجرایی.

سهامداران ثبت شده بانک مرکزی (خزانه‌داری، بانک‌های ملی، سایر بانک‌ها و اشخاص حقیقی و حقوقی) به عنوان مجمع عمومی بانک مزبور هستند. هر شخص

صاحب ۱۰ سهم جهت رأی‌گیری است (موضوع ماده (۱۴) قانون). رئیس بانک مرکزی ریاست مجمع عمومی را برعهده دارد.

- انتصاب و انفصال اعضای هیئت‌مدیره و کمیته حسابرسی و بازرسی، از وظایف مجمع عمومی بانک است.

- هیئت‌مدیره شامل رئیس بانک مرکزی و ۶ عضو دیگر است که توسط مجمع عمومی بانک مرکزی انتخاب می‌شوند.

- رئیس بانک مرکزی ترکیه به مدت پنج سال و با حکم هیئت وزیران انتخاب می‌شود و انتخاب مجدد وی نیز امکان‌پذیر است. پست رئیس بانک مرکزی نباید با سایر وظایف تلفیق شده و رئیس نباید به تجارت مشغول شود و یا در مؤسسات یا بانک‌ها سهامدار باشد.

۶-۴-۳. بانک مرکزی مالزی

براساس قانون بانک مرکزی مالزی،^۱ در سال ۱۹۵۸، بانک مرکزی مالزی تأسیس و بنابر مفاد قانون مزبور که در سال ۲۰۰۹ اصلاح شد، بهبود ثبات پولی و ثبات مالی برای مساعدت به رشد پایدار اقتصاد مالزی، هدف اصلی این بانک قرار گرفت. وظایف عمده بانک مرکزی مالزی عبارتند از:^۲

۱. تنظیم و اجرای سیاست پولی در مالزی،
۲. انتشار پول رایج مالزی،
۳. مقرراتگذاری و نظارت بر مؤسسات مالی مشمول قانون،
۴. رصد بازارهای پول و ارز،
۵. رصد نظام پرداخت‌ها،
۶. بهبود، توسعه و گسترش نظام مالی،
۷. نگهداری و مدیریت ذخایر ارزی مالزی،
۸. بهبود نظام نرخ ارز در سازگاری با بنیان‌های اقتصاد،
۹. ارائه مشاوره مالی و عاملیت مالی و بانکداری برای دولت.

1. Bank Negara Malaysia

2. Central Bank of Malaysia Act, 2009, Law of Malaysia, Act 701, p. 11.

طبق ماده (۶) قانون مزبور، سرمایه بانک مرکزی مالزی یکصد میلیون رینگیت^۱ بوده و متعلق به حاکمیت^۲ است. این سرمایه با تأیید نخست‌وزیر و پرداخت مبلغ آن توسط دولت قابل افزایش است.

بانک مرکزی مالزی دارای هیئت‌مدیره‌ای متشکل از اعضای ذیل است (موضوع ماده (۱۴) قانون):

۱. رئیس بانک مرکزی،
 ۲. حداکثر سه نفر قائم‌مقام،
 ۳. حداقل پنج نفر و حداکثر هشت نفر مدیر اجرایی.
- رئیس بانک مرکزی توسط پارلمان مالزی و قائم‌مقام توسط نخست‌وزیر انتخاب می‌شوند. رئیس و قائم‌مقام باید خوشنام و باتجربه بوده و در مباحث مالی یا پولی خبره باشند (موضوع ماده (۱۵) قانون).
- رئیس به مدت پنج سال و قائم‌مقام به مدت سه سال منصوب می‌شوند و انتخاب مجدد آنها بلامانع است، ولی باید به‌طور تمام‌وقت در خدمت بانک مرکزی مالزی باشند.

۷-۴-۳. بانک مرکزی چین

قانون تأسیس بانک مرکزی جمهوری خلق چین در سال ۱۹۹۵ به تصویب رسید.^۳ براساس ماده (۳) قانون، هدف سیاست پولی حفظ ارزش پول ملی و در نتیجه آن بهبود رشد اقتصادی است. مطابق ماده (۸) قانون مزبور تمامی سرمایه بانک مرکزی چین توسط دولت تأمین شده و مالکیت بانک در اختیار حاکمیت است. خالص حقوق صاحبان سهم^۴ بانک مزبور در پایان سال ۲۰۱۳ معادل ۸۶۴ میلیون دلار بوده است.

براساس ماده (۴) قانون، بانک مرکزی جمهوری خلق چین دارای اهداف و مسئولیت‌های ذیل است:

۱. ترویج و اعلام احکام و مقررات مربوط به وظایف و مسئولیت‌ها،

۱. Ringgit: واحد پول مالزی.

2. State

3. Law of the People's Republic of China on the People's Bank of China, 2003, China.org.cn.

۴. شامل سرمایه، ذخایر قانونی، ذخایر ویژه و سود تقسیم نشده.

۲. تنظیم و اجرای سیاست‌های پولی در مطابقت با قانون،
 ۳. انتشار «رن‌مین‌بی»^۱ (RMB) و کنترل جریان آن،
 ۴. نظارت و راهبری بازار اعتبارات بین بانکی و بازار اوراق قرضه بین بانکی،
 ۵. کنترل نرخ ارز و نظارت بر بازار بین‌بانکی ارز،
 ۶. نظارت و راهبری بازار طلا،
 ۷. راهبری و مدیریت ذخایر طلا و ذخایر ارزی دولت،
 ۸. مدیریت خزانه دولت،
 ۹. حفظ عملیات نظام پرداخت در سطح نرمال و تنظیم حساب‌ها و
- طبق ماده (۱۰) قانون، بانک مرکزی چین دارای یک رئیس و تعداد مشخصی قائم‌مقام است. رئیس کل بانک مرکزی چین توسط بالاترین مقام دولتی، معرفی و به‌وسیله کنگره انتخاب می‌شود. در صورتی که کنگره جلسه برگزار نکند، رئیس بانک مرکزی توسط کمیته کوچکی از کنگره انتخاب شده و به‌وسیله نخست‌وزیر جمهوری خلق چین عزل و نصب می‌شود. قائم‌مقام رئیس نیز توسط بالاترین مقام هیئت دولت عزل و نصب می‌شود.

۸-۴-۳. بانک مرکزی قطر

- قانون بانک مرکزی قطر به‌طور رسمی در سال ۲۰۰۶ تصویب شد.^۲ براساس ماده (۲) این قانون، بانک مرکزی قطر شخصیت حقوقی داشته و دارای بودجه مستقل است. این بانک در دوحه مستقر بوده و اجازه تأسیس شعبه در استان‌های مختلف قطر را دارد.
- براساس ماده (۴) قانون مذکور، بانک مرکزی، اجرای سیاست‌های عمومی اقتصاد و توسعه‌ای دولت را باید به روشی انجام دهد که با اهداف ذیل در تضاد نباشد:
۱. ثبات نرخ مبادلاتی ریال (واحد پولی قطر) و قابلیت مبادله با سایر پول‌های ملی،
 ۲. ثبات قیمت خدمات و کالاها،
 ۳. ثبات حوزه بانکی و مالی.
- بانک مرکزی باید سیاست پولی دولت را اجرا کرده و سیاست نرخ ارز و نظارت پولی و مالی را تنظیم کند.

۱. Renminbi: واحد پولی چین.

2. Qatar Central Bank Law, 2006, Law No. 33.

طبق ماده (۶) قانون، سرمایه بانک پنج میلیارد ریال قطر بوده که تمام آن متعلق به حاکمیت است. سرمایه بانک قابل انتقال نبوده و قابلیت رهن نیز ندارد. سرمایه بانک براساس حکم قانون و به پیشنهاد رئیس بانک مرکزی می‌تواند افزایش یابد.

براساس ماده (۱۰) قانون مزبور، بانک توسط هیئت‌مدیره‌ای متشکل از رئیس بانک مرکزی به‌عنوان رئیس هیئت‌مدیره، قائم‌مقام رئیس و حداقل سه عضو دیگر مدیریت می‌شود. این سه عضو دیگر عبارتند از: نماینده وزیر اقتصاد و بازرگانی، نماینده وزیر مالی و نماینده بازار اوراق بهادار دوحه.

رئیس بانک مرکزی و قائم‌مقام وی با حکم امیر قطر و به مدت پنج سال منصوب می‌شوند. جایگاه رئیس هم‌تراز وزیر و قائم‌مقام وی هم‌تراز معاون وزیر است. سایر اعضا نیز با حکم امیر قطر و به مدت چهار سال منصوب می‌شوند (موضوع ماده (۱۱) قانون). انتخاب مجدد اعضا و مدیران گفته شده بلامانع است.

اهداف اصلی بانک از طریق هیئت‌مدیره و به‌شرح ذیل دنبال می‌شود (موضوع ماده (۱۲)):

۱. تأیید اصول سیاست پولی در هماهنگی با وزیر،
۲. تصویب اصول سیاست راهبری و سرمایه‌گذاری دارایی‌های بانک مرکزی،
۳. انتشار پول ملی قطر و از جریان خارج ساختن آن،
۴. تصویب سیاست‌های نظارت و کنترل مؤسسات مالی و ...،
۵. صدور مجوز برای مؤسسات مالی و ...،
۶. تصویب نرخ تنزیل.

با توجه به بررسی تجربه و ساختار حقوقی و سیاستگذاری بانک‌های مرکزی می‌توان عنوان کرد، هرچند در قوانین و اساسنامه‌ها محافظت‌هایی از بانک مرکزی به‌عمل می‌آید که ممکن است از ماندگاری بیشتری نیز برخوردار باشد، اما در نهایت استقلال بانک مرکزی براساس اجماع عمومی جامعه درخصوص نقش مناسب، اهداف و طرز عمل بانک مرکزی شکل می‌گیرد. چنین شرایطی می‌تواند به ایجاد فضای سازگار بین سیاست‌های پولی، ارزی، مالی و نهادی کمک کند.

۵-۳. نقش ساختار تصمیم‌گیری در بانک‌های مرکزی

تصمیم‌گیری گروهی یکی از معیارهای بانک‌های مرکزی پیشرفته است. هرچند در

بسیاری از کشورها مدیریت اجرایی به‌طور رسمی در حوزه اختیارات رئیس بانک مرکزی است، اما تعداد زیادی از بانک‌های مرکزی، تصمیم‌گیری‌های مربوط به سیاست پولی را در یک هیئت مشخص اتخاذ می‌کنند و هیئت مذکور توسط یک کمیته حسابرسی و بازرسی بالاتر نظارت می‌شود. اتخاذ تصمیم توسط هیئت این امکان را ایجاد می‌کند که تنوع وسیعی از توانایی‌ها و دیدگاه‌ها ظهور نماید. این امر مشروعیت بیشتری به تصمیمات می‌بخشد و اعتبار هیئت تصمیم‌گیری را افزایش می‌دهد.^۱

طی چند سال گذشته بسیاری از کشورها هدفگذاری تورم را به‌عنوان چارچوب سیاست پولی انتخاب کرده‌اند. حال سؤال این است که چارچوب حکمرانی مناسب برای توانمندسازی سیاست پولی جهت تمرکز جدی بر نرخ تورم پایین و باثبات چیست؟ به‌خصوص اینکه، نقش دولت در تصمیم‌گیری سیاست پولی چیست؟ فرایند تصمیم‌گیری داخلی چگونه طراحی می‌شود؟ بانک مرکزی تا چه اندازه درخصوص اهداف تورمی پاسخگو است؟

می‌توان عنوان کرد که درجه استقلال بانک‌های مرکزی از دولت در بحث تصمیم‌گیری متفاوت است. استقلال بانک‌های مرکزی در سه سطح اهداف و وظایف،^۲ هدفگذاری سیاست‌ها^۳ و ابزارها^۴ قابل طبقه‌بندی است.^۵

در کشورهایی که هدفگذاری تورم توسط بانک‌های مرکزی اتخاذ می‌شود، دولت عموماً اهداف کلان سیاست پولی را تنظیم می‌کند. بانک‌های مرکزی نیز صلاحدید مربوط به استفاده از ابزارها را (بدون توسل به یک قاعده مشخص پولی) جهت دستیابی به هدفگذاری مشخص اتخاذ می‌کنند. با وجود این در تنظیم هدف، نقش دولت‌ها در بین کشورها متفاوت است. اگرچه استقلال بانک مرکزی به‌عنوان یک منطق رایج پذیرفته شده است، اما نقش پررنگ دولت در تصمیم‌گیری از این جهت طلب می‌شود که اتخاذ سیاستگذاری اقتصادی توسط مقامات منتخب را تضمین می‌کند (کمبود ناشی از دموکراسی^۶ بر جامعه تحمیل نخواهد شد). در بسیاری از کشورها، قانون یک مقدار هدفگذاری شده‌ای از تورم را الزام نمی‌کند و از این‌رو مقام تصمیم‌گیرنده جهت تنظیم

1. BIS, 2009, p. 22.

2. Goals

3. Target

4. Instruments

5. Tuladhar, 2005, p. 6.

6. Democratic Deficit

هدفگذاری‌ها نیز تصریح نشده است، اما در برخی کشورها نظیر کلمبیا، جمهوری کره و ایسلند، قانون بانک مرکزی بحث هدفگذاری تورم را مورد توجه قرار داده است. در دو کشور زلاندنو و انگلستان نیز، قانون، موافقت دولت با سیاستگذاری را الزام می‌کند، اما به‌طور دقیق هدفگذاری تورم را مشخص نکرده است.^۱

زمانی که دولت در کمیته تصمیم‌گیری سیاست پولی^۲ نماینده داشته باشد، نماینده مذکور بدون حق رأی در کمیته حاضر می‌شود. در این راستا بانک مرکزی در قبال سیاست پولی کاملاً مسئول و پاسخگو خواهد بود. جدول ۱۶ نقش دولت‌ها را در تنظیم و اتخاذ تصمیم درباره سیاست پولی به تصویر می‌کشد.^۳

جدول ۱۷ نیز مقام تصمیم‌گیری در سیاست پولی و تصمیمات مدیریت عمومی را در بانک مرکزی به تصویر می‌کشد.

جدول ۱۶. تنظیم اهداف بانک مرکزی در پایان سال ۲۰۰۵ میلادی

کشور	تنظیم هدفگذاری توسط	تنظیم ابزار توسط	آیا هدفگذاری تورم براساس حکم قانون انجام می‌شود؟*
استرالیا	دولت و بانک مرکزی مشترک	بانک مرکزی	خیر
برزیل	دولت (شورای پولی ملی)	بانک مرکزی	خیر
کانادا	دولت و بانک مرکزی مشترک	بانک مرکزی	خیر
شیلی	بانک مرکزی	بانک مرکزی	خیر
کلمبیا	بانک مرکزی	بانک مرکزی	بلی
بانک مرکزی اروپا	بانک مرکزی	بانک مرکزی	خیر
مجارستان	دولت و بانک مرکزی مشترک	بانک مرکزی	خیر
ایسلند	دولت و بانک مرکزی مشترک	بانک مرکزی	بلی
جمهوری چک	دولت و بانک مرکزی مشترک	بانک مرکزی	بلی
مکزیک	بانک مرکزی	بانک مرکزی	خیر
زلاندنو	دولت و بانک مرکزی مشترک	بانک مرکزی	خیر
نروژ	دولت	بانک مرکزی	خیر
پرو	بانک مرکزی	بانک مرکزی	خیر
فیلیپین	دولت و بانک مرکزی مشترک	بانک مرکزی	خیر

1. Ibid., p. 9.

2. Monetary Policy Decision-making Committee

3. Ibid.

کشور	تنظیم هدفگذاری توسط	تنظیم ابزار توسط	آیا هدفگذاری تورم براساس حکم قانون انجام می‌شود؟*
لهستان	بانک مرکزی	بانک مرکزی	خیر
آفریقای جنوبی	دولت	بانک مرکزی	خیر
سوئد	بانک مرکزی با اطلاع دولت	بانک مرکزی	خیر
تایلند	بانک مرکزی	بانک مرکزی	خیر
انگلستان	دولت	بانک مرکزی	خیر

* در اینجا منظور این است که آیا هدفگذاری تورم توسط بانک‌های مرکزی براساس الزام قانونی انجام می‌شود یا خیر بانک‌های مرکزی این امر را جزء وظایف ذاتی خود دانسته و براساس آن اقدام می‌کنند.

Source: Tuladhar, 2005, p. 6.

جدول ۱۷. چه کسی اختیار سیاست پولی و تصمیمات مدیریت عمومی را تعیین می‌کند

(درصد از ۴۷ بانک مرکزی)

اختیار نوع سیاست پولی	اختیار سیاست پولی			اختیار تصمیمات مدیریتی		
	رئیس بانک مرکزی	هیئت‌مدیره	بانک‌های مرکزی ملی (منطقه یورو)	رئیس بانک مرکزی	هیئت‌مدیره	سایر
استقلال هدف یا هدفگذاری	۶	۴۵	۲۳	۳۴	۳۶	۲
استقلال ابزار	۶	۱۷	۰	۱۵	۷	۲
استقلال	۳	۰	۰	۲	۰	۰
جمع کل	۱۵	۶۲	۲۳	۵۱	۴۳	۴

Source: BIS, 2009, p. 78.

چنانچه در جدول ۱۷ مشاهده می‌شود در ۱۵ درصد از ۴۷ بانک مرکزی منتخب ۸) بانک از ۴۷ بانک مرکزی)، رئیس بانک مرکزی اختیار تصمیم‌گیری درخصوص انواع سیاست پولی (هدف یا هدفگذاری، ابزار و استقلال مشروط) را برعهده دارد. در ۶۲ درصد از موارد هیئت‌مدیره این اختیار را دارد (۲۹ بانک از ۴۷ بانک مرکزی) و در ۲۳ درصد از موارد به‌خصوص در منطقه یورو نیز این اختیار در دست بانک‌های مرکزی محلی است (حدود ۱۱ بانک از ۴۷ بانک مرکزی). درخصوص اختیارات مربوط به تصمیمات مدیریتی نیز رئیس بانک مرکزی در ۵۱ درصد موارد اختیار و مسئولیت دارد (۲۴ بانک از ۴۷ بانک مرکزی) و هیئت‌مدیره نیز در ۴۳ درصد از موارد اختیار دارد (حدود ۲۰ بانک از ۴۷ بانک مرکزی).

عموماً تصمیمات مربوط به سیاست پولی در شرایط کنونی توسط بانک‌های مرکزی مستقل طراحی و اجرا می‌شود. با وجود این هیچ الگوی واحدی که بهترین حکمرانی و پاسخگویی بانک مرکزی را ارائه دهد و مورد قبول همه کشورها باشد، وجود ندارد و در بین کشورهای مختلف، این الگو متفاوت است. برخی بانک‌ها نظیر بانک مرکزی اروپا، بانک مرکزی زلاندنو و سوئد از اختیارات و مسئولیت‌پذیری کاملی برخوردارند. ترتیبات کلی حکمرانی در بانک‌های مرکزی این کشورها نوع مسئولیت‌های نهاد را منعکس می‌کند. اهداف سیاست پولی در این کشورها متفاوت است. بانک مرکزی زلاندنو در تمامی موارد مربوط به سیاست پولی، مدیریت نقدینگی، مداخله در بازار ارز، آخرین وام‌دهنده، نظارت بر بانک‌ها و... اختیارات و مسئولیت کامل دارد. این امر درباره بانک مرکزی برزیل نیز صادق است.^۱

جدول ۱۸. ساختار تصمیم‌گیری رسمی سیاست پولی در کشورهای منتخب

نام کشور	مسئولیت اخذ تصمیم با	ترکیب اعضای تصمیم‌گیرنده رسمی		طول دوره خدمت (سال)	امکان تجدید دوره خدمت	انتصاب توسط	فرایند تصمیم‌گیری در عمل
		تعداد	پست و جایگاه				
زلاندنو	رئیس بانک مرکزی ^۲	۱	رئیس بانک مرکزی	پنج سال	بلی	وزیر مالی با پیشنهاد هیئت‌مدیره بانک	با تصمیم رئیس بانک مرکزی پس از مشورت با هیئت عامل
استرالیا	هیئت‌مدیره	۹	۱. رئیس به‌عنوان رئیس هیئت‌مدیره ۲. قائم‌مقام بانک مرکزی ۳. دبیر خزانه‌داری ۴. ۶ عضو خارجی	۱. رئیس و قائم‌مقام تا هفت سال ۲. سایر اعضا تا پنج سال	بلی	۱. رئیس توسط مجمع عمومی ۲. اعضای خارجی توسط رئیس خزانه‌داری	رأی‌گیری (رئیس رأی‌گیری را انجام می‌دهد)

1. Aldridge, and Wood, 2014, p. 16.

2. Governor

نام کشور	مسئولیت اخذ تصمیم با	ترکیب اعضای تصمیم‌گیرنده رسمی		طول دوره خدمت (سال)	امکان تجدید دوره خدمت	انتصاب توسط	فرایند تصمیم‌گیری در عمل
		تعداد	پست و جایگاه				
برزیل	کمیته سیاست پولی ^۱	۸	هیئت‌مدیره (رئیس و قائم‌مقام)	دوره ثابتی ندارند	-	رئیس توسط رئیس‌جمهور با تأیید مجلس سنا	رأی‌گیری (رئیس رأی‌گیری را انجام می‌دهد)
کانادا	رئیس بانک مرکزی	۱	رئیس بانک مرکزی	هفت سال	بلی	هیئت‌مدیره با تأیید کابینه	توسط رئیس با توافق مجمع عمومی
شیلی	هیئت‌مدیره	۵	۱. رئیس بانک مرکزی ۲. قائم‌مقام بانک مرکزی ۳. سه عضو داخلی دیگر	۱. قائم‌مقام و اعضای داخلی ۱۰ سال با انتصاب دوساله ۲. رئیس پنج سال با انتصاب مجدد	یک مرتبه بلی	۱. رئیس از بین هیئت‌مدیره و توسط رئیس‌جمهور ۲. قائم‌مقام توسط اعضای هیئت‌مدیره ۳. اعضای داخلی توسط رئیس‌جمهور و با موافقت سنا	رأی‌گیری (رئیس رأی‌گیری را انجام می‌دهد)
منطقه یورو	هیئت حاکمه	۲۳	۱. رئیس و نایب‌رئیس ۲. چهار عضو دیگر هیئت اجرایی ۳. رؤسای ۱۷ بانک مرکزی کشورها	۱. هیئت اجرایی هشت سال ۲. سایر اعضا حداقل پنج سال	۱. هیئت اجرایی خیر ۲. رؤسای بانک‌های کشورها اغلب تجدید دوره می‌شوند	۱. اعضای هیئت اجرایی با توافق دولت‌های عضو ۲. رؤسای بانک‌های مرکزی کشورها با تأیید مقامات ملی آنها	رأی‌گیری (در عمل با مشورت انجام می‌گیرد)

نام کشور	مسئولیت اخذ تصمیم با	ترکیب اعضای تصمیم‌گیرنده رسمی		طول دوره خدمت (سال)	امکان تجدید دوره خدمت	انتصاب توسط	فرایند تصمیم‌گیری در عمل
		تعداد	پست و جایگاه				
ژاپن	شورای سیاستگذاری ^۱	۹	۱. رئیس ۲. قائم‌مقام رئیس ۳. ۶ عضو خارجی دیگر به‌طور تمام‌وقت	پنج سال	بلی	تمامی اعضا توسط کابینه	رأی‌گیری
کره جنوبی	کمیته سیاستگذاری پولی	۷	۱. رئیس به‌عنوان رئیس شورا ۲. قائم‌مقام رئیس ۳. پنج عضو خارجی دیگر	۱. رئیس چهار سال ۲. قائم‌مقام سه سال ۳. اعضای خارجی چهار سال	۱. رئیس و قائم‌مقام یک مرتبه بلی ۲. اعضای خارجی حداکثر طول دوره	۱. رئیس و قائم‌مقام توسط رئیس‌جمهور ۲. اعضای خارجی هر کدام با پیشنهاد رئیس، وزیر مالی، وزیر استراتژی و...	رأی‌گیری
مکزیک	هیئت‌مدیره ^۲	۵	۱. رئیس ۲. چهار عضو خارجی دیگر	۱. رئیس ۶ سال ۲. سایر اعضا هشت سال	بلی	تمامی اعضا توسط رئیس‌جمهور منصوب شده و توسط سنا تأیید می‌شوند	رأی‌گیری (رئیس رأی‌گیری را انجام می‌دهد)
نروژ	هیئت اجرایی ^۳	۷	۱. رئیس ۲. قائم‌مقام رئیس	۱. رئیس و قائم‌مقام ۶ سال	۱. رئیس و قائم‌مقام یک مرتبه	تمامی اعضا توسط پادشاه منصوب	با مشورت

1. Policy Board

2. Board of Governors

3. Executive Board

نام کشور	مسئولیت اخذ تصمیم با	ترکیب اعضای تصمیم‌گیرنده رسمی		طول دوره خدمت (سال)	امکان تجدید دوره خدمت	انتصاب توسط	فرایند تصمیم‌گیری در عمل
		تعداد	پست و جایگاه				
			۳. پنج عضو خارجی دیگر	۳. سایر اعضا چهار سال	۲. سایر اعضا جمعاً ۱۲ سال	می‌شوند	
سوئد	هیئت اجرایی	۶	۱. رئیس ۲. پنج عضو قائم‌مقام رئیس (تمام وقت بدون مدیریت)	پنج سال	بلی	تمامی اعضا توسط مجمع عمومی و با تأیید پارلمان منصوب می‌شوند	رأی‌گیری (رئیس رأی‌گیری را انجام می‌دهد)
سوئیس	هیئت عامل ^۱	۳	۱. رئیس بانک مرکزی ۲. نایب رئیس ۳. یک عضو دیگر	۶ سال	بلی	تمامی اعضا با پیشنهاد مجمع بانک و توسط مجمع فدرال	رأی‌گیری
انگلستان	کمیته سیاستگذاری پولی	۹	۱. رئیس بانک مرکزی ۲. دو نفر قائم‌مقام رئیس ۳. مدیر اجرایی حوزه تحلیل‌های پولی ۴. مدیر اجرایی حوزه بازار ۵. چهار عضو غیراجرایی خارجی	۱. رئیس و قائم‌مقام پنج سال ۲. سایر اعضا سه سال	بلی، صرفاً اعضای خارجی یک مرتبه می‌توانند	۱. رئیس با قائم‌مقام و اعضای صدراعظم ۲. اعضای خارجی توسط رئیس در مشورت با صدراعظم	رأی‌گیری (رئیس رأی‌گیری را انجام می‌دهد)

نام کشور	مسئولیت اخذ تصمیم با	ترکیب اعضای تصمیم‌گیرنده رسمی		طول دوره خدمت (سال)	امکان تجدید دوره خدمت	انتصاب توسط	فرایند تصمیم‌گیری در عمل
		تعداد	پست و جایگاه				
ایالات متحده آمریکا	کمیته بازار باز فدرال	۱۲	۱. هفت عضو هیئت عامل ۲. رئیس فدرال رزرو نیویورک ۳. چهار نفر از رؤسای ۱۱ بانک فدرال باقی‌مانده به‌طور چرخشی	۱. اعضای هیئت‌مدیره ۱۴ سال ۲. رئیس فدرال رزرو نیویورک ۱۴ سال ۳. سایر اعضا یک سال	۱. هیئت‌مدیره خیر (مگر اینکه به‌جای یکی از اعضای بازنشسته بانک باشد) اعضا در ابتدا منصوب و تکمیل می‌شوند و دیگر عزل نمی‌شوند ۲. رئیس بعد از اتمام دوره ممکن است تغییر کند	۱. اعضای هیئت‌مدیره توسط رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند ۲. رئیس توسط اعضای هیئت‌مدیره منصوب می‌شود ۳. تمامی انتصاب‌ها باید به تأیید سنا برسد ۴. تمامی انتصاب‌های منطقه‌ای توسط فدرال رزرو انجام می‌گیرد	رأی‌گیری

Source: Aldridge and Wood, 2014, pp.18-21.

شایان ذکر است که بانک مرکزی اروپا از سه قوه تصمیم‌گیری تشکیل می‌شود. این سه قوه اصلی عبارتند از: ۱. هیئت حاکمه، ۲. هیئت عامل (اجرایی)، ۳. مجمع عمومی. نقش اصلی هیئت حاکمه اتخاذ رهنمودها و تصمیم‌گیری‌هایی است که ادامه انجام وظایف را برای نظام یورو تضمین می‌کند. همچنین طراحی سیاست‌های پولی مربوط به نرخ‌های بهره بانک مرکزی اروپا و نقدینگی توسط هیئت حاکمه انجام می‌شود. اعضای مجمع عمومی را ۶ نفر از مدیران اجرایی و رؤسای بانک‌های مرکزی ۱۶ کشور منطقه

یورو تشکیل می‌دهند. نقش هیئت عامل یا اجرایی عبارت است از: پیاده‌سازی سیاست پولی بانک مرکزی اروپا، برگزاری نشست مجمع عمومی و انجام معاملات روزانه بانک مرکزی اروپا.^۱

نقش اصلی مجمع عمومی گزارش درخصوص همگرایی، ارائه مشاوره به بانک اروپا و تعیین شرایط استخدامی کارکنان بانک مرکزی اروپا است. پاسخگویی و استقلال، دو مشخصه اصلی بانک مرکزی اروپاست.^۲

در سراسر دنیا بیش از ۸۰ بانک مرکزی از یک کمیته جهت اتخاذ تصمیمات مربوط به سیاست پولی استفاده می‌کنند. ترکیب و ساختار نشست (انجمن) می‌تواند کیفیت تصمیم‌گیری را تحت تأثیر قرار دهد. یکی از انقلاب‌های آرام^۳ در دهه اخیر در حوزه بانکداری مرکزی، تغییر در روش اتخاذ تصمیمات سیاست پولی است؛ این انقلاب عبارت است از: «جایگزینی کمیته صاحب‌نظر در حوزه تصمیمات سیاست پولی به جای رئیس بانک مرکزی که به‌طور خودرأی سیاست پولی را اتخاذ می‌کرد».

کمیته مزبور را می‌توان به‌عنوان گروهی از اشخاص در نظر گرفت که اطلاعات را با یکدیگر مبادله کرده و تصمیم را نیز با همدیگر می‌گیرند. از این‌رو اعضای کمیته به تبادل بحث در مورد اطلاعات نیازمند هستند. نمودار ۱۱ گروه تصمیم‌گیر در حوزه سیاست پولی را به تصویر می‌کشد. در سمت راست نشان داده شده است که چگونه هرکدام از این فرایندهای گروهی مرحله به مرحله در فرایند تصمیم‌گیری مداخله می‌کنند. مواردی از این فرایندها شامل داشتن ترجیحات نامحدود، لزوم دستیابی به اجماع و استفاده رایگان^۴ از اطلاعات دیگران است. ساختار کمیته به حدی بزرگ است که امکان تبادل حقیقی دیدگاه‌ها ممکن نیست. لذا ملاحظه می‌شود مزایای تصمیم‌گیری گروهی دارای آسیب‌ها و دام‌های بالقوه‌ای است که امکان بروز و نمود دارند. البته مزایای تصمیم‌گیری کمیته نیز زیاد است که اولاً موجب می‌شود تا با انباشت اطلاعات، تصمیمات بهتری اتخاذ شود؛ ثانیاً حتی اگر همه افراد اطلاعات یکسانی نداشته باشند، باید به نتیجه‌گیری یکسانی برسند.^۵ آسیب‌های تصمیم‌گیری کمیته نیز عبارت است از:

1. Foukal, 2010, p. 7.

2. Ibid.

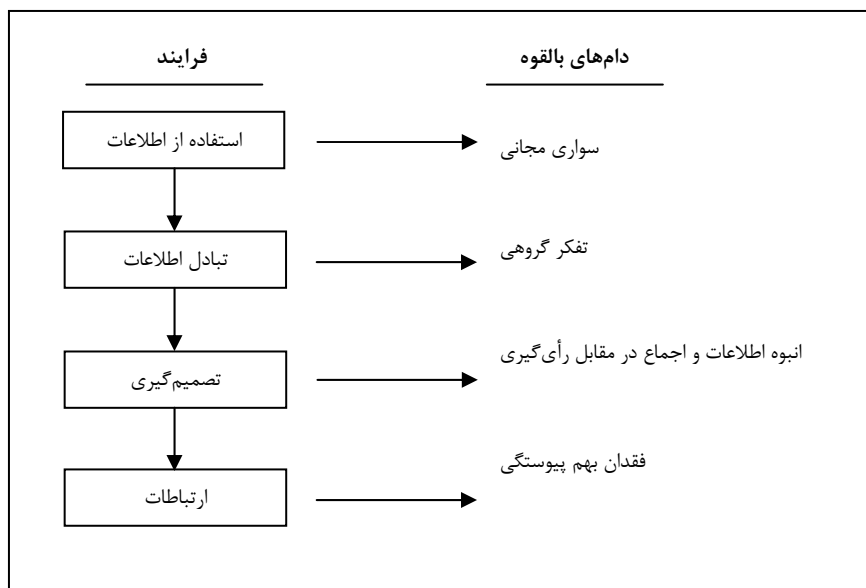
3. Quiet Revolution

4. Free-riding

5. Maier, 2008, p. 5.

۱. کمیته با تعداد اعضای زیاد نمی‌تواند امور محوله را به‌صورت بهینه انجام دهد.
 ۲. احتمال سواری مجانی وجود دارد.
- برای رفع این آسیب باید تصمیمات درستی به‌شرح ذیل اتخاذ آغاز شود:
۱. تعداد اعضای کمیته محدود باشد.
 ۲. محرک‌هایی جهت مقابله با از زیر کار در رفتن اعضای کمیته ایجاد شود.
- نمودار ۱۱ آسیب‌های احتمالی این کمیته‌ها را به‌طور نسبی به تصویر می‌کشد.

نمودار ۱۱. تصمیم‌گیری و دام‌های بالقوه



Source: Maier, 2008, p. 4.

۳-۶. روابط بانک مرکزی با دولت و پارلمان

۳-۶-۱. روابط بانک مرکزی با دولت

قانونگذار در برخی کشورها استقراض مستقیم دولت را از بانک مرکزی ممنوع کرده و محدودیت‌های روشنی را در این زمینه ایجاد کرده است. محدودیت‌هایی که توسط بانک مرکزی به‌کار گرفته می‌شود، اغلب استقلال سیاسی و عدم الزام به تأمین مالی دولت را

دربرمی‌گیرد. بانک‌های مرکزی مستقل نیز به‌طور قانونی با دولت‌ها و قوه مقننه (پارلمان) کشورهای خود تعامل دارند. در کشورهای صنعتی شده، در مقایسه با اقتصادهای نوظهور، ملاقات رودرو^۱ یا ملاقات در یک گروه کوچک بین رئیس بانک مرکزی و وزیر مالی، یک امر رایج است. در اقتصادهای نوظهور مقامات بلندپایه بانک مرکزی غالباً دو مرتبه در سال با هیئت دولت ملاقات می‌کنند. البته این امر در کشورهای صنعتی نیز وجود دارد. تقریباً یک‌دوم بانک‌های مرکزی در کشورهای صنعتی و دوسوم بانک‌های مرکزی در کشورهای نوظهور الزام قانونی در حوزه سیاست‌های اقتصاد، مشورت‌ها و توصیه‌ها را به دولت دارند. سایر بانک‌های مرکزی نیز در صورت صلاحدید، این حق را دارند تا توصیه‌های لازم را به دولت‌های خود ارائه دهند.^۲

درخصوص جنبه‌های عملی همکاری بین بانک‌های مرکزی و دولت، باید عنوان کرد که تمامی بانک‌های مرکزی اساساً در تبادل اطلاعات و همکاری با دولت مشارکت دارند. با وجود این تفاوت‌های قابل توجهی در نحوه این همکاری و تبادل اطلاعات وجود دارد. جدول ۱۹ اطلاعاتی را درخصوص هشت نوع ملاقات و نشست‌های مختلف بین مقام بلندپایه رسمی بانک مرکزی و دولت‌ها ارائه می‌دهد که در تعداد قابل توجهی از کشورها اعمال می‌شود. با توجه به جدول ۱۹ می‌توان به نکات ذیل اشاره کرد:^۳

۱. ملاقات بین رئیس بانک مرکزی و وزیر مالی یا مقام بلندپایه دولت در کشورهای صنعتی نسبت به بازارهای نوظهور، بیشتر انجام می‌شود. در مقابل، حضور نماینده دولت در هیئت‌مدیره بانک مرکزی، یا شرکت رئیس بانک مرکزی در جلسات کابینه یا کابینه اقتصادی^۴ که یکی از وزرای اصلی در آن حضور دارد، در کشورهای نوظهور نسبت به کشورهای صنعتی با دفعات بیشتری انجام می‌گیرد.

۲. میانگین تعداد دفعات ملاقات سالیانه به‌طور اساسی در اقتصادهای نوظهور نسبت به کشورهای صنعتی بیشتر است.

1. One-on-one

2. BIS, 2009, p. 30.

3. Moser-Boehm, 2006, p. 52.

4. Economic Cabinet

جدول ۱۹. تعداد دفعات ملاقات بانک‌های مرکزی و دولت‌ها

(درصد از ۲۴ بانک مرکزی)

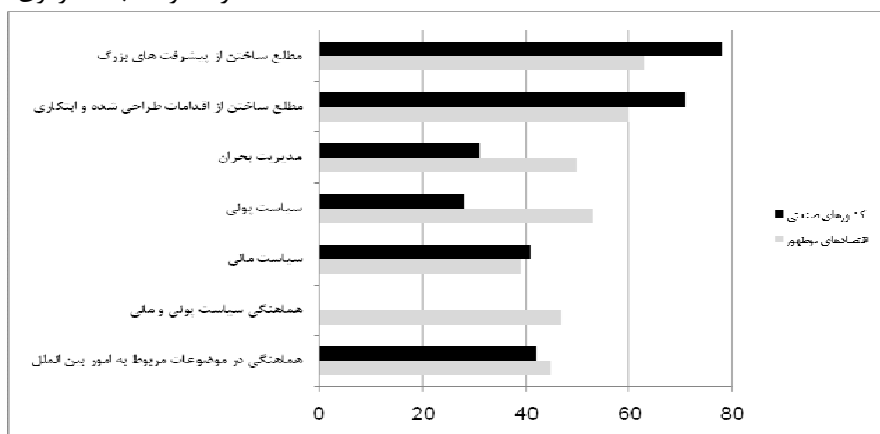
نوع ملاقات		درصدی که بانک‌های مرکزی این ملاقات‌ها را دارند		میانگین ملاقات‌های سالیانه	
		کشورهای صنعتی	اقتصادهای نوظهور	کشورهای صنعتی	اقتصادهای نوظهور
بین رئیس بانک مرکزی و وزیر مالی		۷۳	۳۱	۸	۹
بین رئیس بانک مرکزی و سایر مقامات بلندپایه رسمی دولت		۹۱	۶۲	۵	۲۱
قائم‌مقام بانک مرکزی و مقام بلندپایه رسمی دولتی		۲۷	۱۵	۹	۳۲
رؤسای ادارات بانک مرکزی و مقامات بلندپایه رسمی دولتی		۳۶	۱۵	۷	۱۲
شرکت نماینده دولت در جلسات هیئت‌مدیره بانک مرکزی		۱۸	۶۲	۱۷	۱۷
شرکت رئیس در جلسات کابینه (اقتصادی)		۹	۵۴	۱۰	۲۹
ملاقات کمیته ثبات مالی و نظارت بانک مرکزی با دولت		۱۸	۳۸	۹	۱۴
سایر ملاقات‌ها		۳۶	۲۳	۴	۳

Source: Moser-bohem, 2006, p. 48.

نمودار ۱۲ نیز هدف از برگزاری ملاقات بین مقامات بلندپایه بانک مرکزی و دولت را در کشورهای نوظهور و صنعتی به تصویر می‌کشد.

نمودار ۱۲. هدف از برگزاری ملاقات بین دولت و بانک مرکزی

(درصد از ۲۴ بانک مرکزی)



Source: Moser-bohem, 2006, p. 48.

چنانچه ملاحظه می‌شود در کشورهای صنعتی حدود ۸۰ درصد ملاقات‌ها بین دولت و بانک مرکزی، با هدف مطلع ساختن بانک مرکزی و دولت از پیشرفت‌های موجود در اقتصاد انجام می‌شود. حدود ۳۰ درصد از ملاقات‌ها جهت مدیریت بحران، کمتر از ۳۰ درصد از ملاقات‌ها در راستای سیاست پولی و بیش از ۴۰ درصد در راستای سیاست مالی است. حدود ۴۵ درصد ملاقات‌ها نیز برای هماهنگی در روش‌های مواجهه با موضوعات بین‌المللی است. در طرف مقابل در کشورهای نوظهور بیش از ۶۰ درصد از ملاقات‌ها جهت مطلع ساختن از پیشرفت‌های بزرگ، حدود ۵۰ درصد ملاقات‌ها جهت مدیریت بحران، کمتر از ۴۰ درصد ملاقات‌ها در راستای سیاست مالی و حدود ۴۵ درصد نیز جهت هماهنگی در روش مواجهه با مسائل بین‌المللی است.

وضعیت برخی بانک‌های مرکزی در ارتباط با تعامل با دولت دارای نکات مثبتی است. برای مثال ماده (۱۳۰) معاهده ماستریخ به‌صراحت عنوان می‌کند که در طراحی و تنظیم سیاست پولی، بانک مرکزی اروپا و بانک‌های مرکزی ملی در منطقه یورو نباید از دولت‌های محلی یا اعضای اتحادیه اروپا دستور بگیرند و نباید سیاست پولی از این طریق تحت تأثیر قرار گیرد. به‌طور همزمان اتحادیه اروپا نیز نیاز به تعامل بین بانک مرکزی، دولت و نهادهای دولتی را تصدیق کرده است و بانک مرکزی اروپا در همکاری با نهادهای اتحادیه اروپا رابطه نزدیکی با آنها دارد. به‌ویژه معاهده مزبور برای رئیس بانک مرکزی اروپا این حق را پیش‌بینی کرده است که در نشست‌ها و جلسات ماهیانه مجمع اتحادیه اروپا شرکت کند (بند «۲» ماده (۲۸۴) معاهده). از این طریق بانک مرکزی اروپا می‌تواند دیدگاه‌های خود را در سطح اتحادیه اروپا در مورد موضوعاتی نظیر رهنمودهای سیاست‌گذاری اقتصادی و نظارت بر سیاست مالی ارائه کند.^۱

از طرفی رابطه بین بانک‌های مرکزی و خزانه‌داری، محور اصلی بحث‌های مربوط به سیاست‌های مالی است. این رابطه در سطوح مختلف به‌کار گرفته می‌شود. پیوند سیاست پولی با سیاست‌های مالی دولت به‌طور موفقیت‌آمیزی از رویه‌های اقتصاد کلان پیروی می‌کند، اما مدیریت بدهی و حساب دولت به‌طور مستقیم با اقدامات سیاست پولی تعامل برقرار می‌کند. خزانه‌داری و بانک مرکزی بخش‌های متفاوتی از ترازنامه دولت را مدیریت می‌کنند و هر کدام مزیت‌ها و درک‌های متفاوتی از ریسک دارند. در غیاب سازوکار مناسب حکمرانی

1. Bodea, and Huemer, 2010, p. 29.

و برنامه‌ریزی، ریسک‌های مربوط به اقدامات سیاستی و آسیب‌های اقتصادی در سطح وسیعی ظاهر می‌شوند و لذا یک چارچوب مناسب جهت درک مشترک از سیاست، همکاری اجرایی و ارائه خدمت در زمینه‌های مالی، تأمین مالی و سیاست‌های پولی ضروری است. از این طریق مدیریت اوراق خزانه و ترتیبات مربوط به بانکداری دولت نیز امکان‌پذیر است.^۱

براساس این چارچوب، بانک مرکزی در گام اول باید مسئولیت عملیاتی اجرای سیاست پولی را برعهده داشته باشد. در صورتی که خزانه‌داری کیفیت پروژه‌های نقدی دولت را بهبود بخشد و بتواند تراز نقدینگی را در سطوح پایین و باثبات حفظ کند، این امر منافع روشنی برای بانک مرکزی به همراه خواهد داشت. زیرا این واقعیت را منعکس می‌کند که دولت اثرگذاری معناداری بر اوضاع پولی داخلی^۲ ندارد. تعدیل نوسانات سپرده‌های دولت نزد بانک مرکزی، محیط باثبات‌تری را برای اجرای سیاست پولی بانک‌های مرکزی فراهم می‌کند. در این راستا توسعه بازار پول جهت ایجاد ارتباط قوی بین بانک مرکزی و دولت (به‌طوری که عملکرد سیاست پولی بانک مرکزی را تحت تأثیر قرار ندهد) نیازمند سه شرط کلیدی است:^۳

۱. خزانه‌داری باید پیش‌بینی جریان وجوه نقد دولت (پیش‌بینی وصولی‌های دولت در طی سال) را به بانک مرکزی اعلام کند، به‌طوری که بانک مرکزی با اتکا به آن نقدینگی بخش بانکی را پیش‌بینی نماید.

۲. بانک مرکزی باید به‌موقع خزانه‌داری را از جریانات و تراز حساب‌های دولتی مطلع کرده و اصلاح و تطبیق سیستم حسابداری مدیریت شده توسط خزانه‌داری را تسهیل کند.

۳. ترتیبات مربوط به تبادل اطلاعات بین بانک مرکزی و خزانه‌داری باید گسترش بازار پول را تضمین کند.

بسیاری از دولت‌ها اغلب بیش از درآمد خود هزینه کرده و دچار کسری می‌شوند، در نتیجه به استقراض روی می‌آورند، اما مشخص است که مصرف اضافی امروز موجب کاهش اجباری مصرف در آینده خواهد شد. در مورد دولت این امر موجب تولید بدهی می‌شود. برخی مطالعات نشان می‌دهد افزایش درجه استقلال بانک مرکزی با افزایش بدهی بخش عمومی همراه است. همچنین رشد بزرگتر بدهی بخش عمومی (دولت)

1. Pessoa, and Williams, 2012, p. 6.

2. Domestic Monetary Condition

3. Ibid., p. 12.

یعنی شکاف زیاد بین درآمدها و هزینه‌ها، موجب انباشت بدهی در حجم بزرگتر نیز می‌شود.^۱ مطالعات تجربی کشورهای منتخب نشان می‌دهد شرایط خاص اقتصادی و سیاسی نیز در استقراض دولت از بانک مرکزی و حجم این بدهی مؤثر بوده است. تجربه کشورهایی همچون ایالات متحده آمریکا، انگلستان، فرانسه، آلمان و ... نشان می‌دهد که در دوران جنگ‌های مختلف، میزان استقراض و بدهی دولت به بانک مرکزی در سطح وسیعی افزایش یافته و بعضاً این رویه در سال‌های بعد نیز ادامه داشته است؛ اغلب این کشورها برای اجتناب از آثار مخرب استقراض، با تأکید و پافشاری بر ثبات پولی و تورم، در دوران صلح اقدام به قانونگذاری و قاعده‌سازی روابط دولت و بانک مرکزی کرده‌اند و اینجاست که نقش پارلمان در تنظیم این روابط نمایان می‌شود.^۲

از دیگر مسائلی که ممکن است به دلایل و شرایط مختلفی، استقلال بانک مرکزی را تحت تأثیر قرار دهد و یا زمینه‌های بی‌ثباتی مالی و پولی را فراهم کند، نحوه عزل و نصب رئیس بانک مرکزی است. از این‌رو فرایند عزل و نصب رئیس بانک مرکزی نیز از زاویه‌ای دیگر می‌تواند بیانگر رابطه دولت و بانک مرکزی و همچنین به‌طور ضمنی حاکمیت مالی باشد. اطلاعات مربوط به این موضوع برای کشورهای منتخب در جدول ۲۰ ارائه شده است.

جدول ۲۰. شرایط عزل و نصب رئیس بانک مرکزی

کشور	انتصاب/تأیید توسط	دوره خدمت سال	محدودیت دوره خدمت	عزل به دلیل ناکارآمدی، توسط
استرالیا	خزانه‌دار ^۳	تا ۷	قابل تمدید	-
برزیل	رئیس‌جمهور با تأیید مجلس سنا	۷	قابل تمدید	-
کانادا	هیئت‌مدیره ^۴	۷	قابل تمدید	-
شیلی	رئیس‌جمهور با موافقت قبلی مجلس سنا	۵	۲ دوره	به دلیل عدم اجرای سیاست‌های هیئت‌مدیره و اهداف بانک، توسط رئیس با موافقت قبلی مجلس سنا و سه نفر از اعضای هیئت‌مدیره

1. Heimonen and Maslowska-Jokinen, 2014, p. 10.

2. Rau, 2005, Central Bank's Relations with Government, IMF, BD, September, p. 7.

3. Treasurer

4. Board of Directors

کشور	انتصاب/تأیید توسط	دوره خدمت سال	محدودیت دوره خدمت	عزل به دلیل ناکارآمدی، توسط
کلمبیا	هیئت‌مدیره بانک مرکزی	۴	۳ دوره	-
جمهوری چک	رئیس‌جمهور	۶	۲ دوره	به دلیل ناتوانی در اجرای وظایف به مدت ۶ ماه، توسط رئیس‌جمهور به دلیل ناتوانی در دستیابی به شرایطی که برای ایفای وظیفه لازم است
بانک مرکزی اروپا	شورای سیاستگذاری بانک مرکزی در مشورت با پارلمان اروپا و هیئت حاکمه ^۱ و با تأیید دولت‌های عضو	۸	امکان تجدید یا تمدید دوره وجود ندارد	چنانچه به دلیل اجرای نادرست یا ناتوانی در ایفای وظایف باشد، دادگاه ^۲ با استناد به درخواست هیئت حاکمه یا هیئت عامل ممکن است رئیس کل را به طور اجباری بازنشسته کند
مجارستان	پارلمان با تأیید رئیس‌جمهور	۶	-	به دلیل ناتوانی در دستیابی به شرایطی که برای ایفای وظایف لازم است توسط رئیس‌جمهوری
ایسلند	پارلمان	۷	۲ دوره	براساس قانون مربوط به حقوق و وظایف کارکنان دولت
جمهوری کره	هیئت وزیران با تأیید رئیس‌جمهور	۴	۲ دوره متوالی	به دلیل ناتوانی در تحقق وظایف نهادی و براساس قانون مقامات عمومی ملی ^۳
مکزیک	رئیس‌جمهور با تأیید مجلس سنا	۶ (انتصاب در سال چهارم ریاست‌جمهوری)	قابل تمدید	به دلیل ناتوانی در عمل به موافقتنامه‌ای که توسط هیئت‌مدیره تأیید شده است، توسط هیئت‌مدیره با اکثریت آرا و با درخواست رئیس‌جمهور و دو نفر از اعضای هیئت‌مدیره
زلاندنو	هیئت‌مدیره با تأیید نخست‌وزیر	۵	۲ دوره	هیئت‌مدیره ممکن است پیشنهاد عزل دهد یا با نظر وزیر عزل شود
نروژ	دولت	۶	۲ دوره	-
پرو	دولت با تأیید کنگره	۵	قابل تمدید	-

1. Governing Council

2. Court of justice

3. National Public Officials Act

کشور	انتصاب/تأیید توسط	دوره خدمت سال	محدودیت دوره خدمت	عزل به دلیل ناکارآمدی، توسط
			صرفاً در ۲۸ جولای هر سالی که انتخابات وجود دارد	
فیلیپین	رئیس‌جمهور	۶	یک مرتبه تمدید	به دلیل عدم صلاحیت، تقلب و سوءاستفاده علیه منافع بانک مرکزی یا به دلیل ناتوانی در دستیابی به شرایطی که توسط منشور بانک تنظیم شده است برکنار شود
لهستان	رئیس‌جمهور با تأیید Sejm ^۱	۶	۲ دوره متوالی	-
آفریقای جنوبی	رئیس‌جمهور بعد از مشورت با دولت و اعضای شورای سیاستگذاری پولی ^۲ بانک	۵	قابل تمدید	-
سوئد	مجمع عمومی ^۳	۶	قابل تمدید	مجمع عمومی می‌تواند اعضای هیئت‌مدیره را با هشت رأی برکنار کند
تایلند	کابینه با تأیید پادشاه ^۴	دوره ندارد	-	-
بریتانیا	پادشاه یا ملکه ^۵	۵	قابل تمدید	-

Source: Tuladhar, 2005 p. 13.

چنانچه در جدول ۲۰ مشاهده شد، دولت در انتصاب اعضای شورای سیاستگذاری پولی در بین کشورها نقش واحدی ندارد، اما آنچه مشخص است دولت در زمینه تنفیذ انتصابات بسیار نقش دارد و از این رو برای عزل رئیس بانک مرکزی علاوه بر کارایی و عملکرد، قانونگذار قواعد دیگری را نیز اعمال می‌کند.

۱. یکی از دو نهاد پارلمانی در لهستان (مجلس عوام لهستان).

2. Board General Council

3. General Council

4. King

5. Queen

۲-۶-۳. رابطه بانک مرکزی و پارلمان

بانک‌های مرکزی به‌طور منظم از طریق ارائه گزارش یا در جریان تحقیق و تفحص توسط نمایندگان منتخب، با قوه مقننه و مقام قانونگذار ارتباط دارند. این فرایند به‌عنوان بخشی از ترتیبات پاسخگویی رسمی (قانونی) در نظر گرفته می‌شود. در کشورهای صنعتی ارائه گزارش توسط بانک مرکزی به پارلمان یا کنگره در بازه زمانی یک‌بار در سال ضروری است. در بسیاری از کشورهای نوظهور، دوره زمانی گزارش‌ها بیشتر از یک مرتبه در سال است. در راستای مواردی که پارلمان باید تصمیمات تخصصی درباره آن اتخاذ کند، بانک‌های مرکزی می‌توانند به‌طور اختیاری گزارش‌های تفصیلی‌تری نسبت به آنچه قانون تعیین کرده است ارائه کنند. همچنین گزارش‌های تفصیلی، این جایگاه و امکان را برای قوه مقننه به‌وجود می‌آورد که با بازارهای مالی و جامعه ارتباط برقرار کند.^۱

پاسخگویی و اطلاع‌رسانی بخشی از فرایند شفافیت بانک‌های مرکزی است که درباره آن در فراز پایانی این فصل بحث می‌شود. اما چنین ارتباطی موجب تحقق اهداف تعیین شده برای بانک مرکزی نیز می‌شود و ممکن است اعتبار بانک مرکزی را افزایش دهد. این فرایند از طرفی نیز نشان‌دهنده توانایی پارلمان در نظارت و رصد عملکرد بانک مرکزی است.

بانک مرکزی شاخص‌های مختلفی همچون شاخص قیمت‌ها را به‌طور سری زمانی منتشر می‌کند و می‌تواند نشان‌دهنده موفقیت یا عدم موفقیت این بانک در دستیابی به اهداف تعیین شده درخصوص هدفگذاری تورم باشد. گزارش شاخص قیمت به‌نوعی بیانگر عملکرد سیاست پولی است. همچنین مسیرهای آتی قیمت‌ها را نیز می‌تواند پیش‌بینی کند.^۲ جدول ۲۱ میزان پاسخگویی بانک مرکزی به قوه مقننه را به تصویر می‌کشد.

چنانچه از جدول مذکور ملاحظه می‌شود، در ۶ کشور از ۱۷ کشور مورد بررسی، بانک‌های مرکزی صرفاً به قوه مقننه گزارش داده و یا با قوه مذکور ملاقات دارند (۳۵ درصد از بانک‌های مرکزی منتخب). در پنج کشور، بانک‌های مرکزی صرفاً به دولت گزارش داده و یا آن را ملاقات می‌کنند (۳۰ درصد از بانک‌های مرکزی مورد مطالعه) و در ۶ کشور نیز بانک‌های مرکزی هم به دولت و هم به قوه مقننه گزارش می‌دهند (۳۵ درصد از بانک‌های مرکزی منتخب).

1. BIS, 2009, p. 26.

2. Tuladhar, 2005, p. 22.

جدول ۲۱. میزان پاسخگویی بانک مرکزی به مقام قانونگذار

کشور	ارائه گزارش بانک مرکزی به	تعداد نشست‌ها و ملاقات‌ها	تصمیمات، مشورت‌ها و خلاصه مذاکرات	
			دسترسی عموم به	با تأخیر زمانی
استرالیا	دولت	۱۱ مرتبه در سال	تصمیمات و شرح و تفسیر	یک‌روزه
برزیل	قوه مقننه	دو روز متوالی در هر ماه	خلاصه مذاکرات شامل تصمیمات و اختلاف‌نظرها بدون جزئیات	هشت‌روزه
کانادا	دولت	اعلام قبلی برنامه تغییر نرخ بهره، هشت مرتبه در سال	شامل تصمیمات، شرح و تفسیر آن از طریق درج مطالب در مطبوعات ^۱	بدون وقفه
شیلی	دولت و قوه مقننه	ماه‌هیانه	تصمیمات، شرح و تفسیر آن از طریق درج مطالب در مطبوعات	بدون وقفه
جمهوری چک	قوه مقننه	ماه‌هیانه	خلاصه مذاکرات شامل تصمیمات، مذاکرات شفاهی، دیدگاه‌ها یا شرح و تفسیر آن	هشت‌روزه
مجارستان	قوه مقننه	دو هفته یک‌بار	تصمیمات	بدون وقفه
ایسلند	دولت	بدون قاعده مشخص و بدون اعلام قبلی	تصمیمات و اختلاف‌نظرها درخصوص نرخ بهره در جراید. مذاکرات شفاهی منتشر نمی‌شود	بدون وقفه
جمهوری کره	قوه مقننه	نشست ماه‌هیانه	تصمیمات سیاستی، شرح و تفسیر آن از طریق جراید و برگزاری کنفرانس توسط رئیس و مباحث تفصیلی در بولتن ماه‌هیانه منتشر می‌شود	بدون وقفه و پس از نشست بولتن با سه ماه وقفه
مکزیک	قوه مقننه و دولت	دو مرتبه در ماه براساس برنامه قبلی	تصمیمات سیاستی، شرح و تفسیر آن از طریق درج در جراید و مطبوعات	بعد از نشست دوم در هر ماه
زلاندنو	دولت و قوه مقننه	هشت مرتبه در سال براساس برنامه قبلی	شامل تصمیمات، شرح و تفسیر آن از طریق درج در جراید و مطبوعات	-

کشور	ارائه گزارش بانک مرکزی به	تعداد نشست‌ها و ملاقات‌ها	تصمیمات، مشورت‌ها و خلاصه مذاکرات	
			دسترسی عموم به	با تأخیر زمانی
نروژ	دولت و قوه مقننه	نشست سیاست پولی هر ۶ هفته یک مرتبه اگرچه سه هفته یک‌بار ملاقات وجود دارد	تصمیمات و اختلاف‌نظرها راجع به تصمیمات مربوط به نرخ بهره از طریق مطالب جامع مطبوعاتی. مذاکرات شفاهی منتشر نمی‌شود	کنفرانس مطبوعاتی و بدون وقفه رئیس بانک مرکزی بعد از نشست هیئت‌مدیره
فیلیپین	قوه مقننه و رئیس‌جمهور	هر چهار هفته یک‌بار براساس برنامه قبلی، نشست کمیته مشورتی دو روز قبل از نشست هیئت‌مدیره جهت اعمال اصلاحات	تحلیل مطبوعاتی	تحلیل مطبوعاتی بلافاصله بعد از ۶ هفته منتشر می‌شود
لهستان	قوه مقننه	نشست ماهیانه	جایگاه اعضای مجمع در طول انتخابات در روزنامه حقوق و بازرگانی منتشر می‌شود	نتیجه انتخابات بعد از ۶ هفته، اما قبل از سه ماه
آفریقای جنوبی	دولت و قوه مقننه	نشست فصلی طی دو روز	تصمیمات، شرح و تفسیر آن	-
سوئد	قوه مقننه	نشست سیاست پولی هشت مرتبه در سال براساس اعلام برنامه قبلی	تصمیمات، شرح و تفسیر آن	تصمیمات یک‌روزه، مذاکرات شفاهی با دو هفته تأخیر
تایلند	دولت	هر ۶ هفته یک‌بار	تصمیمات، شرح و تفسیر آن	در همان روز در وب‌سایت منتشر می‌شود
انگلستان	دولت	ماهیانه	تصمیمات، شرح و تفسیر آن	تصمیمات بلافاصله از طریق خدمات مخابراتی و مطبوعات اعلام می‌شود. مذاکرات شفاهی با دو هفته تأخیر

Source: Tuladhar, 2005, p. 23.

با لحاظ تمامی موارد ذکر شده در جدول ۲۱، چنانچه مقامات بانک مرکزی بتوانند اهداف سیاست پولی را با توجه به اختیارات موجود انتخاب و اجرا کنند، بدون اثرپذیری از

مدیران اجرایی (دولت) و قانونگذار، استقلال این بانک در سطح شایسته‌ای تأمین می‌شود. منظور از اثرپذیری، محدودیت‌های اقتصادی و سیاسی است که از طریق قانون یا نهادهای دولتی برای بانک مرکزی تعیین و تحمیل می‌شود. روابط بین بانک مرکزی و دولت و همچنین بین بانک مرکزی و قانونگذار عمدتاً شاخص‌های استقلال سیاسی بانک مرکزی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. نقش دولت در انتصاب و عزل رئیس بانک مرکزی، سهم مقامات دولتی در هیئت‌مدیره این بانک، طول دوره خدمت رئیس و اعضای هیئت‌مدیره، نقش دولت در تأیید تصمیمات سیاست پولی (شورای پول و اعتبار) و نقش نهادهای دولتی در بازرسی و نظارت بر عملیات از جمله مواردی است که می‌تواند در شاخص‌های استقلال سیاسی بانک مرکزی اثر بگذارد. قانونگذار نیز از طریق ایجاد مسئولیت برای بانک مرکزی در قوانین، درخواست تحقیق و تفحص از عملکرد و الزام این بانک به ارائه گزارش‌های تخصصی در حوزه سیاست پولی، می‌تواند کیفیت عملکرد بانک مرکزی را تحت تأثیر قرار دهد.^۱

همچنین در برخی کشورها پارلمان‌های مربوطه، درخصوص نحوه مدیریت نظام‌های پرداخت و مدیریت استقراض دولت اقدام به قانونگذاری کرده‌اند. برای مثال در فرانسه در دوره‌های جنگ و بعد از آن، این اقدام انجام گرفته است. همچنین در برخی موارد استقلال بانک مرکزی به قوانین گره خورده است که این بانک را به تمرکز بر ثبات قیمت‌ها مقید می‌کند. برای مثال می‌توان به قانون بانک مرکزی انگلستان اشاره کرد. پارلمان می‌تواند قدرت مقرراتگذاری و قاعده‌گذاری را در مواردی به بانک مرکزی تفویض کند. این امر از طریق تصویب قانون در پارلمان امکان‌پذیر است و پاسخگویی دموکراتیک بانک مرکزی را نیز فراهم می‌کند. بدیهی است که پاسخگویی چیزی فراتر از توضیح و افشای سیاست‌ها توسط بانک مرکزی به پارلمان است.^۲

ازسویی حق دسترسی به اطلاعات نیز باید از طریق همان قوانین یا قوانین دیگر به رسمیت شناخته شود. زیرا دسترسی به اطلاعات برای پارلمان در انجام وظایف این نهاد مهم و ضروری است. برای این منظور شاخص‌ها و استانداردهای معین و مشخص باید تعیین و تصریح شوند. در این راستا پارلمان از طریق تصویب قوانینی که مبتنی بر اطلاعات درست مصوب می‌شود، علائم خاصی را برای نهادهای رسمی دولتی (یا بانک

1. Duff, 2014, p. 200.

2. Cargil and O'Driscoll, 2012.

مرکزی) ارسال می‌کند و نهادهای مزبور نیز با استفاده از این علائم در قالب قانون، تذکر، سؤال یا استیضاح در راستای بهبود عملکرد گام برمی‌دارند. همچنین پارلمان در نظارت بر دسترسی عموم جامعه به اطلاعات عملکردی (برای مثال عملکرد بانک مرکزی) نیز نقش ویژه‌ای ایفا می‌کند. زیرا بخشی از اطلاعات از طریق ارتباط پارلمان با بدنه جامعه منعکس می‌شود و باید دسترسی جامعه به اطلاعات ضروری تسهیل شود.^۱

۷-۳. منابع مالی و مدیریت آن در بانک‌های مرکزی

بانک‌های مرکزی برای اداره و مدیریت سازمان خود به پول نیاز دارند و از طرفی مدیریت سیاست پولی نیز ظرفیت‌های مربوط به خود را می‌طلبد. این بانک‌ها در بازار بین‌بانکی عملیات انجام می‌دهند و نقش آخرین وام‌دهنده را نیز ایفا می‌کنند. تمامی عملیات از طریق ترازنامه رسمی بانک مرکزی مدیریت می‌شود.

ترکیب دارایی‌ها و بدهی‌های بانک‌های مرکزی به‌طور معناداری متفاوت است. بسیاری از بانک‌های مزبور سهم عمده‌ای از دارایی‌های خود را در قالب انواع مشخصی از پول‌های خارجی (ارز) نگهداری می‌کنند. برخی از تعهدات و بدهی‌های بانک مرکزی به‌عنوان مبنای عرضه پول مورد قبول عموم است و بنابراین برای نگهداری آن تمایلاتی وجود دارد (به‌رغم اینکه هیچ بهره و منفعتی از آن حاصل نمی‌شود).^۲

برای مثال منابع مالی بانک مرکزی اروپا عمدتاً از وجوه تحت مالکیت بانک (سرمایه و ذخایر عمومی)، دارایی‌های خارجی و مطالبات این بانک از بانک‌های مرکزی ملی بابت اسکناس‌های یورو، تشکیل می‌شود. با توجه به ساختار ترازنامه بانک مرکزی اروپا که حجم زیادی از ارز در سمت دارایی‌های بانک قرار دارد، دارایی‌های مالی این بانک عمدتاً از تغییرات نرخ ارز و نرخ بهره متأثر می‌شود. از این‌رو مدیریت ذخایر ارزی برای این بانک بسیار حائز اهمیت است. هدف از مدیریت ذخایر ارزی بانک مرکزی اروپا این است که در هر لحظه از زمان حجم ذخایر ارزی نقد این بانک، جهت مداخله در بازار ارز کافی و تضمین شده باشد. از این‌رو، نقدینگی و امنیت، از الزامات اصلی سرمایه‌گذاری ذخایر خارجی به‌شمار می‌روند.

1. Mendel, 2005, pp. 2, 91.

2. BIS, 2009, p. 29.

از طرفی مدیریت حساب سرمایه نیز بسیار اهمیت دارد و باید از طریق همکاری نزدیک با دولت، مدیریت شود. در این باره طراحی یک چارچوب همکاری مناسب بین بانک مرکزی و دولت و سایر نهادهای مرتبط برای مدیریت حساب سرمایه و دستیابی به پیامدهای دلخواه و مطلوب ضروری است. برای مثال بانک مرکزی اکوادور در مقابله با شوک‌های خارجی چارچوب سیاستی خاصی را برای مدیریت حساب سرمایه طراحی کرده و بانک مرکزی اروپا نیز سازوکار خاصی را برای مدیریت حساب سرمایه بین اعضا و اعضا با سایر بانک‌های مرکزی تبیین نموده است.^۱

با توجه به محدودیت منابع در بانک‌های مرکزی، اطمینان از مدیریت مؤثر منابع ضروری است. برای این منظور بسیاری از بانک‌های مرکزی، سازوکارهایی را به شرح ذیل مورد استفاده قرار می‌دهند:^۲

۱. سیاستگذاری شفاف اهدافی که بر سایر ملاحظات اولویت دارند.
۲. تفکیک پاسخگویی بانک مرکزی در حوزه مدیریت منابع مالی از پاسخگویی این بانک در حوزه سیاستی.

۳. طراحی و تنظیم فرایند و ایجاد اجماع در خصوص بهره‌برداری مناسب از منابع مالی.
۴. تصریح ترتیبات مربوط به نحوه مصرف درآمدهای مازاد و جبران کسری‌هایی که در حوزه منابع مالی ایجاد می‌شود.

۵. تبیین و تعیین میزان سرمایه لازم برای نگهداری.
در بین بانک‌های مرکزی، میزان نگهداری سرمایه متفاوت است. در بانک‌های مرکزی کوچک، نرخ‌های سرمایه نقدی بین ۳۰ تا ۵۰ درصد از کل ترازنامه بانک‌های مزبور، متفاوت است که این تفاوت با اقدامات مربوط به مواجهه با ریسک^۳ و تقسیم درآمد^۴ رابطه دارد.
بانک‌های مرکزی از سرمایه به‌عنوان ضربه‌گیر در مقابل تغییرات درآمد خالص و مقابله با زیان‌های اعتباری (نظیر تأمین نقدینگی اضطراری که بازپرداخت نیز نمی‌شود) استفاده می‌کنند.

به‌طور معمول بانک‌های مرکزی که در ترازنامه خود ذخایر ارزی نگهداری می‌کنند،

1. International Labor Organization (ILO), 2014, p. 15.

2. BIS, 2009, p. 32.

3. Risk Exposures

4. Revenue

حجم بزرگتری از سرمایه را دارا هستند. از آنجایی که میزان سرمایه تعیین شده برای بانک‌های مرکزی براساس قوانین و مقررات یا قانون بانک مرکزی، با تغییرات مربوط به قواعد و اصول حسابداری تعدیل نیافته و تغییری نمی‌کند، این امر ریسک وجود حساب سرمایه منفی را افزایش می‌دهد.

یکی از فعالیت‌هایی که بانک مرکزی برای مدیریت منابع مالی انجام می‌دهد، تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌هاست. این امر به بانک‌های مرکزی این امکان را می‌دهد تا نقدینگی ارزی لازم را در حوزه عملیاتی خود، برای بانک‌های تجاری فراهم کنند. این عملیات در حوزه نظام پولی بین‌الملل^۱ و توسط بسیاری از بانک‌های مرکزی نظیر فدرال رزرو در جریان بحران مالی و بانک مرکزی جمهوری چین جهت کمک به بین‌المللی شدن رن‌مین‌بی (واحد پولی چین) مورد استفاده قرار گرفته است.^۲

در راستای مدیریت مؤثر منابع مالی، بانک‌های مرکزی باید برنامه‌های مربوط به عملیات تجاری را به‌طور مستمر و با سرعت طراحی کنند تا اجرای دائمی برنامه‌ها را تضمین کرده و در برابر ریسک‌های زیان‌آور مربوط به شکست‌های تجاری، محدودیت ایجاد نماید.^۳

۸-۳. پاسخگویی و شفافیت در بانک‌های مرکزی

بانک‌های مرکزی جهت ایفای نقش سیاست پولی، در اقتصادهای پیشرفته نقش مهمی ایفا می‌کنند. به‌علاوه بسیاری از بانک‌های مرکزی درخصوص نظارت بر مؤسسات مالی خصوصی در حوزه قلمرو خود پاسخگو هستند. همچنین بانک‌های مزبور در تنظیم استانداردهای مقررات‌گذاری جهانی توسط کمیته بال نقش مهمی برعهده دارند.

بانک‌های مرکزی برای ایفای مؤثر وظایف خود، باید از اعتبار کافی برخوردار باشند و به عوامل بازار و جامعه نیز اطمینان داشته باشند. هیئت‌مدیره بانک به‌عنوان یک نهاد بر این واقعیت اجماع دارند که بهترین راه کسب اعتبار برای بانک‌های مرکزی، استقلال از آثار سیاسی و شفافیت در اقدامات انجام گرفته است.

شفافیت بانک مرکزی موضوعات وسیعی را دربرمی‌گیرد که شامل شفافیت در

1. International Monetary System (IMS)

2. Destais, 2014, p. 1.

3. Basel Committee on Banking Supervision, 2011, p. 17.

زمینه الگوهای اقتصادی و اثربخشی ابزارهای سیاست پولی است. در این مطالعه هدف از شفافیت، شفافیت درخصوص روش‌های اتخاذ تصمیم و منطق این تصمیمات است. از طرفی، استقلال از دخالت‌های سیاسی در تصمیم‌گیری‌های روزانه، قرینه‌ای مهم به نام چارچوب پاسخگویی دمکراتیک ایجاد می‌کند. در این زمینه بانک مرکزی تفاوتی با سایر اجزای بخش عمومی ندارد. پاسخگویی بانک مرکزی، از مقام بلندپایه بانک در مقابل عزل شدن‌های با شتاب و سایر فشارهای موجود در حوزه تصمیم‌گیری محافظت می‌کند؛ لذا این امر یک ضرورت به‌شمار می‌رود.^۱

پاسخگویی به مفهوم پاسخگو بودن در مقابل برخی اشخاص درخصوص برخی مسائل بوده و به‌نوعی مسئولیت‌پذیری نیز معنا می‌دهد، اما شفافیت به مفهوم زبان یا استدلال و مطلب قابل فهم است. در این راستا پارلمان باید استقلال بانک مرکزی را تأمین کرده و نحوه و چگونگی پاسخگویی آن را نیز براساس مقرراتگذاری تعیین کند. از طرفی جامعه باید با دریافت تمامی اطلاعات انتظارات را مهار کرده و تغییرات را به‌طور مؤثری مدیریت کند (شفافیت). در این راستا سؤالات ذیل مطرح می‌شود:^۲

۱. آیا مشروح مذاکرات بانک مرکزی منتشر می‌شود؟
 ۲. آیا تغییرات سیاستگذاری پولی در جراید و مطبوعات درج می‌شود؟
 ۳. آیا رأی‌گیری اعضای ارکان مختلف بانک مرکزی منتشر می‌شود؟
 ۴. آیا گزارش‌های بانک مرکزی آینده‌نگرند؟
 ۵. آیا الگوهای پیش‌بینی افشا می‌شوند؟
- عناصر پاسخگویی نیز از طریق سؤالات ذیل مشخص می‌شود:
۱. آیا قواعد بازی شفاف است؟ یعنی آیا اهداف تعیین شده برای بانک مرکزی به‌طور دقیق مشخص است؟
 ۲. آیا جامعه مذاکرات شفاهی پارلمان را درخصوص بانک مرکزی و به‌شرح موارد ذیل استماع می‌کند؟

۱-۲. آیا اهداف تعیین شده برای بانک مرکزی محقق شده است؟

۲-۲. دلایل عدم تحقق اهداف تعیین شده (در صورت عدم تحقق) چیست؟

1. Transparency International, 2012, p. 2.

2. Brizova, 2014, pp. 21-22, 24-25.

۲-۳. گام‌های آتی جهت اصلاح انحرافات چیست؟

۳. آیا سازوکارهای دیگری نظیر اسناد تفصیلی وجود دارد؟

۴. آیا شرایط حقوقی برای مواقع اشتباه و خطا تعیین شده است؟

شایان ذکر است اقدامات و تصمیمات مختلف بانک مرکزی درخصوص سایر قوا، نیازمند پاسخگویی و شفافیت دائمی در قالب یک چارچوب نظارتی و مقرراتی است. در این زمینه استفاده از بازرسان بیرونی باید به‌عنوان ابزاری جهت بررسی‌های آتی و پاسخگویی بیشتر عمل کرده و در فرایند مقرراتگذاری وارد شود. تفویض قدرت نظارت توسط بانک مرکزی، طی سال‌های اخیر مثال بارزی از استفاده برای تخصص بازرسان بیرونی است.^۱

«فیشر و دبی»^۲ عنوان کرده‌اند که پاسخگویی عنصر حیاتی برای تقویت عملکرد بانک مرکزی است؛ زیرا اولاً بانک‌های مرکزی باید در قبال اقدامات خود پاسخگو باشند و ثانیاً «مکتب استقلال»، (فیشر و دبی آن را به‌عنوان انتصاب بانکداران مرکزی مستقل توصیف می‌کنند) باید بر مهار تورم تأکید کند. از طرفی شفافیت، ابزارهایی را برای پاسخگویی و ارزیابی حکمرانی در بانک‌های مرکزی فراهم می‌کند که نتیجه آن استقلال بانک مرکزی و انعطاف‌پذیری نرخ ارز است.^۳

درمجموع می‌توان گفت که چنانچه استقلال بانک‌های مرکزی در سطح بالایی باشد، سازوکارهای پاسخگویی نیز تقویت می‌شود. در طراحی سازوکارهای مناسب برای پاسخگویی، چالش‌هایی وجود دارد که مهمترین آنها عبارتند از:^۴

۱. شفافیت، داشتن قابلیت اندازه‌گیری و متناقض نبودن سیاستگذاری و تخصیص منابع دشوار است.

۲. نتایج و پیامدهای اجرای سیاست‌ها از عوامل بیرونی متأثر می‌شوند.

با توجه به پیچیدگی‌های فوق، اغلب کشورها بر سازوکارهای پاسخگویی کمتر تأکید دارند و مبنای آنها عمدتاً بر التزام تصمیم‌گیران به داشتن شفافیت در اقدامات و تصمیم‌گیری‌هاست. حرکت به سمت داشتن شفافیت بیشتر، بخشی از تغییرات وسیع در

1. Ojo and Ayadi, 2013, pp. 6, 8.

2. Fischer and Debelle

3. Arora and et al., 2012, pp. 5, 7.

4. BIS, 2009, p. 38.

حکمرانی بخش عمومی بوده و براساس قانون در بسیاری از موارد جزئی یا کلی، بانک مرکزی را نیز شامل می‌شود. همچنین شفافیت به مفهوم مقاومت در مقابل فشارهای پنهانی است که ممکن است از هر منبعی بر بانک مرکزی اعمال شود.

به‌طور کلی اصولی وجود دارد که نشان می‌دهد بانک مرکزی در قبال اقدامات خود پاسخگو است. به این مفهوم که جامعه در جریان کارهای بانک مرکزی قرار می‌گیرد. هر میزان که استقلال بانک مرکزی بیشتر باشد، این بانک در قبال دستیابی به اهداف تصریح شده در منشور، پاسخگویی بیشتری خواهد داشت. از طرفی برای افزایش شفافیت، بانک مرکزی می‌تواند ارتباطات خود را در چهار سطح تقویت کند:^۱

۱. ارتباط با دولت برای هماهنگی سیاست‌ها درخصوص فعالیت‌هایی که دو طرف در آن ذی‌نفع‌اند.

۲. ارتباط با مقام قانونگذار (برای مثال رئیس فدرال رزرو در ایالات متحده، قبل از اعضای کنگره سوگند یاد می‌کند. در استرالیا نیز رئیس رزرو بانک، قبل از پارلمان سوگند یاد می‌کند).

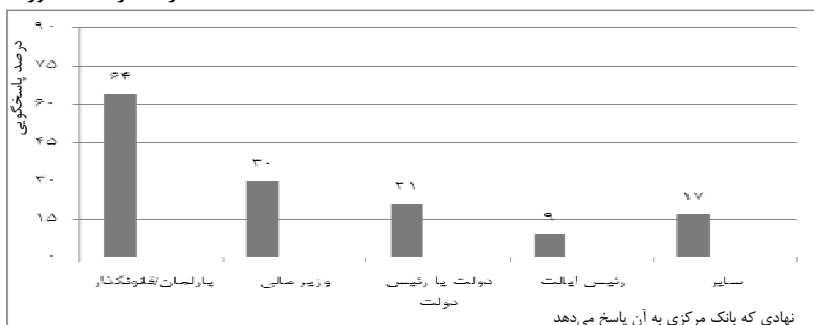
۳. ارتباط با بخش مالی.

۴. ارتباط با جامعه (برای مثال از طریق سخنرانی‌های منظم برای عموم، مقالات فصلی و گزارش‌های سالیانه) (نظیر رزرو بانک استرالیا).

مثالی از ساختار حقوقی پاسخگویی بانک‌های مرکزی را در نمودار ۱۳ بهتر می‌توان توضیح داد. همان‌طور که نمودار ۱۳ نشان می‌دهد، ۶۴ درصد از ۴۷ کشور (۳۰ بانک مرکزی) به پارلمان یا قوه مقننه پاسخگو هستند. ۳۰ درصد از ۴۷ کشور (۱۴ بانک مرکزی) به وزیر مالی و ۲۱ درصد از ۴۷ کشور (۱۰ بانک مرکزی) به دولت یا رئیس دولت پاسخگو هستند.

نمودار ۱۳. ساختار حقوقی پاسخگویی

(درصد از ۴۷ کشور)



Source: BIS, 2009, p. 140.

در برخی بانک‌ها نظیر بانک مرکزی اروپا، شفافیت و پاسخگویی براساس مذاکرات کمیته امور پولی و اقتصادی در پارلمان اروپا تعیین می‌شود. این امر در نتیجه مذاکرات اتحادیه اروپا و رئیس بانک مرکزی اروپا پیرامون مسائل مالی و از طریق اتخاذ نظارت احتیاطی کلان^۱ در منطقه یورو تحقق یافته است. نظارت احتیاطی کلان پس از ظهور بحران سال ۲۰۰۸ در بازارهای مالی، با اتخاذ اقدامات عینی و محسوس موجب تقویت شفافیت، بهبود سنجش ابزارهای مالی، تقویت نقش بازارها در اندازه‌های مختلف و بهبود مدیریت ریسک در بانک‌ها شده است (برای مثال از طریق اصلاح قواعد مربوط به کفایت سرمایه).^۲

۳-۹. جمع‌بندی

در این فصل نقش و اهداف چارچوب سیاستگذاری و شرایط حقوقی، نقش و ساختار تصمیم‌گیری ارتباط بانک‌های مرکزی با دولت و مقام قانونگذار، منابع مالی و مدیریت آن، پاسخگویی و شفافیت در بانک‌های مرکزی پیشرفته بررسی شد. به‌نظر می‌رسد تصریح دقیق اهداف، نحوه و شرایط عزل و نصب رئیس بانک مرکزی، حکمرانی داخلی، مدیریت ریسک، شفافیت عملکرد و پاسخگو بودن ارکان مختلف بانک مرکزی از مهمترین مؤلفه‌های بانک‌های مرکزی پیشرفته است که می‌تواند درس‌های خوبی را برای کشورهای نظیر ایران به همراه داشته باشد.

1. Macro-prudential Supervision

2. Eijffinger, 2009, p. 9.

فصل چهارم - بررسی تجربه قانونی کشورهای موفق در حوزه بانکداری مرکزی

۴-۱. مقدمه

در این فصل تجربه کشورهایی که بانک‌های مرکزی آنها دارای عملکرد موفقیت‌آمیزی بوده‌اند، بررسی می‌شود. به این منظور تلاش می‌شود در ابتدا و تا حد امکان تجربه کشورهایی که دارای ساختار اقتصادی مشابهی با ایران هستند، تجزیه و تحلیل شده و سپس سایر کشورهای موفق مورد بررسی قرار می‌گیرند. در خاتمه نیز جمع‌بندی لازم ارائه می‌شود.

۴-۲. تجربه‌های موفق بانکداری مرکزی در کشورهایی که ساختاری مشابه با

اقتصاد ایران دارند

عمده کشورهایی که از لحاظ ساختار اقتصادی شبیه ایران هستند، شامل کشورهای نفتی حوزه خلیج همیشه فارس است که بانک‌های مرکزی پیشرفته‌ای نیز ندارند، اما قوانین بانک مرکزی آنها جالب توجه است و بررسی آنها درس‌های خوبی برای ایران به همراه دارد. همچنین برخی کشورهای اروپایی نیز وجود دارند که همانند ایران، اقتصادشان از درآمدهای نفت و گاز متأثر می‌شود و بانک‌های مرکزی پیشرفته‌ای نیز دارند و توجه به تجربه آنها نیز آموزنده است. با توجه به موارد فوق قوانین بانک‌های مرکزی کشورهای مشابه به‌ترتیب ذیل بررسی خواهد شد.

۱. روسیه،

۲. ونزوئلا،

۳. نروژ،

۴. امارات متحده عربی،

۵. قطر،

۶. عربستان سعودی.

۱-۲-۴. بانک مرکزی روسیه^۱

قانون بانک مرکزی روسیه برای آخرین بار در سال ۲۰۱۴ اصلاح و مورد بازنگری قرار گرفته است.^۲ مالکیت بانک مرکزی روسیه متعلق به کل جامعه روسیه است.^۳

۱-۲-۴-۱. اهداف بانک مرکزی روسیه

براساس ماده (۳) قانون بانک مرکزی روسیه، اهداف این بانک به شرح ذیل است:

- الف) حفظ ارزش روبل و تضمین ثبات آن،
- ب) گسترش و تقویت شبکه بانکی فدراسیون روسیه،
- ج) تضمین ثبات و توسعه نظام پرداخت ملی،
- د) کسب سود توسط بانک مرکزی روسیه نباید به عنوان اهداف در نظر گرفته شود.

۱-۲-۴-۲. وظایف بانک مرکزی روسیه

در شرایط کنونی بانک روسیه وظایف زیر را ایفا می‌کند:

- الف) طراحی و اجرای سیاست پولی واحد با جزئیات دقیق در همکاری با دولت فدراسیون روسیه،
- ب) انتشار پول نقد و مدیریت گردش وجوه به طور انحصاری،
- ج) آخرین وام‌دهنده به مؤسسات اعتباری و سازماندهی نظام تأمین مالی مجدد،
- د) تنظیم قواعدی جهت اثرگذاری بر تسویه حساب‌ها در فدراسیون روسیه،
- هـ) پایش^۴ و نظارت نظام پرداخت ملی،
- و) تنظیم قواعد و مقررات در زمینه فعالیت‌های بانکی،
- ز) مدیریت حساب‌های بودجه‌ای فدراسیون روسیه در تمامی سطوح،
- ح) مدیریت ذخایر بین‌المللی بانک روسیه،

۱. مطالب ذیل این سرفصل برگرفته از منبع ذیل است:

Russian Federation Federal Law (2010), On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russian), No. 245-FZ, September 30.

2. Khan, 2017, p. 18.

3. Federal Ownership

4. Oversight

ط) ثبت و صدور مجوز برای مؤسسات اعتباری، جهت انجام فعالیت بانکی و تصمیم‌گیری در زمینه تعلیق^۱ و لغو مجوز^۲ آنها،

ی) نظارت بر فعالیتهای مؤسسات اعتباری و غیراعتباری و گروه‌های بانکی،

ک) انتشار اوراق بهادار توسط مؤسسات اعتباری براساس قانون فدرال و نظارت بر آن،

ل) مقررات ارزی و کنترل‌های ارزی طبق قوانین فدراسیون روسیه،

م) معرفی رویه‌هایی برای تسویه حساب‌های مؤثر با سازمان‌های بین‌المللی، دولت‌های خارجی، اشخاص حقوقی و خصوصی،

ن) تعیین نرخ برابری ارزهای مختلف در مقابل روبل روسیه،

س) پیش‌بینی درخصوص تراز پرداخت‌های فدراسیون روسیه و سازماندهی تراز پرداخت‌های تلفیقی این کشور،

ع) معرفی رویه‌هایی برای تسعیر پول ملی^۳ توسط صرافی‌ها جهت سازماندهی اقدامات مربوط به خرید و فروش ارز و تعلیق و لغو مجوز صرافی‌ها،

ف) تخصیص وجوه مربوط به صندوق بین‌المللی پول و انجام اقدامات و مبادلات تصریح شده در مفاد موافقتنامه‌های صندوق بین‌المللی پول.

۳-۱-۲-۴. پاسخگویی بانک مرکزی روسیه

طبق ماده (۵) قانون بانک مرکزی روسیه، بانک روسیه باید به مجلس دومای ملی^۴ در فدراسیون روسیه پاسخگو باشد.

مجلس دومای روسیه عزل و نصب رئیس بانک مرکزی این کشور را به پیشنهاد رئیس‌جمهور فدراسیون روسیه برعهده دارد.

عزل و نصب هیئت‌مدیره بانک مرکزی روسیه نیز به پیشنهاد رئیس این بانک و موافقتنامه رئیس‌جمهور فدراسیون روسیه، توسط مجلس دوما انجام می‌گیرد. همچنین رصد و پایش داخلی بانک مرکزی روسیه، توسط بازرسان ارشد بانک روسیه انجام می‌شود که به‌طور مستقیم به رئیس بانک مرکزی پاسخگو هستند (ماده (۹۵) قانون بانک مرکزی روسیه).

1. Suspend

2. Revoke

3. Currency Exchange

4. State Duma of Federal Assembly

۴-۲-۱-۴. مسئولیت‌پذیری

طبق بند «۷» ماده (۲۰) قانون بانک مرکزی روسیه، رئیس بانک مرکزی در قبال تمامی فعالیت‌ها و اقدامات بانک مرکزی مسئولیت کامل دارد. مسئولیت‌پذیری یعنی اینکه اعضای هیئت‌مدیره، مدیران و کارکنان بانک مرکزی براساس قانون درخصوص وظایف مشخصی مسئولیت یابند و حتی پس از تغییر پست سازمانی نیز پاسخگوی عواقب ناشی از مسئولیت‌های واگذار شده باشند.^۱

۴-۲-۱-۵. ارتباط با دولت

در راستای تحقق وظایفی که برای بانک مرکزی روسیه تعیین شده است، این بانک باید در تنظیم سیاست اقتصادی با دولت فدراسیون روسیه مشارکت داشته باشد (ماده (۲۱) قانون بانک مرکزی روسیه).

رئیس بانک مرکزی روسیه یا یکی از معاونان وی باید در نشست‌های دولت فدراسیون روسیه شرکت کند. همچنین ممکن است یکی از آنها (رئیس یا یک فرد از معاونان وی) در جلسات بحث مربوط به پیش‌نویس قوانین حوزه‌های اقتصادی، مالی، اعتباری و سیاست‌های بانکی مشارکت داشته باشد (ماده (۲۱) قانون بانک مرکزی).

وزیر مالی و وزیر توسعه اقتصادی فدراسیون روسیه یا یکی از نمایندگان آنها (هرکدام یک نماینده) باید در نشست‌های هیئت‌مدیره بانک مرکزی روسیه و با حق رأی مشورتی شرکت کنند (این بخش در سال ۲۰۰۸ و براساس قانون شماره 176-FZ به ماده (۲۱) قانون بانک مرکزی روسیه اضافه شده است).

طبق ماده (۲۱) قانون، بانک مرکزی روسیه و دولت فدراسیون روسیه باید یکدیگر را از برنامه‌های عملیاتی خود که از اهمیت ملی برخوردار است مطلع سازند، سیاست‌هایشان را هماهنگ کنند و شوراهای^۲ معینی تشکیل دهند.

طبق ماده مزبور، بانک مرکزی روسیه باید در زمینه برنامه زمانبندی^۳ انتشار اوراق

1. A Duty or Obligation to Satisfactorily Perform or Complete a Task (Assigned by Someone, or Created by One's Own Promise or Circumstances) that One Must Fulfill, and which has a Consequent Penalty for Failure: Read more: <http://www.businessdictionary.com/definition/responsibility.html#ixzz3iCDBLCeW>

2. Consultations

3. Schedule

بهادار دولتی، پرداخت بدهی دولت فدراسیون روسیه با ملاحظه آثار آن بر نظام بانکی و در نظر گرفتن اولویت‌های سیاست پولی - مالی واحد^۱ به وزیر مالی مشورت ارائه دهد. براساس ماده (۲۲) قانون مزبور، بانک مرکزی روسیه نباید در تأمین مالی کسری بودجه فدرال به دولت فدراسیون روسیه تسهیلات ارائه دهد و همچنین نباید خریدار اولیه اوراق بهادار دولتی باشد، مگر اینکه در قانون بودجه فدرال تصریح شود.^۲ مطابق این ماده منابع مربوط به بودجه فدرال و دارایی‌های مربوط به وجوه فرابودجه‌ای^۳ باید توسط بانک مرکزی روسیه نگهداری شود، مگر اینکه قانون فدرال حکم دیگری را تصریح کرده باشد.

نکته مهمی که در ماده (۲۳) عنوان شده، این است که بانک مرکزی روسیه نباید هزینه یا حق کمیسیون بابت انجام اموری نظیر موارد ذیل، دریافت کند:

۱. عملیات اجرایی مربوط به وجوه بودجه فدرال،
 ۲. عملیات ناشی از نگهداری وجوه فرابودجه‌ای دولت،
 ۳. عملیات مربوط به وجوه بودجه‌ای نهادها و دستگاه‌های فدراسیون روسیه،
 ۴. خدمات مربوط به بدهی دولت فدراسیون روسیه،
 ۵. عملیات مربوط به ذخایر بین‌المللی.
- اختیار بانک مرکزی روسیه درخصوص ارائه خدمات در زمینه بدهی دولت باید توسط قوانین فدرال تأیید شود.

۶-۱-۲-۴. شفافیت در بانک مرکزی روسیه

در زمینه شفافیت، می‌توان موارد ذیل را از قانون بانک مرکزی روسیه برشمرد:

الف) دوره گزارش سالیانه بانک مرکزی باید شامل ۱ ژانویه تا ۳۱ دسامبر هر سال باشد (ماده (۲۴) قانون بانک مرکزی روسیه)،

ب) طبق ماده (۲۵)، بانک مرکزی روسیه باید هر سال گزارش سالیانه خود را قبل از ۱۵ می به مجلس ملی دوما ارائه دهد. گزارش مذکور باید شامل موارد ذیل باشد:

1. Priorities of the Single State Monetary Policy
2. Stipulated
3. Extra-budgetary

— گزارش درخصوص اقدامات بانک مرکزی روسیه شامل فهرست برآوردها و سنجش‌های بانک مرکزی جهت اجرای سیاست پولی ملی واحد و تحلیل وضعیت پارامترهای اصلی سیاست مزبور،

— تحلیل وضعیت اقتصادی روسیه شامل تحلیل‌های گردش پول ملی و وضعیت اعتبار، وضعیت نظام بانکی و نرخ ارز و وضعیت تراز پرداخت‌های فدراسیون روسیه.

ج) گزارش‌های مالی سالیانه بانک مرکزی روسیه،

د) گزارش بازرسان و حساب‌رسان درخصوص وضعیت مالی بانک مرکزی روسیه،

ه) گزارش نهاد بازرسی^۱ فدراسیون روسیه درخصوص نتایج بازرسی و حسابرسی از حساب‌های بانک مرکزی روسیه و اقداماتی که توسط قانون محرمانه ملی فدراسیون روسیه^۲ پوشش داده می‌شود.

و) در این راستا گزارش مالی سالیانه بانک مرکزی روسیه باید شامل موارد ذیل باشد:

— ترازنامه و حساب سود و زیان شامل گزارش‌دهی درخصوص چرایی و توجیه وجود و تشکیل سود و تخصیص آن،

— گزارش درخصوص نحوه ایجاد و مصرف ذخایر و وجوه بانک مرکزی روسیه،

— ارائه گزارش مدیریت بانک مرکزی در زمینه معاملات اوراق بهادار و به‌کارگیری

سرمایه نهادهایی که در تملک بانک مرکزی روسیه است،

— گزارش در زمینه مخارجی که برای نگهداری و حفظ نیروهای بانک مرکزی

روسیه صرف می‌شود،

— گزارش درخصوص بودجه سرمایه‌ای و هزینه‌های عمرانی،

— گزارش در زمینه حجم معاملاتی که توسط بانک مرکزی روسیه، بورس اوراق

بهادار یا سایر نهادهای تجاری فعال در بازار اوراق بهادار انجام می‌گیرد.

ز) دومای ملی باید گزارش سالیانه بانک مرکزی روسیه را برای ارزیابی و ملاحظه

به رئیس فدراسیون و همچنین دولت فدراسیون روسیه ارائه کند.

دومای ملی باید قبل از ۱ جولای گزارش بانک مرکزی روسیه را مورد ملاحظه قرار

دهد و نباید انتشار آن تا بعد از ۱۵ جولای به تأخیر بیفتد.

1. Audit Chamber

2. Russian Federation State Secrets Law

بانک مرکزی روسیه باید به‌طور ماهیانه ترازنامه، اطلاعات گردش پول ملی (شامل پویایی‌ها و ساختار عرضه پول) را منتشر کرده و اطلاعات را به سطح فعالیت‌های بانک مرکزی نیز گسترش دهد.

براساس ماده (۲۶) مکرر مصوب سال ۲۰۰۸، بانک مرکزی روسیه باید اطلاعات مربوط به مبادلات انجام گرفته در بورس اوراق بهادار یا سایر نهادهای تجاری را افشا کند و نحوه افشای اطلاعات و زمانبندی مربوط به آن نیز توسط هیئت‌مدیره تعیین شود.

۷-۱-۲-۴. سیاست پولی بانک مرکزی روسیه

طبق ماده (۳۵) قانون بانک مرکزی روسیه، ابزار و روش‌های اصلی سیاست پولی در این بانک عبارتند از:

- (الف) نرخ‌های بهره مربوط به عملیات بانک روسیه،
 - (ب) نرخ ذخایر قانونی،
 - (ج) عملیات بازار باز،
 - (د) افزایش سرمایه^۱ مؤسسات اعتباری،
 - (ه) مداخلات پولی،^۲
 - (و) تنظیم هدفگذاری‌های مربوط به رشد عرضه پول،
 - (ز) اعمال محدودیت‌های کمی مستقیم،
 - (ح) انتشار اوراق قرضه از طرف بانک مرکزی روسیه.
- بانک مرکزی روسیه باید برای سیاست واحد پولی ملی حجم کل وام‌ها را در راستای اهداف تعیین شده مقرراتگذاری کند (ماده (۳۶)).
- همچنین بانک مرکزی روسیه طبق ماده (۳۷) باید یک یا چند نوع نرخ بهره را برای انواع فعالیت‌ها (بدون ثابت نگه داشتن این نرخ‌ها) تنظیم کند. بانک مذکور باید از سیاست مربوط به نرخ بهره جهت اثرگذاری بر نرخ‌های بهره بازار استفاده کند. نسبت و نرخ ذخایر قانونی براساس ماده (۳۸) قانون بانک مرکزی روسیه، توسط هیئت‌مدیره تعیین می‌شود.

1. Refinancing

2. Currency Interventions

۸-۱-۲-۴. مقررات و نظارت بانکی

طبق ماده (۵۶) قانون بانک مرکزی روسیه، هدف اصلی مقررات و نظارت بانکی، حفظ ثبات نظام بانکی روسیه و حفاظت از منابع سپرده‌گذاران و تأمین‌کنندگان اعتبار است. بانک مرکزی روسیه نباید در فعالیت‌های روزمره مؤسسات اعتباری که توسط قانون فدرال تصریح شده است، دخالت کند.

وظیفه مقرراتگذاری و نظارت بانک مرکزی روسیه توسط کمیته‌ای به نام کمیته نظارت بانکی اجرا می‌شود و مسئولیت نظارت بر بانک‌ها با این کمیته است. مقررات مربوط به کمیته نظارت بانکی و ساختار کمیته مزبور باید به تصویب هیئت‌مدیره برسد. رئیس کمیته نظارت بانکی باید توسط رئیس بانک مرکزی و از بین اعضای هیئت‌مدیره انتخاب شود.

طبق ماده (۵۷) قانون بانک مرکزی روسیه، این بانک باید قواعد و الزامات مربوط به مؤسسات اعتباری و گروه‌های بانکی را جهت انجام فعالیت‌های بانکی، حسابداری و گزارش‌دهی، مدیریت کنترل داخلی، حسابداری نقدی و تعهدی و آمار و اطلاعات تصریح شده توسط قوانین فدرال، تنظیم کند.

طبق همین ماده بانک مرکزی روسیه، باید نتیجه فعالیت‌ها و عملیات مربوط به شبکه بانکی را منتشر کند.

طبق ماده (۵۹) قانون بانک مرکزی روسیه، بانک مزبور امور مربوط به ثبت درخواست تأسیس مؤسسات اعتباری، صدور مجوز بانکداری برای این مؤسسات و لغو مجوزهای مذکور را برعهده دارد و در این فرایند باید کنترل و نظارت بر مؤسسات اعتباری را تحقق بخشد. براساس ماده (۶۲) قانون مذکور، بانک مرکزی روسیه نسبت‌های مختلفی نظیر نسبت کفایت سرمایه و نسبت نقدینگی را برای مؤسسات اعتباری غیربانکی نیز تعیین می‌کند.

۲-۲-۴. بانک مرکزی ونزوئلا

بانک مرکزی ونزوئلا شخصیتی حقوقی است که براساس قانون ملی^۱ (قانون اساسی) و در سال ۲۰۰۱ تأسیس شده و نوعی نهاد یا مقام ملی^۲ محسوب می‌شود که در قانون اساسی

1. Public Law

2. National Authority

جایگاه ویژه‌ای دارد. این بانک از پتانسیل بخش‌های خصوصی و عمومی به‌طور کامل استفاده می‌کند. بانک مزبور در اتخاذ و اجرای سیاست‌ها و انجام تکالیف خود در حوزه سیاست‌های اقتصاد کلان مستقل است و از این طریق امکان دستیابی به اهداف کلان برای این بانک در سطح ملی و منطقه‌ای فراهم شده است.^۱ دارایی^۲ بانک مرکزی ونزوئلا از سرمایه اولیه، وجوه مربوط به ذخایر عمومی، سودهای توزیع نشده و هرگونه حساب‌های وابسته تشکیل می‌شود. مالکیت بانک مرکزی ونزوئلا متعلق به عموم جامعه است، هرچند بخش خصوصی و عمومی در سرمایه آن مشارکت دارند.

۱-۲-۲-۴ اهداف بانک مرکزی ونزوئلا

براساس ماده (۵) قانون بانک مرکزی ونزوئلا، هدف اصلی این بانک دستیابی به ثبات قیمت‌ها و حفظ ارزش پول ملی این کشور است. در کنار این هدف اصلی، بانک مرکزی ونزوئلا باید در توسعه اقتصاد ملی به شکل درست و سالم و براساس اصول نظام اجتماعی و اقتصادی این کشور مشارکت کند.

طبق ماده (۶) قانون فوق، بانک مرکزی ونزوئلا باید در راستای همگرایی با منطقه آمریکای لاتین و حوزه کارائیب تلاش کند. این امر از طریق معرفی سازوکارهای تسهیل‌کننده سیاست‌های مربوط به همکاری‌های اقتصادی کلان انجام می‌گیرد.

۲-۲-۲-۴ وظایف بانک مرکزی ونزوئلا

وظایفی که مطابق با ماده (۷) قانون بانک مرکزی ونزوئلا برعهده این بانک گذاشته شده است عبارتند از:

الف) طراحی و اجرای سیاست پولی،

ب) مشارکت^۳ در طراحی و اجرای سیاست ارزی،

ج) تنظیم^۴ اعتبارات و نرخ‌های بهره نظام مالی،

1. The National Assembly of the Bolivarian Republic of Venezuela Decrees, Law on the Central Bank of Venezuela (2001), Chapter I, Huridical Nature, Articles 1,2.

2. Patrimony

3. Participate

4. Regulate

د) تنظیم و تعادل بخشی به پول ملی و بهبود وضعیت نقدینگی نظام مالی در سطح مناسب،
 ه) متمرکز ساختن و مدیریت ذخایر خارجی جمهوری ونزوئلا،
 و) مشارکت در رصد^۱ و مقرراتگذاری بازار،
 ز) حفاظت از نظام پرداخت کشور و تنظیم قواعد عملیاتی مربوط به آن،
 ح) حق انحصاری انتشار پول رایج (اسکناس و مسکوک) در ونزوئلا،
 ط) ارائه مشاوره به مقامات کشور ونزوئلا و ایفای تعهدات جمهوری ونزوئلا به صندوق بین‌المللی پول و پیگیری تکالیفی که در موافقتنامه‌های خاص و یا در قانون تصریح شده است،
 ی) ارائه مشاوره به مقامات ملی در ارتباط با موضوعاتی که در صلاحیت این بانک است،
 ک) دخالت، مقرراتگذاری و انجام عملیات در بازار طلا،
 ل) جمع‌آوری و انتشار آمارهای اصلی در حوزه‌های اقتصادی، پولی، مالی، ارزی، قیمت‌ها و تراز پرداخت‌ها،
 م) انجام سایر وظایفی که قانون برعهده بانک مرکزی ونزوئلا گذاشته است.

۳-۲-۴. پاسخگویی بانک مرکزی ونزوئلا

براساس بند «۲۴» ماده (۲۱) قانون بانک مرکزی ونزوئلا، هیئت‌مدیره این بانک باید اسناد مربوط به گزارش سیاست‌های سالیانه، عملکرد، اهداف و دستاوردهای بانک مرکزی ونزوئلا را به مجلس ملی^۲ این کشور ارائه دهد. همچنین ارائه گزارش‌های منظم درخصوص روند متغیرهای اقتصاد کلان ونزوئلا و سایر موضوعات و مباحثی که توسط مجلس ملی درخواست می‌شود، نیز از وظایف هیئت‌مدیره است. رئیس بانک مرکزی ونزوئلا هر زمان که لازم باشد یا در صورتی که به نشست‌های خاص دعوت شود در جلسات مجلس ملی این کشور شرکت می‌کند.

۴-۲-۴. مسئولیت‌پذیری

طبق ماده (۲۷) قانون بانک مرکزی ونزوئلا، اعضای هیئت‌مدیره در قبال تصمیمات

1. Monitor

2. National Assembly

مربوط به تکالیف محول شده به آنها مسئولیت دارند. همچنین آنها درخصوص تصمیمات هیئت‌مدیره نیز متعهدند. ناتوانی در اجرای اهداف و برنامه‌های بانک مرکزی بدون دلیل موجه، موجب برکناری مدیران عضو هیئت‌مدیره این بانک خواهد شد که این امر از طریق دوسوم آرای مجلس ملی امکان‌پذیر است.

۵-۲-۴. ارتباط با دولت

براساس ماده (۴۴) قانون بانک مرکزی ونزوئلا، این بانک وجوه خزانه‌داری ملی را که متعلق به قوه مجریه است، نگهداری می‌کند.

همچنین بانک مرکزی ونزوئلا با مساعدت خزانه‌داری ملی و براساس قانون و موافقتنامه‌هایی که توسط قوه مجریه تصویب می‌شود، برای دولت حساب فرعی ارزی نیز ایجاد می‌کند.

طبق ماده (۴۵) قانون بانک مرکزی ونزوئلا، این بانک در فعالیتهای اعتباری داخلی و خارجی نماینده مالی قوه مجریه محسوب می‌شود و باید در طراحی و زمانبندی فعالیتهای اعتباری عمومی مشاوره‌های لازم را به دولت ارائه دهد.

براساس ماده (۴۶) قانون مزبور نیز، بانک مرکزی ونزوئلا موظف است:

۱. در قالب گزارش‌های مستمر پولی و شرایط مالی داخلی و خارجی، در صورتی که مناسب تشخیص دهد، پیشنهادهای مربوطه را به قوه مجریه ارائه دهد.
۲. هماهنگی با قوه مجریه در زمینه طراحی سیاست‌های مالی، پولی و ارزی را به‌عمل آورد.

۳. در مواقع مورد نیاز نظرات مالی احتیاطی خود را برای وزارت مالیه ارائه کند.

۴. درخصوص مواردی که قانون پیش‌بینی کرده، قضاوت کند.

۶-۲-۴. شفافیت در بانک مرکزی ونزوئلا

طبق ماده (۳۱) قانون بانک مرکزی ونزوئلا، مدیریت این بانک باید مبتنی بر اصول شفافیت عمل کند. در این ارتباط مدیریت مزبور موظف است اطلاعات به‌موقع و معتبری در زمینه اجرای سیاست‌ها، تصمیمات و مصوبات هیئت‌مدیره، گزارش‌ها، انتشارات، تحقیقات و داده‌های آماری به رئیس‌جمهور و سایر مقامات ملی، عوامل اقتصادی خصوصی و عمومی (داخلی و خارجی) و جامعه ارائه دهد.

همچنین براساس آنچه در ذیل ماده مذکور ارائه شده است، بانک مرکزی ونزوئلا باید نشست‌های منظمی در زمینه مباحث سیاست پولی برگزار کرده و مشروح مذاکرات این نشست‌ها را در رسانه‌ها منتشر کند.

براساس ماده (۳۲) قانون بانک مرکزی ونزوئلا، در اولین ماه از هر نیم‌سال،^۱ هیئت‌مدیره بانک مذکور باید راهبردهای^۲ مربوط به سیاست‌های پولی را به همراه اهداف و استراتژی‌های عملیاتی با ملاحظه اهداف تنظیم شده برای بانک مزبور، تصویب کند. به این منظور بانک باید سناریوها و چشم‌اندازهای میان‌مدت و بلندمدت را در شقوق مختلف توسعه اقتصادی ونزوئلا و محیط بین‌المللی، تحلیل و ارزیابی کند تا به تحقق راهبردها و استراتژی‌های مورد نظر کمک کند. در این میان باید بانک مرکزی از قبل اطلاعات لازم را از بخش‌های خصوصی و عمومی جمع‌آوری کرده باشد.

طبق ماده (۶۵) قانون بانک مرکزی ونزوئلا، این بانک باید فعالیت اقتصادی خود را از یکم ژانویه شروع کرده و در ۳۱ دسامبر هر سال خاتمه دهد. براساس ماده (۶۶) نیز بانک مرکزی ونزوئلا باید ۳۰ روز کاری پس از پایان فعالیت اقتصادی، گزارش‌های مالی خود را منتشر کند. طبق ماده (۶۸) نیز ضروری است، گزارش‌های مالی بانک مزبور در یک روزنامه رسمی منتشر شده و از طریق منابع الکترونیکی قابل دسترس باشد.

براساس ماده (۷۷) قانون بانک مرکزی ونزوئلا، بانک مزبور باید گزارش اقدامات، اهداف و دستاوردهای سیاست‌های دوره‌ای خود را به مجلس ملی ارائه کند. همچنین طبق ماده (۷۸) هیئت‌مدیره باید خلاصه‌ای از تصمیمات خود را در فاصله‌ای کمتر از ۳۰ روز پس از تصمیم‌گیری به مجلس ملی ارسال نماید.

براساس ماده (۷۹) نیز رئیس هیئت‌مدیره بانک مرکزی ونزوئلا باید طی ۴۵ روز اول هر سال، گزارشی از دستاوردهای مربوط به اهداف و سیاست‌ها نظیر رفتار متغیرهای اقتصاد کلان ونزوئلا، به مجلس ملی گزارش کند.

۷-۲-۲-۴. سیاست پولی بانک مرکزی ونزوئلا

براساس بند «۲» ماده (۲۱) قانون بانک مرکزی ونزوئلا، صدور و اجرای راهبردهای

1. Semester

2. Guidenlines

سیاست پولی و معرفی سازوکارهایی برای اجرای این راهبردها از وظایف هیئت‌مدیره بانک مرکزی ونزوئلا است. براساس این، هیئت‌مدیره مذکور با بانک مرکزی ونزوئلا در زمینه ذخایر و سایر ابزارهای سیاست پولی رایزنی و مشورت می‌کند. به‌خصوص تعیین نسبت کفایت سرمایه و نرخ ذخایر قانونی از جمله این موارد است. براساس بند «۱» ماده فوق، تنظیم نرخ تنزیل، نرخ تنزیل مجدد و نرخ‌های بهره جهت استفاده در عملیات بانک مرکزی ونزوئلا از اختیارات هیئت‌مدیره این بانک است.

همچنین طبق بند «۱۲» ماده (۲۱)، تنظیم نرخ‌های بهره نظام مالی نیز برعهده هیئت‌مدیره بانک مرکزی ونزوئلاست.

براساس بند «۱۵» ماده فوق، هیئت‌مدیره بانک مرکزی ونزوئلا در طراحی سیاست ارزی مرتبط با قوه مجریه نیز مشارکت دارد. طبق بند «۱۶»، تنظیم قیمت خریدوفروش ارز در هماهنگی با قوه مجریه نیز از وظایف هیئت‌مدیره بانک مذکور است.

براساس ماده (۴۸) قانون بانک مرکزی ونزوئلا، این بانک می‌تواند از بانک‌ها و مؤسسات مالی، سپرده‌های دیداری و مدت‌دار بپذیرد، به خریدوفروش طلا و ارز و عملیات بازار باز و سایر ابزارهای مالی اقدام کند.

۸-۲-۲-۴. مقررات و نظارت بانکی

مطابق بند «۱۰» ماده (۲۱) قانون بانک مرکزی ونزوئلا، برقراری کنترل داخلی و ایجاد سیستم‌های مدیریت برای بانک مزبور و نظارت بر عملکرد صحیح بانک از وظایف هیئت‌مدیره بانک مرکزی است. طبق ماده (۵۱) قانون بانک مرکزی ونزوئلا، بانک‌ها و مؤسسات مالی موظف به ارائه گزارش‌هایی به بانک مرکزی هستند که اوضاع مالی یا وضعیت هرگونه فعالیت آنها را نشان دهد. همچنین براساس ماده (۵۲) قانون مزبور ذخایر قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی قابل برداشت نیست.

براساس ماده (۸۵) قانون بانک مرکزی ونزوئلا، ناظران بانک‌ها و سایر مؤسسات مالی باید حوزه‌های مربوط به خود را که زیر نظر بانک مرکزی ونزوئلا فعالیت می‌کنند، بازرسی و رصد کنند و در نشست‌های هیئت‌مدیره بانک مرکزی ونزوئلا، گزارش خود را ارائه دهند.

طبق ماده (۸۷) قانون فوق، سیستم‌های مالی بانک مرکزی ونزوئلا باید سالیانه توسط حسابرسان^۱ بیرونی نظارت و بازرسی شوند. این حسابرسان باید بر حساب‌های عملیاتی و اداری، بودجه مربوط به سیاست پولی و سرمایه‌گذاری‌های مالی بانک مزبور تمرکز کنند. حسابرسان خارج از سازمان باید مستقل باشند و قوه مجریه (رئیس‌جمهور) بعد از شنیدن نظرات بانک مرکزی و سایر نهادها نظیر شرکت‌های داخلی و خارجی، حسابرسان را انتخاب کند. هزینه حسابرسان خارجی باید در بودجه بانک مرکزی ونزوئلا لحاظ شود.

براساس ماده (۸۸) حسابرسان امکان دسترسی به تمامی اطلاعات مربوط به فعالیت‌ها و اقدامات بانک‌ها و مؤسسات مالی و بانک مرکزی را دارند.

۳-۲-۴. بانک مرکزی نروژ

سیستم پولی و قانون بانک مرکزی نروژ در سال ۱۹۸۵ به تصویب رسید و در سال ۲۰۱۴ مورد اصلاح و بازنگری قرار گرفت. مالکیت بانک مرکزی نروژ متعلق به حاکمیت است.

۱-۳-۲-۴. اهداف بانک مرکزی نروژ

براساس بخش اول قانون بانک مرکزی نروژ، این بانک باید اهداف ذیل را برآورده سازد:^۲

الف) طراحی و مدیریت سیاست‌های پولی، اعتباری و ارزی،

ب) بهبود کارآمدی نظام پرداخت،

ج) پایش، رصد، گسترش و توسعه بازارهای پول، اعتبار و ارز.

شایان ذکر است که براساس بخش چهارم قانون بانک مرکزی نروژ، ارزش پول ملی این کشور «کرون»^۳ و ترتیبات آن در مقابل اسعار خارجی (ارز)، توسط پادشاه این کشور تعیین می‌شود. البته تصمیم‌گیری در زمینه تغییر نرخ کرون باید با توجه به ذخایر^۴ بانک مرکزی انجام گیرد.

1. Auditors

2. Act of 24 May 1985 Relating to NORGES Bank and the Monetary System, Last Amended Act. No 12 of 11 April 2014, Norges Bank, 2015.

3. Korne

4. Storting

۲-۳-۴. وظایف بانک مرکزی نروژ

بانک مرکزی نروژ طبق قانون مربوطه دارای وظایف و اختیارات متعددی است که می‌توان آنها را به شرح ذیل برشمرد:^۱

الف) حق انحصاری انتشار اسکناس و ضرب مسکوکات (پول رایج نروژ) (بخش ۸۳ قانون).

ب) بانکداری دولت و ممنوعیت پرداخت اعتبارات مستقیم به دولت (بخش‌های ۱۷ و ۱۸ قانون).

ج) پرداخت وام‌های نقدی و سایر اشکال اعتباری به بانک‌های تجاری و پس‌انداز (بخش ۱۹ قانون).

د) اخذ سپرده از بانک‌های تجاری و پس‌انداز (بخش ۲۰ قانون).

ه) خرید و فروش اوراق بهادار (اوراق خزانه) نروژ نظیر ابزارهای بدهی (بخش ۲۱ قانون).

و) پرداخت و جذب اعتبار از بخش غیربانکی در حوزه مالی تحت شرایط خاص (بخش ۲۲ قانون).^۲

ز) اعلام نرخ‌های ارز و مدیریت ذخایر رسمی ارزی نروژ (بخش ۲۴ قانون).

ح) انجام مبادلات ارزی برای دولت (بخش ۲۵ قانون).

ط) انجام معاملات بین‌المللی با بانک‌های مرکزی خارجی و سایر مؤسسات اعتباری نظیر مؤسسات و سازمان‌های اقتصادی بین‌المللی (بخش ۲۶ قانون).

ی) جمع‌آوری و تهیه اطلاعات بخش مالی شامل شرکت‌های بیمه و مالی، شرکت‌های فعال در حوزه اوراق بهادار و بورس اوراق بهادار، منتشرکنندگان اوراق بهادار و اتاق‌های تسویه^۳ براساس قانون یا دستور پادشاه (بخش ۲۷ قانون).

۳-۳-۴. پاسخگویی بانک مرکزی نروژ

هیئت نظارت^۴ به‌عنوان یکی از دو ارکان اصلی بانک مرکزی نروژ، در مقابل عملکرد بانک مرکزی پاسخگویی کامل دارد و باید در موارد ذیل درخصوص عملکرد خود و هیئت رئیسه (یکی دیگر از ارکان عالی‌تر بانک مرکزی) به نخست‌وزیر پاسخگو باشد (بخش ۳۰ قانون):

1. Ibid.

2. Quotation

3. Settlement Houses

4. Supervisory Council

- الف) فعالیت‌های مربوط به سرمایه‌گذاری بانک مرکزی نروژ،
 ب) چگونگی سازماندهی نظارت بر بانک مرکزی نروژ،
 ج) ارزیابی هیئت نظارت از مدیریت و کنترل هیئت‌رئیس بانک مرکزی بر فعالیت‌های بانک مزبور،
 د) گزارش درخصوص عملکرد هیئت نظارت در مورد تصویب بودجه بانک مرکزی.

۴-۳-۴. مسئولیت‌پذیری در بانک مرکزی نروژ

در بخش پنجم قانون بانک مرکزی نروژ، هیئت عامل، مقام اجرایی و مشورتی بانک مرکزی بوده و در موارد زیر مسئولیت‌پذیر و متعهد خواهد بود:

الف) سازماندهی و ایجاد ساختار مناسب برای بانک مرکزی،
 ب) اهداف و اصول فعالیت سالم بانک مرکزی،
 ج) هیئت عامل باید تضمین کند که فعالیت بانک (شامل حسابداری و مدیریت دارایی) براساس حکمرانی و کنترل مناسب انجام می‌گیرد.
 همچنین رئیس بانک مرکزی نروژ مسئولیت اجرای درست تصمیمات اتخاذ شده توسط هیئت عامل و هیئت نظارت را برعهده دارد.
 هیئت نظارت نیز طبق همین بخش مسئولیت نظارت بر عملکرد هیئت‌رئیس بانک مرکزی را برعهده دارد تا تضمین کند مدیریت و کنترل هیئت‌رئیس بر فعالیت‌ها و عملیات بانک نروژ مناسب و مطابق با قوانین و مقررات بوده است.

۴-۳-۵. ارتباط با دولت

براساس آنچه در بخش دوم قانون بانک مرکزی نروژ عنوان شد، تعامل این بانک با دولت و مقامات دولتی نروژ براساس موارد ذیل انجام می‌گیرد:

الف) بانک مرکزی نروژ باید فعالیت‌ها و اقدامات خود را در هماهنگی با راهبردهای سیاست اقتصادی مقامات دولتی و تعهدات بین‌المللی این کشور، اجرا کند.
 ب) قبل از اتخاذ هر تصمیم مهمی توسط بانک مرکزی، این تصمیم باید به وزیر مالی ارائه شود.

ج) بانک مرکزی باید فرصتی را فراهم کند تا دولت قبل از تصویب بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها، نظرات خود را به بانک ارائه دهد.

د) بانک مرکزی نروژ یک شخصیت حقوقی مستقل^۱ است که مالکیت آن با حاکمیت است.

همچنین براساس بخش سوم نیز موارد ارتباطی زیر قابل بیان است:

۱. بانک مرکزی باید نظرات خود را درباره موضوعات مختلف قبل از اینکه توسط پادشاه یا وزیر مالی به اجرا گذاشته^۲ شود، به ایشان ارائه کند.

۲. بانک مرکزی باید وزیر مالی را در مواردی که احساس نیاز می‌کند، مطلع سازد تا حوزه سیاست پولی، اعتباری یا ارزی از این نهاد مشورت بگیرند.

براساس بخش ششم قانون بانک مرکزی نروژ وزرای دولت، منشی‌ها، مدیران دولتی و سایر کارکنان سیاسی وزارتخانه‌ها، مقامات نخست‌وزیری، کارکنان وزارت مالی یا اداره نخست‌وزیری، کارکنان بانک نروژ و اشخاص نزدیک یا وابسته به آنها حق عضویت در هیئت عامل بانک مرکزی را ندارند.

۶-۳-۲-۴. شفافیت در بانک مرکزی نروژ

براساس بخش سوم قانون بانک مرکزی نروژ، این بانک باید جامعه^۳ را از شرایط پولی، اعتباری و ارزی مطلع کند. همچنین باید ارزیابی‌های خود را از تصمیم‌های اتخاذ شده در زمینه سیاست پولی به جامعه اطلاع‌رسانی کند.

براساس ماده (۲۷) قانون مزبور، موارد ذیل جهت ایجاد و ارتقای شفافیت عملکرد نظام بانکی پیش‌بینی شده است:

الف) با حکم پادشاه یا حکم قانونی، تمامی فعالان حوزه مالی باید اطلاعات عملکرد، فعالیت‌ها و اقدامات خود را به بانک مرکزی نروژ ارائه دهند.

ب) بانک مرکزی نروژ باید تمامی اطلاعات مورد نیاز مقامات نظارتی مالی را در راستای تقویت و ایجاد ثبات مالی فراهم کند و اطلاعات مربوطه باید صرفاً در راستای اهداف تعیین شده مورد استفاده قرار گیرد.

1. Separate

2. Put by

3. Public

طبق بخش سی‌ام قانون بانک مرکزی نروژ، هیئت‌رئیس‌ه باید گزارش سالیانه و حساب‌های سالیانه را تهیه کند. حساب‌های سالیانه توسط هیئت نظارت تأیید می‌شود. هیئت نظارت نیز باید هر سال یک مرتبه درخصوص ارزیابی خود از نشست‌های مشترک با هیئت عامل و نتایج نظارت بر عملکرد بانک مرکزی گزارشی ارائه دهد.

۷-۳-۲-۴. سیاست پولی بانک مرکزی نروژ

براساس بخش اول قانون بانک مرکزی نروژ، مدیریت و اجرای سیاست‌های پولی، اعتباری و ارزی در اختیار بانک مرکزی نروژ است.

قواعد و مقررات حکمرانی اعطای اعتبار، نرخ‌های بهره و دوره‌های بازپرداخت وام و نرخ‌های تنزیل، براساس بخش نوزدهم قانون فوق، توسط بانک مرکزی نروژ تعیین می‌شود. همچنین براساس بخش بیست‌و‌چهارم قانون مذکور، قواعد و مقررات تعیین نرخ ارز در اختیار بانک مرکزی نروژ است.

۸-۳-۲-۴. مقررات و نظارت بانکی

براساس بخش پنجم قانون بانک مرکزی نروژ، هیئت نظارت باید بر فعالیت‌های بانک مرکزی نظارت کرده و اطمینان دهد قواعدی که حکمرانی فعالیت‌های بانک مرکزی را هدایت می‌کند، رعایت شده‌اند.

نظارت بر نحوه مدیریت هیئت عامل بانک مرکزی نیز از وظایف این هیئت است. هیئت نظارت باید یک یا چند بازرس را برای امور مربوط به خود انتخاب کند. حساب‌های سالیانه بانک مرکزی نیز باید توسط هیئت مذکور تأیید شود. همچنین این نهاد قوانین و مقررات مربوط به پرداخت وام را به کارکنان بانک مرکزی تعیین می‌کند. طبق بخش (30A)، حساب‌های سالیانه بانک مرکزی نروژ، باید حداقل توسط یک مقام دولتی بازرسی و حسابرسی شود. پادشاه نروژ مقررات مربوط به بازرسان و حسابرسان بانک مرکزی این کشور را که در قانون بازرسان نیز لحاظ شده، تصویب می‌کند. براساس ماده فوق، بانک مرکزی باید واحد بازرسی و حسابرسی داخلی ایجاد کرده و ضمن تهیه بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها بر عملکرد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری از این طریق نظارت کند.

۴-۲-۴. بانک مرکزی امارات متحده عربی

قانون بانک مرکزی امارات عربی در سال ۱۹۷۲ به تصویب رسیده و در سال ۱۹۸۰ مورد بازنگری قرار گرفته است. مالکیت بانک مرکزی امارات، متعلق به حکومت است، هرچند سرمایه آن توسط دولت تأمین می‌شود.

۴-۲-۴-۱. اهداف بانک مرکزی امارات

بانک مرکزی امارات باید سیاست‌های پولی، اعتباری و بانکداری را راهبری کرده و بر اجرای آن نظارت کند. این امر در راستای حمایت از اقتصاد و ثبات پول ملی امارات انجام می‌گیرد.^۱

۴-۲-۴-۲. وظایف بانک مرکزی امارات

در راستای دستیابی به اهداف تعیین شده (حمایت از اقتصاد ملی و ثبات ملی) در ماده (۱) قانون بانک مرکزی امارات، وظایف ذیل برای این بانک در نظر گرفته شده است:

الف) حق انحصاری انتشار پول ملی براساس مقررات مندرج در قانون بانک مرکزی،
ب) تلاش برای حمایت از پول ملی و حفظ ثبات آن در سطح بین‌الملل و تضمین تسعیر^۲ و تبدیل آزادانه پول ملی به پول‌های رایج خارجی،
ج) راهبری سیاست اعتباری به روشی که منجر به دسترسی اقتصاد ملی به رشد یکنواخت^۳ شود،

د) سازماندهی و بهبود سیستم بانکداری و نظارت بر اثربخشی این سیستم طبق مقررات این قانون،

ه) انجام وظیفه به‌عنوان بانک دولت در چارچوب محدودیت‌های ذکر شده در قانون،

و) ارائه مشاوره به دولت در موضوعات پولی و مالی،

ز) نگهداری ذخایر طلا و ارزی دولت،

ح) اقدام به‌عنوان بانک اصلی در کشور،

ط) مقام مالی اصلی امارات در صندوق بین‌المللی پول.

1. Union Law No. (10) of 1980 Concerning the Central Bank, The Monetary System and Organization of Banking, United Arab Emirates, The Council of Ministers, August.

2. Convertibility

3. Steady Growth

البته در ماده (۲۷) وظایفی به هیئت‌رئیس^۱ واگذار شده است (اعضای هیئت عمدتاً اعضای هیئت عامل بانک مرکزی و معاونانشان هستند) که مهمترین آنها عبارتند از: تعیین نرخ ارز، تعیین نرخ تنزیل، خرید و فروش اوراق قرضه خارجی و سرمایه‌گذاری وجوه بانک مرکزی و ...

۳-۴-۲-۴. پاسخگویی بانک مرکزی امارات

براساس بند «۱» ماده (۱۱) قانون بانک مرکزی امارات، این بانک باید توسط هیئت‌مدیره‌ای متشکل از هفت عضو که رئیس کل بانک مرکزی نیز عضو آن است، مدیریت شود. از این‌رو پاسخگوی اصلی عملکرد بانک مرکزی امارات، هیئت‌مدیره این بانک است.

براساس بند «۱» ماده (۵۴)، بانک مرکزی امارات باید در زمینه دارایی‌ها و بدهی‌های بانک، گزارش ماهیانه‌ای را به وزارتخانه‌های اقتصاد و مالی ارائه کند.

براساس ماده (۱۲۸) قانون فوق، تمامی کارها و مخارج اجرایی بانک و مصوبات هیئت پول ملی^۲ (این هیئت طبق قانون سال ۱۹۷۳ در بانک مرکزی امارات تشکیل شده و براساس ماده (۷۶) قانون اخیر بانک مرکزی امارات، وظیفه آن ایجاد تناسب بین دارایی‌های خارجی (سکه‌های طلا، شمش و خالص دارایی‌های خارجی با اسکناس و مسکوک در گردش و حساب‌های دیداری) است) باید در قانون ذکر شده و به تأیید هیئت‌مدیره بانک مرکزی برسد. طبق بند «۲» ماده (۵۴) نیز سه ماه پس از پایان هر سال مالی، بانک مرکزی باید موارد ذیل را به رئیس دولت و وزیر مالی ارائه دهد:

الف) یک نسخه از حساب‌های مالی که به تأیید حسابرسان رسیده است.

ب) ارائه گزارش در زمینه فعالیت‌های سالیانه بانک که خلاصه‌ای از وضعیت توسعه پولی، مالی و بانکی است.

۴-۴-۲-۴. مسئولیت‌پذیری در بانک مرکزی امارات

براساس ماده (۱۸) قانون بانک مرکزی امارات، هیئت‌مدیره بانک باید در چارچوب قانون مذکور، مسئولیت‌های ذیل را برعهده گیرد:

1. Executive Committee
2. Currency Board

الف) تعیین سیاست‌های پولی و اعتباری بانک مرکزی،
 ب) تصمیم‌گیری در زمینه انتشار یا امحای پول ملی،
 ج) تنظیم مقررات و تعریف اختیارات و وظایف بانک مرکزی در چارچوب قانون،
 د) تعیین نرخ‌های تنزیل، بهره و حق‌العمل‌کاری بانک مرکزی،
 هـ) راه‌اندازی اتاق تسویه^۱ و اداره ریسک‌های اعتباری^۲،
 و) تصویب بودجه سالیانه بانک مرکزی و اصلاح آن در صورت لزوم،
 ز) تصویب ترازنامه نهایی و حساب سود و زیان بانک مرکزی،
 ح) تصویب گزارش سالیانه بانک مرکزی،
 ط) انتصاب و ارتقای کارکنان ارشد بانک مرکزی.
 همچنین براساس ماده (۲۰) همین قانون، هیئت‌مدیره بانک مرکزی باید قوانین و مقررات مربوط به حقوق و دستمزد، اختیارات و حدود مجاز رئیس و قائم‌مقام بانک مرکزی را تنظیم کنند.
 طبق ماده (۲۵) قانون بانک مرکزی امارات، رئیس این بانک نیز براساس مقررات بانک و مصوبات هیئت‌مدیره در اجرای قانون مذکور مسئولیت کامل دارد و می‌تواند برخی از وظایف را به قائم‌مقام خود یا برخی کارکنان ارشد بانک تفویض کند.

۵-۴-۴. ارتباط با دولت

براساس ماده قانون بانک مرکزی امارات، سرمایه این بانک ۳۰۰ میلیون درهم^۳ است که توسط دولت این کشور پرداخت شده است.
 همچنین براساس ماده (۹) قانون مذکور، زیان‌هایی که توسط ذخایر عمومی بانک مرکزی پوشش داده نشود، توسط دولت این کشور تأمین می‌شود.
 براساس بند «۱» ماده (۱۲) اعضای هیئت‌مدیره بانک مرکزی امارات توسط حکم پادشاه^۴ و پس از تصویب هیئت‌وزیران به مدت چهار سال منصوب می‌شوند.
 براساس بند «۲» ماده (۱۵) قانون فوق‌الذکر رئیس بانک مرکزی و قائم‌مقام وی

1. Clearing House

2. Credit Risks Bureau

3. Dirham

4. Union Decree

باید وظایفی را که دولت برای آنها تعیین می‌کند در مجامع داخلی، بین‌المللی و مؤسسات عمومی اجرا کنند.

طبق مواد (۳۱) تا (۴۲) قانون نیز بانک مرکزی امارات باید امور مختلفی را در ارتباط با دولت به اجرا درآورد که مهمترین آنها عبارتند از:

الف) بانک مرکزی باید در مذاکرات مربوط به موافقتنامه‌های پولی و مالی بین‌الملل مربوط به دولت فدرال است، شرکت کند.

ب) وجوه دولت به درهم باید نزد بانک مرکزی سپرده‌گذاری شود و بهره‌ای بابت آن پرداخت نمی‌شود.

ج) بانک مرکزی باید اسعار خارجی (ارز) را از بخش عمومی خریداری کند.

د) در راستای دستیابی بانک مرکزی امارات به اهداف تعیین شده، دولت باید ارز مورد نیاز را به این بانک بفروشد.

ه) سرمایه‌گذاری وجوه دولت در ایالت‌های امارات متحده عربی باید توسط بانک مرکزی انجام شود.

و) بانک مرکزی باید به‌طور مستقیم یا از طریق بانک‌های تجاری، فروش و مدیریت اوراق خزانه و انتشار اوراق قرضه را انجام دهد.

ز) بانک مرکزی باید تنخواه^۱ رایگانی برای دولت فراهم کند به‌طوری‌که نقدینگی لازم برای خزانه تأمین شود.

ح) بخش عمومی، مؤسسات عمومی، اشخاص و سازمان‌هایی که دولت در آنها سهمی دارد، باید اطلاعات و آمار لازم را به بانک مرکزی ارائه کنند.

۴-۲-۴-۶. شفافیت در بانک مرکزی

مباحث اصلی مربوط به شفافیت در حوزه بانک مرکزی امارات، ذیل فصل ششم قانون این بانک ذکر شده است که می‌توان مهمترین مفاد آن را به‌شرح ذیل برشمرد:

الف) طبق ماده (۵۱) قانون، سال مالی بانک باید روز اول ژانویه و پایان آن ۳۱ دسامبر هر سال باشد.

ب) بانک مرکزی باید حساب ویژه‌ای برای دولت افتتاح کند که مشخصات ذیل را در راستای تقویت شفافیت داشته باشد (ماده (۵۲)):

۱. هرگونه سود تشخیصی در پایان سال مالی در نتیجه تجدید ارزیابی دارایی‌ها و بدهی‌ها به شکل طلا، ارز و حق برداشت مخصوص باید به شکل درهم باشد.

۲. حساب باید تراز اعتباری خالصی را در پایان سال مالی نشان دهد که شامل سود بانک نیست.

۳. حساب باید تراز بدهی را طوری به تصویر بکشد که در آن دولت از طریق سهام اوراق قرضه بدون بهره^۱ (سلف‌فروشی)، اوراق قرضه خزانه‌داری قابل تبدیل به پول نقد^۲ را تأمین مالی کند. براساس ماده (۵۳) قانون مزبور، حساب‌های بانک مرکزی باید توسط یک یا چند حسابرس و یا شرکت حسابرسی که توسط هیئت‌مدیره بانک تعیین شده‌اند، ارزیابی شود. طبق ماده (۵۴) نیز به صورت ماهیانه گزارش دارایی‌ها و بدهی‌های خود را در روزنامه رسمی منتشر کند.

براساس ماده (۵۵) این بانک باید گزارش‌ها و بولتن‌هایی را که هیئت‌مدیره در راستای منافع عمومی تشخیص می‌دهد منتشر کند.

۷-۴-۲-۴. سیاست پولی در بانک مرکزی امارات

طبق ماده (۵) قانون بانک مرکزی امارات، بانک باید سیاست‌های پولی، اعتباری و بانکداری را راهبری کرده و بر اجرای آنها نظارت کند.

براساس بند «۱» ماده (۱۸) قانون مذکور، هیئت‌مدیره بانک باید سیاست پولی و اعتباری بانک مرکزی را تعیین کند.

۸-۴-۲-۴. مقررات و نظارت بانکی

تمامی موارد مربوط به نظارت و مقررات بانکی ذیل فصل پنجم و در قالب مواد (۹۴) تا (۱۰۰) قانون بانک مرکزی امارات ارائه شده است که مهمترین آنها به شرح ذیل ارائه می‌شود:

الف) بانک مرکزی طبق ماده (۹۴) با توجه به تشخیص خود قادر است رهنمودها^۳

1. Non-interest Bearing
2. Negotiable Treasury Bonds
3. Instructions

و توصیه‌هایی را برای بانک‌ها صادر کند که برای دستیابی به سیاست‌های پولی و اعتباری مناسب هستند.

(ب) براساس ماده (۹۵)، هیئت‌مدیره بانک می‌تواند درخصوص نسبت‌های قانونی نقدینگی و احتیاطی بانک‌ها قوانین و مقررات لازم را تنظیم کند.

(ج) این بانک حداقل و حداکثر نرخ تنزیل، وام‌ها، استقراض، حاشیه سود^۱ و تنخواهی را که ممکن است توسط هر بانک تأمین شود، تعیین می‌کند (ماده (۹۶)).

(د) نرخ‌های بهره پرداختی بانک‌ها به سپرده‌ها، نرخ بهره و حق‌العمل‌های اخذ شده از مشتریان را تعیین می‌کند (ماده (۹۶)).

(ه) طبق ماده (۹۹) قانون، بانک مرکزی امارات باید روش و فرایند واحدی را برای نظارت بر بانک‌های تجاری، بانک‌های سرمایه‌گذاری و مؤسسات مالی ایجاد کند. حوزه اختیارات و حد مجاز وظایف واحد نظارت و تعریف وظایف بازرسان بانک، باید توسط هیئت‌مدیره بانک تعیین و تصویب شود.

(و) بانک مرکزی امارات هر زمان که لازم بداند می‌تواند نظارت بر موقعیت مالی بانک خاص را با توجه به قوانین و مقررات مربوط به حوزه بانکی و تجاری به یک یا چند بازرس واگذار کند (ماده (۱۰۰)).

۴-۲-۵. بانک مرکزی قطر

قانون بانک مرکزی قطر در سال ۲۰۰۶ به تصویب رسیده است.^۲ مالکیت بانک مرکزی قطر، متعلق به حکومت این کشور است.

۴-۲-۵-۱. اهداف بانک مرکزی قطر

براساس ماده (۴) قانون بانک مرکزی قطر، اهداف این بانک عبارتند از:

(الف) تأسیس سیستمی که منجر به ثبات و سازماندهی نظام بانکی شده، رقابت آن را افزایش می‌دهد و به گسترش و توسعه آن کمک می‌کند.

(ب) هشدار به هیئت‌وزیران درخصوص هر عاملی که ثبات مالی و بانکی را با خطر مواجه می‌سازد و پیشنهاد سیاست‌های مرتبط با آن.

1. Margins

2. Qatar Central Bank, Law NO. 33 of the Wear, 2006.

۲-۵-۴. وظایف بانک مرکزی قطر

براساس ماده (۴) قانون بانک مرکزی قطر، وظایف این بانک عبارتند از:

الف) انتشار پول ملی و سازمان‌دهی گردش آن،

ب) اعطای مجوز به مؤسسات مالی و ایجاد ادارات نظارت و کنترل در چارچوب مقررات قانون،

ج) عمل به عنوان بانک دولت،

د) عمل به عنوان بانک بانک‌های فعال در کشور (قطر)،

ه) مدیریت و سرمایه‌گذاری پول و ذخایر بانک مرکزی،

و) راه‌اندازی، مدیریت و گسترش خدمات مربوط به بانکداری مرکزی نظیر نظام‌های پرداخت، شفافیت و مراکز اعتباری،

ز) ارائه مشورت به هیئت‌وزیران در تمامی مباحث مربوط به امور اقتصادی و مالی،

ح) نمایندگی دولت در مؤسسات مالی بین‌الملل و عربی،

ط) نظارت و کنترل وجوهای سرمایه‌گذاری شده، نظام‌های پرداخت، شفافیت و...،

ی) جمع‌آوری و انتشار آمار مرتبط با نقش‌ها و وظایف بانک مرکزی.

۳-۵-۴. پاسخگویی بانک مرکزی قطر

براساس ماده (۱۰) قانون بانک مرکزی قطر، این بانک توسط هیئت‌مدیره‌ای متشکل از رئیس بانک مرکزی به عنوان رئیس هیئت‌مدیره، قائم مقام رئیس بانک مرکزی و حداقل سه عضو دیگر (نماینده وزیر اقتصاد و بازرگانی، نماینده وزیر مالی و نماینده بازار اوراق بهادار دوحه) تشکیل می‌شود. از این رو هیئت‌مدیره بانک مرکزی قطر پاسخگوی عملکرد این بانک نیز خواهد بود. همچنین براساس ماده (۱۴)، رئیس بانک مرکزی، نماینده بانک در محاکم قضایی است.

۴-۵-۴. مسئولیت‌پذیری در بانک مرکزی قطر

طبق ماده (۱۳) قانون بانک مرکزی قطر، رئیس این بانک در موارد ذیل مسئولیت دارد و طبق ماده (۱۸) نیز در صورت ناکارایی با حکم امیر قطر از هیئت‌مدیره بانک مرکزی کنار گذاشته می‌شود:

الف) اجرا و پیگیری سیاست‌های پولی، ارزی و سایر سیاست‌های بانکی،

ب) اجرای سیاست‌ها و مصوبات ابلاغ شده توسط هیئت‌مدیره،
 ج) شرکت به‌عنوان نماینده دولت در نشست‌های پولی منطقه‌ای، بین‌المللی و همکاری‌های بانکی و مالی.
 همچنین براساس ماده (۱۶) قانون فوق، رئیس بانک مرکزی و قائم‌مقام وی باید تمام وقت خود را به‌طور تخصصی به خدمات بانک مرکزی اختصاص دهند و نباید کار یا شغل دیگری داشته باشند.
 بانک مرکزی قطر مطابق با ماده (۳۳) قانون، درخصوص طراحی و اجرای سیاست پولی مسئولیت دارد.
 طبق ماده (۱۱۵) قانون مذکور، این بانک در قبال زیان و تعهداتی که توسط مؤسسات مالی ایجاد می‌شود، مسئولیتی ندارد.

۵-۲-۴. ارتباط با دولت

براساس ماده (۶) قانون بانک مرکزی قطر، سرمایه این بانک پنج میلیارد ریال قطر بوده و مالکیت آن متعلق به حکومت است.
 طبق ماده (۱۸) قانون فوق، اعضای هیئت‌مدیره بانک مرکزی براساس مقررات ذکر شده در قانون، چنانچه در انجام وظایف قصور داشته باشند با حکم امیر قطر برکنار می‌شوند.
 براساس بند «۲» ماده (۳۸) قانون فوق، اوراق بهادار بدهی بخش عمومی که توسط دولت تضمین می‌شود باید توسط بانک مرکزی قطر منتشر شود.
 طبق ماده (۴۴) قانون بانک مرکزی قطر، این بانک باید به‌عنوان مشاور و بانک عامل دولت، وزارتخانه‌های اقتصاد و بازرگانی و مالی، ارگان‌های دولتی و شرکت‌های بخش عمومی عمل کند و هیئت وزیران نیز باید مشورت‌های بانک مرکزی را درخصوص سیاست‌های اقتصادی و توسعه‌ای اخذ نماید.
 طبق ماده (۴۵) قانون فوق، رئیس بانک مرکزی و وزیر مالی باید قبل از شروع هر سال مالی در زمینه حجم وام‌های دریافتی دولت از بانک‌های قطر و طرح وزارتخانه مزبور درخصوص بدهی‌های داخلی و خارجی بخش عمومی،^۱ در چارچوب مقررات قانون، همکاری و مشورت کنند.

۴-۲-۵-۶. شفافیت در بانک مرکزی قطر

آنچه قانون بانک مرکزی قطر درخصوص شفافیت ارائه داده را می‌توان در قالب بندهای ذیل خلاصه کرد:

(الف) بانک مرکزی باید در پایان هر سال مالی ترازنامه‌ها و حساب سود و زیان خود را براساس اصول حسابداری تهیه کرده و سود خالص را استخراج کند (ماده (۷)).

(ب) توزیع سود و نگهداری ذخایر توسط بانک مرکزی طبق مواد (۸) و (۹) قانون نحوه محاسبه سود مشخص می‌شود.

(ج) هیئت‌مدیره بانک مرکزی باید حداقل هر سه ماه یک‌بار نشست عادی و در صورت لزوم براساس اعلام رئیس هیئت‌مدیره نشست فوق‌العاده نیز برگزار کند. همچنین هیئت‌مدیره در راستای ارتقای شفافیت و مسئولیت‌پذیری اعضا در قبال تصمیم‌گیری‌ها، باید مصوبات خود را براساس نحوه و میزان آرای اعضا منتشر کند (ماده (۱۹)).

(د) اعضای هیئت‌مدیره در زمان انتصاب و پایان سال مالی باید منافع مالی خود را که در تضاد با عضویت آنهاست افشا کنند و هنگام بحث درخصوص منافع مذکور، عضو ذی‌نفع از حق رأی محروم است (ماده (۲۱)).

(ه) بانک مرکزی قطر باید سیاست پولی و هرگونه تغییر را در آن اعلام کند. همچنین در صورت لزوم باید گزارش تحلیلی خود را از پیشبرد اهداف و تغییر آن ارائه دهد (ماده (۳۳)).

۴-۲-۵-۷. سیاست پولی بانک مرکزی قطر

براساس ماده (۵) قانون بانک مرکزی قطر، این بانک باید سیاست‌های پولی، ارزی، مالی و نظارت بانکی را طراحی و اجرا کند. همچنین طبق بند «۱» ماده (۱۲) این قانون، تصویب اصول سیاست پولی در هماهنگی با وزارت مالی از اختیارات هیئت‌مدیره بانک مرکزی است.

۴-۲-۵-۸. مقررات و نظارت در بانک مرکزی قطر

مقررات و نظارت در بانک مرکزی قطر به‌شرح مفاد ذیل قابل طرح است:

(الف) تصویب مقررات اداری و مالی و امور استخدامی بانک مرکزی توسط هیئت‌مدیره این بانک (بند «۴» ماده (۱۲)).

(ب) تصویب اصول نظارت و کنترل مؤسسات مالی و نمایندگی‌های آنها، صندوق‌های

سرمایه‌گذاری، صندوق‌های بازنشستگی، نظام‌های پرداخت، شفافیت برای هر مؤسسه‌ای که تحت شمول قانون بانک مرکزی است (بند «۷» ماده (۱۲)).

ج) هیئت‌مدیره بانک مرکزی با توجه به شرایط می‌تواند بازرسان عمومی را برای بانک مزبور منصوب کند. بازرسان باید از تجربه تخصصی حرفه‌ای در امور بانکی و حسابداری برخوردار باشند. آنها باید واحد حسابرسی و بازرسی داخلی را در بانک مرکزی راه‌اندازی کرده و گزارش‌های خود را به هیئت‌مدیره ارائه کنند.

د) بانک مرکزی قطر باید رهنمودهای لازم را برای مؤسسات مالی در زمینه نسبت‌های مالی نظارتی، ریسک‌های بانکی، محدودیت‌های معامله با بانک‌های خارجی و... ارائه کرده و بر رعایت این نسبت‌ها نظارت کند (ماده (۶۵)).

ه) بانک مرکزی قطر باید از مؤسسات مالی، شعب آنها و شرکت‌های زیرمجموعه این مؤسسات در داخل و خارج کشور بازرسی به‌عمل آورد تا سلامت وضعیت مالی آنها را تضمین کند (ماده (۷۱)).

و) بانک مرکزی قطر باید با بانک‌های مرکزی و مؤسسات مالی خارجی، موافقتنامه مبادله اطلاعات نظارتی منعقد کند تا از تجربه آنها در بحث نظارت استفاده نماید (ماده (۸۴)).

۴-۲-۶. بانک مرکزی عربستان سعودی

قانون بانک مرکزی عربستان در سال ۱۳۷۷ قمری مصادف با دسامبر ۱۹۵۷ میلادی به تصویب رسید.^۱ مالکیت این بانک متعلق به حکومت پادشاهی عربستان است.

۱-۴-۲-۶. اهداف بانک مرکزی عربستان

اهداف بانک مرکزی عربستان طبق ماده (۱) قانون این بانک عبارتند از:

الف) انتشار و تقویت پول ملی سعودی (ریال عربستان) و ثبات ارزش داخلی و خارجی آن،

ب) انجام امور بانکی دولت،

ج) تنظیم مقررات بانک‌های تجاری و صرافان (معامله‌کنندگان ارز).

1. Saudi Arabian Monetary Agency Law (Central Bank Law), Issued bay Royal Decree, No. 23, Dated 23-5-1377, 1957.

۲-۶-۲. وظایف بانک مرکزی عربستان

وظایف بانک مرکزی عربستان عبارتند از (ماده (۳) قانون):

الف) ثبات و تقویت ارزش داخلی و خارجی پول ملی و انجام برآوردهایی از پشتوانه کافی پول ملی (در این راستا مؤسسه پولی عربستان سعودی هر زمان که لازم بداند، با تصویب وزیر مالی و با توجه به شرایط اقتصاد ملی می‌تواند به خرید و فروش طلا و اسعار خارجی اقدام کند)،

ب) نگهداری و استفاده از ذخایر پولی صرفاً در راستای اهداف پولی،

ج) ضرب، چاپ و انتشار پول ملی سعودی و دخالت در تمامی امور مربوط به آن،

د) تنظیم مقررات بانک‌های تجاری و صرافان هر زمانی که مناسب تشخیص داده شود.

۳-۶-۲. پاسخگویی در بانک مرکزی عربستان

براساس ماده (۷) قانون بانک مرکزی عربستان، مؤسسه پولی عربستان تحت کنترل و مدیریت هیئت‌مدیره بوده و این مؤسسه در قبال عملکرد و فعالیت کارآمد هیئت‌مدیره پاسخگو است. هیئت‌مدیره در شرایطی که اعمال برخی تغییرات را لازم بداند، می‌تواند از طریق وزیر مالی به دولت پیشنهاد دهد. همچنین طبق ماده (۱۴) قانون مذکور، نخست‌وزیر و وزیر مالی در قبال اجرای این قانون به پادشاه عربستان پاسخگو خواهند بود.

۴-۶-۲. مسئولیت‌پذیری در بانک مرکزی عربستان

براساس ماده (۱۰) قانون بانک مرکزی عربستان، رئیس بانک در قبال عملکرد کارآمد مؤسسه مسئول بوده و باید در محاکم قضایی به‌عنوان نماینده مؤسسه شرکت کرده و توضیحات لازم را ارائه کند.

۵-۶-۲. ارتباط با دولت

با توجه به اینکه ساختار مؤسسه پولی عربستان دولتی است، نحوه ارتباط این مؤسسه با بخش‌های مختلف دولت را می‌توان به‌شرح ذیل توضیح داد:

الف) براساس بند «ب» ماده (۱) قانون مذکور، این مؤسسه باید امور بانکی دولت عربستان را انجام داده و یکی از اهداف مؤسسه نیز همین است.

(ب) طبق ماده (۴)، مؤسسه پولی عربستان باید در هماهنگی با وزیر مالی وظایف مربوط به بانکداری دولت را در وصول درآمدها و پرداخت وجوه انجام دهد.

(ج) براساس ماده (۵) قانون مؤسسه پولی عربستان، این مؤسسه باید یک واحد تحقیقاتی برای جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها در راستای کمک به دولت و مطلع ساختن آن و تنظیم سیاست‌های مالی و اقتصادی مؤسسه تأسیس کند.

(د) براساس ماده (۹) قانون، حکم انتصاب رئیس و قائم‌مقام مؤسسه پولی عربستان به مدت پنج سال با پیشنهاد وزیر مالی و تصویب هیئت‌وزیران به امضای پادشاه می‌رسد که همان حکم پادشاهی^۱ است. عزل ایشان نیز صرفاً با حکم پادشاه انجام می‌گیرد.

(ه) طبق ماده (۱۰) قانون گفته شده، مؤسسه پولی عربستان سرمایه‌ای نگهداری نمی‌کند و باید سرمایه به‌طور کامل به دولت بازپرداخت شود.

۶-۲-۴. شفافیت در بانک مرکزی عربستان

براساس ماده (۹) قانون مؤسسه پولی عربستان، رئیس بانک مرکزی و در غیاب وی قائم‌مقام ایشان، باید جلسات هیئت‌مدیره را برنامه‌ریزی و اعلام و حداقل هر ماه یک‌بار این نشست را برگزار کنند. مصوبات هیئت‌مدیره باید حداقل با اکثریت سه رأی (از پنج رأی) اتخاذ شده و در صورت برابری آراء، رئیس هیئت‌مدیره تصمیم نهایی را خواهد گرفت.

مصوبات هیئت‌مدیره باید بلافاصله پس از تصویب به استحضار وزیر مالی برسد.

همچنین براساس مفاد ذیل ماده (۱۰)، حقوق و مزایای رئیس بانک مرکزی، قائم‌مقام وی و اعضای هیئت‌مدیره با پیشنهاد وزیر مالی به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، طبق ماده (۱۱) نیز مؤسسه باید از طریق وزیر مالی، یک نسخه از گزارش‌های مالی ۱۵ روزه، ماهیانه، ۶ ماهه و سالیانه را به دولت ارائه کرده و در روزنامه رسمی منتشر کند.

۷-۲-۴. سیاست پولی بانک مرکزی عربستان

سیاست پولی توسط مؤسسه پولی عربستان و طبق ماده (۲) قانون مؤسسه مزبور اتخاذ می‌شود. به‌نحوی که این مؤسسه از پرداخت و دریافت بهره ممنوع شده است و صرفاً می‌تواند در راستای پوشش هزینه‌های خود هزینه‌هایی را از دولت و جامعه دریافت کند.

براساس بند «ب» ماده (۳) قانون، مؤسسه پولی عربستان باید نگهداری و مصرف ذخایر پولی را نیز انجام دهد.

۸-۶-۲-۴. مقررات و نظارت بانکی

براساس بند «ج» ماده (۱) قانون مؤسسه پولی عربستان، تنظیم مقررات بانک‌ها و صرافی‌ها برعهده بانک مرکزی است.

همچنین طبق بند «د» ماده (۳) قانون مزبور، باید تنظیم مقررات بانک‌های تجاری و امور مربوط به فعالان ارزی در هر شرایطی که لازم باشد توسط مؤسسه پولی عربستان انجام گیرد. براساس بند «ه» ماده (۳) نیز تمامی بانک‌ها باید مقررات تنظیمی و ابلاغ شده مؤسسه پولی عربستان را اجرا کنند.

۳-۴. تجربه کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه

در این بخش تجربه بانک‌های مرکزی در کشورهای توسعه‌یافته شامل موارد ذیل بررسی می‌شود:

۱. فدرال رزرو ایالات متحده آمریکا،

۲. بانک مرکزی انگلستان،

۳. بانک مرکزی کانادا،

۴. بانک مرکزی ژاپن،

۵. بانک مرکزی ترکیه،

۶. بانک مرکزی مالزی.

۱-۳-۴. فدرال رزرو ایالات متحده آمریکا

مالکیت فدرال رزرو متعلق به کل ایالات متحده آمریکا بوده و سرمایه آن نیز به‌صورت فدرالی (ایالتی) تأمین می‌شود.

۱-۳-۴. اهداف فدرال رزرو

اولویت‌گذاری اهداف فدرال رزرو براساس برنامه سال ۲۰۱۴ عبارتند از:^۱

1. The Federal Reserve System (2014), Annual Performance Plan, Board of Governance of the Federal Reserve System, pp. 5-8.

الف) تقویت ثبات بخش مالی از طریق توسعه سیاست‌ها، ابزارها و استانداردها،
 ب) رصد و پایش بازارهای مالی، طراحی و نظارت بر ساختار صنعت مالی،
 ج) رصد و نظارت بر مؤسسات مستقل^۱ و زیرساخت‌ها،
 د) اطمینان از اینکه ابزارهای مدیریت بحران به حد کفایت پیش‌بینی شده است،
 هـ) انجام آزمون‌های حساسیت،^۲ اتخاذ ابزارها و مقررات احتیاطی و تحقیق درخصوص سایر موضوعات مربوط به ثبات مالی،
 و) تبیین نقش ثبات مالی در تنظیم سیاست‌های پولی بلندمدت،
 ز) حمایت از رشد بلندمدت متغیرهای پولی و اعتباری، متناسب با ظرفیت بالقوه بلندمدت در راستای افزایش تولید، به‌طوری‌که اهداف حداکثرسازی اشتغال، قیمت‌های باثبات و تعدیل نرخ‌های بهره را به‌طور مؤثری بهبود بخشد.^۳

۲-۱-۳-۴. وظایف فدرال رزرو

فدرال رزرو تحت نظارت و کنترل هیئت‌مدیره اداره می‌شود. وظایف هیئت‌مدیره عبارتند از:
 الف) تصویب و ابلاغ قوانین و مقررات مربوط به سیاست پولی،
 ب) تصویب افزایش یا کاهش سرمایه فدرال رزرو،
 ج) تصمیم‌گیری درخصوص تقسیم سود،
 د) انجام عملیات بازار باز،
 هـ) تعیین نرخ تنزیل برای بانک‌های زیرمجموعه براساس اصول عقلایی و اطمینان‌بخش،
 و) تأیید مدیران بانک‌های زیرمجموعه فدرال رزرو در طبقات A تا C،
 ز) وظایفی که طبق قانون فدرال رزرو (مصوب ۱۹۱۳) برعهده هیئت‌مدیره گذاشته شده و همچنین نظارت بر حسن اجرای قانون مزبور.

۳-۱-۳-۴. پاسخگویی فدرال رزرو

رئیس و سایر اعضای فدرال رزرو در کنگره سوگند یاد می‌کنند تا در راستای مصالح

1. Individual

2. Stress tests

3. Williams, 2012.

ایالات متحده آمریکا و ثبات مالی این کشور کوشش کنند و از این‌رو به دولت و کنگره ایالات متحده آمریکا پاسخگو باشند.^۱

بعد از بحران مالی سال ۲۰۰۸، فدرال رزرو برنامه ماهیانه وام‌دهی خود را به کنگره نیز گزارش می‌دهد. همچنین در سال ۲۰۱۴ قانون پاسخگویی و شفافیت فدرال رزرو به تصویب کنگره ایالات متحده آمریکا رسید و در سال ۲۰۱۵ نیز این قانون تنفیذ شد.

۴-۳-۱-۴. مسئولیت‌پذیری در فدرال رزرو

در بخش دوم قانون فدرال رزرو (مصوب ۱۹۱۳) ذیل فصل مربوط به نواحی فدرال رزرو،^۲ عنوان شده است که سهامداران هریک از بانک‌های منطقه‌ای فدرال رزرو باید شخصاً به‌صورت مساوی در مقابل تمامی قراردادهای، بدهی‌ها و اقدامات مربوط به حوزه خود و غیره مسئولیت داشته باشند.

همچنین در بخش ۱۴ قانون مزبور، ذیل عملیات بازار باز، در بند «e» عنوان شده است که برای افتتاح حساب هر بانک نزد سایر بانک‌های تحت پوشش فدرال رزرو به‌منظور معاملات ارزی، باید بخش‌هایی از هر دو بانک مذکور، مسئولیت حسن انجام کار را بپذیرند.

البته بعد از بحران مالی سال ۲۰۰۸، مسئولیت‌های ذیل نیز به مسئولیت‌های سنتی فدرال رزرو اضافه شده است:^۳

۱. تنظیم سیاست پولی واحد،

۲. ثبات نظام مالی،

۳. نظارت و مقررات‌گذاری ملی،

۴. ارائه خدمات مالی،

۵. تمهیدات مربوط به خدمات مشتریان.

۴-۳-۱-۵. ارتباط فدرال رزرو با دولت

ارتباط فدرال رزرو و زیرمجموعه‌های آن با بخش دولتی طبق قانون فدرال رزرو (۱۹۱۳) کاملاً تعریف شده و مصرح است.

1. www.federalreserve.gov/faqs/about_12798.html

2. Federal Reserve Districts

3. Federal Reserve System Publication, 2013, pp. 11-18.

در بخش ۹ قانون مزبور ذیل سرفصل بانک‌های ایالتی به‌عنوان اعضای فدرال رزرو^۱ عنوان شده است: «کمیته سازماندهی‌های هیئت‌مدیره فدرال رزرو باید طبق قانون در سطح دولت مرکزی و در راستای انجام فعالیت در حوزه عملیات بانک‌های دولتی، اتحادیه‌های بانکی و اتحادیه‌های شرکتی در بانک‌های زیرمجموعه فدرال رزرو تشکیل و تأسیس شود».

همچنین طبق بخش ۱۵ ذیل سرفصل سپرده‌های دولت عنوان شده است، پول‌هایی که به‌صورت وجوه عمومی در خزانه‌داری نگهداری می‌شود به‌استثنای ۵ درصد، باید تحت مدیریت دبیرکل خزانه در بانک‌های فدرال سپرده‌گذاری شود تا در صورت لزوم این بانک‌ها به‌عنوان عامل مالی ایالات متحده آمریکا عمل کنند.

مهمترین بخش ارتباطی فدرال رزرو و ارکان دولتی را شاید بتوان در بخش ۱۰ قانون فدرال رزرو و ذیل سرفصل هیئت‌مدیره آن شناسایی کرد. در این بخش برای هیئت‌مدیره فدرال رزرو هفت عضو تعیین شده که رئیس خزانه‌داری یکی از آنهاست. بازرس و حسابرس پول ملی^۲ نیز یکی دیگر از اعضاست. اما پنج عضو دیگر توسط رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا و در مشورت با مجلس سنا و جلب رضایت این مجلس منصوب می‌شوند. حداکثر یکی از پنج نفر نیز می‌تواند از بین بانک‌های فدرال ایالتی که در فصل دوم بحث شد، انتخاب شود، البته تمامی این اعضا براساس فرایندی پیچیده و تخصصی شناسایی و معرفی می‌شوند.

۶-۱-۳-۴. شفافیت در فدرال رزرو

شفافیت در فدرال رزرو در راستای حمایت از پاسخگویی این بانک تبیین شده که شامل موارد ذیل است:^۳

الف) ارائه گزارش درخصوص سیاست پولی دوبار در سال،

ب) کمیته عملیات بازار باز فدرال رزرو بلافاصله ارزیابی خود را از طریق برگزاری نشست‌ها، شامل دیدگاه کمیته مزبور درخصوص چشم‌انداز اقتصاد منتشر می‌کند که برای سیاست‌گذاری پولی نیز چشم‌انداز منطقی فراهم می‌کند.

ج) هیئت عامل فدرال رزرو خلاصه گزارشی از فعالیت‌های هیئت‌مدیره فدرال رزرو را منتشر می‌کند و اعضای هیئت‌مدیره در حیطه وظایف خود پاسخگو هستند.

1. State Banks as Members

2. Comptroller of Currency

3. www.federalreserve.gov/faq/about_12798.html

د) گزارش فعالیت و ترازنامه مالی فدرال رزرو نیز به‌صورت هفتگی منتشر می‌شود.
ه) بعد از بحران مالی سال ۲۰۰۸، فدرال رزرو اطلاعات مربوط به برنامه‌های وام‌دهی را در وبسایت خود منتشر می‌کند.

۷-۱-۳-۴. سیاست پولی فدرال رزرو

کمیته بازار باز فدرال رزرو به‌طور مداوم ملزم به فراهم کردن احکام قانونی از مسیر کنگره است تا حداکثر اشتغال، ثبات قیمت‌ها و تعدیل نرخ‌های بهره بلندمدت را فراهم کرده و فرایند این اقدامات را به جامعه منعکس کند.

در راستای تحقق اهداف مذکور، کمیته عملیات بازار باز فدرال رزرو نرخ تنزیل فدرال رزرو را در سطح حداقل نرخ اوراق قرضه خود هدفگذاری کرده و اوراق بهادار بلندمدت را در سطوح قابل ملاحظه‌ای حفظ می‌کند.

برای ارائه چشم‌اندازی شفاف به جامعه، کمیته عملیات بازار باز فدرال رزرو رهنمودهایی درخصوص مسیر آتی نرخ تنزیل فدرال رزرو تهیه و منتشر می‌کند. در راستای اتخاذ سیاست پولی مناسب نیز کمیته عملیات بازار باز فدرال رزرو که مسئول اصلی تنظیم سیاست‌های پولی است، اقدامات ذیل را انجام می‌دهد:^۱

الف) تهیه طرح سیاست پولی احتیاطی در راستای نرمال‌سازی سیاست مذکور،

ب) انجام آزمون حساسیت (بحران) در زمینه نحوه به‌کارگیری ابزارهای پولی.

در بحث مربوط به «طرح احتیاطی» موضوعاتی نظیر موارد ذیل بررسی می‌شود:

۱. ابزارهای مختلفی که برای کنترل سطح نرخ‌های بهره کوتاه‌مدت استفاده می‌شوند.

۲. بررسی روش‌های نرمال‌سازی حجم و ترکیب ترازنامه فدرال رزرو بررسی.

۳. اطلاع‌رسانی به جامعه برای جلب اعتماد عمومی در زمینه برنامه تهیه شده.

۸-۱-۳-۴. مقررات و نظارت بانکی در فدرال رزرو

فدرال رزرو مسئولیت نظارت و مقرراتگذاری بخش‌های ذیل در حوزه صنعت بانکداری را برعهده دارد تا عملیات امن و سالم بانکی را مطابق با قوانین بانکداری تضمین کند:^۲

1. Board of Governors of Federal Reserve (2015), Monetary Policy Report, February 24, p. 31.

2. Board of Governors of Federal Reserve System (2005), The Federal Reserve System: Purposes and Functions, Ninth edition, pp. 59-61.

الف) شرکت‌های هلدینگ بانکی،
 ب) بانک‌های ایالتی که عضو سیستم فدرال رزرو هستند،
 ج) شعب خارجی بانک‌های عضو،
 د) شرکت‌های مقاطعه‌کار (پیمانکار) و طرف معامله با فعالیت‌های بانکی مؤسسات بانکی ایالات متحده،
 هـ) شعب، نمایندگی و آژانس‌های بانکی خارجی دارای مجوز ایالتی از ایالات متحده،
 و) فعالیت‌های غیربانکی بانک‌های خارجی.
 به‌صورت کلی نظارت در فدرال رزرو بین چند نهاد و اداره مشخص تقسیم شده است که عبارتند از:

۱. اداره بازرسی و حسابرسی پول ملی،^۱

۲. شرکت بیمه سپرده فدرال،^۲

۳. اداره نظارت بر پس‌انداز.^۳

فدرال رزرو مقام اصلی نظارت بر بانک‌های ایالتی عضو سیستم فدرال رزرو است. بانک‌های ایالتی که عضو سیستم مذکور نیستند، توسط شرکت بیمه سپرده فدرال نظارت می‌شوند، البته این بانک‌ها با توجه به منشور ایالتی نیز نظارت می‌شوند. اداره بازرسی پول ملی بر بانک‌های ملی نظارت می‌کند. تمامی این بانک‌ها باید عضو سیستم فدرال رزرو باشند.

اداره نظارت بر پس‌انداز - که یک اداره از بخش خزانه‌داری است - مقرراتگذاری مؤسسات پس‌انداز را برعهده داشته و بر آنها نظارت می‌کند. همچنین شرکت‌هایی که انجمن‌های پس‌انداز را تملک و مدیریت می‌کنند نیز توسط اداره نظارت بر پس‌انداز نظارت می‌شوند.

شرکت بیمه سپرده فدرال، سپرده‌های بانک‌ها و مؤسسات پس‌انداز را به‌عنوان شرکت‌های هلدینگ پس‌انداز،^۴ بیمه می‌کند؛ البته این نوع بیمه تا محدوده‌ای معین انجام می‌گیرد که توسط قانون مشخص می‌شود. برای این منظور شرکت بیمه سپرده فدرال، یک مقام برآوردکننده مخصوص دارد که شرایط بیمه‌گذاران (بانک‌ها و مؤسسات

1. Office of the Comptroller Currency (OCC)

2. Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)

3. Office of Thrift Supervision (OTS)

4. Thrift Holding Companies

پس‌انداز) را تعیین می‌کند. جدول ۲۲ خلاصه نظارت بر فعالان بازار پول و نهادهای مربوط به این نظارت را به تصویر می‌کشد:

جدول ۲۲. اعضا و فعالان حوزه پولی و نهادهای ناظر در سیستم فدرال رزرو

اعضای فعال	نهادهای ناظر
۱. شرکت‌های هلدینگ بانکی	فدرال رزرو
۲. نمایندگی‌های غیربانکی شرکت‌های هلدینگ بانکی	۱. فدرال رزرو ۲. مقرراتگذار سازمانی ^۱
۳. بانک‌های ملی	اداره بازرسی پول ملی
۴. بانک‌های ایالتی عضو سیستم فدرال رزرو	فدرال رزرو
۵. بانک‌های ایالتی غیر عضو سیستم فدرال رزرو	شرکت بیمه سپرده فدرال
۶. شرکت‌های هلدینگ پس‌انداز	اداره نظارت بر پس‌انداز
۷. بانک‌های پس‌انداز	۱. فدرال رزرو ۲. شرکت بیمه سپرده فدرال ۳. اداره نظارت بر پس‌انداز
۸. مؤسسات وام و پس‌انداز	اداره نظارت بر پس‌انداز
۹. شرکت‌های مقاطعه‌کار و طرف معامله با فعالیت‌های بانکی	فدرال رزرو
۱۰. بانک‌های خارجی	-
۱-۱۰. بانک‌های خارجی دارای مجوز ایالتی	۱. فدرال رزرو ۲. شرکت بیمه سپرده فدرال
۲-۱۰. بانک‌های خارجی دارای مجوز فدرال	۱. اداره حسابرسی پول ملی ۲. فدرال رزرو
۳-۱۰. ادارات نمایندگی	فدرال رزرو

در صورتی که بانک خارجی توسط شرکت بیمه سپرده فدرال بیمه شده باشد، این شرکت مسئولیت بانک خارجی را برعهده می‌گیرد.

Source: Board of Governors of Federal Reserve System, 2009, p. 61.

همچنین سیستم فدرال رزرو برای نظارت بهتر، مقررات متعددی را وضع کرده است که حدوداً ۲۱ مورد یا سرفصل را شامل می‌شود. مهمترین این مقررات عبارتند از:

۱. نحوه گسترش یا توزیع اعتبار توسط بانک‌های فدرال رزرو،

۲. فرصت‌های اعتباری برابر،

۱. نمایندگی‌های غیربانکی که در حوزه اوراق بهادار، کالاها یا بیمه فعالیت می‌کنند، توسط مقرراتگذاران سازمانی متناسب با خود قاعده‌گذاری و نظارت می‌شوند.

۳. نحوه محاسبه ریسک وام رهنی مسکن،
۴. ذخایر قانونی مؤسسات سپرده‌پذیر،
۵. نحوه انتقال الکترونیکی وجوه،
۶. محدودیت‌های مربوط به تعهدات بین‌بانکی،
۷. چگونگی عضویت مؤسسات بانکی ایالتی در سیستم فدرال رزرو،
۸. شرایط افتتاح و ابطال موجودی سرمایه بانک‌های فدرال رزرو،
۹. شرایط فعالیت و اقدامات مربوط به بانکداری بین‌الملل،
۱۰. نحوه و چگونگی انجام لیزینگ مصرفی،
۱۱. شرایط ارتباط با بانک‌ها و بانکداران خارجی،
۱۲. پرداخت وام به رؤسای ادارات و مدیران و اصول سهامداری در بانک‌های عضو سیستم فدرال رزرو،
۱۳. محرمانه بودن اطلاعات مالی مشتریان،
۱۴. ممنوعیت پرداخت بهره به سپرده‌های دیداری،^۱
۱۵. ارائه گزارش‌های اعتباری منصفانه،
۱۶. صداقت و سلامت در وام‌دهی،
۱۷. صداقت و سلامت در پس‌اندازها و ذخایر.

۲-۳-۴. بانک مرکزی انگلستان

قانون بانک مرکزی انگلستان برای آخرین بار در سال ۱۹۹۸ مورد اصلاح و بازبینی قرار گرفته و به تصویب رسیده است.^۲ مالکیت بانک مرکزی انگلستان متعلق به عموم مردم است^۳ که توسط پادشاه این کشور راهبری می‌شود.

۱-۲-۳-۴. اهداف بانک مرکزی انگلستان

اهداف بانک مرکزی انگلستان عبارتند از:
الف) حفظ ثبات قیمت‌ها،

1. Demand Deposit

2. Bank of England Act, 1998, Bank of England.

3. Capital Stock of the Bank of England into Public Ownership

ب) تأمین ثبات مالی بریتانیا در همکاری با سایر نهادها نظیر خزانه‌داری، مقامات اجرایی مالی و مقام مقرراتگذاری احتیاطی،
ج) کمک به دولت پادشاهی در راستای دستیابی به اهداف رشد و اشتغال.

۲-۳-۴. وظایف بانک مرکزی انگلستان

وظایف مختلف بانک مرکزی انگلستان متناسب با کمیته‌های متفاوت و به‌شرح ذیل قابل ارائه است:

الف) وظایف هیئت‌مدیره^۱ بانک مرکزی انگلستان

این وظایف به شرح ذیل است:

۱. مدیریت امور بانک غیر از تنظیم سیاست پولی،
۲. تعیین و مشخص کردن اهداف و استراتژی‌های مدیریت مالی بانک مرکزی انگلستان،
۳. تضمین استفاده کارآمد از منابع بانک مرکزی انگلستان،
۴. تنظیم اهداف برای بانک مرکزی انگلستان در ارتباط با ثبات مالی و سیاست پولی.

ب) وظایف کمیته پایش و نظارت^۲

کمیته پایش و نظارت بانک مرکزی انگلستان زیرمجموعه هیئت‌مدیره بانک مزبور بوده و وظایف ذیل را برعهده دارد:

۱. تحت نظر قرار دادن عملکرد بانک مرکزی درخصوص موارد زیر:
- تحت نظر قرار دادن اهدافی که در قانون بانک مرکزی انگلستان و یا توسط هیئت‌مدیره برای بانک تعیین شده است.
- تحت نظر قرار دادن عملکرد وظایفی که برای کمیته سیاست مالی تعیین شده است.
- تحت نظر قرار دادن عملکرد استراتژی بانک در طول زمان که توسط هیئت‌مدیره بانک مرکزی انگلستان تعیین شده است (شامل استراتژی ثبات مالی).
۲. رصد عملکرد اهداف تعیین شده توسط هیئت‌مدیره بانک مرکزی انگلستان برای مدیریت مالی بانک.
۳. تحت نظر قرار دادن کنترل‌های مالی داخلی بانک مرکزی انگلستان.

1. Court of Directors

2. Oversight Committee

ج) کمیته ثبات مالی بانک مرکزی انگلستان

وظایف کمیته ثبات مالی بانک مرکزی انگلستان به شرح ذیل است:

۱. تلاش برای تحقق اهداف ثبات مالی،
۲. حمایت از سیاست‌های اقتصادی دولت پادشاهی در راستای تحقق اهداف رشد و اشتغال،
۳. مشارکت در تهیه استراتژی ثبات مالی بانک مرکزی انگلستان،
۴. رصد ثبات سیستم مالی بریتانیا از طریق شناسایی و ارزیابی ریسک‌های سیستمی،
۵. ارائه راهبردها و فرامین لازم به مقام اجرایی مالی^۱ و مقام مقرراتگذاری احتیاطی^۲،
۶. ارائه پیشنهادها لازم در زمینه ثبات مالی،
۷. تهیه و ارائه گزارش‌های ثبات مالی به هیئت‌مدیره بانک مرکزی انگلستان،
۸. تهیه گزارش درخصوص سیاست کلان بانک با توجه به مقررات احتیاطی،
۹. ارائه پیشنهاد و توصیه به بانک مرکزی، خزانه‌داری و مقامات اجرایی مالی و مقرراتگذاری احتیاطی بانک مرکزی انگلستان.

د) وظایف خزانه‌داری

- در راستای اجرای دستورهای صادر شده توسط کمیته سیاست مالی به مقامات اجرایی مالی و مقرراتگذاری احتیاطی، وظایف خزانه‌داری عبارتند از:
۱. ارائه مشورت به کمیته سیاست پولی درخصوص شاخص‌های احتیاطی کلان،
 ۲. تهیه و تجویز مقررات احتیاطی کلان^۳،
 ۳. اعلام سیاست‌های اقتصادی دولت بریتانیا به بانک مرکزی انگلستان.

ه) کمیته سیاست پولی^۴ بانک مرکزی انگلستان

این وظایف به شرح ذیل است:

۱. تنظیم و طراحی سیاست پولی بانک مرکزی انگلستان،
۲. تعیین شرایط مداخله بانک مرکزی انگلستان در بازار مالی.

1. Financial Conduct Authority (FCA)

2. Prudential Regulatory Authority (PRA)

3. Macro-prudential Measure

4. Monetary Policy Committee

۳-۲-۴. پاسخگویی بانک مرکزی انگلستان

براساس بخش چهارم قانون بانک مرکزی انگلستان، بلافاصله پس از اتمام سال مالی، بانک مرکزی باید درخصوص فعالیت‌های سالیانه خود به رئیس خزانه‌داری^۱ گزارش دهد. همچنین براساس بند «۵» بخش هفتم قانون مزبور، بانک باید بازرسی یا بازرسانی را برای رسیدگی به حساب‌های مختلف و گزارش تهیه شده منصوب کند و طبق بند «۶» باید بلافاصله هم گزارش اولیه و هم ارزیابی بازرسان را برای رئیس خزانه‌داری پادشاهی ارسال کند. طبق بخش (9J) قانون بانک مرکزی انگلستان، کمیته سیاست مالی ممکن است هریک از دستورات بانک مرکزی را تحت شرایط قانونی خاصی ابطال کند. براساس حکم بخش (9N)، پیشنهادهاى مربوط به خزانه‌داری در حوزه ثبات مالی و سیاست‌های احتیاطی کلان که توسط کمیته سیاست مالی به تصویب می‌رسد، باید به تأیید دفاتر پارلمان‌های انگلستان برسد.

۴-۳-۲-۴. مسئولیت‌پذیری در بانک مرکزی انگلستان

طبق بخش چهارم قانون بانک مرکزی انگلستان، کمیته پایش و نظارت، در قبال صحت گزارش‌های سالیانه بانک مرکزی مسئولیت دارد و باید به هیئت‌مدیره بانک مزبور پاسخگو باشد. طبق بخش (9B) قانون بانک مرکزی انگلستان، اعضای کمیته سیاست مالی درخصوص تحلیل‌های مربوط به تهدیدهای ثبات مالی، مسئولیت اجرایی دارند. این مسئولیت دسترسی به اهداف ثبات مالی است که از طریق شناسایی، رصد، اقدام و کاهش ریسک‌های سیستمی انجام می‌گیرد تا بتواند تاب‌آوری سیستم مالی بریتانیا را تقویت و حفظ کند. طبق بخش سیزدهم قانون مزبور، مسئولیت تنظیم و حسن اجرای سیاست پولی با کمیته سیاست پولی بانک مرکزی انگلستان است و اعضای این کمیته در صورت عدم ایفای درست وظیفه، امکان عزل و برکنار شدن دارند. این امر با توافق رئیس خزانه‌داری بریتانیا صورت می‌گیرد.

۵-۳-۲-۴. ارتباط بانک مرکزی انگلستان با بخش دولتی

براساس بند «۲» بخش اول قانون بانک مرکزی انگلستان، اعضای هیئت‌مدیره این بانک توسط پادشاه^۲ منصوب می‌شوند.

1. Chancellor of the Exchequer

2. Majesty

طبق بند «۲» بخش (2A) قانون فوق، بانک مرکزی انگلستان در بحث تنظیم اهداف ثبات مالی باید با خزانه‌داری (مقامات اجرایی مالی و مقررات‌گذاری احتیاطی) همکاری و هماهنگی داشته باشد.

براساس بند «۱» بخش (3D)، بانک مذکور باید یک نسخه از گزارش کمیته پایش و نظارت را قبل از پارلمان در اختیار خزانه‌داری قرار دهد.

همچنین طبق بندهای «۷» و «۸» بخش هفتم خزانه‌داری، بریتانیا باید ضمن ارائه اطلاعات لازم به بانک مرکزی انگلستان برای تهیه گزارش‌ها، درباره ارائه یادداشت در زمینه گزارش‌های مالی نیز با این بانک مشورت و رایزنی کند.

براساس بند «۲» بخش (9A)، هیئت‌مدیره بانک مرکزی انگلستان باید هنگام بازنگری در استراتژی ثبات مالی بانک، با خزانه‌داری بریتانیا نیز مشورت کند.

همچنین طبق جزء «f» بند «۱» بخش (9B)، نماینده خزانه‌داری بریتانیا یکی از اعضای کمیته سیاست مالی است و نیز طبق جزء «e»، چهار نفر از اعضای کمیته سیاست مالی توسط رئیس خزانه‌داری سلطنتی منصوب می‌شوند.

براساس بخش (9B) ممکن است خزانه‌داری سلطنتی، بعد از مشورت با رئیس بانک مرکزی انگلستان با توجه به سیاست پولی، دستورهایی را به بانک ارائه دهد که در راستای منافع عمومی و بهبود شرایط اقتصادی صورت می‌گیرد، البته این دستورها باید از طریق ابزارهای قانونی اعمال شود.

همچنین دو نفر از اعضای کمیته سیاست پولی براساس جزء «b» بند «۲» بخش (۱۳)، توسط رئیس بانک مرکزی انگلستان و در مشورت با رئیس خزانه‌داری پادشاهی منصوب می‌شوند.

۴-۳-۲-۶. شفافیت در بانک مرکزی انگلستان

بحث شفافیت در بانک مرکزی انگلستان عمدتاً از طریق گزارش و افشای اطلاعات صورت می‌گیرد. براساس بخش (3D)، بانک مرکزی انگلستان باید گزارش عملکرد خود را به کمیته پایش و رصد که زیرمجموعه هیئت‌مدیره این بانک است ارائه دهد و نتایج آن را ضمن ارائه به خزانه‌داری و پارلمان، در صورتی که برخلاف منافع عمومی نباشد، با هماهنگی هیئت‌مدیره منتشر کند. همچنین براساس بند «۷» بخش (9A) بانک مرکزی انگلستان باید استراتژی ثبات مالی را منتشر کند. طبق بخش (9u) نیز بانک مرکزی

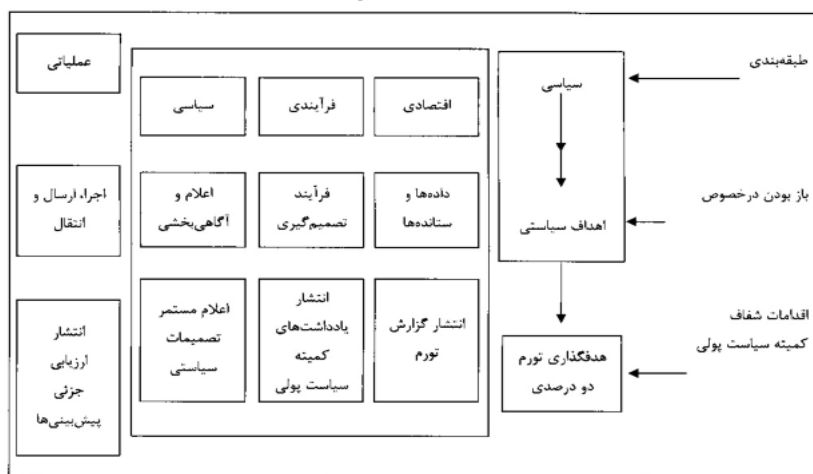
انگلستان باید در بازه زمانی کمتر از ۶ هفته بعد از هر نشست، به انتشار صورت‌جلسات نشست‌ها و ملاقات‌های مربوط به کمیته سیاست مالی اقدام کند.

گزارش مربوط باید شامل تصمیمات اتخاذ شده در نشست باشد که عبارتند از:
(الف) ارائه یا لغو یک حکم،

(ب) ارائه پیشنهاد در چارچوب قانون.

البته اطلاعاتی که به مصلحت و منافع عمومی آسیب برساند منتشر نمی‌شود.
شفافیت در سیاست پولی بانک مرکزی انگلستان را می‌توان در قالب نمودار ذیل به تصویر کشید.

نمودار ۱۴. شفافیت در سیاست پولی بانک مرکزی انگلستان



مأخذ: استخراج محققان.

۷-۲-۳-۴. سیاست پولی بانک مرکزی انگلستان

کمیته سیاست پولی مسئولیت تنظیم سیاست پولی بانک مرکزی انگلستان را برعهده دارد (براساس بخش‌های دهم و سیزدهم قانون بانک مذکور)؛ اهداف اصلی سیاست پولی عبارتند از:
(الف) حفظ ثبات قیمت‌ها،

(ب) حمایت از سیاست اقتصادی دولت بریتانیا در حوزه رشد و اشتغال.

در این راستا خزانه‌داری بریتانیا باید سیاست‌های اقتصادی دولت را به بانک مرکزی انگلستان اعلام کند.

۸-۲-۳-۴. مقررات و نظارت در بانک مرکزی انگلستان

در قانون جدید بانک مرکزی انگلستان، وظایف نظارتی بانک به مقام خدمات مالی^۱ منتقل شده است. این نظارت طبق قانون خدمات مالی مصوب سال ۲۰۱۲ انجام می‌گیرد.

مقام مقرراتگذاری احتیاطی یکی از ارکان بانک مرکزی انگلستان است که اعضای ذیل را شامل می‌شود:^۲

۱. رئیس بانک مرکزی،
 ۲. قائم‌مقام بانک مرکزی در حوزه ثبات مالی،
 ۳. قائم‌مقام بانک مرکزی در حوزه مقررات احتیاطی،
 ۴. عضو اجرایی منصوب شده توسط هیئت‌مدیره،
 ۵. رئیس یا مقام اجرایی مالی،
 ۶. مدیران مستقل غیرموظف که توسط هیئت‌مدیره و با تأیید خزانه‌داری منصوب می‌شوند.
- نحوه نظارت در بانک مرکزی انگلستان در جدول ۲۳ به تصویر کشیده شده است:

جدول ۲۳. چارچوب نظارتی در بانک مرکزی انگلستان

نوع سیستم طبقه‌بندی	نظارت نوع A (قانونی و فراقانونی)	نظارت نوع B (قانونی و فراقانونی)	نظارت نوع C (قانونی و فراقانونی)
سیستم طبقه‌بندی یک با ویژگی کاملاً پیچیده	هیئت‌مدیره زیرساخت بازار مالی ^۳	کمیته اجرایی زیرساخت بازار مالی	رئیس زیرساخت بازار مالی
سیستم طبقه‌بندی دو با ویژگی نیمه‌پیچیده	کمیته اجرایی زیرساخت بازار مالی	رئیس زیرساخت بازار مالی	مدیریت خطی ^۴
سیستم طبقه‌بندی سه با پیچیدگی پایین	رئیس زیرساخت بازار مالی	مدیریت خطی	مدیریت خطی

Source: Governance of the Bank Including Matters Reserved to Court, 2014, p. 22.

۳-۳-۴. بانک مرکزی کانادا

قانون بانک مرکزی کانادا در سال ۱۹۸۵ به تصویب رسیده و آخرین بار در سال ۲۰۱۴

1. Financial Services Authority (FSA)

2. Governance of the Bank Including Matters Reserved to Court, 2014, p. 5.

3. Financial Market Infrastructure (FMI)

4. Line Management

مورد اصلاح و بازنگری قرار گرفته است.^۱ مالکیت بانک مرکزی کانادا متعلق به مردم بوده و سرمایه آن از طرف حاکمیت و توسط وزارت مالی، در حق مردم کانادا نگهداری می‌شود.^۲ به عبارتی مالکیت بانک مرکزی متعلق به عموم مردم این کشور است.

۱-۳-۳-۴. اهداف بانک مرکزی کانادا

اهداف بانک مرکزی کانادا که در مقدمه قانون بانک مرکزی این کشور ذکر شده است، عبارتند از:
(الف) مقررآگذاری اعتباری و پولی در راستای منافع اقتصاد ملی،
(ب) کنترل و حفظ ارزش واحد پول ملی با دستیابی به تورم پایین، ثبات و قابل پیش‌بینی،
(ج) تعدیل نوسانات سطح تولید، تجارت، قیمت‌ها و اشتغال تا آنجا که در توان و ظرفیت عملیات پولی بوده و موجب بهبود رفاه مالی کانادا شود.

۲-۳-۳-۴. وظایف بانک مرکزی کانادا

بانک مرکزی کانادا برای انجام وظایف خود، کمیته‌های مختلفی را با وظایف خاص خود تشکیل داده است. وظایف کلی این کمیته‌ها به شرح ذیل است:

۱. هدفگذاری تورم انعطاف‌پذیر،^۳
 ۲. رصد و پایش تورم،
 ۳. طراحی و تنظیم سیاست‌ها و ابزارهای پولی،
 ۴. تحلیل و مدیریت ریسک،
 ۵. کمک به تحقق ثبات مالی،
 ۶. مدیریت وجوه و منابع مالی دولت، مدیریت اوراق بهادار خارجی و حق برداشت مخصوص کانادا و همچنین دریافت وام برای دولت،
- وظایف ارکان مختلف بانک مرکزی کانادا را می‌توان به شرح ذیل برشمرد:

الف) هیئت‌مدیره بانک مرکزی کانادا

براساس بندهای «ه» و «۲» بخش پنجم، بانک مرکزی کانادا تحت مدیریت هیئت‌مدیره

1. Bank of Canada Act, 1985, Last Amended on December 16, 2014; Minister of Justice at the Following address: <http://laws-lois.justice.gc.ca>.

2. To be Held Minister on Behalf of Majesty in Right of Canada

3. Flexible Inflation Targeting

بانک است. (این هیئت‌مدیره از یک رئیس، یک نایب‌رئیس و ۱۲ عضو دیگر تشکیل می‌شود که وزیر مالی یا نماینده وی نیز به این اعضا اضافه می‌شود).

ب) هیئت‌رئیس

هیئت‌رئیس اختیار و وظیفه انجام تمامی اموری را که ازسوی هیئت‌مدیره تعیین می‌شود برعهده داشته و اسناد و اطلاعات مربوط به اقدامات انجام شده را در نشست‌های آتی به هیئت‌مدیره ارائه می‌دهد.

ج) وظایف کمیته مالی و بازرسی

وظایف کمیته مالی و بازرسی عبارتند از:^۱

۱. پایش و رصد حوزه تحت نظارت،

۲. ارائه گزارش به هیئت‌مدیره بانک مرکزی کانادا درباره نتایج حوزه بازرسی و ثبات مالی،

۳. امضای اسناد تعهدآور^۲ توسط رئیس کمیته مالی و بازرسی و رئیس بانک مرکزی به‌طور مشترک جهت بازرسی سالیانه بانک،

۴. بررسی گزارش‌های مالی سالیانه و فصلی بانک مرکزی کانادا و تصویب آن و ارائه پیشنهاد به هیئت‌مدیره بانک متناسب با گزارش‌های مزبور،

۵. سرکشی کردن و تضمین اینکه وظایف بازرسی داخلی به‌نحو مناسبی انجام شده است،

۶. بررسی کفایت مدیریت ریسک در بانک مرکزی کانادا، کنترل داخلی و چارچوب حکمرانی با توجه به گزارش مالی،

۷. بازبینی مدیریت مالی بانک مرکزی کانادا شامل نقشه راه میان‌مدت مالی، گزارش مخارج و بودجه سالیانه.

د) وظایف کمیته حاکمیت شرکتی^۳

وظایف کمیته حاکمیت شرکتی بانک مرکزی کانادا عمدتاً در راستای تبیین اصول حاکمیت بوده و عبارتند از:^۴

1. Bank of Canada, (2014), Audit and finance committee Terms of Reference

2. Engagemcut Letters

3. Corporate Governance Committee (CGC)

4. Bank of Canada Act, 1985, Last Amended on December 16, 2014; Minister of Justice at the Following address: <http://laws-lois.justice.gc.ca>.

۱. بررسی دوره‌ای اثربخشی اقدامات حکمرانی و راهبری بانک مرکزی کانادا توسط رئیس و قائم‌مقام اول وی شامل بهبود چارچوب حکمرانی و ارائه پیشنهاد به هیئت‌مدیره بانک،
۲. بررسی دوره‌ای نقش و وظایف هیئت‌مدیره و کمیته‌های آن و همچنین بازبینی روش‌ها و فرایندهایی که هیئت‌مدیره براساس آن وظایف و مسئولیت‌های خود (ازجمله خودارزیابی) را ایفا می‌کند،^۱
۳. ارزیابی دوره‌ای نشست‌های هیئت‌مدیره و کمیته حاکمیت شرکتی،
۴. ارزیابی میزان دسترسی هیئت‌مدیره به تمامی اطلاعاتی که برای مدیریت لازم است.

ه) کمیته طراحی سرمایه

این کمیته طرح، تنظیم و ترکیب سرمایه بانک مرکزی کانادا را تحت مدیریت هیئت‌مدیره بانک برعهده دارد.

۳-۳-۴. پاسخگویی در بانک مرکزی کانادا

آنچه از محتوای قانون بانک مرکزی کانادا می‌توان استنباط کرد، این است که کمیته‌های تحت مدیریت هیئت‌مدیره بانک مزبور، به این هیئت پاسخگو هستند و در صورتی که هریک از اعضا به وظایف خود عمل نکنند، با پیشنهاد رئیس بانک مرکزی به‌عنوان رئیس هیئت‌مدیره و تصویب مجمع بانک برکنار می‌شوند.

همچنین براساس بند «۵» بخش ۲۸، کمیته مالی و بازرسی باید یک نسخه از گزارش‌های تهیه شده را به وزیر مالی ارسال کند.

ازسوی براساس بند «۱» بخش ۳۰، حداکثر دو ماه پس از پایان هر سال مالی، بانک مرکزی باید گزارش‌های مالی حسابرسی و بازرسی شده را برای وزیر مالی ارسال کند. ازسوی دیگر براساس بند «۳» بخش ۳۰، وزیر مالی باید نسخه‌ای از حساب‌ها و گزارش رئیس بانک مرکزی را درخصوص ترازنامه و گزارش‌های مالی پس از ۲۱ روز از دریافت گزارش، به پارلمان ارائه دهد.

نکته جالب توجه این که چنانچه هریک از مدیران ادارات یا کمیته‌ها به تشخیص رئیس بانک مرکزی، قائم‌مقام وی یا اعضای هیئت‌مدیره در مدیریت خود مقصر

تشخیص داده شوند، به حداکثر یکصد هزار دلار کانادا، جریمه یا حداکثر ۶ ماه زندان یا هر دو محکوم می‌شوند (بخش ۳۱ قانون بانک مرکزی کانادا). همچنین طبق بخش ۳۲ قانون بانک مرکزی کانادا هر مدیر، رئیس اداره یا بازرس و حسابرسی که در بانک مرکزی کانادا گزارش‌های مالی و حساب‌ها را برای وزیر مالی تهیه می‌کند یا آن را مورد بازبینی و اصلاح قرار می‌دهد، در صورتی که گزارش کذبی ارائه کند، مجرم شناخته شده و به حداکثر یکصد هزار دلار کانادا، جریمه یا ۶ ماه زندان یا هر دو محکوم می‌شود.

۴-۳-۳-۴. مسئولیت‌پذیری در بانک مرکزی کانادا

طبق بند «۱» بخش ۲۶ قانون بانک مرکزی کانادا، این بانک درخصوص بازخرید اسکناس و خارج کردن مسکوک از چرخه و همچنین پرداخت تعهدات مستقیم کشور کانادا مسئولیت دارد.

همچنین مسئولیت حسن اجرای قانون بانک مرکزی کانادا برعهده هیئت‌مدیره آن است. طبق بند «۱» بخش ۱۴، وزیر مالی و رئیس بانک مرکزی باید به‌طور منظم درخصوص سیاست پولی و سیاست اقتصاد کلان با همدیگر مشورت کنند و مسئولیت تنظیم سیاست‌ها نیز برعهده آنهاست.

۴-۳-۳-۵. ارتباط بانک مرکزی کانادا با دولت

چنانچه در بخش قبلی نیز اشاره شد، طبق بند «۱» بخش ۱۴، وزیر مالی و رئیس بانک مرکزی در تنظیم سیاست‌های پولی و اقتصادی با یکدیگر مشورت می‌کنند.

براساس جزء «۱» بخش ۱۸، بانک مرکزی کانادا می‌تواند برای دولت کانادا وام دریافت کرده یا دوره وام‌های دریافتی را تمدید کند.

همچنین طبق جزء «L» بخش ۱۸ قانون مزبور، بانک مرکزی کانادا می‌تواند از دولت این کشور سپرده قبول کرده و به آن بهره پرداخت کند.

طبق بند «۱» بخش ۲۴ قانون بانک مرکزی کانادا، این بانک باید به‌عنوان عامل مالی دولت عمل کند.

طبق جزء «۱-۱» بند «۱» بخش ۲۴ نیز بانک مرکزی با رضایت وزیر مالی کانادا می‌تواند در ازای عاملیت مالی دولت کانادا، کارمزد دریافت کند.

طبق بند «۲» بخش ۲۴ قانون بانک مرکزی کانادا، مدیریت بدهی بخش عمومی (دولت) در صورتی که وزیر مالی لازم بداند برعهده این بانک قرار می‌گیرد. براساس بند «۲» بخش ۵، علاوه بر ۱۴ عضو هیئت‌مدیره، وزیر مالی یا نماینده وزارتخانه مالی نیز عضو هیئت‌مدیره بانک مرکزی است، اما حق رأی ندارد. همچنین براساس جزء «۱» بند «۹» قانون بانک مرکزی کانادا، وزیر مالی با تصویب و تأیید رئیس بانک مرکزی باید مدیران اداره‌های این بانک را منصوب کند. از طرفی طبق بند «۱» بخش ۱۸، رئیس بانک مرکزی در بخش تعیین بازرسان و حساب‌رسان از وزیر مالی مشورت می‌گیرد.

۴-۳-۳-۶. شفافیت در بانک مرکزی کانادا

بانک مرکزی کانادا در راستای افزایش شفافیت خود نشست‌های منظمی را تنظیم کرده است که هیئت‌مدیره و کمیته‌های مربوط به آن این نشست‌ها را به شرح جدول ذیل برگزار می‌کنند:^۱

جدول ۲۴. برنامه زمانبندی نشست‌های هیئت‌مدیره و کمیته‌های تخصصی بانک مرکزی کانادا (سالانه)

تعداد نشست‌ها	هیئت‌مدیره	کمیته مالی و بازرسی	کمیته انسانی و جبران خدمات	کمیته حاکمیت شرکتی	کمیته طراحی سرمایه	هیئت‌رئیس	کمیته بازنشستگی
۹	۷	۴	۳	۴	۱	۴	

از طرفی طبق جزء «۱» بند «۱» بخش ۱۰ قانون بانک مرکزی کانادا، هر مدیری باید هنگام ورود به نشست هیئت‌مدیره به‌طور مکتوب یا شفاهی منافع ناشی از تصمیم‌گیری هیئت مزبور را به‌صورت شفاف برای خود یا ذی‌نفعانش بیان کند.

براساس جزء «۲» بند «۱» بخش ۱۸، بانک مرکزی کانادا باید سیاست‌های مصوب و اصلاحات آن را در *روزنامه رسمی کانادا*^۲ منتشر کند. این موارد هفت روز بعد از انتشار قابلیت اجرا پیدا می‌کند.

براساس جزء «۲» بند «۲» بخش ۳۰ قانون بانک مرکزی کانادا، خلاصه گزارش‌های مالی باید بلافاصله در *روزنامه رسمی کانادا* منتشر شود.

1. Ibid.

2. Canada Gazette

همچنین براساس بند «۲» بخش ۳۰ قانون، باید دو ماه پس از پایان هر سال مالی، بانک مرکزی گزارش‌های مالی حسابرسی شده را برای وزیر مالی ارسال کند.

۴-۳-۳-۷. سیاست پولی در بانک مرکزی کانادا

براساس بند «۱» بخش ۱۴ قانون بانک مرکزی کانادا، تنظیم مقررات مربوط به سیاست پولی با مشورت رئیس بانک مرکزی و وزیر مالی این کشور صورت می‌گیرد. طبق جزء «g» بخش ۱۸ بانک مرکزی کانادا، این بانک به‌منظور اجرای سیاست پولی و بهبود ثبات نظام مالی کانادا می‌تواند:

الف) اوراق بهادار یا هر ابزار مالی دیگری را از هر شخصی خریداری کرده و یا بفروشد.

ب) هدفگذاری تورم، نرخ ارز انعطاف‌پذیر و مدیریت آن را انجام دهد.

ج) تنظیم نرخ بهره سیاستی را برعهده گیرد.

۴-۳-۳-۸. مقررات و نظارت بانکی در بانک مرکزی کانادا

در بخش نظارت، بانک مرکزی کانادا چارچوب ارزیابی ریسک مالی کلان^۱ را طراحی کرده است که براساس آن ریسک‌های نقدینگی، بازار و پرداخت دین^۲ (ایفای تعهد) برآورد و پیش‌بینی می‌شود. همچنین بانک مرکزی کانادا آزمون‌های بحران نقدینگی^۳ را جهت ارزیابی ظرفیت تاب‌آوری^۴ بانک در شرایط حساس، طراحی کرده است.^۵

از طرفی طبق قانون مرکزی کانادا (بند «۱» بخش ۲۸)، دو شرکت که دارای صلاحیت حسابداری و حسابرسی هستند، توسط رئیس بانک مرکزی جهت حسابرسی و بازرسی این بانک منصوب می‌شوند.

براساس بند «۵» بخش ۲۸ قانون بانک مرکزی کانادا، وزیر مالی ممکن است در هر زمانی حسابرسان و بازرسان را موظف کند تا درخصوص کفایت اقدامات انجام شده توسط بانک مرکزی در راستای حفاظت از سهامداران و سایر وظایف قانونی بانک به وزیر گزارش دهند.

1. Macro-financial Risk Assessment Framework (MFRAF)

2. Sdveny

3. Liquidity Stress Test

4. With stan

5. BIS, 2013, p. 31.

طبق بند «۶» هر گزارشی که حساب‌برسان و بازرسان برای بانک مرکزی تهیه می‌کنند باید در همان لحظه برای وزیر مالی نیز ارسال شود. البته در حوزه مقررات‌گذاری نیز طبق بند «۳» بخش ۲۵، مقررات مربوط به انتشار اسکناس و مسکوک، توسط رئیس بانک مرکزی در مشورت با مجمع بانک اتخاذ می‌شود. در مقدمه قانون نیز تنظیم مقررات اعتباری و پولی در راستای منافع اقتصادی جامعه به بانک مرکزی کانادا محول شده است. آنچه در این بخش بسیار مشهود است اینکه نقش وزیر مالی در تنظیم مقررات پولی و مالی در مشورت با بانک مرکزی، غیرقابل انکار است.

۴-۳-۴. بانک مرکزی ژاپن

قانون بانک مرکزی ژاپن برای آخرین بار در سال ۱۹۹۷ به تصویب رسیده است.^۱ هرچند سرمایه بانک مرکزی ژاپن توسط بخش خصوصی و دولت تأمین می‌شود و ۵۵ درصد آن نیز متعلق به دولت این کشور است، اما مالکیت آن متعلق به حاکمیت است.

۴-۳-۴-۱. اهداف بانک مرکزی ژاپن

براساس ماده (۱) قانون بانک مرکزی ژاپن، اهداف این بانک عبارتند از:

الف) انتشار اسکناس و مسکوک،

ب) کنترل‌های پولی،

ج) کنترل ارزش پول ملی،

د) تضمین تسویه روان وجوه بین بانک‌ها و سایر مؤسسات مالی،

ه) حفظ ثبات نظام مالی.

۴-۳-۴-۲. وظایف بانک مرکزی ژاپن

براساس ماده (۲) قانون بانک مرکزی ژاپن، وظیفه این بانک دسترسی به ثبات قیمت‌هاست. از دیگر وظایف بانک مرکزی ژاپن تلاش برای توسعه اقتصاد ملی به شکل سالم است. براساس مواد (۳)، (۴) و (۵) قانون بانک مرکزی ژاپن، مهمترین وظایف این بانک عبارتند از:

- الف) تلاش برای آگاهی‌بخشی به شهروندان در خصوص تصمیمات،
 ب) در نظر گرفتن کنترل پولی و ارزش پول ملی به‌عنوان اجزای کل سیاست اقتصادی،
 ج) تعیین و اصلاح نرخ تنزیل،
 د) تعیین یا اصلاح نرخ پایه وام‌دهی،^۱
 هـ) تعیین یا اصلاح نرخ ذخیره قانونی،
 و) تعیین و اصلاح راهبردهای پولی.

۳-۴-۳. پاسخگویی در بانک مرکزی ژاپن

براساس ماده (۱۵) قانون بانک مرکزی ژاپن، نظارت بر حسن اجرای این قانون در اختیار شورای سیاستگذاری^۲ این بانک است. طبق بند «۳» ماده مذکور، شورای مزبور باید اجرای وظایف خود را از طریق اداره حساب‌برسان و مشاوران^۳ بانک مرکزی نظارت کند و این اداره در مقابل شورای سیاستگذاری پاسخگو است.

طبق بند «۳» ماده (۱۶) قانون بانک مرکزی ژاپن، رئیس شورای سیاستگذاری توسط اعضای شورا انتخاب شده و براساس بند «۴» ماده فوق باید بر فعالیت شورا کنترل داشته و در مقابل شورا نیز پاسخگو باشد.

از طرفی طبق بند «۲» ماده (۲۳) قانون گفته شده، اعضای شورای سیاستگذاری توسط کابینه و با نظر موافق مجلس نمایندگان^۴ (عوام) و مجلس مشاوران (سنا)^۵ منصوب می‌شوند. از این‌رو در مقابل کابینه نیز پاسخگو هستند. طبق بند «۳» نیز حساب‌برسان و بازرسان توسط کابینه منصوب شده و در مقابل آن پاسخگو هستند.

۴-۴-۳. مسئولیت‌پذیری در بانک مرکزی ژاپن

مسئولیت‌پذیری ارکان مختلف در بانک مرکزی ژاپن، مبتنی بر وظایف تعیین شده است که می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

1. Basic Loan Rate
2. Policy Board
3. Auditors and Counsellors
4. House of Representatives
5. House of Councillors

الف) شورای سیاستگذاری پولی متشکل از ۹ عضو، مسئولیت تنظیم سیاست پولی را برعهده دارند و در مقابل موفقیت و عدم موفقیت آن مسئول هستند.

ب) وزارتخانه مالی با مشورت رئیس بانک مرکزی مسئولیت مقررات بانک را برعهده دارد.^۱
ج) بانک مرکزی ژاپن مسئولیت ثبات قیمت‌ها را با توجه به وظایف تعریف شده برعهده دارد.

د) مسئولیت نظارت بر حسن اجرای قانون طبق ماده (۲۲) قانون بانک مرکزی ژاپن با رئیس بانک مرکزی است.

۵-۴-۳-۴. ارتباط بانک مرکزی ژاپن با دولت

ارتباط بانک مرکزی ژاپن با دولت براساس قانون بانک مرکزی ژاپن و در قالب بندهای ذیل بیان می‌شود:

الف) طبق ماده (۴) قانون، بانک مرکزی همواره باید در طراحی سیاست‌های پولی شرایط کلی اقتصاد را در نظر بگیرد؛ در این راستا باید با دولت ارتباط نزدیکی داشته باشد تا بتواند تبادل نظر کند.

ب) سرمایه بانک مرکزی ژاپن طبق ماده (۸) قانون یکصد میلیون ین بوده و متعلق به اشخاص دولتی و غیردولتی است؛ اما سهم دولت نباید از ۵۵ میلیون ین کمتر باشد.

ج) براساس ماده (۱۹) قانون بانک مرکزی ژاپن، وزیر مالی یا وزیر اقتصادی هر زمان که لازم باشد می‌توانند در جلسات شورای سیاستگذاری پولی شرکت کرده و اظهارنظر کنند و یا ممکن است نماینده‌ای رسمی از سوی وزارتخانه مالی یا کابینه جهت اظهارنظر در جلسات مزبور شرکت کند.

د) براساس بند «ii» ماده (۳۳) قانون بانک مرکزی ژاپن، این بانک می‌تواند اوراق بهادار دولت را تضمین کند، این اوراق را خریدوفروش کند یا اوراق بهادار دولتی را وام داده و یا قرض بگیرد.

ه) چنانچه شورای سیاستگذاری تصویب کند، بانک مرکزی می‌تواند وام‌های بدون وثیقه^۲ نیز به دولت پرداخت کند (ماده (۳۴) قانون).

1. Bank of Japan, 2008, CE SIFO DICE Report, p. 9.

2. Uncollateralized Loan

و) طبق ماده (۳۶)، بانک مرکزی ژاپن باید امور مربوط به تأمین مالی و پولی دولت را نیز طبق قوانین و مقررات موجود انجام دهد.

ز) پیش از انتشار اسکناس و مسکوک توسط بانک مرکزی ژاپن، شکل و نوع آن باید توسط کابینه تأیید شود (ماده (۴۷) قانون).

ح) براساس بند «۶» ماده (۵۳)، دولت ژاپن می‌تواند طبق دستور کابینه از بانک مرکزی برای ایجاد حساب‌های پرداختی به خزانه‌داری ملی در هر سال مالی^۱ کمک بگیرد.

ط) بانک مرکزی ژاپن براساس بند «۲» ماده (۷) قانون، طبق دستور وزارتخانه مالی می‌تواند به تأسیس، تغییر مکان یا انحلال شعبه اقدام کند.

ی) طبق ماده (۱۱) قانون، بانک مرکزی ژاپن باید نسبت به تصریح تمامی اهداف، وظایف، شرایط و مسئولیت‌های ارکان مختلف بانک اقدام کرده و تأیید و اصلاحات آن نیز به‌طور حتم باید به تصویب وزیر مالی یا نخست‌وزیر برسد.

ک) طبق ماده (۲۳) قانون، اعضای شورای سیاستگذاری بانک مرکزی ژاپن، حسابرسان و بازرسان توسط کابینه منصوب می‌شوند.

۴-۳-۴-۶. شفافیت در بانک مرکزی ژاپن

شفافیت در بانک مرکزی ژاپن، یکی از اصول اساسی قانون بانک مزبور است. از این رو موارد ذیل قابل ارائه است:

الف) طبق بند «۲» ماده (۳) قانون، بانک مرکزی ژاپن باید محتوای تصمیمات این بانک در خصوص مسائل پولی، اسکناس و مسکوک را به اطلاع جامعه برساند.

ب) براساس ماده (۵۵) قانون، بانک مرکزی ژاپن باید برای هر سال مالی به محض اینکه گزارش‌ها و حساب‌های مالی به تصویب رسیدند، خلاصه‌ای از آن را به اطلاع جامعه برساند.

ج) بانک مرکزی ژاپن طبق ماده (۴۵) قانون باید گزارش اقدامات انجام شده را به وزیر مالی و نخست‌وزیر ارائه کند. محتوای این گزارش و اینکه شامل چه مواردی باشد توسط کابینه تعیین می‌شود.

د) طبق ماده (۵۰) قانون، سال مالی و فعالیت بانک مرکزی ژاپن از یکم آوریل هر سال تا ۳۱ مارس سال بعد است.

ه) طبق ماده (۵۲) قانون، بانک مرکزی باید گزارش‌های مالی و ترازنامه ۶ ماهه را برای هر سال مالی تهیه کرده (دو بار در هر سال) و در اختیار حسابرسان و بازرسان قرار دهد تا آنها نظر خود را به وزیر مالی ارائه دهند و وی نیز طی دو ماه گزارش ۶ ماهه را تصویب کند. و) براساس ماده (۵۴) قانون، بانک مرکزی ژاپن باید هر ۶ ماه یک‌بار گزارش مکتوبی درخصوص مصوبات شورای سیاستگذاری و اقدامات و شرایط مالی تهیه کرده و برای اخذ نظر به وزیر مالی ارائه کند.

۷-۴-۳-۴. سیاست پولی در بانک مرکزی ژاپن

براساس ماده (۲) قانون بانک مرکزی ژاپن، این بانک باید کنترل‌های پولی و اعتباری خود را در راستای دستیابی به ثبات قیمت‌ها و گسترش اقتصاد ملی به شکل سالم طراحی و اجرا کند. همچنین طبق ماده (۳) قانون، در راستای تحقق کنترل پولی، باید استقلال بانک مرکزی نیز مورد توجه قرار گیرد. طبق ماده (۱۵) قانون، در اجرای سیاست‌های کنترل پولی و اعتباری شورای سیاستگذاری، بانک مرکزی ژاپن نیز اقدامات مختلفی را باید انجام دهد.

۸-۴-۳-۴. مقررات و نظارت بانکی

براساس بند «۳» ماده (۱۵) قانون بانک مرکزی ژاپن، شورای سیاستگذاری این بانک باید بر اجرای وظایف ادارات (حسابرسان، بازرسان و مشاوران) بانک مرکزی ژاپن نظارت کند. طبق ماده (۳۰) قانون، رؤسای ادارات و کارکنان بانک مرکزی ژاپن متعهد به ارائه خدمات عمومی برای اجرای قوانین و مقررات موجود هستند. همچنین طبق ماده (۳۶) قانون، بانک مرکزی ژاپن صرفاً در چارچوب قوانین و مقررات می‌تواند امور مربوط به دولت را انجام دهد.

طبق ماده (۲۱) قانون، ادارات بانک مرکزی ژاپن باید از ۶ عضو هیئت سیاستگذاری، دو قائم‌مقام رئیس بانک مرکزی، حداکثر سه حسابرس و بازرس، حداکثر ۶ مدیر اجرایی و تعدادی مشاور تشکیل شود. حسابرسان و بازرسان بر سلامت عملکرد این ادارات رسیدگی می‌کنند.

براساس بندهای «۳» و «۴» ماده (۲۲) قانون بانک مرکزی ژاپن، حسابرسان باید

کسب‌وکار بانک مرکزی ژاپن را حسابرسی و بازرسی کنند و نتایج به‌دست آمده را در صورت لزوم به وزیر مالی یا نخست‌وزیر یا شورای سیاستگذاری گزارش دهند. طبق ماده (۳۲) قانون، بانک مرکزی ژاپن در راستای اطمینان از انجام شایسته وظایف توسط ادارات و کارکنان خود، قواعدی را در زمینه خدمات آنها منتشر و ابلاغ می‌کند و نتیجه اجرای این قواعد را به وزیر مالی گزارش کرده و در همان زمان به اطلاع عموم می‌رساند. براساس ماده (۴۳) قانون، بانک مرکزی ژاپن از انجام فعالیت‌های خارج از قانون بانک مرکزی منع شده است.

طبق ماده (۴۴) قانون، این بانک می‌تواند در راستای دستیابی به اهداف قانون، از مؤسسات مالی و نظیر آن، که در حوزه پولی و بانکی فعالند بازرسی‌های در محل^۱ داشته باشد. براساس ماده (۵۶) قانون، چنانچه وزیر مالی یا نخست‌وزیر تشخیص دهند که بانک مرکزی ژاپن، رؤسای ادارات بانک یا کارکنان آنها، سایر قوانین و مقررات را نقض می‌کنند، از بانک مرکزی می‌خواهند که چنین قوانینی را اصلاح کند. بانک مرکزی نیز ضمن اصلاح قوانین مزبور، باید گزارش نحوه اصلاح قوانین و مقررات را به وزیر مالی یا نخست‌وزیر گزارش دهد.

طبق ماده (۵۷) قانون بانک مرکزی ژاپن، چنانچه وزیر مالی یا نخست‌وزیر تشخیص دهند که بانک مرکزی یا ادارات و کارکنان آنها قانون بانک مرکزی و یا سایر قوانین را نقض می‌کنند، می‌توانند از حساب‌رسان و بازرسان بانک درخواست کنند تا به چنین مواردی رسیدگی کرده و نتایج را به وزیر مالی و نخست‌وزیر گزارش دهند. براساس ماده (۶۳) قانون، اشخاصی که اسرار بانک مرکزی ژاپن را برخلاف مصالح بانک به کار گیرند، حداکثر یک سال زندانی شده یا حداکثر ۵۰۰ هزار ین جریمه می‌شوند. البته مواد (۶۴) و (۶۵) نیز دامنه این تنبیهات را گسترش داده است.

۵-۳-۴. بانک مرکزی ترکیه

قانون بانک مرکزی ترکیه در سال ۱۹۷۰ به تصویب رسیده و تا سال ۲۰۱۳ به‌طور مرتب فصول مختلف آن مورد اصلاح و بازبینی قرار گرفته است. این بانک دارای سهامداران دولتی و خصوصی است که اکثریت سهام در اختیار بخش دولتی است. مالکیت بانک مرکزی متعلق به حاکمیت است.

۱-۵-۳-۴. اهداف بانک مرکزی ترکیه

هدف اصلی بانک مرکزی ترکیه حفظ ثبات قیمت‌هاست و سیاست پولی و ابزارهای پولی که بنا به صلاحدید بانک مرکزی طراحی و اجرا می‌شوند، به‌منظور حفظ ثبات قیمت‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرند (ماده (۴) قانون بانک مرکزی ترکیه).^۱ همچنین به‌شرط اینکه هدف ثبات قیمت‌ها آسیب نبیند، بانک مرکزی ترکیه می‌تواند از سیاست‌های رشد و اشتغال دولت حمایت کند.

۲-۵-۳-۴. وظایف بانک مرکزی ترکیه

وظایف اساسی بانک مرکزی ترکیه براساس ماده (۴) قانون بانک مزبور عبارتند از:

- الف) انجام عملیات بازار باز،
- ب) انجام برآوردهای لازم در راستای حفاظت از ارزش داخلی و بین‌المللی لیر ترکیه،
- ج) اتخاذ نظام ارزی مناسب برای تعیین برابری لیر ترکیه در برابر طلا و اسعار خارجی در هماهنگی با دولت از طریق مدیریت خریدوفروش نقدی و آتی اسعار و اسکناس‌های خارجی و ...،
- د) تعیین رویه‌ها و اصول ذخیره قانونی^۲ و نقدینگی قانونی^۳ (نقدینگی مورد نیاز) با ملاحظه تعهدات بانک‌ها و سایر مؤسسات مالی،
- ه) انجام تنزیل مجدد^۴ و اقدامات مساعدتی^۵،
- و) مدیریت ذخایر ارزی و طلای کشور ترکیه،
- ز) مقرراتگذاری حجم و گردش لیره ترکیه، انجام پرداخت‌ها، نقل‌وانتقال اوراق بهادار و نظام‌های تسویه و ...،
- ح) اتخاذ اقدامات پیشگیرانه برای تقویت ثبات نظام مالی،
- ط) رصد و پایش بازارهای مالی،
- ی) تعیین انواع سپرده‌ها و دوره آنها در بانک‌ها و مؤسسات مالی،

1. The Central Bank of the Republic of Turkey, 1970, The Law No. 1211, January.

2. Reserve Requirements

3. Liquidity Requirement

4. Rediscount

5. Advance Operations

۳-۵-۳. پاسخگویی در بانک مرکزی ترکیه

طبق ماده (۲۴) قانون بانک مرکزی ترکیه، کمیته حسابرسی و بازرسی^۱ باید به تمامی اقدامات و حساب‌های بانک مرکزی رسیدگی کند. در این رابطه حوزه رئیس بانک مرکزی باید متعهد شود تمامی اطلاعات و اسناد مورد نیاز کمیته حسابرسی و بازرسی را تهیه کند. کمیته مزبور باید نظر خود را درخصوص اقدامات و حساب‌های بانک به هیئت‌مدیره بانک مرکزی ارائه کرده و یک نسخه از آن را در اختیار نخست‌وزیر قرار دهد، البته کمیته ذی‌ربط باید در پایان هر سال، گزارش خود را به مجمع عمومی^۲ بانک مرکزی ترکیه نیز ارائه دهد. رئیس بانک مرکزی ترکیه براساس ماده (۲۵) قانون، در مقابل هیئت‌وزیران^۳ پاسخگو است. همچنین طبق ماده (۴۲) قانون، نخست‌وزیر ممکن است اقدامات و حساب‌های بانک مرکزی ترکیه را مورد حسابرسی و بازرسی قرار دهد و هرگونه اطلاعاتی را در این زمینه از بانک درخواست کند.

ترازنامه و گزارش وضعیت درآمد بانک مرکزی ترکیه نیز توسط حساب‌رسان و بازرسان مستقل بررسی می‌شود. رئیس بانک مرکزی باید یک نسخه از گزارش مذکور درخصوص فعالیت بانک مرکزی و سیاست پولی را در آوریل و اکتبر هر سال به هیئت‌وزیران ارائه دهد. از طرفی طبق همین ماده بانک مرکزی ترکیه باید اطلاعات مربوط به فعالیت‌های خود را به کمیسیون برنامه‌ریزی و بودجه مجلس ملی ترکیه ارائه کند.

براساس ماده (۴۳) قانون بانک مرکزی ترکیه، بانک‌ها، مؤسسات تأمین مالی خاص^۴ و سایر مؤسسات مالی موظفند ترازنامه سالیانه و گزارش وضعیت درآمدی خود را به‌همراه گزارش‌های هیئت‌مدیره و حساب‌رسان و بازرسان، برای بانک مرکزی ارسال کنند. بانک مرکزی نیز مختار است که هرگونه اطلاعات و اسناد را از مؤسسات و بانک‌های فوق مطالبه کرده تا از این طریق بتواند به وظایف قانونی خود عمل کند.

۴-۵-۳. مسئولیت‌پذیری در بانک مرکزی ترکیه

طبق جزء «b» بند «II» از ماده (۴) قانون بانک مرکزی ترکیه، این بانک باید با همکاری

1. Audit Committee

2. General Assembly

3. Council of Ministers

4. Special Finance House

دولت هدفگذاری تورم را تعیین کرده و سیاست پولی را نیز طراحی کند. بانک مرکزی ترکیه طبق این ماده مقام منحصربه‌فرد در اجرای سیاست پولی است. براساس ماده (۳۵) قانون، کارکنان بانک مرکزی ترکیه در حفظ اسرار بانک و مؤسسات مالی مرتبط مسئولیت قانونی دارند. حتی بعد از ترک بانک مرکزی نیز این مسئولیت پابرجاست. همچنین براساس جزء «b» بند «III» ماده (۶۸) قانون بانک مرکزی ترکیه، هر شخص حقیقی یا مسئول در نهاد حقوقی، از ارائه اطلاعات و اسناد مورد نیاز بانک مرکزی که در قانون تصریح شده است خودداری کند، به محکومیت قضایی (زندان) ۳۰ تا ۶۰ روز محکوم می‌شود.

۵-۳-۴. ارتباط بانک مرکزی ترکیه با دولت

براساس ماده (۳) قانون، بانک مرکزی ترکیه می‌تواند با موافقت دولت عضو سازمان‌های اقتصادی، مالی و حرفه‌ای بین‌المللی شود.

براساس جزء «b» بند «II» ماده (۴) قانون، بانک مرکزی ترکیه باید هدفگذاری تورم را با مشارکت دولت انجام دهد.

طبق جزء «a» بند «III» ماده (۴)، بانک مرکزی ترکیه باید مشاور اقتصادی و مالی، عامل مالی و خزانه‌دار دولت باشد. ارتباط بانک مرکزی و دولت نیز باید از طریق نخست‌وزیر حفظ شود.

براساس جزء «b» بند فوق، بانک مرکزی ترکیه باید نظرات خود را درخصوص سیستم مالی به دولت ارائه دهد.

براساس ماده (۵) قانون بانک مرکزی ترکیه، کل ۱۰۰ سهم سهامداران طبقه A بانک مرکزی ترکیه متعلق به خزانه‌داری این کشور است که حدود ۵۱ درصد از سهام این بانک را تشکیل می‌دهد و افزایش سرمایه این بانک نیز باید به تأیید دولت برسد.

طبق ماده (۴۱) قانون، در صورت درخواست دولت، بانک مرکزی ترکیه باید نظرات خود را در زمینه سیاست پولی و اعتباری و نتایج مربوط به آن به دولت ارائه کند.

براساس بند «a» ماده (۱۶) قانون نیز کلیه مواد مرتبط با بانک مرکزی ترکیه با تصویب مجمع عمومی این بانک و حکم هیئت‌وزیران قابلیت اجرا دارد.

طبق ماده (۱۹) قانون، حقوق و مزایا و پاداش اعضای هیئت‌مدیره بانک مرکزی

ترکیه توسط هیئت وزیران تعیین می‌شود. این امر در ماده (۳۳) نیز به نحو دیگری عنوان شده است.

براساس ماده (۲۵) قانون، هرچند رئیس بانک مرکزی ترکیه با حکم هیئت وزیران منصوب می‌شود، اما فرایند معرفی رئیس بانک مرکزی فرایندی کاملاً تخصصی و حرفه‌ای از سوی هیئت مدیره این بانک است.

طبق ماده (۲۶) قانون بانک مرکزی ترکیه، چنانچه بین رئیس بانک مرکزی و هیئت مدیره این بانک در خصوص اجرای تصمیمات هیئت مدیره اختلاف نظر به وجود آید، نخست وزیر باید به عنوان میانجی و فصل الخطاب عمل کند.

۶-۵-۳-۴. شفافیت در بانک مرکزی ترکیه

طبق ماده (۴۲) قانون بانک مرکزی ترکیه، این بانک باید گزارش‌های ادواری را در زمینه هدفگذاری‌های سیاست پولی و اقدامات مربوط به آنها تهیه کرده و برای عموم افشا و منتشر کند.

همچنین براساس ماده (۴۳) قانون، بانک مرکزی ترکیه باید اطلاعات آماری لازم را منتشر کند. اگرچه بانک نباید اطلاعات شخصی و خصوصی را افشا کند.

براساس ماده (۲۱) قانون بانک مرکزی ترکیه، نشست‌های هیئت مدیره این بانک باید حداقل هر ماه یکبار با دعوت رئیس بانک مرکزی (به عنوان رئیس هیئت مدیره) برگزار شود که این نشست با حضور دوسوم اعضا رسمیت می‌یابد و با اکثریت آرا تصمیم‌گیری می‌کند.

طبق ماده (۲۲) قانون مذکور نیز موضوعاتی که توسط کمیته سیاست پولی اعلام می‌شود باید بدون وقفه و بلافاصله در روزنامه رسمی منتشر شود.

براساس بند «ا» ماده (۲۷) قانون بانک مرکزی ترکیه، ترتیبات جایگزینی و امحای اسکناس در جریان، توسط هیئت مدیره این بانک تعیین شده و در روزنامه رسمی نیز منتشر می‌شود.

طبق ماده (۳۹) قانون، بانک مرکزی ترکیه باید نرخ تنزیل، اقدامات مربوط به بازار باز، قیمت‌های خرید و فروش طلا و ارز را که تمام آن توسط هیئت مدیره بانک مزبور تعیین می‌شود، در روزنامه رسمی منتشر کند. همچنین براساس ماده (۵۸) قانون، بانک مرکزی باید خلاصه ترازنامه و گزارش وضعیت درآمدی خود را در روزنامه رسمی منتشر کند.

طبق ماده (۶۳) قانون، بانک مرکزی ترکیه باید یک بولتن خلاصه مربوط به وضعیت حساب‌های خود را در آخر هر هفته در روزنامه رسمی منتشر کند.

۷-۵-۳-۴. سیاست پولی در بانک مرکزی ترکیه

براساس بند «a» ماده (۲۲) قانون بانک مرکزی ترکیه، اتخاذ تصمیمات مربوط به سیاست پولی توسط هیئت‌مدیره این بانک انجام می‌گیرد. همچنین براساس جزء «a» بند «A» ماده (۲۲) قانون فوق، اصول و استراتژی سیاست پولی به‌منظور حفظ ثبات قیمت‌ها توسط کمیته سیاست پولی انجام می‌گیرد.

۸-۵-۳-۴. مقررات و نظارت در بانک مرکزی ترکیه

طبق جزء «F» بند «I» ماده (۴) قانون، بانک مرکزی ترکیه وظیفه نظارت بر سیستم پولی ترکیه را برعهده داشته و در این راستا مقرراتگذاری لازم را انجام می‌دهد. براساس جزء «g» بند «II» ماده فوق، بانک مرکزی باید بازارهای مالی را رصد کند و مؤسسات مشمول باید مقررات ابلاغی ازسوی بانک را قبول کرده و بر اجرای آن نظارت کنند. طبق بند «e» ماده (۲۲)، هیئت‌مدیره بانک مرکزی ترکیه ضمن تصمیم‌گیری درخصوص سیستم‌های تسویه، فرایندها، ابزارها و روش‌های پرداخت، مقررات مربوط به نظارت و پایش اتاق‌های تسویه را نیز تنظیم می‌کند. طبق ماده (۴۳) قانون بانک مرکزی ترکیه، این بانک باید نظرات خود را درخصوص مشاهدات مربوط به مؤسسات و نهادهای مالی به نخست‌وزیر، اداره نظارت و مقررات بانکی ارائه کند. براساس ماده (۵۵) قانون، بانک مرکزی ترکیه باید بر فعالیت اتاق‌های تسویه بین‌بانکی^۱ نیز نظارت داشته باشد.

طبق بندهای «b» و «c» ماده (۲۲) قانون فوق، مقرراتگذاری و تصمیم‌گیری درخصوص انتشار اسکناس و مسکوک در جریان و امحا و جایگزینی آن، عملیات بازار باز، عملیات ارزی، تنزیل مجدد و اقدامات مساعدتی در اختیار هیئت‌مدیره بانک مرکزی ترکیه است. براساس بند «g» ماده فوق نیز مقرراتگذاری و تصمیم‌گیری در زمینه افتتاح شعب و نمایندگی توسط بانک مرکزی برعهده هیئت‌مدیره بانک مرکزی است.

تصویب مقررات ارائه شده توسط سازمان، حوزه اجرایی، حوزه خدماتی و خصوصی بانک در اختیار هیئت‌مدیره بانک مرکزی است (بند «R» ماده (۲۱) قانون بانک مرکزی ترکیه).

۴-۳-۶. بانک مرکزی مالزی

قانون بانک مرکزی مالزی آخرین بار در سال ۲۰۰۹ اصلاح و به تصویب رسیده است.^۱ کل سرمایه بانک مرکزی مالزی توسط دولت تأمین می‌شود، اما مالکیت آن متعلق به عموم جامعه است.

۴-۳-۶-۱. اهداف بانک مرکزی مالزی

اهداف اصلی بانک مرکزی مالزی طبق جزء «۱» بند «۵» بخش دوم که باید به رشد اقتصادی پایدار مالزی منجر شود عبارتند از:
الف) بهبود ثبات پولی،
ب) بهبود ثبات مالی.

۴-۳-۶-۲. وظایف بانک مرکزی مالزی

وظایف بانک مرکزی مالزی براساس جزء «۲» بخش دوم عبارتند از:
الف) تنظیم و اجرای سیاست پولی،
ب) انتشار اسکناس و مسکوک،
ج) مقرراتگذاری و نظارت بر مؤسسات مالی که براساس قانون، توسط بانک مرکزی مالزی راهبری می‌شوند،
د) رصد و پایش بازارهای پول و ارز،
ه) رصد و پایش نظام‌های پرداخت،
و) بهبود نظام مالی به شکل سالم، پیشرفته و فراگیر،^۲
ز) نگهداری و مدیریت ذخایر خارجی مالزی،

1. Central Bank of Malaysia Act (2009), Act No. 701, August.

2. Inclusive

(ج) بهبود نظام نرخ ارز در سازگاری با بنیان‌های اقتصادی،
(ط) عمل به‌عنوان مشاور مالی، عامل مالی و بانکی دولت.

۳-۶-۴. پاسخگویی در بانک مرکزی مالزی

براساس جزء «۱۰» بند «۱۵» بخش چهارم قانون بانک مرکزی مالزی، رئیس بانک مرکزی و قائم‌مقام وی در ازای اقدامات و عملکرد خود به هیئت‌مدیره بانک مرکزی پاسخگو هستند. طبق جزء «۴» بند «۱۴» بخش چهارم نیز هیئت‌مدیره بانک مرکزی مالزی ممکن است بانک را به تهیه و تولید هرگونه کتابچه یا اسناد و دسترسی به هرگونه اطلاعات لازم در زمینه مربوط به وظایف تعیین شده در قانون ملزم کند. ازاین‌رو بانک مرکزی به هیئت‌مدیره پاسخگو است.

براساس بند «۹» از بخش سوم قانون فوق، بانک مرکزی مالزی باید حساب‌های مناسبی را ایجاد کند تا براساس آن فعالیت‌های تجاری و اقدامات خود را نگهداری کرده و پس از پایان هر سال مالی گزارش مالی آن سال را تهیه کند. براساس بند «۱۰»، این گزارش مالی باید مبتنی بر استانداردهای مالی مشخص شده توسط هیئت‌مدیره بانک باشد که در راستای اهداف و وظایف بانک تعیین می‌شود. طبق بند «۱۱» این گزارش مالی توسط حساب‌رسان و بازرسان رسیدگی می‌شود.

براساس جزء «۱» بند «۱۶» بخش چهارم، اعضای هیئت‌مدیره بانک مرکزی مالزی توسط پادشاه^۱ این کشور و با پیشنهاد وزیر مالی منصوب می‌شوند و در مقابل پادشاه پاسخگو هستند.

اعضای کمیته‌های حکمرانی، کمیته حسابرسی، بازرسی و کمیته ریسک به پیشنهاد هیئت‌مدیره بانک مرکزی مالزی و حکم پادشاه این کشور منصوب شده و در قبال وظایف خود به هیئت‌مدیره پاسخگو هستند.

۴-۶-۴. مسئولیت‌پذیری در بانک مرکزی مالزی

طبق جزء «ا» بند «۱۴» قانون بانک مرکزی مالزی، هیئت‌مدیره این بانک مسئولیت اداره عمومی فعالیت‌ها و کسب‌وکار، تصویب بودجه و طرح عملیاتی بانک را برعهده دارد.

همچنین براساس جزء «c» بند فوق، هیئت‌مدیره مسئولیت سایر موضوعات مربوط به قانون مذکور را نیز عهده‌دار است.

براساس جزء «۲» بند «۲۱» قانون بانک مرکزی مالزی، کمیته‌های حکمرانی، حسابرسی و بازرسی و ریسک هیئت‌مدیره بانک، در مقابل تمام وظایفی که قانون مزبور تعیین می‌کند، مسئولیت دارند.

طبق جزء «۱» بند «۲۳» بخش پنجم از قانون بانک مرکزی مالزی، کمیته سیاست پولی در مقابل تنظیم سیاست پولی و نحوه اجرای سیاست پولی، مسئولیت دارد.

براساس جزء «۱» بند «۹۱» بخش چهاردهم، تمامی مدیران، رؤسای هیئت‌مدیره، رئیس اجرایی، منشیان و سایر کارکنان در قبال تخلفات بانک مرکزی که یک شرکت سهامی است، مسئولیت دارند.

۵-۶-۳-۴. ارتباط بانک مرکزی مالزی با دولت

براساس جزء «۲» بند «۶»، افزایش سرمایه بانک مرکزی مالزی با تصویب وزیر مالی و پرداخت سهم دولت قابل افزایش است.

براساس جزء «۱» بند «۶۹» بخش دهم، بانک مرکزی مالزی وظیفه نگهداری حساب‌های پولی وصول شده و خرج شده دولت، مدیریت اوراق بهادار، اوراق خزانه و سایر ابزارهای مالی منتشر شده توسط دولت را برعهده دارد.

طبق جزء «۱» بند «۷۰» بخش مزبور، رئیس بانک مرکزی یا هریک از قائم‌مقام‌های وی و یا هریک از مدیران با تأیید رئیس بانک مرکزی، باید به محض درخواست دولت در زمینه مباحثی که دلالت بر موضوعات پولی، مالی و بانکداری مالزی دارد، مشاوره‌های لازم را به دولت ارائه دهد.

طبق جزء «۲» بند فوق به محض درخواست دولت یا در شرایطی که بانک مرکزی تشخیص دهد که منافع اقتصادی حکم می‌کند، این بانک باید مشاوره‌های لازم را به دولت ارائه دهد. همچنین به محض درخواست دولت، بانک باید نمایندگی دولت را در تمام امور، مذاکرات و مبادلات مربوط به مباحث پولی، مالی، بانکداری و اقتصادی در داخل و خارج مالزی برعهده گیرد.

براساس جزء «۱» بند «۷۱» بخش دهم از قانون بانک مرکزی مالزی، هیئت‌مدیره

بانک مرکزی ممکن است به‌طور موقت دولت را در راستای غلبه بر مشکلات ناشی از درآمد بودجه‌ای تأمین مالی کند.

براساس جزء «۱» بند «۷۲» بخش دهم قانون بانک مرکزی مالزی، بانک مزبور باید سیاست‌های مربوط به اهداف اصلی را به وزیر مالی اطلاع دهد و طبق جزء «۲» در صورت اختلاف‌نظر، بانک مرکزی و وزیر مالی در این زمینه به توافق برسند و در غیر این‌صورت طبق جزء «۳»، هیئت‌مدیره بانک گزارش ارزیابی خود را به وزیر مالی ارائه و وی نیز براساس جزء «۴» برای اخذ تصمیم به کابینه ارائه می‌کند.

۶-۳-۴. شفافیت در بانک مرکزی مالزی

براساس بند «۸» بخش دوم قانون بانک مرکزی مالزی، سال مالی این بانک از ابتدای اولین روز ژانویه هر سال تا آخرین روز دسامبر همان سال است.

طبق جزء «۱» بند «۱۲» بخش دوم قانون فوق، بانک مرکزی مالزی باید بلافاصله پس از ۱۵ روز کاری از آخر هر ماه، گزارش مربوط به دارایی‌ها و بدهی‌های بانک را منتشر کند. همچنین براساس جزء «۱» بند «۱۳» بخش دوم قانون فوق، بانک مرکزی باید یک نسخه از گزارش مالی حسابرسی شده بانک را به وزیر مالی ارائه کرده و سپس در روزنامه رسمی منتشر کند.

همچنین هیئت‌مدیره بانک مرکزی نیز باید گزارش مربوط به اقدامات بانک را در طول سال مالی به وزیر مالی ارائه کرده و این گزارش باید توسط بانک منتشر شود. از طرفی گزارش‌های تهیه شده توسط بانک مرکزی و هیئت‌مدیره این بانک باید به کنگره یا مجلس سنا نیز ارسال شود.

طبق جزء «۲» بند «۱۹» بخش چهارم قانون فوق، هیئت‌مدیره بانک مرکزی هر زمان که لازم باشد اقدام به برگزاری نشست می‌کند، اما نباید کمتر از یک‌بار در هر ماه باشد. طبق جزء «۳» رئیس هیئت‌مدیره یا هریک از مدیران دیگر نیز می‌توانند زمان برگزاری نشست را اعلام و برگزار کنند.

براساس بند «۲۰» قانون بانک مرکزی از بخش چهارم، هر مدیری که منافع مستقیم یا غیرمستقیمی در فعالیت‌ها یا مبادلات بانک دارد، باید این منافع را در اولین نشست هیئت‌مدیره افشا کند تا در مذاکرات هیئت‌مدیره ثبت و ضبط شود.

طبق بند «۲۴» بخش پنجم قانون مذکور، پس از هر نشستی که کمیته سیاست پولی برگزار می‌کند، بانک مرکزی باید گزارش سیاست پولی درخصوص تصمیمات اتخاذ شده در نشست را منتشر کند.

طبق بند «۳۰» از فصل اول بخش پنجم قانون بانک مرکزی مالزی، بانک مزبور در راستای منافع ثبات مالی ممکن است از مقامات ناظر یا نهادهای دولتی داخل و خارج از مالزی درخواست کند تا اشخاص زیرمجموعه آنها اطلاعات و اسناد مربوط به فعالیت‌ها و اطلاعات مالی، حساب‌ها، مبادلات و حساب‌های مشتریان یا هر اطلاعات دیگری را به این بانک ارائه کنند.

۷-۶-۳-۴. سیاست پولی در بانک مرکزی مالزی

طبق جزء «۱» بند «۲۲» بخش پنجم از قانون بانک مرکزی مالزی، بانک مرکزی باید در راستای بهبود ثبات پولی، آن نوع سیاست پولی را اتخاذ کند که بتواند منافع کشور را از طریق حفظ ثبات قیمت‌ها به‌عنوان هدف اصلی و در راستای توسعه اقتصادی تأمین کند. براساس جزء «۲» بند فوق، سیاست پولی بانک مرکزی باید به‌طور مستقل توسط بانک تنظیم و اجرا شود.

برای تحقق شرایط بند «۲۲»، براساس جزء «۱» بند «۲۳»، کمیته‌ای به‌نام «کمیته سیاست پولی» تشکیل شده که مسئولیت فوق را برعهده دارد. طبق بند «۲۵» نیز کمیته سیاست پولی باید اصول کلی، رهنمودها، دوره و شرایط اجرای سیاست پولی را تنظیم و اجرا کند. طبق بند «۲۶» بانک مرکزی باید تصمیمات مربوط به کمیته سیاست پولی را اجرا کند و برای این منظور اقدامات مختلفی انجام دهد.

۸-۶-۳-۴. مقررات و نظارت در بانک مرکزی مالزی

براساس بند «۴۰» از بخش ششم قانون بانک مرکزی مالزی، بانک مزبور به‌منظور بهبود ثبات مالی باید اقدامات ذیل را انجام دهد:

الف) ترتیبات مربوط به همکاری با سایر مقامات نظارتی را فراهم کرده و اندازه‌گیری‌های مرتبط با ثبات مالی را با مقامات مذکور هماهنگ کند.

ب) در صورت لزوم هرگونه اطلاعات و اسناد را از سایر مقامات نظارتی دریافت کرده یا به آنها ارائه دهد.

از طرفی براساس بند «۴۱» قانون فوق، بانک مرکزی مالزی ممکن است در راستای دستیابی به ثبات مالی، به هریک از مقامات نظارتی مالزی اطلاعات لازم را ارائه کرده یا به آنها مشورت دهد.

طبق جزء «۵» بند «۴۳» قانون مذکور، بانک مرکزی مالزی باید در زمینه تنظیم مقررات مربوط به اوراق مشتقه^۱ و ابزارهای مالی بازار پول که تحت نظارت مقامات نظارتی و بازرسی‌اند، هماهنگی لازم را با مقامات مزبور داشته باشد.

براساس جزء «۲» بند «۵» از بخش اول قانون بانک مرکزی مالزی، مقرراتگذاری و نظارت بر مؤسسات مالی که مشمول قانون مربوطه‌اند، از وظایف اصلی بانک مزبور است. طبق بند «۴» بند «۲۱» از بخش چهارم، هیئت‌مدیره بانک مرکزی مالزی باید از طریق الزامات حقوقی و قانونی با بانک مزبور همکاری کند.

براساس جزء «۱» بند «۴۳» از بخش ششم قانون، بانک مرکزی مالزی باید قواعد، نظامنامه‌ها،^۲ استانداردها، اصول یا رهنمودهای مربوط به مقرراتگذاری، توسعه یا همگرایی بازار پول، بازار ارز یا بازار اوراق مشتقه مربوط به پول رایج مالزی، اوراق بهادار و سایر ابزارهای مالی مورد مبادله در بازارها را تهیه و ابلاغ کند.

طبق ماده (۸۹) قانون فوق، رئیس بانک مرکزی می‌تواند با رضایت دادستان^۳ هرگونه اقدام تنبیهی را طبق قانون بانک مرکزی مالزی تهیه و تنظیم کرده تا از این طریق بتواند با نقض قانون و مقررات برخورد کند. این تنبیهات شامل جرائم نقدی و زندان بوده و متغیر است.

۴-۴. جمع‌بندی

هشت شاخص مورد بررسی در بانک‌های مرکزی مختلف با فرایندها و روش‌های متفاوتی استفاده می‌شود، اما آنچه مهم است اینکه در همه بانک‌های مرکزی دنیا این شاخص‌ها

1. Derivatives

2. Codes

3. Public Prosecutor

مورد استفاده قرار می‌گیرند. در میان بانک‌های مرکزی پیشرفته نظیر فدرال رزرو و بانک مرکزی انگلستان موضوع ساختار و فرایندهای سیاست‌های پولی و ارزی را با نظام‌مندی، استقلال و اقتدار بیشتر دنبال می‌کنند و در مقابل کشورهای نوظهور و در حال توسعه نظیر روسیه، قطر و ترکیه هرچند ساختار نظام‌مندی دارند، اما فرایند شبه‌دولتی در بانک‌های مرکزی آنها وجود دارد. شفافیت و پاسخگویی از جمله ارکان اصلی در قوانین همه کشورهای منتخب و مورد بررسی است و سیاست پولی توسط کمیته‌های تخصصی تهیه و عمدتاً به‌وسیله هیئت‌مدیره بانک‌های مرکزی تصویب می‌شود.

مالکیت تمامی بانک‌های مرکزی مورد بررسی متعلق به حاکمیت یا عموم مردم است، هرچند سرمایه آن ممکن است توسط دولت یا بخش خصوصی تأمین شود. نظارت بانکی در کشورهای مورد بررسی عمدتاً در داخل بانک مرکزی، اما با استقلال و پاسخگویی کامل انجام می‌شود.

فرایند و روش عزل و نصب رئیس بانک مرکزی و اعضای هیئت‌مدیره بانک مرکزی در کشورهای مختلف، متفاوت است، اما آنچه مسلم است اینکه تمامی این مقامات طی یک فرایند تخصصی توسط کابینه یا پارلمان منصوب می‌شوند و در انجام وظایف قانونی خود کاملاً مستقل عمل می‌کنند. رابطه آنها با دولت، پارلمان و سایر بخش‌ها به‌طور شفاف در قانون بیان می‌شود.

در نهایت هیچ‌یک از بانک‌های مرکزی مورد بررسی از لحاظ ساختار به‌طور کامل مشابه هم نیستند، هرچند در بسیاری از اهداف و ابزارهای مورد استفاده، نظیر ثبات قیمت‌ها و هدفگذاری تورم شباهت دارند.

بخش سوم

بررسی و آسیب شناسی
ساختار بانک مرکزی ایران

فصل پنجم - ساختار قانونی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۱-۵. مقدمه

در این فصل، ساختار بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد. به این منظور ابتدا وظایف قانونی بانک مرکزی و ساختار آن و سپس ساختار سازمانی و طرح سیاست‌ها، بررسی می‌شود. در ادامه درباره پاسخگویی رئیس، ارکان بانک مرکزی و جایگاه شورای پول و اعتبار در سیاستگذاری پولی ایران بحث خواهد شد. سپس ارتباط بانک مرکزی با دولت، بخش مالی، بازار سرمایه و مجلس شورای اسلامی (قوه مقننه) تحلیل خواهد شد. هدف اصلی این فصل پرداختن به این مسئله است که آیا ساختار بانک مرکزی از کارآمدی لازم (اثربخشی، شفافیت و پاسخگویی) برخوردار است یا خیر؟

۲-۵. وظایف قانونی بانک مرکزی و ساختار آن

بانک مرکزی ایران مطابق بند «۱» ماده (۲۸) قانون بانکی و پولی، مصوب سال ۱۳۳۹ مجلس شورای ملی تأسیس شد. براساس بند مزبور، هدف از تأسیس مؤسسه مستقلی به نام بانک مرکزی، موارد ذیل مطرح شده است:

۱. حفظ ارزش پول،

۲. تنظیم اعتبارات.

همچنین طبق ماده (۲۹) قانون فوق، بانک مرکزی ایران تابع قوانین و آیین‌نامه‌های عمومی مربوط به دولت و بنگاه‌هایی که با سرمایه دولت تشکیل شده‌اند، نیست، مگر آنکه در قانون به صراحت از بانک مرکزی ایران اسم برده شود و نسبت به مواردی که در این قانون پیش‌بینی نشده، بانک تابع قوانین مربوط به شرکت سهامی است.

طبق ماده (۳۰) قانون بانکی و پولی، سرمایه بانک مرکزی ایران از محل تفاوت ارزیابی پشتوانه که در حساب مخصوص نزد بانک ملی ایران موجود بود، تأمین شده است. اما براساس

- بند «ه» ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی مصوب مجلس شورای ملی، سرمایه بانک به دولت تعلق گرفته و با پیشنهاد مجمع عمومی و تصویب هیئت‌وزیران قابل افزایش است.
- طبق ماده (۳۱) قانون مزبور وظایف بانک مرکزی عبارت بود از:
۱. نگاهداری حساب برای دولت، شهرداری‌ها، بنگاه‌ها و مؤسسات دیگر که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت و یا تحت نظارت دولت است و...
 ۲. انجام کلیه عملیات مربوط به اسناد قرضه دولت طبق قرارداد با وزارت دارایی،
 ۳. نماینده دولت در مؤسسات مالی بین‌المللی،
 ۴. حفظ موازنه ارزی کشور و در صورت لزوم پیشنهاد تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی، به شورای پول و اعتبار که پس از تصویب هیئت‌وزیران قابل اجرا بود،
 ۵. افتتاح و نگاهداری حساب جاری نزد بانک‌های خارجه و یا نگاهداری حساب بانک‌های داخله و خارجه نزد خود و انجام کلیه عملیات مجاز بانکی دیگر، تحصیل اعتبار و
- چنانچه ملاحظه می‌شود، علاوه بر پنج وظیفه فوق، وظیفه حفظ ارزش پول ملی، تنظیم اعتبارات و انتشار پول رایج کشور نیز برعهده بانک مرکزی گذاشته شده است که نشان می‌دهد اولاً هشت وظیفه متنوع و بعضاً متناقض به بانک مرکزی محول شده و ثانیاً هیچ تأکیدی روی اولویت اول یا خاص بانک مرکزی نشده است.
- از طرفی براساس بندهای مختلف مواد (۱۰) و (۱۱) قانون پولی و بانکی، مصوب سال ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های ذیل را برعهده بانک مرکزی گذاشته است:

۱-۲-۵. وظایف و مسئولیت‌ها

۱. مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری براساس سیاست کلی اقتصاد (بند «الف» ماده (۱۰))،
۲. حفظ ارزش پول ملی (بند «ب» ماده (۱۰))،
۳. حفظ موازنه پرداخت‌ها (بند «ب» ماده (۱۰))،
۴. تسهیل مبادلات بازرگانی (بند «ب» ماده (۱۰))،
۵. کمک به رشد اقتصادی (بند «ب» ماده (۱۰))،
۶. انتشار اسکناس و سکه‌های فلزی رایج کشور (بند «الف» ماده (۱۰))،
۷. نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری (بند «ب» ماده (۱۰))،
۸. تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و تعهد یا تضمین پرداخت‌های ارزی با

- تصویب شورای پول و اعتبار و نظارت بر معاملات ارزی (بند «ج» ماده (۱۱))،
۹. نظارت بر معاملات طلا و تنظیم مقررات مربوط به این معاملات با تصویب هیئت‌وزیران (بند «د» ماده (۱۱))،
۱۰. نظارت بر صدور و ورود ارز و پول رایج ایران و تنظیم مقررات مربوط به آن با تصویب شورای پول و اعتبار (بند «ه» ماده (۱۱))،
۱۱. نگهداری حساب‌های وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و همچنین مؤسساتی که بیش از نصف سرمایه آنها متعلق به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و ... است (بند «الف» ماده (۱۲))،
۱۲. فروش و بازپرداخت اصل و بهره انواع قرضه دولتی و اسناد خزانه به‌عنوان عامل دولت و واگذاری این عاملیت به افراد یا مؤسسات دیگر (بند «ب» ماده (۱۲))،
۱۳. نگاهداری کلیه ذخایر ارزی و طلای کشور (بند «ج» ماده (۱۲))،
۱۴. نگاهداری وجوه ریالی صندوق بین‌المللی پول و بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه و... (بند «د» ماده (۱۲))،
۱۵. انعقاد موافقتنامه پرداخت در اجرای قراردادهای پولی و مالی و بازرگانی و ترانزیتی و سایر کشورها (بند «ه» ماده (۱۲)).

۲-۲-۵. اختیارات

۱. تعیین نرخ رسمی تنزیل مجدد و بهره وام (بند «۱» ماده (۱۴))،
 ۲. تعیین نسبت و نرخ بهره سپرده‌های قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی (بند «۳» ماده (۱۴))،
 ۳. تعیین میزان حداقل و حداکثر بهره و کارمزد دریافتی و پرداختی بانک‌ها (بند «۴» ماده (۱۴))،
 ۴. تعیین نسبت مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته بانک‌ها براساس انواع دارایی‌ها (بند «۵» ماده (۱۴))،
 ۵. تعیین حداکثر نسبی تعهدات ناشی از افتتاح اعتبار اسنادی - ظهرنویسی یا ضمانت‌های صادره از طرف بانک‌ها و نوع و میزان وثیقه این قبیل تعهدات (بند «۶» ماده (۱۴))،
 ۶. شرح وظایف و اختیارات (حداقل ۱۰ مورد دیگر) که باید به تصویب شورای پول و اعتبار برسد.
- وظایف فوق در ماده (۲) قانون عملیات بانکی بدون ربا، مصوب سال ۱۳۶۲ مجلس شورای اسلامی کم‌وبیش تکرار شده است.

با توجه به انواع وظایف، مسئولیت‌ها و اختیارات بانک مرکزی که طبق مواد (۱۰)، (۱۱)، (۱۲) و (۱۴) قانون پولی و بانکی، مصوب سال ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی و ماده (۲) قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۲، به بانک مرکزی محول شده است، می‌توان دریافت بانکی که هم بانکداری دولت باشد، هم سرمایه‌اش متعلق به دولت، هم وظیفه حفظ ارزش پول ملی را داشته باشد، هم کمک به رشد اقتصادی کند، هم حفظ موازنه پرداخت‌ها را برعهده داشته باشد، هم به تسهیل مبادلات بازرگانی اقدام کند و هم سیاست‌های پولی و اعتباری و... را عهده‌دار باشد، اولاً نخواهد توانست براساس هدفگذاری یا قاعده، سیاستگذاری و تصمیم‌گیری کند و عمده‌تاً براساس صلاحدید یا استصواب، سیاستگذاری پولی، ارزی و اعتباری را طرح‌ریزی و اجرا خواهد کرد که امکان خطا و اشتباه در آن نسبت به قاعده و هدفگذاری بالاست و ثانیاً به دلیل تعدد وظایف و مسئولیت‌ها در سیاستگذاری عقلایی رفتار نخواهد کرد، زیرا اطلاعات در بخشی از موارد با تأخیر و ناقص به دست بانک مرکزی می‌رسد و ممکن است تحلیل‌ها نیز چندان درست اتخاذ نشوند.

درمجموع قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱، نسبت به قانون بانکی و پولی مصوب سال ۱۳۳۹ مجلس شورای ملی هم موجب تعدد و تناقض بیشتر اهداف، وظایف و مسئولیت‌های بانک مرکزی شده و هم بانک مرکزی را از حالت یک مؤسسه مستقل، خارج و در اختیار دولت قرار داده است.

بانک مرکزی ایران براساس ماده (۱۶) قانون پولی و بانکی، مصوب سال ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی، دارای ارکان زیر است:

۱. مجمع عمومی (بند «۱» ماده (۱۶))،
۲. شورای پول و اعتبار (بند «۲» ماده (۱۶))،
۳. هیئت عامل (بند «۳» ماده (۱۶))،
۴. هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس (بند «۴» ماده (۱۶))،
۵. هیئت نظار (بند «۵» ماده (۱۶)).

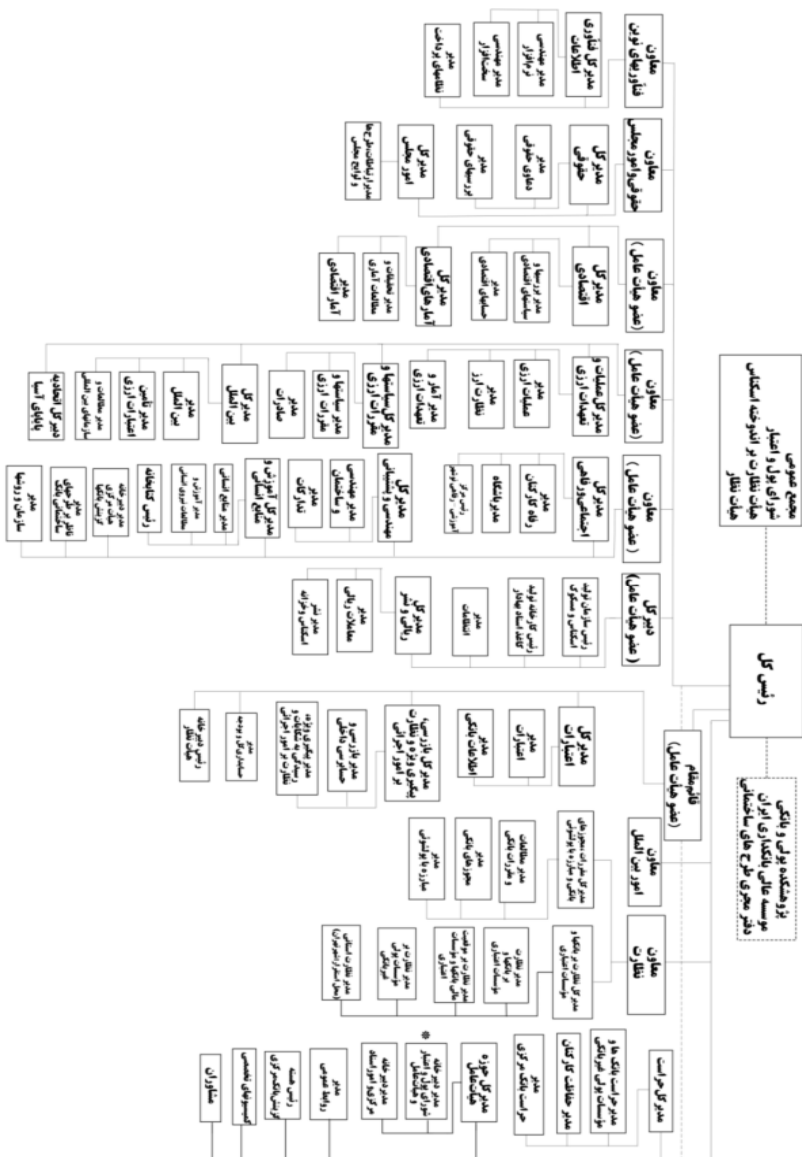
ترکیب مجمع عمومی بانک مرکزی براساس ماده (۸۸) قانون برنامه پنجم توسعه، مصوب سال ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی عبارت است از (تصویب ترازنامه بانک مرکزی، بررسی گزارش‌های هیئت نظار، تقسیم سود ویژه و انتخاب اعضای هیئت نظار از وظایف مجمع عمومی بانک است):

۱. رئیس‌جمهور (ریاست مجمع)،

۲. وزیر امور اقتصادی و دارایی،
 ۳. معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی)،
 ۴. دو نفر از وزرا به انتخاب هیئت‌وزیران.
- چنانچه ملاحظه می‌شود مجمع عمومی بانک مرکزی کاملاً دولتی است. براساس مصوبه مجمع تشخیص مصلحت، رئیس بانک مرکزی با پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تأیید هیئت‌وزیران و با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود. همچنین قائم‌مقام رئیس بانک مرکزی نیز با پیشنهاد رئیس بانک مرکزی و پس از تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود (تبصره «۱» ماده (۸۸)).
- ترکیب شورای پول و اعتبار نیز طبق ماده (۸۹) قانون برنامه پنجم توسعه به شرح ذیل است:
۱. وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی،
 ۲. رئیس بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (رئیس شورا)،
 ۳. دو تن از وزرا به انتخاب هیئت‌وزیران،
 ۴. وزیر بازرگانی (صنعت، معدن و تجارت)،
 ۵. دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس بانک مرکزی و تأیید رئیس‌جمهوری (که هر یک هر دو سال یک‌بار تغییر می‌یابد و انتخاب مجدد آنها بلامانع است)،
 ۶. دادستان کل کشور یا معاون وی،
 ۷. رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن،
 ۸. رئیس اتاق تعاون،
 ۹. نمایندگان کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (هر کدام یک نفر) به‌عنوان ناظر با انتخاب مجلس.
- شایان ذکر است تمامی بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و مصوبات بانک مرکزی باید به تأیید شورای پول و اعتبار برسند.
- چنانچه ملاحظه می‌شود از ۱۰ نفر اعضای شورای پول و اعتبار، اولاً چهار نفر وزرای دولت بوده و دو نفر نیز با تأیید رئیس‌جمهور انتخاب می‌شوند که جمعاً ۶ کرسی در اختیار دولت است. رئیس بانک مرکزی نیز توسط هیئت دولت انتخاب می‌شود که هفتمین کرسی را تشکیل می‌دهد و صرفاً سه کرسی در اختیار بخش غیردولتی و مستقل است که وزن کمی دارند.
- براساس ماده (۱۹) قانون پولی و بانکی، مصوب سال ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی، اعضای هیئت عامل عبارتند از:

۱. رئیس بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،
 ۲. قائم‌مقام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،
 ۳. دبیر کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،
 ۴. سه نفر از معاونان بانک مرکزی.
- دبیر کل بانک به پیشنهاد رئیس بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و تصویب مجمع عمومی منصوب می‌گردد و سرپرست دبیرخانه شورای پول و اعتبار را نیز برعهده دارد (بند «د» ماده (۸۸) قانون برنامه پنجم توسعه).
- مطابق با ماده (۲۱) قانون پولی و بانکی، مصوب سال ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی، ترکیب هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس به شرح ذیل است (این هیئت عهده‌دار نظارت بر تحویل و نگهداری اسکناس‌های چاپ شده و حساب دارایی‌ها و صورت جواهرات سلطنتی و تنظیم مقررات مربوط به نمایش و نظارت بر ورود و خروج آنها از خزانه و... است). اعضای این هیئت عبارتند از:
۱. دو نماینده مجلس شورای اسلامی،
 ۲. رئیس بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران یا معاون او،
 ۳. دادستان کل کشور یا معاون او،
 ۴. خزانه‌دار کل کشور،
 ۵. رئیس دیوان محاسبات،
 ۶. رئیس هیئت نظار.
- این هیئت در جلسات مربوط به انتشار اسکناس و مسکوک شرکت کرده و اظهار نظر می‌کنند و حق رأی نیز دارند. همچنین بر فرایند امحای اسکناس و مسکوک نیز نظارت دارند.
- همچنین براساس ماده (۲۲) قانون فوق، هیئت نظارت مسئول رسیدگی به حساب‌ها و تعهدات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بوده و نسبت به صحت حساب‌ها و تعهدات اظهار نظر می‌کند. ترکیب هیئت نظار عبارت است از: یک نفر رئیس و چهار نفر عضو از میان حساب‌برسان خبره یا افراد مطلع در امور حسابداری بانکی با داشتن حداقل ۱۰ سال سابقه کار که به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تصویب مجمع عمومی برای مدت دو سال انتخاب شده و انتخاب مجدد آنان بلامانع است.

۳-۲-۵. ساختار سازمانی و طراحی سیاست‌ها در بانک مرکزی ساختار سازمانی بانک مرکزی در نمودار ذیل ارائه شده است:



Source: www.cbi.ir/simplelist/76730.aspx.

با توجه به نمودار فوق ملاحظه می‌شود که ساختار سازمانی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ذیل رئیس بانک مرکزی و قائم‌مقام وی تعریف شده است. براساس تبصره بند «۱۵» ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی، کلیه مصوبات و اقدامات بانک مرکزی برای مدیریت و دخالت در حوزه پولی و ارزی باید به تصویب شورای پول و اعتبار برسد. همچنین طبق بند «ج» ماده (۱۱)، تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و تعهد یا تضمین پرداخت‌های ارزی با تصویب شورای پول و اعتبار صورت می‌گیرد؛ براساس بند «ه» ماده (۱۱) نیز نظارت بر صدور و ورود ارز و پول رایج ایران و تنظیم مقررات مربوط به آن با تصویب شورای پول و اعتبار انجام می‌شود، مهم‌تر از همه براساس تبصره «۲» ماده (۱۳) که اختیارات بانک مرکزی را در حوزه پول و اعتبار تعیین می‌کند، آیین‌نامه مربوط به اجرای ماده مزبور باید به تصویب شورای پول و اعتبار برسد.

همچنین براساس بند «الف» ماده (۱۸)، شورای پول و اعتبار درباره سیاست کلی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تصمیم‌گیری کرده و بر امور پولی و بانکی کشور نظارت می‌کند. براساس ماده (۹۲) قانون برنامه پنجم توسعه نیز شورای پول و اعتبار موظف به تعیین نرخ سود علی‌الحساب سپرده‌های یک‌ساله شده، البته براساس تبصره «۱» بخشنامه‌های بانک مرکزی باید قبلاً به تصویب شورای پول و اعتبار برسد. براساس ماده (۱۴) کلیه امور مربوط به ماده (۹۴) قانون مزبور، تعیین بانک عامل توسط بخش دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی براساس مصوبه شورای پول و اعتبار صورت می‌گیرد. طبق ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه نیز اداره امور بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس قانون پولی و بانکی و مصوبات شورای پول و اعتبار انجام می‌شود. با توجه به تمام منابع قانونی که در بندها و موارد فوق اشاره شد، می‌توان به سادگی اثبات کرد که طراح اصلی سیاست‌ها در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شورای پول و اعتبار است.

۳-۵. بررسی پاسخگویی رئیس و ارکان بانک مرکزی

از دیگر مسائلی که اغلب بانک‌های مرکزی دنیا در راستای موفقیت و دستیابی به اهداف تعیین شده دنبال می‌کنند، استفاده از مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی و ایجاد شفافیت در عملکرد است. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و ارکان آن نیز که براساس قانون بانکی و

پول، مصوب سال ۱۳۳۹ مجلس شورای ملی تأسیس شده است، از این امر مستثنا نیست.

۱-۳-۵. پاسخگویی رئیس بانک مرکزی

براساس جزء «۲» بند «ب» ماده (۱۹) قانون پولی و بانکی، مصوب سال ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی، رئیس بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مسئول حسن اداره امور بانک و موظف به اجرای این قانون و آیین‌نامه‌های مربوط به آن است.

شاید این اولین وظیفه و مسئولیت مستقیم رئیس بانک مرکزی است.

همچنین طبق بند «ج» ماده (۲۰) قانون فوق، رئیس بانک و... قبل از شروع به کار در مجمع عمومی سوگند یاد خواهند کرد که اسرار بانک را حفظ کنند و وظایف قانونی خود را به نحو احسن انجام دهند.

باید توجه داشت که طبق جزء «۴» بند «ج» ماده (۱۷) قانون فوق، انتخاب اعضای هیئت نظار از وظایف مجمع عمومی بانک مرکزی است و همچنین براساس بندهای «الف» و «ب» ماده (۲۲) قانون پولی و بانکی هیئت نظار مسئول رسیدگی به حساب‌ها و تعهدات بانک مرکزی است که نسبت به صحت این حساب‌ها و تعهدات اظهارنظر می‌کند و رسیدگی به عملیات بانک از لحاظ انطباق آنها با موازین قانونی نیز از وظایف این هیئت است. براساس بند «د» همین ماده نیز رئیس هیئت نظار به‌عنوان رابط موظف است گزارش‌های لازم را از فعالیت‌های بانک مرکزی و تصمیم جاری بانک به وزیر امور اقتصادی و دارایی تسلیم کند.

با توجه به موارد فوق و این واقعیت که شرایط عزل رئیس نیز در قانون مسکوت است، به‌نظر می‌رسد رئیس بانک مرکزی به‌واسطه گزارش‌های هیئت نظار به وزیر امور اقتصادی و دارایی که از اعضای اصلی مجمع بانک مرکزی است، صرفاً در مقابل مجمع عمومی بانک مزبور پاسخگو بوده و به مرجع دیگری پاسخگو نیست.

۲-۳-۵. پاسخگویی مجمع عمومی بانک مرکزی

براساس بند «الف» ماده (۱۷) قانون پولی و بانکی، ریاست مجمع عمومی بانک مرکزی برعهده رئیس‌جمهور است و براساس جزء «۲» بند «ج» ماده مزبور نیز، رسیدگی و اتخاذ تصمیم نهایی نسبت به گزارش هیئت نظار از وظایف مجمع عمومی است و به‌نظر

می‌رسد مسئولیت پاسخگویی نهایی درخصوص عملکرد رئیس بانک مرکزی و هیئت نظار با مجمع عمومی بوده، لذا مسیر پاسخگویی مجمع عمومی کانال‌های زیر است:

۱. پاسخگویی وزیر امور اقتصادی و دارایی در مقابل عملکرد هیئت نظار، مستند به بند «ب» ماده (۲۲) قانون پولی و بانکی از طریق پاسخگویی به سؤالات نمایندگان مجلس شورای اسلامی.

۲. پاسخگویی رئیس‌جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی نسبت به عملکرد مجمع عمومی بانک مرکزی به‌عنوان رئیس این مجمع و نسبت به عملکرد رئیس بانک مرکزی به‌دلیل انتصاب توسط رئیس‌جمهور (این فرایند در ایران طی نمی‌شود و عمده‌تاً سؤال نمایندگان مجلس در سطح وزیر امور اقتصادی و دارایی متوقف می‌شود).

۳-۳-۵. پاسخگویی شورای پول و اعتبار

براساس ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کلیه مسئولیت‌های اخذ تصمیم در حوزه بانک مرکزی با مصوبه شورای پول و اعتبار، قابلیت اجرا دارد. از طرفی از ۱۱ عضو شورای پول و اعتبار، پنج عضو وزیر و یک عضو معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (رئیس سازمان مدیریت) یا معاون وی است. لذا پنج وزیر و به‌خصوص وزیر امور اقتصادی و دارایی در مقابل مجلس شورای اسلامی می‌توانند به‌طور غیرمستقیم پاسخگو باشند، اما از آنجایی که هریک از اعضا یک رأی بیشتر ندارند، پاسخگویی آنها نیز در مقابل مقام قانونگذار چندان مفهوم منطقی نداشته و در هیچ جایی از قانون نیز به پاسخگویی این رکن از ارکان بانک مرکزی در مقابل قانونگذار یا سایر قوا اشاره‌ای نشده است و صرفاً رئیس‌جمهور می‌تواند رئیس سازمان مدیریت و وزیر امور اقتصادی و دارایی را در مقابل عملکرد شورا پاسخگو کند که آن هم چندان مؤثر نیست، زیرا سایر اعضا در مقابل رئیس‌جمهور پاسخگو نیستند (نظیر دادستان کل کشور و رؤسای اتاق‌های بازرگانی و تعاون).

۴-۳-۵. پاسخگویی هیئت نظار

با توجه به جزء «۴» بند «ج» ماده (۱۷) قانون پولی و بانکی، اعضای هیئت نظار به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تصویب مجمع عمومی بانک مرکزی انتخاب می‌شوند و انتخاب مجدد آنها نیز براساس بند «ج» ماده (۲۲) بلامانع است. با توجه به موارد فوق،

هیئت نظار در برابر مجمع عمومی بانک مرکزی و به‌خصوص وزیر اقتصاد پاسخگو است.

۵-۳-۵. پاسخگویی هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس

آنچه از مفاد ماده (۲۱) قانون پولی و بانکی می‌توان استنباط کرد این است که هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس در مقابل شخص یا مرجع خاصی پاسخگو نیست؛ اما نماینده برخی از نهادها نظیر قوه مقننه (دو نماینده مجلس و دیوان محاسبات)، قوه قضائیه (دادستان کل کشور) در کنار خزانه‌دار و رئیس بانک مرکزی، امر نظارت بر اندوخته اسکناس را برعهده دارند.

۵-۳-۶. پاسخگویی هیئت عامل

طبق جزء «۲» بند «ب» ماده (۱۹)، رئیس بانک مرکزی به‌عنوان رئیس هیئت عامل، مسئول حسن اداره امور بانک و... است که در قسمت مربوطه مورد بررسی قرار گرفت.

۵-۴. جایگاه شورای پول و اعتبار در سیاستگذاری پولی ایران

انواع وظایف و مسئولیت‌های شورای پول و اعتبار را می‌توان براساس موارد و بندهای ذیل تبیین کرد.

۵-۴-۱. بند «ب» ماده (۳) قانون پولی و بانکی

مطابق بند «ب» ماده (۳) قانون پولی و بانکی، میزان قوه ابراء^۱ سکه‌های فلزی رایج کشور و همچنین طرز جمع‌آوری و شرایط خروج اسکناس‌ها و سکه‌ها از جریان، به‌وسیله بانک مرکزی با تأیید شورای پول و اعتبار و پس از تصویب وزیر امور اقتصادی و دارایی تعیین و... به اطلاع عموم می‌رسد.

۵-۴-۲. بندهای «ج» و «ه» ماده (۱۱) قانون پولی و بانکی

براساس بند «ج»، تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و تعهد یا تضمین پرداختی‌های ارزی با تصویب شورای پول و اعتبار صورت می‌گیرد. همچنین مطابق بند «ه» ماده (۱۱) نیز، نظارت بر صدور و ورود ارز و پول رایج ایران توسط بانک مرکزی با

۱. مجاز به واسطه مبادله بودن و ایفای تعهدات قانونی.

تصویب شورای پول و اعتبار صورت می‌گیرد. شایان ذکر است علی‌رغم تأکید این بند از قانون پولی و بانکی، بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار در مدیریت حوادث و آشفتگی بازار ارز در سال ۱۳۹۲-۱۳۹۰ ناتوان بوده و پاسخگویی مناسب نیز نداشتند.

۳-۴-۵. تبصره «۲» ماده (۱۳) قانون پولی و بانکی

براساس تبصره «۲» ماده (۱۳)، آیین‌نامه‌های مربوط به اجرای وظایف بانک مرکزی مانند دادن وام و اعتبار به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با مجوز قانونی، تضمین تعهدات دولت و... با مجوز قانونی، خریدوفروش اسناد خزانه و اوراق قرضه (مشارکت) دولتی و خریدوفروش طلا و نقره و ... باید به تصویب شورای پول و اعتبار برسد.

۴-۴-۵. تبصره ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی

طبق این تبصره استفاده بانک مرکزی از اختیارات مربوط به دخالت در حوزه پولی و اعتباری باید قبلاً به تصویب شورای پول و اعتبار برسد.

۵-۴-۵. ماده (۹۷) قانون برنامه پنجم توسعه

در ماده (۹۷) قانون برنامه پنجم توسعه، شورای پول و اعتبار موظف به انجام وظایفی شده است که مهمترین آنها عبارتند از: اصلاح رویه‌های اجرایی، حسابداری و مالی در سامانه بانکی، ترویج استفاده از ابزارهای تأمین مالی اسلامی جدید نظیر صکوک، اصلاح ساختار بانک مرکزی، افزایش شفافیت و رقابت سالم در ارائه خدمات بانکی و تقویت نظام‌های پرداخت.

۶-۴-۵. بند «ف» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه

طبق بند مزبور به شرکت‌های دولتی اجازه داده شده است با تأیید شورای پول و اعتبار اقدام به صدور اوراق مشارکت یا صکوک اسلامی با سود تشویقی نمایند.

۷-۴-۵. بند «ج» ماده (۸۲) قانون برنامه پنجم توسعه

براساس این بند، تعیین نسبت تعهدات و بدهی‌های ارزی به دارایی‌های هر بانک در تأمین منابع بین‌المللی باید به تصویب شورای پول و اعتبار برسد.

۸-۴-۵. ماده (۹۲) قانون برنامه پنجم توسعه

طبق این ماده، شورای پول و اعتبار موظف به تعیین نرخ سود علی‌الحساب سپرده‌های یک‌ساله حداقل به میزان میانگین نرخ تورم سال قبل و پیش‌بینی سال مورد عمل شده است.

۹-۴-۵. ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه

نحوه تعیین بانک عامل توسط بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی برای دریافت خدمات بانکی، موضوع این ماده است که دستورالعمل آن باید به تصویب شورای پول و اعتبار برسد.

۱۰-۴-۵. ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه

براساس ماده مزبور، اداره امور بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس قانون پولی و بانکی و مصوبات شورای پول و اعتبار صورت می‌گیرد.

۱۱-۴-۵. بند «الف» ماده (۱۴) قانون برنامه ششم توسعه

طبق بند مزبور، بانک مرکزی مجاز است مطابق قوانین مربوطه در چارچوب مصوباتی که به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد، علاوه بر اختیارات قانونی خود مقرر در قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸، حسب مورد یک یا چند مورد از اقدامات نظارتی و انتظامی را در قبال بانک‌ها و مؤسسات اعتباری متخلف اعمال نماید.

۱۲-۴-۵. ماده (۱۵) قانون برنامه ششم توسعه

در این ماده ترکیب شورای پول و اعتبار به شرح ذیل به تصویب رسیده است:

الف) وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی،

ب) رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،

ج) رئیس سازمان یا معاون وی،

د) دو تن از وزرا به انتخاب هیئت وزیران،

ه) وزیر صنعت، معدن و تجارت،

و) دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی

جمهوری اسلامی ایران و تأیید رئیس‌جمهور،

(ز) دادستان کل کشور یا معاون وی،
 (ح) رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران،
 (ط) رئیس اتاق تعاون،
 (ی) نمایندگان کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (هر کدام یک نفر) به‌عنوان ناظر با انتخاب مجلس.
تبصره «۱» - ریاست شورا برعهده رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود.
تبصره «۲» - هر یک از اعضای خبره شورای پول و اعتبار هر دو سال یک‌بار تغییر می‌یابند انتخاب مجدد آنها بلامانع است.
 حکم ماده (۱۵) در طول برنامه ششم بر بند «ب» ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی با اصلاحات بعدی مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ حاکم خواهد بود.

۱۳-۴-۵. تبصره «۲» ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم
 طبق این تبصره، دولت مکلف است با پیشنهاد بانک مرکزی که به تأیید شورای پول و اعتبار می‌رسد، اقدامات قانونی لازم را ... درخصوص نحوه تأسیس و اداره بنگاه‌های موضوع این ماده به انجام رساند.

۱۴-۴-۵. تبصره «۲» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم
 میزان و چگونگی مالکیت سهام سایر بنگاه‌های اقتصادی توسط بانک‌های تجاری و تخصصی دولتی طبق این تبصره، به پیشنهاد شورای پول و اعتبار به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۱۵-۴-۵. تبصره «۳» ماده (۱) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی
 آیین‌نامه ناظر بر تأسیس، فعالیت و نظارت بر اشخاص حقیقی و حقوقی و ... براساس تبصره مزبور با تأیید شورای پول و اعتبار به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

۱۶-۴-۵. بند «ب» تبصره «۲» ماده (۲) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی

براساس این بند، بانک مرکزی جهت ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی باید طبق آیین‌نامه‌ای اقدام کند که پس از تأیید شورای پول و اعتبار به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید. با توجه به بررسی شورای پول و اعتبار در سیاستگذاری و مقرراتگذاری پولی و ارزی، می‌توان به چند نکته مهم در این باره اشاره کرد:

۱. تمامی تصمیمات اجرایی و ابلاغ شده بانک مرکزی باید به تأیید شورای پول و اعتبار برسد.

۲. چون ترکیب شورای پول و اعتبار عمدتاً دولتی است (تقریباً هشت عضو از یازده عضو که شامل پنج وزیر، معاونت برنامه‌ریزی (رئیس سازمان برنامه) و دو اقتصاددان با تأیید رئیس‌جمهور)، بنابراین اعمال نفوذ دولت در حوزه سیاستگذاری پولی و ارزی کاملاً مشهود است.

۳. برخی از احکام قانونی^۱ نیز تصویب برخی موارد مربوط به حوزه پولی، بانکی و ارزی را منوط به تصویب هیئت‌وزیران کرده است که نشان از نقش پررنگ دولت در حوزه مقرراتگذاری پولی، بانکی و ارزی دارد.

۵-۵. ارتباط بانک مرکزی با سایر بخش‌ها

در این قسمت نحوه ارتباط و تعامل بانک مرکزی ایران با سایر بخش‌ها مانند بودجه‌ای، دولت و قوه مقننه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۵-۵. ارتباط بانک مرکزی با بخش بودجه

ارتباط بانک مرکزی با سیاست مالی به‌خصوص در سال‌های اخیر از چند طریق قابل بررسی است.

الف) خرید ارزهای بودجه‌ای

با تصویب قانون برنامه سوم توسعه در سال ۱۳۷۸، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۱. مانند قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، مصوب سال ۱۳۸۳ و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مصوب سال ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی.

موظف به تبدیل ارزهای نفتی بودجه و واریز معادل ریالی آن به خزانه شد و از سال ۱۳۷۹ به بعد همواره در قوانین بودجه این تکلیف در تبصره‌های گوناگون در ذیل ماده واحده قوانین بودجه سنواتی تکرار شده است. این امر آسیب‌های مختلفی را به وجود آورده که از جمله آن می‌توان به تعیین ضمنی نرخ ارز در قوانین بودجه در سطحی پایین‌تر از سطح بازار آزاد و مفسده‌هایی که بر آن مترتب است، انتقال آثار نوسانات نرخ ارز به سیاست مالی و افزایش مدیریت شده نرخ ارز در شرایط کسری بودجه اشاره کرد. این امر امکان مدیریت شناور نرخ ارز را از بانک مرکزی سلب کرده است.

ب) ایجاد خطوط اعتباری یا سپرده‌گذاری ارزی

تکلیف دیگری که عمده‌تاً در سال‌های اخیر از طریق قوانین بودجه برعهده بانک مرکزی ایران گذاشته می‌شود، ایجاد خطوط اعتباری (قرض‌دهی به بانک‌ها) و یا سپرده‌گذاری ارزی (فروش ارز) برای بانک‌هاست. این امر موجب شده نقش بانک مرکزی ایران به‌عنوان آخرین وام‌دهنده نقض شود و بانک مرکزی نتواند نسبت‌های سلامت نظام بانکی را با موفقیت به اجرا درآورد.

ج) مسئولیت نظارت بر اجرای تکالیف تبصره‌ای

علاوه بر وظایف گفته شده بانک مرکزی، تکالیف تبصره‌ای مختلفی نظیر پرداخت تسهیلات به اقشار آسیب‌پذیر، وجوه اداره شده تسهیلات ازدواج و... برای شبکه بانکی تعیین می‌شود که بانک مرکزی وظیفه نظارت بر اجرای درست آن را برعهده دارد. در این باره بانک مرکزی به‌عنوان مقام پولی، نقشی در مدیریت بازار پول نداشته و صرفاً وظیفه نظارت را در حوزه عملیاتی دارد.

۲-۵-۵. ارتباط بانک مرکزی با دولت

بانک مرکزی از طرق مختلفی با دولت در ارتباط است که می‌توان آنها را در بندهای ذیل خلاصه کرد:

الف) مجمع عمومی بانک مرکزی

تمام اعضای مجمع عمومی بانک مرکزی دولتی‌اند (رئیس‌جمهور، وزیر امور اقتصادی و

دارایی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی) و دو نفر از وزرا به انتخاب هیئت‌وزیران).^۱ رئیس بانک مرکزی به پیشنهاد وزیر اقتصاد و تصویب هیئت‌وزیران و حکم رئیس‌جمهور انتخاب می‌شود، قائم‌مقام وی نیز به پیشنهاد رئیس و تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی و حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود.

از آنجایی که شرایط عزل رئیس بانک مرکزی و قائم‌مقام وی تصریح نشده است، عزل ایشان نیز توسط هیئت دولت و مجمع عمومی به ریاست رئیس‌جمهور صورت می‌گیرد و لذا تأثیر دولت و کابینه بر رئیس بانک مرکزی کاملاً محرز است.

ب) شورای پول و اعتبار

به‌طور متوسط حدود ۴۵ درصد از ترکیب شورای پول و اعتبار (پنج نفر از یازده نفر عضو) کاملاً دولتی است و دو نفر از اقتصاددان عضو (۱۹ درصد) نیز با تأیید رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند که در مجموع حدود ۶۴ درصد از کل اعضا را تشکیل می‌دهند. بنابراین تصمیم‌گیری‌های شورای پول و اعتبار که شامل تمام تصمیمات بانک مرکزی نیز می‌شود، حتی پس از تصویب قانون برنامه ششم توسعه نیز کاملاً تحت تأثیر و نفوذ اعضای دولتی شورا است.

ج) سرمایه بانک مرکزی

سرمایه بانک مرکزی همچنان که در قسمت‌های قبل اشاره شد، کاملاً متعلق به دولت بوده (بند «ه» ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی) و براساس ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی نیز سود و زیان بانک مرکزی ناشی از قوه قهریه به حساب دولت منظور می‌شود. بنابراین دولت‌ها مطابق مواد فوق همواره به‌نوعی بر منابع بانک مرکزی احساس تملک داشته‌اند.

۳-۵-۵. ارتباط بانک مرکزی با قوه مقننه (قانونگذار)

به‌طور کلی قوه مقننه به پنج روش ذیل، هم در جریان عملکرد بانک مرکزی قرار

۱. ماده (۸۸) قانون برنامه پنجم توسعه.

می‌گیرد و هم می‌تواند بر سیاست پولی به میزان کمی تأثیرگذار باشد:

۱. دو نفر از نمایندگان مجلس (یک نفر از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و یک نفر از اعضای کمیسیون اقتصادی) بدون حق رأی و به‌عنوان ناظر در جلسات شورای پول و اعتبار حضور دارند (ماده (۸۹) قانون پنجم توسعه).

۲. دو نفر از نمایندگان مجلس نیز به‌عنوان نماینده قوه مقننه در هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس حضور داشته و بر نحوه نگاهداری و امحای اسکناس و... نظارت دارند (ماده (۲۱) قانون پولی و بانکی).

۳. براساس بند «ج» ماده (۱) قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی، تغییر برابری ریال نسبت به طلا به پیشنهاد بانک مرکزی و موافقت وزیر امور اقتصادی و دارایی (تأیید هیئت وزیران و تصویب کمیسیون دارایی (اقتصادی)) میسر است.

۴. سؤال از وزیر اقتصاد به‌عنوان عضو مجمع عمومی بانک مرکزی و پیشنهاددهنده رئیس بانک مرکزی و هیئت نظار به مجمع مزبور.

۵. قوانین بودجه سنواتی و سایر قوانین.

قوه مقننه و قانونگذار در تصمیمات و سیاستگذاری پولی چندان تأثیر ندارد؛ اما در برخی موارد از طریق قوانین بودجه سنواتی و سایر قوانین، اثرگذاری خود را بر عملکرد مقام پولی و سیاستگذاری پولی نشان می‌دهد. برای مثال اعمال تکالیف بر بانک مرکزی و شبکه بانکی، تعیین نرخ سود بانکی به‌صورت دستوری، تعیین شرایط اعطای تسهیلات و... از جمله مواردی است که قانونگذار طی قوانین مختلف به آنها پرداخته و عملکرد بازار پول و اعتبار را به‌طور قابل توجهی تحت تأثیر قرار داده است.

۵-۶. شفافیت

براساس بند «ج» ماده (۲۴) قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران باید حداقل هر ماه یک‌بار خلاصه‌ای از وضع حساب‌های خود را انتشار دهد؛ اما به دلایل مختلف این امر انجام نمی‌گیرد.

براساس قوانین پولی و بانکی اغلب کشورها؛ مشروح مذاکرات شورای پول و اعتبار و

صورت‌جلسات این شورا درخصوص سیاستگذاری پولی در جراید و سایت‌های خبری منتشر می‌شود، اما چنین تکلیفی درخصوص بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران وجود ندارد.

۷-۵. جمع‌بندی

با توجه به مباحث ذکر شده در این فصل می‌توان جمع‌بندی ذیل را ارائه کرد:

۱. استقلال سیاسی بانک مرکزی ایران و ارکان آن پایین بوده و تأثیرگذاری دولت در سیاستگذاری پولی قابل توجه است.
 ۲. پاسخگویی رئیس و ارکان بانک مرکزی، به‌دلیل عدم شفافیت و صراحت اهداف و فقدان اولویت مشخص در اهداف بانک در سطح بسیار پایین است.
 ۳. هرچند قوه مقننه به‌طور مستقیم در امر سیاستگذاری پولی دخالت ندارد، اما با تصویب قوانین مختلف در حوزه مزبور اثرگذاری مقطعی، اما قوی داشته است.
 ۴. شفافیت در عملکرد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به دلایل مختلف وجود ندارد (برای مثال نحوه تخصیص و فروش ارز بانک مرکزی شفاف نیست، مشروح مذاکرات شورای پول و اعتبار و مجمع عمومی، منتشر و افشا نمی‌شود و ...).
 ۵. با توجه به تمامی موارد مزبور می‌توان استنباط کرد که مقام پولی در ایران هرچند دارای ساختار به نسبت منسجمی است، اما از کارآمدی لازم برخوردار نیست.
- جدول ۲۵ جمع‌بندی جامعی از ساختار، اهداف، مسئولیت‌ها، شفافیت و پاسخگویی بانک‌های مرکزی کشورهای مورد بررسی و ایران، ارائه می‌کند.

جدول ۲۵. عملکرد بانک‌های مرکزی کشورهای منتخب درخصوص هشت شاخص مهم

کشور	مقررات و نظارت بانکی	اهداف			وظایف			پاسخگویی به	مسئولیت‌پذیری توسط	نحوه ارتباط بانک مرکزی با دولت	شفافیت و نحوه آن	مقام سیاست پولی
		تعداد	تعارض	اولویت	تعداد	تعارض	اولویت					
روسیه	۱. هدف حفظ ثبات نظام بانکی و حفاظت از منابع سپرده‌گذاران. ۲. مقرراتگذاری توسط کمیته نظارت بانکی.	۴	خیر	حفظ ارزش پول ملی	۱۷	خیر	ندارد	مجلس دومای ملی (عزل و نصب توسط مجلس مذکور)	رئیس بانک مرکزی	۱. مشارکت در تنظیم سیاست اقتصادی دولت. ۲. شرکت طرفین در جلسات همدیگر. ۳. انجام عملیات مربوط به بودجه فدرال و دستگاه‌های دولتی فدراسیون روسیه. ۴. تعیین نحوه تعامل توسط قوانین و مقررات. ۵. انتشار ماهیانه ترازنامه، اطلاعات گردش پول ملی و معاملات صورت گرفته در بورس.	۱. ارائه گزارش‌ها یک‌ساله است. ۲. ارائه گزارش به مجلس دومای ملی براساس استاندارد مشخص. ۳. تهیه گزارش‌های مالی. ۴. حسابرسی و بازرسی بانک توسط بازرسان مستقل و ارائه نتایج آن به مجلس دومای روسیه. ۵. انتشار ماهیانه ترازنامه، اطلاعات گردش پول ملی و معاملات صورت گرفته در بورس.	بانک مرکزی روسیه
ونزوئلا	۱. هدف برقراری کنترل داخلی در راستای عملکرد صحیح و درست بانک مرکزی در شبکه بانکی. ۲. هیئت‌مدیره	۳	خیر	ثبات قیمت‌ها و حفظ ارزش پول ملی	۱۳	خیر	طراحی و اجرای سیاست‌های پولی	مجلس ملی (عزل و نصب اعضای هیئت‌مدیره با مجلس ملی)	اعضای هیئت‌مدیره بانک مرکزی	۱. نگهداری وجوه خزانه‌داری ملی متعلق به دولت. ۲. نماینده دولت در مراکز بین‌المللی. ۳. ارائه پیشنهاد	۱. ارائه گزارش به رئیس‌جمهور و سایر مقامات ملی. ۲. انتشار مشروح مذاکرات در رسانه‌ها. ۳. تصویب راهبردهای سیاست‌های پولی به همراه	بانک مرکزی ونزوئلا

مقام سیاست پولی	شفافیت و نحوه آن	نحوه ارتباط بانک مرکزی با دولت	مسئولیت‌پذیری توسط	پاسخگویی به	وظایف			اهداف			مقررات و نظارت بانکی	کشور
					اولویت	تعارضی	تعداد	اولویت	تعارضی	تعداد		
	اهداف و استراتژی‌های عملیاتی در ابتدای هر سال. ۴. انتشار گزارش‌های مالی در روزنامه رسمی با قابلیت دسترسی در منابع الکترونیکی. ۵. رسیدگی سالیانه به سیستم‌های مالی بانک مرکزی توسط حسابرسان بیرونی.	قوه مجریه. ۴. هماهنگی با قوه مجریه در تنظیم سیاست‌های مالی، پولی و ارزی. ارزی. رسمی با قابلیت دسترسی در منابع الکترونیکی. ۵. رسیدگی سالیانه به سیستم‌های مالی بانک مرکزی توسط حسابرسان بیرونی.									بانک مرکزی وظیفه مقرراتگذاری و نظارت بر اجرای آن را برعهده دارد.	
بانک مرکزی	۱. اطلاع‌رسانی نتیجه ارزیابی‌ها به جامعه درخصوص شرایط پولی، اعتباری و ارزی. ۲. تأمین اطلاعات مورد نیاز مقامات نظارتی توسط بانک مرکزی در راستای حفظ ثبات مالی. ۳. ارائه گزارش توسط هیئت مرکزی به وزیر مالی و پادشاه. ۳. دریافت نظرات دولت قبل از تصویب بخشنامه‌ها و مقررات	۱. هماهنگی فعالیت‌ها و اقدامات بانک مرکزی با راهبردهای سیاست اقتصادی دولتی و تعهدات بین‌المللی. ۲. ارائه هرگونه تصمیم‌گیری به وزیر مالی قبل از اتخاذ تصمیم. ۳. دریافت نظرات دولت قبل از تصویب بخشنامه‌ها و مقررات	هیئت عامل و رئیس بانک مرکزی	نخست وزیر و پادشاه (عزل و نصب توسط پادشاه)	وجود ندارد.	خیر	۱۰	وجود ندارد	خیر	۳	۱. هیئت نظارت بر فعالیت‌های بانک مرکزی نیروی وظیفه نظارت را برعهده داشته و قوانین و مقررات مربوطه را تهیه و ابلاغ می‌کند. ۲. مقررات مربوط به حسابرسان و بازرسان بانک مرکزی توسط پادشاه مصوب می‌شود.	نیرو

کشور	مقررات و نظارت بانکی	اهداف			وظایف			پاسخگویی به	مسئولیت‌پذیری توسط	نحوه ارتباط بانک مرکزی با دولت	شفافیت و نحوه آن	مقام سیاست پولی
		تعداد	تعارضی	اولویت	تعداد	تعارضی	اولویت					
										بانکی. ۴. ارائه نظرات به وزیر مالی و پادشاه قبل از اجرای مصوبات.		
امارات متحدہ عربی	۱. هدف دستیابی به سیاست‌های پولی و اعتباری مناسب. ۲. هیئت‌مدیره قوانین و مقررات احتیاطی و نظارتی بانک مرکزی را تهیه و تصویب می‌کند. ۳. نظارت بر موفقیت مالی بانک‌ها توسط بانک مرکزی صورت می‌گیرد.	۲	خیر	ثبات پول ملی	۹	وجود دارد	حمایت از اقتصاد ملی و ثبات ملی	هیئت دولت از جمله وزرای اقتصادی مالی، عزل و نصب توسط پادشاه	هیئت‌مدیره بانک مرکزی	۱. اجرای وظایفی که دولت برعهده بانک مرکزی می‌گذارد در مجمع داخلی و بین‌المللی. ۲. نگهداری وجوه دولت بدون پرداخت بهره. ۳. خرید اسعار خارجی از بخش عمومی توسط بانک مرکزی. ۴. فروش ارز توسط دولت به بانک مرکزی، برای تحقق اهداف تعیین شده. ۵. سرمایه‌گذاری وجوه دولتی توسط بانک مرکزی.	۱. افتتاح حساب ویژه توسط بانک مرکزی برای دولت طبق استانداردهای مشخص. ۲. حسابرسی و بازرسی حساب‌های بانک مرکزی توسط حسابرسان و بازرسان مستقلی که توسط هیئت‌مدیره انتخاب می‌شوند. ۳. انتشار ماهنامه گزارش دارایی‌ها و بدهی‌های بانک مرکزی در روزنامه رسمی. ۴. انتشار بولتن‌های تعیین شده توسط هیئت‌مدیره.	هیئت‌مدیره بانک مرکزی

مقام سیاست پولی	شفافیت و نحوه آن	نحوه ارتباط بانک مرکزی با دولت	مسئولیت‌پذیری توسط	پاسخگویی به	وظایف			اهداف			مقررات و نظارت بانکی	کشور
					اولویت	تعارضی	تعداد	اولویت	تعارضی	تعداد		
		۶. تأمین نقدینگی لازم برای خزانه توسط بانک مرکزی.										
هیئت‌مدیره در هماهنگی با وزیر مالی	۱. برگزاری نشست عادی حداقل هر سه ماه یک‌بار و انتشار مصوبات هیئت‌مدیره. ۲. افشای منافع مالی توسط اعضای هیئت‌مدیره بانک مرکزی برای محرومیت از حق رأی در خصوص مباحث مربوط به منافع مزبور. ۳. اعلام هرگونه تغییر در سیاست پولی به صورت عمومی.	۱. انتشار اوراق بهادار بدهی بخش عمومی تضمین شده توسط دولت. ۲. عمل به عنوان مشاور و بانک عامل دولت و وزارتخانه‌های دولتی. ۳. همکاری با وزیر مالی در زمینه حجیم وام‌های دریافتی دولت از بانک‌های قطر، اظهار نظر در زمینه طرح وزارتخانه‌ها درباره بدهی‌های داخلی و خارجی بخش عمومی در چارچوب مقررات قانونی.	هیئت‌مدیره و رئیس بانک مرکزی	امیر قطر (عزل و نصب توسط امیر قطر)	وجود ندارد	خیر	۱۰	ثبات ملی	خیر	۲	۱. هدف نظارت بر نسبت‌ها و موقعیت مالی بانک‌ها. ۲. هیئت‌مدیره مسئول تنظیم و تصویب مقررات نظارت و نظارت بر حسن اجرای آن است.	قطر

کشور	مقررات و نظارت بانکی	اهداف			وظایف			پاسخگویی به	مسئولیت‌پذیری توسط	نحوه ارتباط بانک مرکزی با دولت	شفافیت و نحوه آن	مقام سیاست پولی
		تعداد	تعارفی	اولویت	تعداد	تعارفی	اولویت					
عربستان سعودی	۱. هدف تعیین نکرده است. ۲. بانک مرکزی عهده‌دار تنظیم مقررات بانک‌ها و صرافی‌هاست.	۳	خیر	ثبات ارزش داخلی و خارجی پول ملی سعودی	۴	خیر	وجود ندارد	وزیر مالی و پادشاه عربستان (عزل و نصب با حکم پادشاه)	هیئت‌مدیره و رئیس سیاست‌های مالی و اقتصادی از طریق تأسیس یک واحد تحقیقاتی. ۴. بازپرداخت کامل سرمایه به دولت و عدم نگهداری سرمایه.	۱. انجام امور بانکی دولت عربستان. ۲. وصول درآمدها و پرداخت وجوه دولتی با هماهنگی وزیر مالی. ۳. کمک به دولت برای تنظیم سیاست‌های مالی و اقتصادی از طریق تأسیس یک واحد تحقیقاتی. ۴. بازپرداخت کامل سرمایه به دولت و عدم نگهداری سرمایه.	۱. اعلام مصوبات هیئت‌مدیره به وزیر مالی. ۲. تصویب حقوق و مزایای رئیس بانک مرکزی و قائم‌مقام وی توسط هیئت‌وزیران. ۳. ارائه گزارش‌های مالی ۱۵ روزه، یک‌ماهه و سالیانه به دولت و انتشار آن در روزنامه رسمی.	هیئت‌مدیره در هماهنگی با وزیر مالی
فدرال رزرو ایالات متحده آمریکا	۱. هدف ثبات نظام مالی و عملیات امن و سالم در نظام بانکی. ۲. هیئت‌مدیره فدرال رزرو و اختیار تصویب و ابلاغ قوانین و مقررات سیاست پولی و نظارت بر	۷	خیر	تقویت ثبات مالی	۶	خیر	تقویت ثبات مالی	دولت و کنگره (اعضای هیئت‌مدیره توسط رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند و رئیس فدرال رزرو توسط هیئت‌مدیره انتخاب می‌شود و	سهامداران هر یک از بانک‌های منطقه‌ای فدرال رزرو به‌طور مساوی در مقابل کلیه قراردادهای بدهی‌ها و اقدامات مربوط به حوزه	۱. مدیریت وجوه عمومی و سپرده‌گذاری آن توسط خزانه‌داری نزد بانک‌های فدرال. ۲. عضویت رئیس خزانه‌داری در هیئت‌مدیره	۱. ارائه برنامه ماهیانه وام‌دهی و اعتبار به دولت و کنگره. ۲. ارائه گزارش درخصوص سیاست پولی در مرتبه ارسال. ۳. انتشار هفتگی فعالیت و تراز مالی. ۴. انتشار برنامه‌های	کمیته بازار باز فدرال رزرو

کشور	مقررات و نظارت بانکی	اهداف			وظایف			پاسخگویی به	مسئولیت‌پذیری توسط	نحوه ارتباط بانک مرکزی با دولت	شفافیت و نحوه آن	مقام سیاست پولی
		تعداد	تعارف	اولویت	تعداد	تعارف	اولویت					
	حسن اجرای آن را برعهده دارد. ۳. کمیته بازار باز فدرال رزرو سیاست‌های احتیاطی، آزمون بحران و... را تهیه و ابلاغ می‌کند.							کلیه انتصاب‌ها باید به تصویب سنا برسد.	خودشان.	فدرال رزرو. ۳. عامل مالی ایالات متحده.	وام‌دهی در وب‌سایت فدرال رزرو. ۵. انتشار رهنمودهای مربوط به مسیر آتی نرخ تنزیل فدرال رزرو.	
انگلستان	۱. هدف نهاد ناظر مستقل ذیل ساختار بانک مرکزی انگلستان، ثبات مالی و افزایش سلامت نظام بانکی.	۳	وجود دارد	حفظ ثبات قیمت‌ها	برحسب نوع کمیته‌ها متفاوت است.	خیر	۱. استفاده کارآمد از منابع بانک مرکزی انگلستان. ۲. ثبات مالی و پولی، تأمین سلامت نظام بانکی. ۴. مداخله صحیح بانک مرکزی در بازار مالی.	۱. هیئت انتظامی (عزل و نصب توسط هیئت‌مدیره پادشاه یا ملکه انگلستان صورت می‌گیرد). ۲. رئیس خزانه‌داری سلطنتی نیز می‌تواند اعضای کمیته سیاست پولی و مالی را عزل و نصب نماید.	۱. کمیته پایش و نظارت در مقابل هیئت انتظامی بانک مرکزی انگلستان مسئولیت دارد. ۲. کمیته سیاست پولی و مالی در مقابل رئیس خزانه‌داری سلطنتی.	۱. هماهنگی با خزانه‌داری درخصوص تنظیم اهداف ثبات مالی. ۲. مشورت با خزانه‌داری سلطنتی در تهیه گزارش‌های مالی. ۳. عضویت نماینده حوزه خزانه‌داری سلطنتی در کمیته‌های سیاست پولی و مالی بانک مرکزی انگلستان نیز ضروری است.	۱. ارائه گزارش و کمیته پایش و نظارت ابتدا به خزانه‌دار و سپس پارلمان. ۲. انتشار استراتژی ثبات مالی. ۳. صورت‌جلسات نشست‌ها و ملاقات‌های مربوط به کمیته سیاست مالی. ۴. انتشار یادداشت‌های کمیته سیاست پولی. ۵. گزارش تورم.	کمیته سیاست پولی
کانادا	۱. هدف کاهش ریسک و پیش‌بینی‌پذیر کردن کل‌های	۳	دارد	کنترل و حفظ ارزش واحد پول	متعدد و براساس کمیته‌ها ندارد و ارکان مختلف	ندارد	هدف‌گذاری تورم و کمک برای دستیابی به ثبات مالی	۱. کمیته‌های مالی و بازرسی، حاکمیت	هیئت‌مدیره بانک مرکزی در مقابل وزیر مالی	۱. دریافت وام و تمدید دوره آن برای دولت کانادا و همچنین	۱. برگزاری نشست‌های دوره‌ای و منظم توسط ارکان مختلف بانک	رئیس بانک مرکزی در مشورت با وزیر مالی

کشور	مقررات و نظارت بانکی	اهداف			وظایف			بستگی به	مسئولیت‌پذیری توسط	نحوه ارتباط بانک مرکزی با دولت	شفافیت و نحوه آن	مقام سیاست پولی
		تعداد	تعارض	اولویت	تعداد	تعارض	اولویت					
	پولی، ۲. نظارت، حسابرسی و بازرسی فعالیت‌های بانک مرکزی زیر نظر وزیر مالی صورت می‌گیرد. ۳. کلیه مقررات و بخشنامه‌های مربوط به حوزه نظارت توسط سیاست‌های کلان احتیاطی تحت نظارت بانک مرکزی در مجمع بانک به تصویب می‌رسد.			ملی	متفاوت است.			شرکتی و طراحی سرمایه به هیئت‌مدیره پاسخگو هستند (عزل و نصب با پیشنهاد رئیس و تصویب مجمع بانک مرکزی). ۲. رئیس توسط هیئت‌مدیره منتوب می‌شود ۳. اعضای هیئت‌مدیره توسط وزیر مالی و با تصویب مجمع بانک مرکزی منتوب می‌شوند		قبول سپرده از دولت. ۲. عمل به‌عنوان عامل مالی دولت. ۳. عضویت وزیر مالی یا نماینده وی در هیئت‌مدیره بانک مرکزی. ۴. مشورت با خزانه‌داری.	مرکزی. ۲. ابزار مکتوب یا شفاف منافع هریک از مدیران هنگام ورود به نشست هیئت‌مدیره. ۳. انتشار سیاست‌های مصوب و اصلاحات آن در روزنامه رسمی. ۴. ارسال گزارش‌های مالی حسابرسی شده برای وزیر مالی.	
ژاپن	۱. هدف حفظ ثبات نظام مالی و سطح قیمت‌ها. ۲. نظارت بر حساب‌رسان، بازرسان و مشاوران توسط شورای سیاستگذاری. ۳. انجام بازرسی‌های در محل و	۵	ندارد	کنترل ارزش پول ملی و حفظ ثبات نظام مالی	۶	دارد	دستیابی به حفظ ثبات قیمت‌ها	کابینه و مجالس نمایندگان و سنا (اعضای شورای سیاستگذاری توسط کابینه و با نظر موافق مجلسین عزل و نصب می‌شوند که رئیس بانک	شورای سیاستگذاری و رئیس بانک مرکزی	۱. در نظر گرفتن شرایط کلی اقتصاد از طریق ارتباط نزدیک با دولت هنگام طراحی سیاست‌های پولی. ۲. مشارکت وزیر اقتصاد و وزیر مالی در جلسات	۱. اطلاع‌رسانی به جامعه درخصوص محتوای تصمیمات این بانک در زمینه مسائل پولی و بانکی. ۲. ارائه خلاصه‌ای از گزارش‌ها و حساب‌های مالی مصوب جهت	شورای سیاستگذاری بانک مرکزی

کشور	مقررات و نظارت بانکی	اهداف			وظایف			پاسخگویی به	مسئولیت‌پذیری توسط	نحوه ارتباط بانک مرکزی با دولت	شفافیت و نحوه آن	مقام سیاست پولی
		تعداد	تعارف	اولویت	تعداد	تعارف	اولویت					
	اتفاقی توسط بانک مرکزی. ۴. تهیه و تنظیم مقررات و اصلاح آن توسط بانک مرکزی و در هماهنگی با وزیر مالی و نخست‌وزیر.							مرکزی از بین آنها و توسط خود شورا تعیین می‌شود).		شورای سیاستگذاری پولی هر زمان که لازم باشد. ۳. اجازه تضمین اوراق بهادار دولتی و خریدوفروش آن. ۴. پرداخت‌های وام‌های بدون وثیقه و در صورتی که شورای سیاستگذاری تصویب کند. ۵. انجام امور پولی و مالی دولت طبق قوانین.	اطلاع عموم. ۳. ارائه گزارش اقدامات بانک مرکزی به وزیر مالی و نخست‌وزیر براساس استاندارد تعیین شده از سوی کابینه. ۴. ارائه مصوبات شورای سیاستگذاری و اقدامات مالی به وزیر مالی هر ۶ ماه یکبار.	
ترکیه	۱. هدف رصد و پایش بازارهای مالی و نظارت بر آنها با هدف حفظ ثبات قیمت‌ها. ۲. بانک مرکزی نظارت بر سیستم پولی ترکیه را برعهده دارد و مقرراتگذاری لازم را انجام می‌دهد. ۳. هیئت‌مدیره	۲	وجود دارد	حفظ ثبات قیمت‌ها	۱۰	خیر	وجود ندارد.	هیئت‌مدیره بانک مرکزی، نخست‌وزیر و (رئیس هیئت‌وزیران توسط منصوب می‌شود).	رئیس بانک مرکزی	۱. هدفگذاری تورم با مشارکت دولت. ۲. مشاور اقتصادی و مالی، عاملی و مالی و خزانه‌دار دولت. ۳. برقراری ارتباط با دولت از طریق نخست‌وزیر. ۴. ارائه نظر در خصوص	۱. تهیه گزارش‌های ادواری در زمینه هدفگذاری‌های سیاست پولی و اقدامات مربوط به آنها و انتشار آن برای عموم. ۲. انتشار مصوبات کمیته سیاست پولی در روزنامه رسمی. ۳. انتشار بولتن هفتگی وضعیت حساب‌ها در روزنامه رسمی.	هیئت‌مدیره بانک مرکزی

کشور	مقررات و نظارت بانکی	اهداف			وظایف			پاسخگویی به	مسئولیت‌پذیری توسط	نحوه ارتباط بانک مرکزی با دولت	شفافیت و نحوه آن	مقام سیاست پولی
		تعداد	تعارض	اولویت	تعداد	تعارض	اولویت					
	بانک مرکزی درخصوص سیستم‌های تسویه، فرایندها، ابزارها و... مقررات مربوط به نظارت و پایش را تنظیم می‌کند.									سیستم مالی به دولت. ۵. تأیید افزایش سرمایه بانک مرکزی توسط دولت. ۶. تمامی موضوعات مربوط به بانک مرکزی باید با تصویب مجمع عمومی و تأیید هیئت‌وزیران تصمیم‌گیری می‌شود.		
مالزی	۱. هدف بهبود ثبات مالی. ۲. هماهنگی و اندازه‌گیری شاخص ثبات مالی با سایر نهادهای نظارتی. ۳. تنظیم مقررات اوراق مشتقه، ابزارهای مالی، بازار پول و مقررات نظارت بر مؤسسات مالی و... را تهیه، تنظیم و تصویب می‌کند.	۲	وجود دارد	حفظ ثبات پولی و مالی	۹	وجود دارد.	وجود ندارد.	۱. هیئت‌مدیره و وزیر مالی و پادشاه (اعضای هیئت‌مدیره بانک مرکزی به پیشنهاد وزیر مالی و توسط پادشاه این کشور عزل و نصب می‌شوند). ۲. رئیس یا حکم پادشاه و قائم‌مقام وی توسط وزیر مالی منصوب می‌شود.	هیئت‌مدیره بانک مرکزی	۱. افزایش سرمایه بانک مرکزی با تصویب وزیر مالی و پرداخت سهم دولت. ۲. ارائه مشاوره‌های لازم به دولت در صورت درخواست. ۳. نمایندگی دولت در کلیه امور، مذاکرات و میادلات مربوط به مباحث پولی و... در داخل و خارج از مالزی. ۴. تأمین	۱. انتشار گزارش‌های پانزده روزه پس از آخر هر ماه کاری. ۲. ارائه یک نسخه از گزارش مالی حسابرسی شده به وزیر مالی و انتشار آن در روزنامه رسمی. ۳. ارائه گزارش اقدامات بانک مرکزی در طول سال مالی به وزیر مالی. ۴. ارائه گزارش‌های هیئت‌مدیره به کنگره یا مجلس	بانک مرکزی به‌طور مستقل

مقام سیاست پولی	شفافیت و نحوه آن	نحوه ارتباط بانک مرکزی با دولت	مسئولیت‌پذیری توسط	پاسخگویی به	وظایف			اهداف			مقررات و نظارت بانکی	کشور
					اولویت	تعارفی	تعداد	اولویت	تعارفی	تعداد		
		مالی موقت دولت با تصویب هیئت‌مدیره. ۵. افشای منافع اعضای هیئت‌مدیره ۵. اطلاع‌رسانی قبل از هر نشست و ثبت سیاست‌های مربوط به اهداف اصلی بانک مرکزی ۶. انتشار نتایج تصمیمات مربوط به سیاست پولی.										
شورای پول و اعتبار که ترکیبی دولتی دارد.	هرچند به‌طور کلی به‌صورت تفصیلی در قانون وجود ندارد، اما آنچه وجود دارد هم ضمانت اجرا ندارد.	۱. تمامی مصوبات بانک مرکزی باید به تصویب شورای پول و اعتبار برسد که اکثریت آرای آن در اختیار دولت است. ۲. رئیس بانک مرکزی با تصویب هیئت دولت و امضای رئیس‌جمهور تعیین می‌شود. ۳. اعضای هیئت نظارت بانک مرکزی توسط وزیر اقتصاد تعیین می‌شوند. ۴. مجمع عمومی بانک مرکزی کاملاً دولتی است.	رئیس بانک مرکزی	مجمع عمومی دولتی	وجود ندارد	وجود دارد	۱۵	وجود ندارد	وجود دارد	۴	هدف مشخص و اولویت‌داری در قانون تعیین نشده است هیئت نظارت جزء ارکان بانک مرکزی نیست و نظارت به‌طور کلی طبق ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ مورد تأیید قرار گرفته است که متولی خاصی ندارد.	ایران

مأخذ: استخراج محققان.

چنانچه در جدول ۲۵ ملاحظه می‌شود، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران همچون بانک‌های مرکزی مالزی، ترکیه و کانادا با اهداف متعارضی مواجه است و همانند کشورهای مالزی، عربستان سعودی و امارات وظایف متعدد و متناقضی دارد، اما در بخش پاسخگویی، شفافیت، نحوه ارتباط با دولت و سیاست پولی به‌رغم مشابه بودن ساختار کلی اقتصاد ایران (نفتی بودن) با کشورهای مذکور، بین ساختار قانونی بانک مرکزی ایران و بانک‌های مرکزی کشورهای بررسی شده هیچ تشابهی وجود ندارد. از آنجایی‌که فدرال رزرو ایالات متحده آمریکا، بانک‌های انگلستان، مالزی و ترکیه ساختار مناسبی داشته و در بررسی شاخص‌های مورد بحث از فرایندهای مشابهی (غیر از دو شاخص اهداف و وظایف) برخوردارند، توصیه می‌شود جهت کارآمدسازی ساختار مقام پولی، عمدتاً وضعیت و تجربه بانک‌های مرکزی مزبور، مورد توجه قرار گیرد.

فصل ششم - آسیب‌شناسی ارکان و ساختار بانک مرکزی

۱-۶. مقدمه

در این بخش ساختار و ارکان موجود بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به‌طور اجمالی آسیب‌شناسی می‌شود تا در زمینه تفاوت ساختار بانک مرکزی از وضعیت مطلوب، اطلاعات مفیدی کسب شود.

۲-۶. بررسی مفهومی اقتدار ارکان بانک مرکزی

مبنای حقوقی مقام پولی در ایران عمدتاً قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ است. البته در قوانین برنامه سوم، چهارم، پنجم و ششم توسعه، تغییراتی در این قانون اعمال شد، اما اساس آن تغییر عمده‌ای نکرده است. در اینجا باید به لزوم اصلاح ساختار قانونی فعلی تأکید کرد. توجه به این نکته ضروری است که قوانین برنامه‌های پنج‌ساله یا قوانین بودجه سنواتی (یا حتی بسته‌های سیاستی) محل سیاستگذاری پولی نیست. در حال حاضر، جای یک قانون مدون و جامع بانکداری مرکزی در کشور خالی است که البته با قانون بانکداری تفاوت اساسی دارد.

بررسی این قانون نشان می‌دهد که در این چارچوب حقوقی، سیاستگذار پولی و بانک مرکزی از اقتدار و قدرت قانونی کافی برخوردار نیست. مثلاً براساس بند «الف» ماده (۱۰) این قانون، «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری، براساس سیاست کلی اقتصادی کشور می‌باشد». عبارت «براساس سیاست کلی اقتصادی کشور» نشان می‌دهد که بانک مرکزی در مواقعی که با سایر مقامات اقتصادی دولتی درخصوص یک سیاست اقتصادی اختلاف‌نظر داشته باشد، اولویت با سیاست‌های دولت خواهد بود. مصداق این امر را می‌توان در اختلاف بین بانک مرکزی و دولت در زمینه تعیین نرخ سود بانکی در سال‌های پایانی دهه ۱۳۸۰

ملاحظه کرد. بند «ب» ماده (۱۰) همین قانون بیان می‌کند: «هدف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور است». همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در این قانون چندین هدف برای بانک مرکزی تعیین شده که در نتیجه به‌دلیل نبود اولویت در بین اهداف تعیین شده، به‌جای اینکه بانک مرکزی عمده‌تأثیر مستقیم حفظ ثبات قیمت‌ها و کنترل تورم باشد، باید چندین هدف را دنبال کند. مهم‌تر اینکه در این بند بانک مرکزی باید به رشد اقتصادی کشور کمک کند. در این صورت دولت می‌تواند بانک مرکزی را برای مواردی مانند اعطای وام یا خط اعتباری به صنایع یا شرکت‌های خاصی که هدف دولت برای حمایت هستند، مجاب کند تا رشد اقتصادی (هرچند در کوتاه‌مدت) محقق شود، درحالی‌که نتیجه این امر رشد پایه پولی و در نهایت تورم خواهد بود.

باید توجه کرد که رشد اقتصادی در بلندمدت در بستر ثبات قیمت‌ها رخ می‌دهد. بنابراین ممکن است در کوتاه‌مدت رشد اقتصادی و ثبات قیمت‌ها (که اولی بیشتر مطلوب دولت و دومی بیشتر مطلوب مقام پولی است) با یکدیگر سازگار نباشند، اما در میان‌مدت و بلندمدت تداوم رشد اقتصادی نیازمند حفظ ثبات قیمت‌هاست. بنابراین دولت‌ها در افق زمانی بلندمدت با مقام پولی هم‌راستا خواهند بود، زیرا عدم ثبات قیمت‌ها نیز همانند عدم تحقق رشد اقتصادی در نهایت جزء عملکرد نامناسب دولت‌ها تفسیر خواهد شد. مسئله اساسی این است که در کوتاه‌مدت دولت‌ها انگیزه دارند که ثبات قیمت‌ها را فدای رشد اقتصادی کنند، به همین دلیل تعیین هدف صریح ثبات قیمت‌ها برای بانک مرکزی و اعطای استقلال کافی برای آن ضروری است. درمجموع ملاحظه می‌شود که در قانون پولی و بانکی کشور در تعیین اهداف بانک مرکزی، سازگاری کافی با مفهوم استقلال آن وجود ندارد. موارد دیگری نیز از وجود ناسازگاری در قانون پولی و بانکی کشور با استقلال بانک مرکزی وجود دارد، مثلاً در ماده (۱۲) قانون، بانک مرکزی به‌عنوان «بانکدار دولت» موظف به انجام برخی از وظایف ازجمله فروش و بازپرداخت اصل و بهره انواع اوراق قرضه دولتی و اسناد خزانه دولتی شده است. همچنین در ماده (۱۳)، بانک مرکزی دارای اختیاراتی است ازجمله دادن وام و اعتبار به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته به دولت و شهرداری‌ها. درواقع در متن قانون حتی شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها نیز می‌توانند در برخی از موارد به‌عنوان وظایف و در

برخی از موارد به‌عنوان اختیارات بانک مرکزی، از این بانک وام دریافت کنند. اگرچه برخی از این موارد جزء اختیارات بانک مرکزی ذکر شده است، اما نگاهی به ارکان تصمیم‌گیری بانک مرکزی و ارتباط آنها با دولت، نشان می‌دهد که در موارد اختلاف با دولت، بانک مرکزی به‌ندرت می‌تواند درخصوص این موارد در برابر دولت مقاومت کند. مهمترین بخش این قانون، مربوط به موادی می‌شود که در آن ارکان بانک مرکزی مشخص شده‌اند. در ماده (۱۶) قانون پولی و بانکی، ارکان بانک مرکزی از مجمع عمومی، شورای پول و اعتبار، هیئت عامل، هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس و هیئت نظار، تشکیل شده است. بررسی مهمترین بخش این ارکان، یعنی مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار و نیز نحوه تعیین رئیس بانک مرکزی، گویای این حقیقت است که دولت تسلط بالایی بر ارکان بانک مرکزی در ایران دارد.

۱-۲-۶. مجمع عمومی بانک مرکزی

براساس ماده (۱۷) این قانون، مجمع عمومی بانک مرکزی مرکب از رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس مجمع، وزیر امور اقتصادی و دارایی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور^۱ و دو نفر از وزرا به انتخاب هیئت‌وزیران است. همان‌طور که بیان شد، ترکیب این مجمع اولاً به‌طور کامل دولتی است و ثانیاً برخی اعضای آن در شورای پول و اعتبار نیز عضو هستند. اهمیت این مجمع در نقش آن برای تعیین رئیس بانک مرکزی است. براساس تبصره «۱» بند «ه» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به پیشنهاد رئیس‌جمهور و بعد از تأیید مجمع عمومی و با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود.^۲ البته در مصوبه جدید مجمع تشخیص

۱. با توجه به ماده (۸۸) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹، اصلاح شده است. قبل از آن رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در این مجمع شرکت می‌کرد که با انحلال این سازمان و تغییرات مرتبط با آن در سال ۱۳۸۶، معاون نظارت راهبردی ریاست‌جمهور این نقش را برعهده دارد. با تشکیل مجدد سازمان مذکور در سال ۱۳۹۳ مجدداً رئیس این سازمان در این جایگاه حضور دارد.

۲. در آخرین نسخه قانون پولی و بانکی کشور که از طریق سایت رسمی این بانک، به آدرس cbi.ir بخش قوانین و مقررات قابل دسترسی است، ذکر شده که این تبصره جایگزین ردیف ۵ از بند «ب» ماده (۱۹) قانون پولی و بانکی کشور شده است که در آن ذکر شده بود رئیس کل به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تأیید مجمع عمومی بانک‌ها و تصویب هیئت دولت تعیین شده و حکم وی را وزیر امور اقتصادی و دارایی صادر و ابلاغ می‌کند.

مصلحت نظام مصوب ۱۳۹۳/۸/۲۴، رئیس بانک مرکزی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و بعد از تصویب هیئت دولت، با تأیید و حکم رئیس‌جمهور نصب می‌شود (در ادامه گزارش به این مصوبه اشاره شده است). همچنین قائم‌مقام بانک مرکزی نیز طبق تبصره «۱» ماده (۸۸) قانون برنامه پنجم توسعه کشور به پیشنهاد رئیس کل بانک و پس از تأیید مجمع عمومی و با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود. بنابراین مشخص است که بالاترین مقامات اجرایی بانک توسط مجمع عمومی تعیین می‌شوند که همه دولتی هستند و هیچ فرد مستقل از دولت در آن حضور ندارد. لذا در مواردی که اختلاف بین دولت و بانک مرکزی در مورد سیاست‌های پولی وجود دارد، توان مقاومت بانک مرکزی در برابر آن بسیار کم خواهد بود. صرف دولتی بودن اعضای مجمع عمومی بانک مرکزی مشکلی محسوب نمی‌شود، زیرا دولت به‌عنوان صاحب سهم این بانک، مجمع عمومی را در اختیار دارد، منتها باید این موضوع به‌گونه‌ای باشد که استقلال، اقتدار و اعتبار بانک مرکزی خدشه‌دار نشود. مثلاً می‌توان حالتی را در نظر گرفت که برخی از اعضای ارکان دیگر بانک مرکزی نیز در جلسات مجمع بدون حق رأی، اما با حق اظهارنظر شرکت کنند. درمجموع قاعده کلی که باید رعایت شود این که سازوکار ارتباط بین مجمع و بانک مرکزی باید به‌گونه‌ای باشد که مجمع بانک مرکزی نتواند در سیاستگذاری پولی یا اجرای آن دخالت کند.

باید توجه کرد که قانون درباره مدت ریاست، نحوه و فرایند عزل رئیس بانک مرکزی سکوت اختیار کرده و فقط به نحوه نصب آن پرداخته است. پس از این نظر در قانون خلأ وجود دارد. اخیراً در مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام درخصوص نحوه اداره بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۳/۸/۲۴) علاوه بر فرایند نصب، دوره زمانی تصدی، ضوابط عزل و فرایند و نحوه پذیرش استعفا رئیس کل بانک مرکزی مشخص شده که در فصل پنجم از بخش سوم این کتاب به آن پرداخته شده است.

مهمترین آسیبی که در ساختار فعلی مجمع عمومی بانک مرکزی حاصل می‌شود، امکان بالقوه بی‌ثباتی و تأثیر دولت بر ریاست بانک مرکزی و همچنین عدم پاسخگویی اعضای این مجمع به دلیل تداخل وظایف و عضویت در سایر ارکان بانک مرکزی است. این امر عملکرد و تصمیم‌سازی و سیاستگذاری این سازمان مهم اقتصادی (بانک مرکزی) را دچار آسیب می‌کند، این امر در سال‌های گذشته در عمل مشاهده شده است. به‌ویژه در

شرایطی که رویکردهای دولت و بانک مرکزی درخصوص اداره بانک مرکزی هماهنگ نباشد، در آن صورت احتمال عزل رئیس بانک مرکزی و جایگزینی آن با فرد هماهنگ با دولت بسیار بیشتر می‌شود. این شرایط شاید در عمل به‌ندرت رخ دهد، اما احتمال وقوع آن سبب می‌شود تا رؤسای بانک مرکزی وزن بیشتری برای تصمیمات دولت نسبت به کنترل متغیرهای پولی که در نهایت تورم را در پی خواهد داشت قائل شوند.

۲-۲-۶. شورای پول و اعتبار

براساس بند «الف» ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور، این شورا به‌منظور مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست‌های کلی بانک مرکزی و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور تشکیل شده است و وظایف مهمی مانند اظهارنظر درخصوص مسائل بانکی و پولی، دادن مشورت در زمینه مسائل بانکی به دولت و اظهارنظر در زمینه سیاست‌های اعتباری کشور و هر موضوعی که از طرف رئیس بانک مرکزی به این شورا عرضه می‌شود را برعهده دارد. درواقع شورای پول و اعتبار رکن سیاستگذاری مقام پولی کشور است و از این نظر فوق‌العاده اهمیت دارد. در سال‌های گذشته تعیین نرخ سود بانکی به‌عنوان یکی از مهمترین سیاست‌های پولی و بانکی کشور به‌دلیل اختلاف‌نظر بین بانک مرکزی و دولت در این شورا با چالش روبه‌رو شد و در نهایت تصمیمات اتخاذ شده بیشتر در جهت نظر دولت بود تا بانک مرکزی. درواقع بررسی ترکیب اعضای شورا مشخص می‌کند که مقامات دولتی بیش از مقامات پولی کشور در بانک مرکزی نقش و تسلط (از حیث قانونی و حقوقی) دارند و لذا در موارد اختلاف‌نظر با دولت، بدیهی است وزن دولت در تعیین تصمیمات بیشتر خواهد بود.

براساس بند «ب» از ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور، اعضای شورای پول و اعتبار عبارتند از: وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی، رئیس کل بانک مرکزی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهور (که بعد از تشکیل مجدد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، رئیس این سازمان دوباره در این شورا حضور خواهد داشت) یا معاون وی، دو تن از وزرا به انتخاب هیئت‌وزیران، وزیر بازرگانی (که بعد از تشکیل وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزیر این وزارت جایگزین شده است)، دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید رئیس‌جمهور، دادستان کل کشور یا معاون وی،

رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن، رئیس اتاق تعاون و نمایندگان کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر. در تبصره «۱» بند «ب» ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور که براساس تبصره «۱» ماده (۸۹) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم کشور اصلاح شده است، ریاست این شورا برعهده رئیس بانک مرکزی است.

همان‌طور که مشخص است، عمده اعضای این شورا بجز رئیس بانک مرکزی و دو تن خبره پولی (که باید به تأیید ریاست‌جمهور برسد) دولتی‌اند. از این‌رو بانک مرکزی در این رکن که مهمترین رکن سیاست‌گذاری مقام پولی کشور است، نقش و اختیار کافی برای تنظیم، تصویب و اجرای سیاست پولی ندارد و در موارد اختلاف‌نظر با دولت درخصوص مسائل پولی و بانکی (مانند مواردی که دولت برای تأمین مالی برخی از طرح‌ها به منابع بانک مرکزی نظر دارد، ازجمله خطوط اعتباری که برای تأمین مالی طرح مسکن مهر ایجاد شد)، توان مقاومت کافی نخواهد داشت. بنابراین در وضعیت موجود در صورتی که یک یا چند نماینده دولت تمایل به استفاده از منابع بانک مرکزی برای بهبود حوزه تحت مدیریت خود داشته باشند (مثلاً اعطای وام‌هایی از منابع تورم‌زای بانک مرکزی برای رفع رکود از صنایع یا تأمین مالی طرح‌های اقتصادی)، با توجه به وزن بیشتر دولت در نظام تصمیم‌سازی فعلی، به‌طور بالقوه می‌توانند با همراه کردن دولت، تصمیم خود را به تصویب برسانند.

ازسوی دیگر هیچ‌یک از اعضای شورای پول و اعتبار در قبال تصمیمات و نظرات خود به هیچ شخص یا جایگاهی پاسخگو نیستند. دلایل این امر نیز اولاً ادعای داشتن یک رأی توسط هریک از اعضای شورای مزبور، ثانیاً عدم انتشار مشروح مذاکرات شورا به‌صورت عمومی و ثالثاً سکوت قانون و مشخص نبودن مقام پاسخگو از لحاظ قانونی است.

۳-۲-۶. هیئت عامل

براساس ماده (۱۹) قانون پولی و بانکی کشور، هیئت عامل بانک مرکزی مرکب از رئیس کل، قائم‌مقام، دبیرکل بانک و سه نفر معاون است. اگرچه این هیئت متشکل از اجزای بانک مرکزی است، اما همان‌طور که در قسمت‌های قبل بیان شد، رئیس بانک مرکزی و قائم‌مقام وی به‌عنوان اعضای این هیئت باید توسط مجمع عمومی کاملاً دولتی انتخاب شده و به تأیید برسند. همچنین براساس بند «د» همین ماده، دبیرکل این بانک نیز به پیشنهاد رئیس بانک مرکزی و تصویب مجمع عمومی بانک مرکزی منصوب می‌شود.

قاعده کلی این است که مجمع بانک مرکزی در سیاستگذاری دخالت نکند و هیئت عامل مجری نهاد سیاستگذاری، یعنی شورای پول و اعتبار باشد، اما با توجه به تسلط دولت در شورای پول و اعتبار، عملاً سیاستگذاری نیز به‌طور بالقوه تحت تسلط دولت است که این امر باعث می‌شود تفکیک بین نهاد سیاستگذار، نهاد مجری و نهاد ناظر مخدوش شود.

از طرفی در تاریخ ۲۴ آبان‌ماه ۱۳۹۳، مجمع تشخیص مصلحت نظام درخصوص نحوه اداره بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوبه‌ای گذرانده است که در آن علاوه بر تغییر نحوه نصب رئیس بانک مرکزی نسبت به آخرین تغییرات قانون پولی و بانکی کشور، درخصوص دوره زمانی تصدی، ضوابط عزل، فرایند عزل و پذیرش استعفای رئیس کل توسط رئیس‌جمهور نیز تعیین تکلیف شده است.

بند «۱» مصوبه به ویژگی‌ها و صلاحیت‌های نصب رئیس کل پرداخته که به اجمال، داشتن دکترا در رشته‌های مرتبط، کفایت تجربی، داشتن حسن شهرت و توانایی، نداشتن سابقه محکومیت مؤثر کیفری و نداشتن تخلفات مالی گسترده از جمله این ویژگی‌هاست. در اینجا این موضوع مطرح می‌شود که منظور از «تخلفات مالی گسترده» چیست و به‌عنوان مثال اگر شخصی در گذشته تخلفات مالی داشته است، تشخیص اینکه آیا این تخلف مالی «گسترده» محسوب می‌شود یا نه و اینکه آیا این شخص می‌تواند جایگاه حساس و بااهمیت ریاست بانک مرکزی را برعهده بگیرد یا خیر، برعهده کیست؟ به‌نظر می‌رسد که روشن نبودن این موضوعات یکی از اشکالات این مصوبه است.

در بند «۲» مصوبه فرایند نصب رئیس کل بانک مرکزی مشخص شده است که براساس آن رئیس بانک مرکزی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و بعد از تصویب هیئت دولت با تأیید و حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود. این بند نسبت به تبصره «۱» بند «ه» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه که در آن رئیس کل به‌طور مستقیم به پیشنهاد رئیس‌جمهور و تصویب مجمع عمومی تعیین می‌شود، تغییراتی اعمال کرده است که علاوه بر نقش وزیر امور اقتصادی و دارایی، رأی هیئت دولت را جایگزین مجمع عمومی بانک مرکزی کرده است. در هر حال در این باره دولت کماکان در نصب رئیس بانک مرکزی، نقش اساسی دارد و آسیب‌های برشمرده قبلی همچنان پابرجاست و رابطه بین بانک مرکزی و دولت در سیاستگذاری پولی و اجرای آن نیز، شفاف و مرزبندی شده نیست.

در بند «۳» مصوبه، دوره زمانی تصدی رئیس کل بانک مرکزی، پنج سال و با امکان

انتخاب مجدد تعیین شده است. در تبصره این بند به رئیس‌جمهوری جدید این امکان داده شده است که چنانچه بیش از یک سال از دوره رئیس کل بانک مرکزی باقی مانده باشد، طبق روال این مصوبه رئیس جدیدی را نصب کند. تعیین دوره ریاست در این بند، خود یک گام مثبت به‌شمار می‌آید، زیرا قانون پولی و بانکی در این خصوص صراحت نداشته است.

در بند «۴» این مصوبه به‌طور مشخص ضوابط عزل رئیس کل بانک مرکزی تعیین شده است که براساس آن، از دست دادن ویژگی‌ها و صلاحیت‌های نصب یا قصور در انجام وظایف قانونی یا عدم توانایی یا کوتاهی در تحقق «اهداف بانک مرکزی جمهوری اسلامی» موجب عزل رئیس کل خواهد شد. تأکید بر تحقق اهداف بانک مرکزی در این بند، اهمیت تعیین اهداف مشخص و معقول برای بانک مرکزی و مشخص کردن اولویت اهداف را گوشزد می‌کند. مصوبه مذکور به موضوع اهداف بانک مرکزی نپرداخته است، اما به‌نظر می‌رسد که این موضوع باید در دستور کار قرار گیرد. علاوه بر آن، باید دقت کرد که برای مواردی مانند «عدم توانایی» یا «کوتاهی در انجام وظایف قانونی» مصادیق مشخصی وجود داشته باشد تا این موارد به ابزارهایی بالقوه برای اعمال نفوذ دولت بر نهاد بانک مرکزی تبدیل نشوند.

در بند «۵» مصوبه مذکور فرایند عزل رئیس کل مشخص شده است. براساس این بند، رئیس کل بانک مرکزی به پیشنهاد رئیس‌جمهور و بعد از تصویب دوسوم اعضای هیئت دولت با حکم رئیس‌جمهور عزل می‌شود. این موضوع یکی از حساس‌ترین مواردی است که باید به آن پرداخته شود. می‌توان نصب رئیس بانک مرکزی توسط فرایند موجود را به‌دلیل نیاز به هماهنگی بین تفکرات وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس بانک مرکزی و به‌طور کلی دولت‌های حاکم در زمان تصدی مسئولیت دانست، اما بدیهی است با توجه به ترکیب ارکان بانک مرکزی و تسلط دولت بر ارکان آن، فرایند عزل یا حتی پذیرش استعفای رئیس بانک مرکزی نباید به‌سادگی امکان‌پذیر باشد (مگر در مواردی که صلاحیت‌های موضوع بند «۱» مصوبه مجمع نقض شده باشد). در این صورت عملاً تغییر زیادی با وضعیت موجود صورت نگرفته است و بانک مرکزی در عمل اقتدار استقلال کافی برای اعمال سیاست پولی مستقل نخواهد داشت. باید توجه داشت این امر موضوعی حقوقی است، زیرا ممکن است دولتی مسئولیت اداره اقتصاد را برعهده داشته باشد که اولویت بیشتر خود را به ثبات قیمت‌ها بدهد و از این نظر با بانک مرکزی

هم‌راستا باشد، اما در مواردی که این فرض محقق نشود، قانون و مقررات فعلی به بانک مرکزی امکان زیادی برای سیاست مستقل‌تر نداده است. به‌نظر می‌رسد نقش مسلط دولت در تعیین، نصب و عزل رئیس کل بانک مرکزی، موضوعی است که هنوز حل نشده و باید بر آن تعمق بیشتری انجام گیرد و لذا مصوبه مجمع برای اصلاح ساختار فعلی کافی نیست.

۴-۲-۶. هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس

این هیئت براساس ماده (۲۱) قانون پولی و بانکی مرکب از دو نماینده مجلس شورای اسلامی، رئیس کل بانک مرکزی، دادستان کل کشور و معاون وی، خزانه‌دار کل کشور، رئیس کل دیوان محاسبات و رئیس هیئت نظار است. وظیفه این هیئت مانند شورای پول و اعتبار، سیاست‌گذاری و یا مانند هیئت عامل، اجرا نیست، بلکه این هیئت در امر نظارت بر اندوخته اسکناس بانک مرکزی بسیار اهمیت دارد که در نهایت پایه پولی را شکل می‌دهد.

۵-۲-۶. هیئت نظار

براساس ماده (۲۲) قانون پولی و بانکی کشور، هیئت نظار مسئول رسیدگی به حساب‌ها و تعهدات بانک مرکزی و عهده‌دار موارد مهمی مانند رسیدگی به ترازنامه بانک مرکزی و تهیه گزارش برای مجمع عمومی است. این هیئت مرکب از یک رئیس و چهار نفر عضو از میان حساب‌برسان خبره است که اعضای آن به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و برای مدت دو سال انتخاب می‌شوند. در بند «د» این ماده ذکر شده است که رئیس هیئت نظار باید گزارش‌های لازم را از فعالیت بانک به وزیر امور اقتصادی و دارایی تسلیم کند. این هیئت در اجرا یا سیاست‌گذاری پولی نقشی ندارد و وزیر امور اقتصادی و دارایی در تعیین اعضا و نظارت بر این هیئت نقش اصلی را عهده‌دار است. درواقع از یکسو وزیر امور اقتصادی و دارایی در انتخاب اعضای این هیئت نقش اساسی دارد و ازسوی دیگر، براساس بند «الف» ماده (۲۳) قانون پولی و بانکی کشور، حقوق و مزایای اعضای این هیئت ازسوی وزیر امور اقتصادی و دارایی تعیین و از بودجه آن وزارت پرداخت می‌شود. نقش این هیئت در تنظیم و رسیدگی به ترازنامه بانک مرکزی است که درواقع مهمترین ارقام پولی و بانکی کشور در آن ثبت می‌شود و تحت نظارت یک مقام کاملاً دولتی است.

۳-۶. آسیب‌شناسی اهداف بانک مرکزی

تعریف اهداف سازگار و اولویت‌دار (اهداف ثبات قیمت‌ها در کنار ثبات مالی) باعث عملکرد مؤثرتر و بهتر بانک مرکزی خواهد شد. تمرکز بانک مرکزی بر اهداف هم‌ارز و سازگار به جای چند هدف و اولویت‌بندی مشخص، باعث عملکرد موفقیت‌آمیز این نهاد خواهد شد و انتظار پاسخگویی از بانک را نیز بالا خواهد برد. زمانی که بانک مرکزی بر چند هدف (که بعضاً متناقض هم هستند) متمرکز می‌شود، زمینه کاهش مسئولیت‌پذیری و عدم پاسخگویی لازم از سوی بانک مرکزی فراهم می‌شود.

به‌طور کلی بانک مرکزی به‌عنوان یک نهاد، برای اداره صحیح به‌وجود سه پیش‌شرط اساسی نیاز دارد که عبارتند از:

۱. وجود اهداف روشن که به‌صورت شفاف تعریف و اولویت‌بندی شده باشند.
 ۲. قدرت و منابع کافی برای دسترسی به اهداف تصریح شده داشته باشد.
 ۳. همسویی بین اهداف و انگیزه‌های ارکان برقرار باشد.
- هدف روشن و تعریف شده می‌تواند بانک مرکزی را از فشارهای سیاسی دولت‌ها برای دستیابی به اهداف کوتاه‌مدت رهایی بخشد و از سوی دیگر تمرکز بانک مرکزی را بر آن هدف حفظ کند و پاسخگویی برای آن هدف را فراهم کند. در مقابل، اگر اهداف بانک مرکزی به‌خوبی تعریف نشده باشد و یا اینکه اهداف متناقضی برای بانک مرکزی تعریف شده باشد، اولاً دستیابی به این اهداف ممکن نخواهد بود و ثانیاً بانک مرکزی نیز در مقابل آنها پاسخگویی کافی نخواهد داشت.

ثبات قیمت‌ها و ثبات مالی، جزو اهداف پیشران در قوانین مربوط به اکثر بانک‌های مرکزی دنیا طی دهه گذشته بوده است. گرایش به ثبات قیمت‌ها ناشی از تفاهمی اجتماعی و فکری است مبنی بر اینکه زیربنای رشد مداوم و پایدار، ثبات قیمت‌هاست. به همین دلیل ثبات قیمت‌ها به‌عنوان یک هدف معقول برای بانک‌های مرکزی اکثر کشورهای دنیا انتخاب شده است.^۱ البته باید تأکید کرد که ثبات قیمت‌ها خود نیازمند «ثبات مالی»^۲ است و از این رو ثبات مالی و قیمت‌ها را باید اهدافی هم‌ارز و سازگار با یکدیگر در نظر گرفت.

1. Bank for International Settlements, 2009, "Issues in the Governance of Central Banks", A Report from the Central Bank Governance Group.

2. Financial Stability

بررسی قانون پولی و بانکی کشور و نیز قانون بانکداری بدون ربا نشان می‌دهد که در این چارچوب حقوقی اهداف بانک مرکزی در راستای ثبات قیمت‌ها به صورت شفاف و روشن تعریف نشده‌اند. مثلاً براساس بند «الف» ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی کشور، «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری، براساس سیاست کلی اقتصادی کشور می‌باشد». عبارت «براساس سیاست کلی اقتصادی کشور» می‌تواند در مواردی که ترجیحات بانک مرکزی با سایر مقامات اقتصادی دولت در خصوص یک سیاست اقتصادی همسویی نداشته باشد (مثلاً بانک مرکزی معتقد به تورم پایین‌تر و دولت معتقد به رشد بالاتر به هزینه تورمی بالاتر باشد) توازن را به سود دولت تغییر دهد. البته باید بین سیاست‌های بانک مرکزی و سیاست کلی اقتصادی کشور هماهنگی کافی وجود داشته باشد، اما در عین حال استقلال بانک مرکزی به معنای مستقل عمل کردن در دستیابی به اهداف تعریف شده آن است که باید به طور حتم رعایت شده و در متن قانون نیز به آن اشاره شود. به عنوان مثال وقتی در بودجه کشور، افزایش نرخ ارز (کاهش پول ملی) تصمیم‌گیری می‌شود؛ بانک مرکزی باید به عنوان تسعیرکننده نرخ ارز حاصل از فروش نفت براساس سیاست کلی تدوین شده، بازار ارز را مدیریت کند، اما وقتی دولت با کسری مواجه می‌شود، نباید توان اخذ کسری از بانک مرکزی را به انحراف مختلف داشته باشد. تحقق این امر از مصادیق افزایش استقلال و اقتدار بانک مرکزی است.

همچنین طبق بند «ب» ماده (۱۰) قانون چندین هدف هم‌ارز و بدون تعیین اولویت برای بانک مرکزی تعیین شده است که در نتیجه به جای اینکه بانک مرکزی عمده‌تأ مسئول حفظ «ثبات قیمت‌ها» و ثبات مالی باشد، باید چندین هدف را هم‌زمان دنبال کند. مهم‌تر اینکه در این بند بانک مرکزی باید به رشد اقتصادی کشور کمک کند. در این صورت دولت می‌تواند بانک مرکزی را برای مواردی مانند اعطای وام یا خط اعتباری به صنایع یا شرکت‌های خاصی که هدف دولت برای حمایت هستند مجاب کند تا رشد اقتصادی (هرچند در کوتاه‌مدت) محقق شود، در حالی که نتیجه این امر رشد پایه پولی و در نهایت تورم خواهد بود.

به همین دلیل تعیین هدف صریح و اولویت‌دار ثبات قیمت‌ها، در کنار تحقق ثبات مالی به معنای سلامت نظام بانکی و بازارهای مالی برای بانک مرکزی و اعطای استقلال و اقتدار کافی آن ضرورت دارد. باید تأکید شود که بانک مرکزی مستقل به این معنا نیست که این بانک اصلاً به رشد اقتصادی کمکی نکند. تجربه بحران مالی سال ۲۰۰۸ و

کمک فدرال رزرو به اقتصاد آمریکا برای حفظ رشد اقتصادی، مصداق بارز این واقعیت است. باین‌حال، باید اولویت‌بندی مشخصی بین کمک به رشد اقتصادی و حفظ ثبات قیمت‌ها و ثبات مالی وجود داشته باشد. یعنی باید مشخص شود که کمک به رشد اقتصادی اولویت دوم بعد از ثبات قیمت‌هاست و فقط بانک مرکزی در صورتی باید به این هدف کمک کند که ثبات مالی و ثبات قیمت‌ها در اقتصاد به خطر نیفتد.

همچنین در ماده (۱) قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) نیز اهداف مختلفی برای نظام بانکی^۱ برشمرده شده است که از آن جمله می‌توان به «فعالیت در جهت تحقق اهداف و سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی دولت جمهوری اسلامی ایران با ابزارهای پولی و اعتباری» (بند «۲» ماده (۱)) و «حفظ ارزش پول و ایجاد تعادل در موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی» (بند «۴» ماده (۱)) اشاره کرد. در این قانون نیز هدفی به‌عنوان ثبات قیمت‌ها یا کاهش و کنترل تورم برای بانک مرکزی تعریف نشده است. شاید بتوان بند «۴» ماده (۱) را که در آن به حفظ ارزش پول اشاره شده به‌نوعی به این هدف نزدیک دانست، اما در اینجا نیز مشخص نیست که آیا منظور حفظ نرخ برابری ریال در برابر سایر پول‌ها (نرخ ارز) یا حفظ قدرت خرید ریال است (از طریق کاهش تورم و حفظ ثبات قیمت‌ها). علاوه بر این، بند «۲» ماده (۱) که در آن هدف نظام بانکی (بدون مشخص شدن اینکه آیا منظور از نظام بانکی، بانک مرکزی است یا بانک‌های تجاری هم مدنظرند) فعالیت برای تحقق اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی دولت جمهوری اسلامی ایران با ابزارهای پولی و اعتباری برشمرده شده است، این امر می‌تواند به‌معنای این باشد که بانک مرکزی باید برمبنای قانون، سیاست‌های دولت را بدون ذکر اولویت‌بندی یا تعیین قید مشخص دنبال کند، مثلاً «با ملاحظه حفظ ثبات قیمت‌ها».

اما باید اشاره کرد که تعیین نرخ تورم هدف در قوانین برنامه به‌هیچ‌وجه نمی‌تواند جایگزین تصریح آن به‌عنوان هدف بانک مرکزی در قوانین اصلی مرتبط با عملکرد آن باشد، زیرا قوانین برنامه عمر پنج‌ساله دارند و ازسوی دیگر باید سایر اهداف تصریح شده در قانون پولی و بانکی و قانون بانکداری بدون ربا با این هدف به‌عنوان اصلی‌ترین هدف

۱. در این ماده به‌روشنی مشخص نشده که آیا منظور از نظام بانکی تنها بانک مرکزی است یا بانک‌های تجاری را نیز دربرمی‌گیرد. به‌صورت عمومی و در عرف رایج به‌نظر می‌رسد که منظور از نظام بانکی عبارت است از: بانک مرکزی به‌علاوه بانک‌ها، اما به‌هر حال به‌نظر می‌رسد که باید این موضوع در قانون تصریح می‌شد.

بانک مرکزی (که متأسفانه در قوانین فعلی به روشنی تعریف نشده است)، سازگار باشند.

۴-۶. جمع‌بندی

بررسی ارکان بانک مرکزی از جنبه کارآمدی و اقتدار این بانک، با وجود مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام، درمجموع بیانگر واقعیت‌های ذیل است:

۱. ارکان مختلف بانک مرکزی عمدتاً تحت حاکمیت دولت و بدنه دولت هستند.

این امر امکان مدیریت و تنظیم سیاست‌های مستقل را از بانک مرکزی می‌گیرد.

۲. ارکان مختلف بانک مرکزی از یکدیگر استقلال کافی نداشته و جایگاه مجری و

ناظر در آن مشخص نیست؛ برای نمونه وزیر امور اقتصادی و دارایی، هم عضو شورای

پول و اعتبار به‌عنوان سیاستگذار است، هم عضو مجمع عمومی به‌عنوان ناظر و هم

تعیین‌کننده اعضای هیئت نظار به‌عنوان ناظر بر عملکرد بانک مرکزی است. این امر

موجب فرار از پاسخگویی مسئولان ذی‌ربط و به‌خصوص رئیس بانک مرکزی شده است.

۳. وظایف و مسئولیت ارکان مختلف شفاف نیست و پاسخگویی بانک مرکزی نیز

در حد بسیار ضعیفی قابل تصور است.

۴. اهداف تعیین شده برای بانک مرکزی، فاقد اولویت و سازگاری لازم است. در نتیجه

بانک مرکزی نتوانسته در حفظ ثبات قیمت‌ها و حفظ ارزش پول ملی موفق عمل کند.

۵. رابطه بانک مرکزی، دولت،^۱ بانک‌ها و قوه مقننه مشخص، مرزبندی شده و

شفاف نیست و این امر استقلال بانک مرکزی و اقتدار مقام ناظر را کاهش داده است.

منابع و مأخذ

۱. قانون بانکی و پولی، مصوب سال ۱۳۳۹ مجلس شورای ملی.
۲. قانون پولی و بانکی، مصوب سال ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی.
۳. قانون عملیات بانکی بدون ربا، مصوب سال ۱۳۶۲ مجلس شورای اسلامی.
۴. قانون برنامه پنجم توسعه، مصوب سال ۱۳۶۲ مجلس شورای اسلامی.
5. Abou Hamia, Mohammad A.(2011). Central Bank Independence and its Effect on Inflation Performance in the ESCWA Countries, United Nations, New York,.
6. Act of 24 May 1985 Relating to NORGES Bank and the Monetary System, Last Amended Act. No 12 of 11 April 2014, Norges Bank, 2015.
7. Akhtat, M. A. (1997). Understanding Open Market Operations, Public Information Department, Federal Reserve Bank of New York.
8. Aldridge, Tim and Wood, Amy (2014). Monetary Policy Decision Making and Accountability Structures: Some Cross-country Comparison, Reserve Bank of New Zeland: Bulletin, Vol. 77, No. 1.
9. Arnone, Macro, J.haurens, Bernard and Segalotto, Jean-françois (2006). Measures of Central Bank Autonomy: Emprical Evidence for OECD, Developing and Emerging Market Economics, IMF Working Paper, No. 228.
10. Arora, Sunil and etal. (2012). A Comparative Study of Global Central Bank Independence and Transparency: Lessons Learned from the Crisis, Federal Reserve Bank of New York, Clumbia University.
11. Aufricht, H (1961). "Central Banking Legislation: A Collection of Central Bank, Monetary and Banking Laws, Washington, D.c International Manetary Fund).
12. Bank for International Settlement (2009). Issues in the Governance of Central Banks, A Report from Central Bank Governance Group, May.
13. ——— (2014). The Role of Central Banks in Macroeconomic and Financial Stability, Monetary and Economic Department, February, No.76.
14. ——— (2013). Liquidity Stress Testing: a Survey of Theory, Empirics and Current Industry and Supervisory Practice.
15. Bank of England Act (1998). Bank of England.

16. Bank of Canada Act (1985) last amended on December 16, 2014; Minister of Justice at the following address: <http://laws-lois.justice.gc.ca>.
17. Bank of Canada (2014). Audit and Finance Committee Terms of Reference.
18. _____ (2014). Board and Committee Meeting Attendance.
19. _____ (2014). Corporate Governance Committee, Terms of Reference.
20. Bank of Japan Act, Act No. 89m June 18.
21. Bank of Japan (2008). CE SIFO DICE Report, March
22. Barro, R., Gordon, D., (1983). A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model, *Journal of Political Economy* 91, 589-610.
23. Basel Committee on Banking Supervision (2011). Principles for the Sound Management of Operational Risk, BIS, June.
24. Bodea, Cristina and Huemer, Stefan (2010). The Interaction of Central Banks with Governments in the G7, European Central Bank, Occasional Paper Series, No. 120, October.
25. Bodea, Cristina and Raymond, Hicks (2012). "Price Stability and Central Bank Independence: Discipline, Credibility and Democratic Institutions", Forthcoming International Organization, Michigan State University.
26. Bowman, A., et al., (2013) Central Bank-led Capitalism', *Seattle University Law Review*, 36, pp. 455-87.
27. Brizova, Pavla (2014). Measuring Central Bank Independence and Transparency, Charles University in Prague, Institute Economic Studies, Faculty of Social Sciences, JEM 027, November, 21-22.
28. Capie, Forrest, Goodhart, Charles and Schnadt, Norbert (2012). *the Development of central Banking*", Cambridge University Press, Mardi.
29. Cargil Thomas F. and O'Driscoll, Gerald p. (2012). Measuring Central Bank Independence, Policy Implication and Federal Reserve Independence, American Economic Association, September.
30. Central Bank of Ireland Strategic Plan: 2013-2015, Central Bank of Ireland, 2013.
31. Central Bank of Lesotho (2013). Financial Stability: A core function for Modern Central Banks, CBL Economic Review, September, No. 147.
32. Central Bank of Malaysia Act (2009). Law of Malaysia, Act 701.
33. Criste, Adina & Iulia, Lupu (2014). The Central Bank Policy between the Price Stability Objective and Promoting Financial Stability, *Procedia Economics and Finance*, 8, 219-225.
34. Cukierman, A., S. B. Webb, and B. Neyapti, (1992). "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes," *The World Bank Economic Review* 6, pp. 353-398.
35. De Andrade Ribeiro, Fausto (2002). "Central Bank: Independence, Governance and Accountability", Washington, DC. December.
36. Destais, Christopher (2014). Central Bank Currency Swaps and the International

- Monetary System, Research and Expertise on the World Economy, CEP 11.
37. Deutsche Bundesbank (2014). Structure of the Federal Republic of Germany, the Bundesbank and the ECB Structural Changes.
 38. Djo, Marianne and Ayadi, Felix (2013). Central Bank Independence: Monetary Policies in Selected Jurisdictions (III), Texas Southern University, No. 45722.
 39. Duff, Arthur (2014). Central Bank Independence and Macprudential Policy: A Critical Look at the US. Financial Stability Framework, Berkeley Business Law Journal, 11(1), 182-220.
 40. Eijffinger, Sylvester (2009). Adjustments to Accountability and Transparency of European Central bank, European Parliament, September.
 41. Eijffinger, Sylvester C.W. and Dehaan, Jakob (1996). "The Political Economy of Central Bank Independence, Princeton University, May.
 42. European Central Bank (2003). Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank, Various Articles.
 43. European Banking Authority (EBA) (2013). Report on Impact Assessment for Liquidity Measures Under Article 509 (1) of the CRR, December.
 44. Fair, D.E. (1980) "Relationships Between Central Banks and Governments in the -Determination of Monetary Policy," Societe Universituy Europeenne Recherches Financieres, Paper No. 31A.
 45. Federal Reserve system (2009). purposes and Functions, Board of Governors of the Federal Reserve System Washington, D.C.
 46. Federal Reserve system publication (2013). Roles and Responsibilities of Federal Reserve Directors.
 47. Filardo, Andrew and et. (2013). Central Bank Debt Management: Issues for Monetary Policy, BIS Paper, No. 67.
 48. Foukal, Radek (2010). The European Central Bank-history, Structure and Decision Making Process, Euro System, ECB.
 49. Gallarotti, G. M. (1993). "The Scramble For Gold: Monetary Regime Transformation in the 1870's, in Bordo, Cambridge University Press.
 50. Goodhart, Charles A. E. (2010). the Changing Role of Central Banks, LSE Financial Market Group, Special Paper, No. 197.
 51. Griffiths, B. and G.E. Wood (eds). (1981) "Monetary Targets," Macmillan: London.
 52. He, Dong (2016). Recent Developments in Central Bank Governance, An Overview, International Monetary Fund, February 12.
 53. Heimonen, Kari and Maslowska-Jokinen, Aleksandra (2014). Central bank Independence and Sovereign Debt crisis. Any link?, Aboa Center for Economics, Discussion Paper, No. 93, July.
 54. Hellwig, Martin (2014). Financial Stability, Monetary Policy, Banking Supervision and Central Banking, Max Planck Society, Bonn.

55. Howells, Peter (2013). The US Fed and Bank of England: Ownership, Structure and Independence, University of West of England, Faculty of Business and Law, Economic Working Paper Series, No. 1311.
56. Howells, Peter (2014). The us Fed and the Bank of England: Ownership, Structure and Independence, University of the West of England, Faculty of Business and Law.
57. <https://inflation.come>
58. <https://www.theguardian.come>
59. International Labor Organization (ILO) (2014). The Role of Central Banks in Meeting Development and Employment Challenges, Geneva, July.
60. Jacome, Luis I. and et all (2012). Central Bank Credit to Government: What Can We Learn from International Practices?, IMF Working Paper, WP/ 12110.
61. Khan, Ashraf (2016). Central Governance and Role of Nonfinancial Risk Management, IMF, wp/16/34
62. khan, Ashraf (2017). Central Bank Legal Frameworks in the Aftermath of the Global Financial Crisis, IMF, wp/17/101
63. Kindelberger, C.P. (1993)", A Financial History of Western Europe", Second Edition, Oxford Universtiy Press.
64. Law of the People's Republic of China on the People's Bank of China (2003). China.org.cn.
65. Maier, Philipp (2008). How Central Banks take Decisions: An Analysis of Monetary Policy Meeting, Bank of Canada, Interational Department.
66. Martin, Marcussen (2006). "The Fifth Age of Central Banking in the Global Economy, University of Copenhagen, Avril.
67. Mendel, Toby (2005). Parliament and Access to Information, Working for Transparent Governance, Wold Bank Institute, Washington, D. C., No. 37247.
68. M. Martin (2013). Debt, Inflation and Central Bank Independence, Federal Reserve Bank of St. Louis, Working Paper Series.
69. Mohan, Rakesh and kapur, Muneesh (2014). Monetary Poliy Coordination and the Role of Central Banks, IMF Working Paper, WP/14/70.
70. Moser-Boehm, paul (2006). The Relationship between the Central Bank and the Government, Central Banks Represented on the Central Bank Governance Network (BIS).
71. Ojo, Mariane and Ayadi, Felix (2013). Central Bank Independence: Monetary Policies in Selected Jurisdiction (III), Covenant University, April.
72. Parkin, Michael (2013). "Central bank Laws and Monetary Policy Outcomes: A Three Decade Perspective", Economic Policy Research Institute, EPRI working Papers, London
73. Pessoa, Mario and Williams Mike (2012). Government Cash Management:

- Relationship between the Treasury and the Central Bank, IMF, Fiscal Affairs Department, November
74. Qatar Central Bank law (2006). Law No. 33.
 75. Pringle, R. and A.A. Mahate (1993). "The Central Banking Derectory", Central Banking Publications: London.
 76. Rau B. Rama (2005). Central bank's Relations with Government, IMF, BD.sp 7.
 77. Russian Federation Federal Law (2010). On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russian), No. 245-FZ, September 30.
 78. Scheller, Hanspeter k.(2004). The Euopean Central Bank: History, Role and functions, ECB.
 79. Selgin, George (2010). Central Bank as Sources of Financial Instability, the Independent Institute Riview, Good Money: Birmingham Button Markers, V. 14, n. 4, Spring, ISSN 1086-1653.
 80. Siklos, Piere (2002). "The Changing Face of Central Banking: Evolutionary Trends Since World WarII", Combridge Uninersity Press.
 81. Saudi Arabian Monetary Agency Law (Central Bank Law), Issued bay Royal Decree, No. 23, Dated 23-5-1377 (1957).
 82. The Act of the Central Bank of Japan (1998).
 83. The Central Bank of the Republic of Turkey (1970). The Law No. 1211, January.
 84. The Federal Reseve System (2014). Annual Performance Plan, Board of Governance of the Federal Reserve System.
 85. The law on the Central Bank of the Republic of Turkey (1970). No. 1211. Janurary.
 86. The National Assembly of the Bolivarian Republic of Venezoela Decrees, Law on the Central Bank of Venezoela (2001). Chapter I, Huridical Nature, Articles 1, 2.
 87. Transparency international (2012). Improving the Accountability and Transparency of the European Central Banjk, November.
 88. Tuladhar, Anita (2005). Governance Structures and Dicision-making Roles in Inflation Targeting Centra Banks, IMF Working Paper, N. 183, p. 6.
 89. United Nations Development Progtamme (2006). Ceritral Band Independence and Accountability: A Lite Rapture review, Office of Development studies, New York, November.
 90. Union Law No. (10) of 1980 Concerning the Certral Bank, The Monetary System and Organization of Banking, United Arab Emirates, The Council of Ministers, August.
 91. Volcker, Paul (1990). The Triumph of Central Banking. The 1990 Per Jacobsson Lecture (23 September), Washington: International Monetary Fund, Per Jacobsson Foundation).

92. Williams, John C. (2012). The Federal Reserve's Mandate and Best Practice Monetary policy, Claremont McKenna College Claremont.
93. www.cbi.ir/simpletist/76730.aspx
94. www.dmo.gov.uk.
95. www.federalreserve.gov/faqs/about_12798.html