

«بسمه تعالی»

# اهداف و استقلال بانک مرکزی و پیش نویس قانون بانک مرکزی

موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی - همایش آنلاین

تهران

چهارشنبه ۱۴۰۰/۰۴/۰۲

محمدهادی مهدویان

## اهداف

هدف اصلی بانک مرکزی تامین ثبات قیمتی و ثبات در بخش بانکی است. این دو هدف عمده به این دلیل انتخاب گردیده‌اند که تسهیل‌گر رشد اقتصادی پایدار، ثبات تراز پرداخت‌ها و زمینه‌ساز اشتغال در اقتصاد ارزیابی می‌شوند. لذا می‌توان گفت اهداف تعیین‌شده برای بانک‌های مرکزی غالباً نه در عرض، بلکه در طول یکدیگر قرار می‌گیرند. به تعبیر دیگر اهداف بانک‌های مرکزی صرف‌نظر از تعداد، به گونه‌ای تصریحی و تلویحی اولویت‌گذاری شده‌اند. می‌توان این اهداف را به شکل "ماموریت"، "اهداف" و یا به سایر اشکال یا با عناوین متفاوت نیز طبقه‌بندی نمود که در بعضی قوانین کشورها این‌گونه است. به این ترتیب اهداف بانک مرکزی حتی اگر به صورت غیرتصریحی و بدون اولویت‌بندی بیان شده باشند، در شکل بیان عناوین مورد اولویت قرار می‌گیرند و طولی ارزیابی می‌شوند و همواره در این خصوص ثبات قیمت‌ها (و نه سطح قیمت‌ها) و ثبات بانکی (در کشورهایی که نظارت بانکی مورد تفکیک واقع نشده است) از اولویت اول برخوردارند.

در ادبیات اقتصادی از بابت همبستگی اهداف تصریحی با عملکرد اقتصادی آنجا که این اهداف در قوانین بانک‌های مرکزی چندگانه و غیرتصریحی است، نظر روشن و یکسانی بیان نشده است. با این حال در مواردی که اهداف قلیل‌تر و صریح‌تر در قوانین بانک‌های مرکزی بیان شده‌اند، ارتباط و همبستگی آن‌ها با عملکرد اقتصادی در ادبیات اقتصادی مورد تأکید واقع شده است.

## اهداف – ادامه

هدف اصلی سیاستگذاری پولی کمک در تامین فضای رشد غیر تورمی پایدار اقتصادی معطوف به ایجاد اشتغال تعریف شده است. قاعدتاً در این خصوص مجادله‌ای وجود ندارد، مگر آنکه تحلیل‌ها در مورد چگونگی تامین این فضا و تعاملات و تناقضات کوتاه‌مدت / بلندمدت، چرخه‌های تجاری، خطاهای سیاستگذاری، و عدم کاملیت بازار در فضای به شدت سیاست‌زده جوامع در عمل متفاوت باشد. برای حل این اختلاف نظر (در تحلیل) سه موضوع اساسی در مورد بانک‌های مرکزی قابل توجه است:

۱. بانک‌های مرکزی باید غیرسیاسی باشند،

۲. بانک‌های مرکزی باید با قدرت کارشناسی و اتکا به دانش روز صاحب این ظرفیت باشند که اختلاف نظرها و اختلاف تحلیل‌ها را فیصله دهند،

۳. در اجرای بند (۲) بانک‌های مرکزی می‌باید:

- از ساز و کار لازم و اقتدار کافی برای اجرای سیاست‌های بهینه پولی برخوردار باشند
- برای اقناع جامعه کارشناسی راهبرد رسانه‌ای / ارتباطی داشته باشند.

## اهداف – ادامه

تجربه در کشورهای پیشرفته و در سایر کشورها نشان داده است که اجرای عملی رهیافت سه‌گانه فوق تا حدود زیادی مجادلات مربوط به اهداف طبقه‌بندی شده و اولویت‌گذاری شده بانک‌های مرکزی را تقلیل می‌دهد. تمام مجادلات مربوط به کشورهایی است که در اجرای این چارچوب ضعیف عمل کرده‌اند. اگر این چارچوب مورد قبول باشد، آن‌گاه بحث اهداف به موارد زیر تقلیل پیدا می‌کند:

۱. توان کارشناسی و چارچوب عملیاتی در سیاست‌گذاری پولی،
  ۲. ساز و کار و اقتدار بانک مرکزی در اجرا و عملیاتی کردن این چارچوب،
  ۳. راهبرد رسانه‌ای / ارتباطی با جوامع مخاطب و هدف.
- این بحث موضوع اهداف را به قدرت کارشناسی و اقتدار تحویل می‌کند.

## استقلال

در قوانین بانک‌های مرکزی استقلال (autonomy) نه به مفهوم آزادی از هر گونه محدودیت نهادی و حقوقی، بلکه عمدتاً به معنای استقلال عملیاتی و ابزاری و آن نیز با تفسیر استقلال از دولت‌ها و قدرت‌های سیاسی و خصوصاً الزامات بودجه‌ای دولت، تفسیر شده است. همچنین لازم است گفته شود که هدف از تامین استقلال عملیاتی و ابزاری بانک مرکزی می‌باید به معنای تسهیل‌گری سایر اهداف بزرگ‌تر یعنی رشد پایدار اقتصادی، ثبات بخش مالی و تراز پرداخت‌ها، و نیز اشتغال تفسیر و تبیین شود. به این ترتیب حتی در زمینه‌هایی که تضاد میان هدف ثبات قیمت‌ها و هدف ثبات مالی و بانکی پدیدار شود (مثلاً در کشورهایی که نظام بانکی آن‌ها کاملاً در مالکیت و مدیریت دولت‌ها باشد)، علی‌القاعده اولویت با ثبات قیمت‌ها است. توجه به این مطلب نیز ضروری است که همبستگی بین استقلال بانک‌های مرکزی و ثبات قیمت‌ها و رشد اقتصادی کشورها غالباً در شعاع حسابداری، مسئولیت‌پذیری، و شفافیت در اقدامات بانک‌های مرکزی حاصل شده است.

## استقلال – ادامه

با توجه به درهم تنیدگی بحث استقلال بانک مرکزی با حسابدگی، موضوع استقلال می‌باید در شعاع نحوه حسابدگی به مخاطبین حاکمیتی مورد بررسی قرار گیرد. به نظر می‌رسد تاکید بیش از حد در این خصوص یک بُعد مجادله‌ای جدید به روی بانک مرکزی باز نماید تا آن که کمکی به سیاست‌گذاری بانک مرکزی باشد.

در مجموع ارزیابی بنده از طرح مجلس:

جنبه‌های مثبت: ۱. بهبود حکمرانی شرکتی،

۲. تقویت امر نظارت

جنبه‌های منفی: ۱. به هم ریختگی و آشفتگی و عدم انسجام در شکل، نحوه تدوین و ارایه طرح

۲. عدم حضور بانک مرکزی در تهیه لایحه

۳. ارجاع به عبارات گنگ و پرابهام

۴. حذف قاعده نرم ارزش گذاری ریال، پشتوانه، هیئت نظارت

۵. تداوم مجدد بانکداری بدون ربا و مشارکتی

۶. معرفی رکن شورای فقهی

۷. کم توجهی به دستاوردهای جدید تکنولوژی نظیر AI، cloud، بانکداری باز، پول کریپتو، و به طور کلی

لذا به نظر می‌رسد طرح ارایه شده کمکی به مشکلات کلیدی اقتصاد نکند و در شرایط وجود مشکلاتی نظیر بانکداری مشارکتی و سایر گرفتاری‌های فیصله‌نیافته، بانک مرکزی کماکان در زمینه ثبات قیمت‌ها، بانکی و مالی ضعیف باقی خواهد ماند و عملاً سیاست‌های تلویحی لنگر نرخ ارز ادامه خواهد داشت.

خروجی سیاست‌ها گنگ و پرابهام تداوم سیاست‌های مالیات تورمی را اجتناب‌ناپذیر خواهد نمود.



## راه حل پیشنهادی

۱. مرجح است که لایحه توسط بانک مرکزی و دولت ارایه شود،
  ۲. بعید است لایحه بدون تغییرات عمده قابل توجه از مجلس عبور کند،
- لذا:

**ترجیح ادامه کار با لایحه فعلی و فقط اصلاح در زمینه های بسیار  
ضروری**

این ارزیابی که مشکلات فعلی ناشی از لایحه قانون سال ۱۳۵۱ است درست نیست؛ این قانون در سالهای قبل از انقلاب و در دوره برنامه سوم در سالهای بعد از انقلاب خوب کار کرده است (ماده ۲۶ مشکل اصلی قانون سال ۱۳۵۱ است). این طرح و یا لوایح شبیه طرح فعلی ادامه وضعیت جاری است.

## راه حل پیشنهادی – ادامه

- یک ارزیابی عادلانه و واقع‌بینانه از وضعیت فعلی پولی و بانکی در سه بند قابل خلاصه کردن است. درجه کارایی سیاست‌های پولی کشورها در عرصه اجرا همواره تحت تاثیر سه عامل است:
۱. روندهای جاری در عرصه سیاست‌های پولی در سطح جهانی، خصوصاً در کشورهای پیشرفته،
  ۲. ساختار و ظرفیت قوانین و مقررات بانکداری مرکزی و بانکی کشورها از بابت به هنگام بودن و استقلال عملیاتی بانک‌های مرکزی و تنظیم نظارت بر بانک‌ها،
  ۳. قدرت تحلیلی بانک‌های مرکزی و چارچوب جامع کمی نظام داده‌های اقتصادی، پیش‌بینی روندها (forecasts)، راهبری (guidance) در سیاست‌های پولی، و هدایت، بازارها (conduct).
- ضعف عملکرد سیاست‌های پولی در کشورهای مختلف به درجات متفاوتی از عناصر سه‌گانه فوق تاثیر می‌پذیرد و در این زمینه الگوی یکدستی وجود ندارد.

## راه حل پیشنهادی – ادامه

محور ۱ – نظام پولی جهان به شدت تحت سیطره دلار و سایر پول‌های سخت قرار دارد. لذا کشورهای دارای پول غیر سخت چاره‌ای جز لحاظ (accommodation) چارچوب‌های پولی جهانی در متن سیاست‌گذاری پولی خود ندارند. بحث‌های Maurice Obstfeld و Kenneth Rogoff در این زمینه‌ها تقریباً چالش‌ناپذیر است. اگر این کار صورت نگیرد دلاریزه شدن اقتصاد سرنوشت محتوم است.

محور ۲ – قانون بانک مرکزی و قوانین بانکی به روز مهم است. اما در غیبت محورهای ۱ و ۳ قانون به تنهایی راه‌گشا نیست. مشکل اصلی در ایران همانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه، ضعف قانون نیست. درجه تطبیق (compliance) اجرای قانون نسبت به نقض قانون در ایران همانند بسیاری از کشورهای دیگر هم به لحاظ شیوه قانون‌گذاری (code/common law) و هم به لحاظ ضعف در اجرا (enforcement) بسیار پایین است و امری به قاعده و عادی تلقی می‌شود.

## راه حل پیشنهادی - ادامه

محور 3- بحث اصلی: چارچوب کمی برنامه‌ریزی در زمینه سیاست‌گذاری پولی است؛ از برنامه‌های پنج ساله، تا بودجه سالانه، بخش واقعی و نفت، تراز پرداخت‌ها، ابزارهای حساب سرمایه و حساب مالی، تعدیل‌های اقلام جداول از تعهدی به نقدی، حساب‌های پولی و بانکی، گزارشات تورم، برنامه‌ریزی مالی در برش‌های سال، فصل، ماه، و هفته، و استفاده از نظام داده‌های تفصیلی در چارچوب مقداری برای پیش‌بینی در قالب core/ satellite (مدلی از مدل ERP) و تصحیح خطای مداوم اقلام مورد پیش‌بینی نسبت به عملکرد واقعی و به این ترتیب تصحیح شکاف‌ها و بهبود پیش‌بینی و اصلاح مدل، اقدام اصلی در این زمینه است.

## ساز و کار اثرگذاری پول در اقتصاد

# برنامه ریزی مالی

برنامه ریزی مالی در  
برش های سال، فصل،  
ماه، هفته در اشکال  
تفصیلی و خلاصه شده  
( reduced )

(format

Conduct,  
guidance,  
forecasts

برنامه  
غیر برنامه  
+  
تعدیل ارقام تعهدی  
/ نقدی

بودجه  
بخش واقعی و نفت - مدل اقتصادی یا به صورت آلترناتیو  
اصلاحات  
ارقام رشد مستخرج از روش 2gap یا 3gap

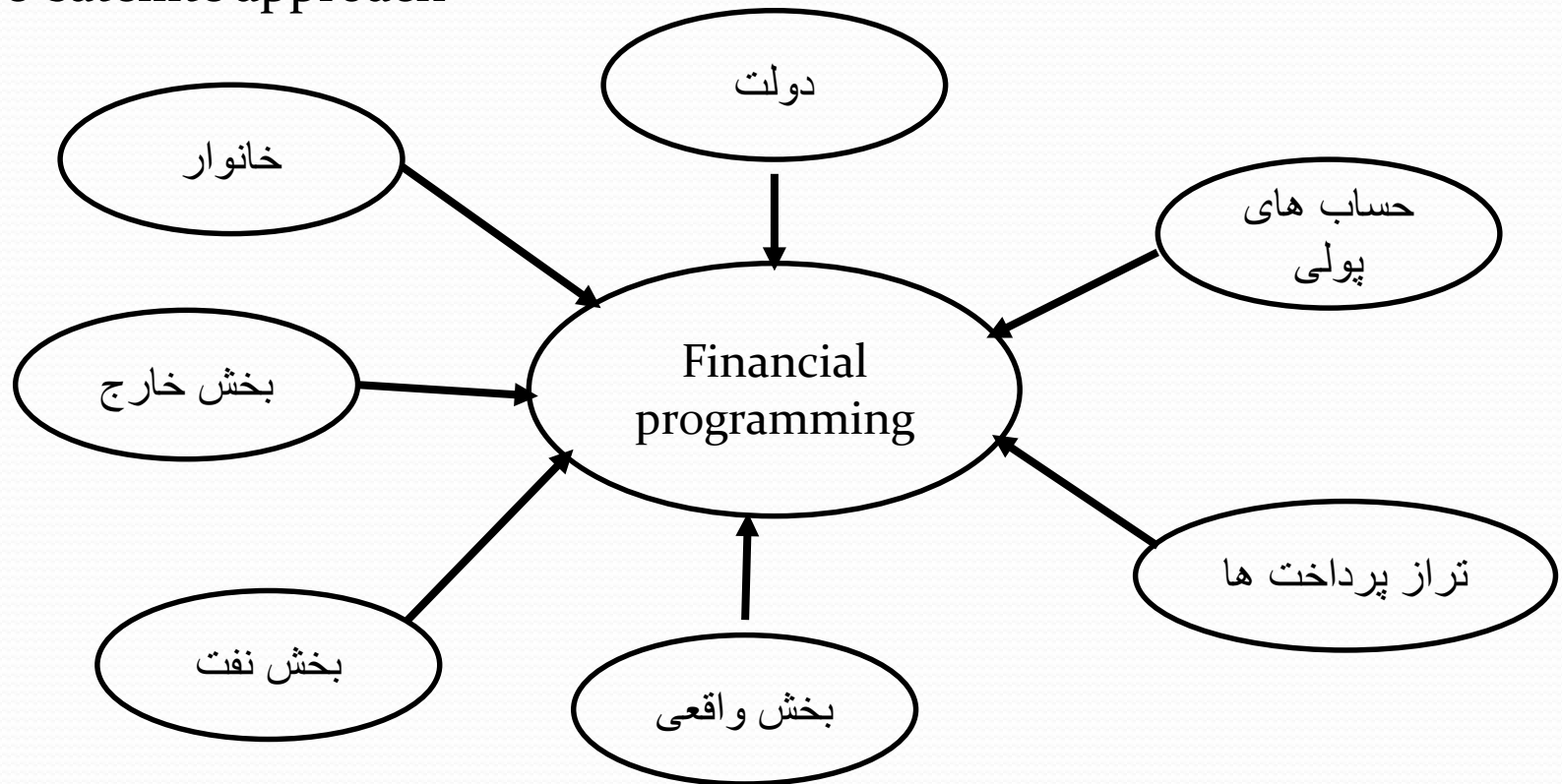
گزارشات : گزارش تورم

گزارشات پولی، مالی، و تراز پرداخت ها  
گزارشات بخش واقعی حساب های ملی  
گزارش debt sustainability  
گزارشات برنامه ریزی مالی و نقدینگی

# برنامه ریزی مالی – ادامه

چارچوب کمی محاسبات و پیش بینی ها

Core-satellite approach



# سپاس از شکیبایی تان