

تحولات اخیر در بانکداری مرکزی

فرهاد نیلی*

پژوهشکده پولی و بانکی - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

ویرایش دوم - آبان ۱۳۸۹

چکیده

هر چند بانکداری مرکزی تاکنون یک فرایند تکاملی چند صد ساله را طی کرده است ولی ساختار کنونی بانک‌های مرکزی نتیجه یک طراحی هوشمندانه متناسب با اقتضات مدیریت پویای اقتصاد کلان است. حاصل آن که بانکداری مرکزی در حوزه‌های قانونی - یعنی سیاستگذاری پولی و راهبری نظام‌های پرداخت - به یک همگرایی بین‌المللی دست یافته است هر چند در حوزه‌های غیر قانونی - مانند نظارت بر بانک‌ها - رویه‌ها متفاوت‌اند.

نظریه‌های جدید توسعه، کیفیت نهادها^۱ و بخصوص حکمرانی^۲ در هر اقتصاد را از بارزترین شاخص‌های توسعه یافتگی می‌دانند. از این منظر، ساختار و کیفیت اداره بانک‌های مرکزی از مشخص‌ترین نمایه‌های کیفیت حکمرانی در هر کشور است. بانک مرکزی نهادی است که قدرتی را که بنا به ماهیت در حوزه خلق پول محدودیتی ندارد، به اقتضای عقلانیت و میزان بلوغ سیاسی و اقتصادی، داوطلبانه محدود می‌کند و به واقع تقوای مالی حکومت را در یک کشور به نمایش می‌گذارد. از این منظر اغراق نیست اگر ساختار و کارکرد بانک مرکزی را یکی از سنج‌های کیفیت حکمرانی و میزان توسعه‌یافتگی هر کشور بدانیم.

تا زمان حاکمیت استاندارد طلا، حجم پول بر اساس میزان طلای در اختیار کنترل می‌شد و لذا به رغم تغییر قیمت‌های نسبی، سطح عمومی قیمت‌ها از ثبات نسبی برخوردار بود. با حاکمیت پول اسمی^۳ اولاً حجم پول در سیستم بانکداری مبتنی بر ذخیره‌گیری جزئی^۴ تا چندین برابر هسته اولیه قابل تکثیر شد. ثانیاً در ازای رشد ضریب فزاینده پولی، بانک‌ها در قبال هجوم سپرده‌گذاران برای برداشت سپرده‌ها آسیب‌پذیر شدند. لذا در کنار مزیت‌های فراوان پول اسمی، وجود نهادی موضوعیت یافت که در قبال کنترل حجم پول و به

* از اصلاحات سازنده آقایان دکتر احمد عزیزی، دکتر حسین قضاوی، دکتر مهرداد سپهوند و دکتر اصغر شاهمرادی سپاسگزارم. مسئولیت نقص‌ها و خطاهای باقیمانده با نویسنده است.

- 1 . Institutions
- 2 . Governance
- 3 . Fiat Money
- 4 . Fractional Reserve

دنبال آن تورم مسئولیت بپذیرد. به علاوه به عنوان آخرین وام‌دهنده نهایی^۱، بانک‌ها را در قبال بانک‌گریزی^۲ سپرده‌گذاران، ایمن کند.

دوره‌ای طولانی از تاریخچه بانک‌های مرکزی در شماری از کشورهای توسعه یافته، نظیر انگلستان و سوئد، که گاه بیش از ۲۰۰ سال نیز به طول انجامیده است، صرفاً به بانکداری دولت گذشته است. با این حال اقتصاددانان تولد بانک‌های مرکزی را از مقطعی می‌دانند که نهادهای فوق، نشر انحصاری اسکناس و ایفای نقش آخرین وام‌دهنده نهایی را به عهده گرفته‌اند. از آن زمان تا اواخر دهه ۱۹۸۰ را می‌توان «دوره اول بانکداری مرکزی» نامید. تعهد در برابر اهداف متعدد و بعضاً ناسازگار، ضعف در اقتدار، دستورکارهای مبهم و چندگانه و عدم تعریف مرز مشخص بین بانک مرکزی و خزانه دولت، از مشخصه‌های اصلی این دوره‌اند.

«دوره دوم بانکداری مرکزی» با موفقیت چشمگیر فدرال رزرو تحت ریاست پل والکر در کنترل تورم، اقتدار بانک مرکزی آلمان، اعطای استقلال عملیاتی به بانک مرکزی انگلستان، اعلام رسمی هدفگذاری تورم در بانک مرکزی زلاندنو و پس از آن شمار قابل ملاحظه‌ای از کشورها و تشکیل بانک مرکزی اروپا مشخص می‌شود. همگرایی در اهداف، بازنگری قوانین پولی در جهت اعطای اقتدار قانونی، استقلال عملیاتی و شفافیت در دستورکار بانک‌های مرکزی از مشخصه‌های این دوره است. به لحاظ کارکرد نیز کنترل تورم در سرتاسر دنیای توسعه یافته و شماری از کشورهای درحال توسعه از دستاوردهای مهم این دوره است. موفقیت‌ها تا آنجا پیش رفت که مروین کینگ، رئیس بانک مرکزی انگلستان، سال‌های پایانی این دوره را عصر کسالت‌بار بودن سیاستگذاری پولی نامیده است.

بحران‌های متعدد مالی اواخر هزاره دوم میلادی نشان داد بحران‌های مالی^۳ همزاد توسعه مالی‌اند. ابداعات^۴ مالی در کنار همه دستاوردها، مخاطرات کلان مالی^۵ را نیز افزایش می‌دهند و نظارت بر نهادها و بازارهای مالی^۶ به معنی سنتی خود که در کشورهای مختلف طیفی از نظارت بر کسب و کار^۷ تا نظارت مبتنی بر ریسک^۸ را در بردارد، نمی‌تواند اقتصادها را در برابر مخاطرات بحران‌های مالی ایمن کند.

در رویکرد سنتی نظارت بر بانک‌ها، دیدگاه خرد بانک-محوری^۹ بر دیدگاه کلان اقتصاد-محور^{۱۰} غلبه دارد. به علاوه ناظر^{۱۱} همواره چند قدم از مخاطرات زاییده ابداعات مالی عقب است. جمع‌بندی آن است که دستاوردهای ثبات پولی و کنترل تورم، اهمیت ثبات مالی^{۱۲} را تحت‌الشعاع قرار داد. به علاوه در معماری نظام مالی کشورها، سیاست‌های احتیاطی کلان^{۱۳} هنوز جایگاه روشنی پیدا نکرده است.

-
- 1 . The Lender of Last Resort
 - 2 . Bank Run
 - 3 . Financial Crises
 - 4 . Innovations
 - 5 . Macro Financial Risks
 - 6 . Financial Regulation
 - 7 . Business Regulation
 - 8 . Prudential Regulation
 - 9 . Micro Prudential
 - 10 . Macro Prudential
 - 11 . Regulator
 - 12 . Financial Stability
 - 13 . Macro Prudential Policy

بحران مالی اخیر اهمیت این حوزه مغفول مدیریت اقتصاد کلان را برجسته‌تر کرد. اکنون نگاه‌ها متوجه بانک‌های مرکزی است. از سویی اقتدار اطلاعاتی بانک‌های مرکزی بلا منازع است؛ بانک‌های مرکزی به طور سنتی در وقوف به تحولات اقتصاد کلان و تجهیز به دیدگاه جامع‌نگر و توان تحلیلی، هم‌اوردی ندارند. به علاوه حتی در آن دسته از کشورها که نظارت بر بانک‌ها در خارج از بانک مرکزی قرار دارد، پیشگیری از مخاطرات فراگیر^۱ بانکی در خارج از بانک مرکزی به سختی انجام‌پذیر است.

به نظر می‌رسد بانکداری مرکزی در یکی از نقاط عطف تاریخ خود، به دوران سوم حیات وارد می‌شود. از ویژگی‌های بارز این دوره آن است که: (۱) ثبات مالی در کنار ثبات پولی به هدفی با اهمیت برای بانک‌های مرکزی تبدیل می‌شود؛ (۲) صرف‌نظر از آن که نظارت احتیاطی بر بانک‌ها در داخل یا خارج از بانک مرکزی قرار داشته باشد، مرکزیت سیاستگذاری کلان احتیاطی در بانک مرکزی قرار می‌گیرد؛ (۳) بانک‌های مرکزی، مراقبت نسبت به تحولات قیمت دارایی‌ها (بخصوص مسکن و دارایی‌های مالی) و شکل‌گیری حساب‌های قیمتی را در دستور کار خود قرار می‌دهند؛ (۴) اهمیت راهبردهای احتیاطی ضد سیکلی^۲ در بانکداری مرکزی مرکزی برجسته‌تر می‌شود؛ و بالاخره (۵) به رغم شفافیت در هدف، قاعده‌مندی در روش و اتفاق نظر نسبت به شاخص ارزیابی ثبات پولی، ثبات مالی با عدم قطعیت در تشخیص و عدم اتفاق نظر در نوع اقدام همراه است. لذا ممکن است تا مدتی، صلاحدید^۳ در این حوزه بر قاعده مقدم بماند.

در این مقاله سعی می‌شود ویژگی‌های «دوره سوم بانکداری مرکزی» تشریح شده و اهمیت دنبال کردن این تحولات در حوزه نظر و تجربه، در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران خاطرنشان شود.

کلید واژه‌ها: بانکداری مرکزی، ثبات مالی، سیاست‌گذاری کلان احتیاطی، بحران‌های مالی

دسته‌بندی JEL : E58

-
1. Systemic Risks
 2. Countercyclical
 3. Discretion