

به نام خدا

## پیشنهاد‌های قانونی درخصوص

### استقلال بانک مرکزی

(ویرایش دوم)

#### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۴	۱. ضرورت استقلال بانک مرکزی
۷	۲. ملزومات قانونی برای استقلال بانک مرکزی
۲۲	۳. بررسی تجربه سایر کشورها در زمینه استقلال بانک مرکزی
۲۵	۴. بانک مرکزی ایران
۲۸	۵. مروری بر جنبه‌های علمی استقلال بانک مرکزی و شاخص‌های مربوط
۳۶	۶. بررسی تطبیقی شاخص استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران طی ادوار مختلف
۴۰	پیشنهادها
۵۰	منابع و مأخذ

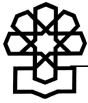


## پیشنهادهای قانونی در خصوص استقلال بانک مرکزی (ویرایش دوم)

### چکیده

استقلال بانک مرکزی موضوعی است که در دو دهه اخیر به‌عنوان راهکار اصلی کنترل تورم در جهان مطرح شده است. تعداد زیادی از کشورهای جهان در این دوره به بازنگری در نقش بانک مرکزی در اقتصاد پرداخته و تغییرات اساسی در قوانین مربوطه اعمال کرده‌اند. در نتیجه این تغییرات میانگین تورم در بین کشورهای جهان از ۱۶۸ درصد در سال ۱۹۹۰ به حدود ۵ درصد در سال ۲۰۰۵ کاهش یافته است. در سال ۲۰۰۷ تنها ۱۶ کشور در جهان تورم بالای یک رقمی را تجربه کردند و انتظار می‌رود که تعداد این کشورها رو به کاهش باشد، این درحالی است که قانون پولی و بانکی ایران مصوب ۱۳۵۱ بوده و از آن زمان تغییرات مهمی در آن ایجاد نشده است و در کنار آن طی ۱۷ سال گذشته هیچ‌گاه نرخ تورم کمتر از ۱۱ درصد نبوده است.

نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد که درحال حاضر بانک مرکزی ایران با نمره ۰/۳۱۳ از نمره ایدئال ۱ در درجه پایینی از استقلال قرار دارد و اصلاح برخی مواد قانونی برای بالا بردن درجه استقلال بانک مرکزی در راستای مدیریت بهتر بر ارزش پول ملی ضروری است که شامل اصلاح ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه و مواد (۱۰)، (۱۷)، (۱۸) و (۱۹) قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ می‌شود.



### مقدمه

در ادبیات اقتصادی، بانک مرکزی هر کشوری متولی سیاست پولی و عرضه پول در اقتصاد است که از آن به‌عنوان مادر یا بانک بانک‌ها نیز یاد می‌کنند. با توجه به اهمیت و جایگاه مهم پول در اقتصاد، عملکرد این نهاد می‌تواند آثار مهمی بر اقتصاد داشته باشد. یکی از مباحث مهم در زمینه بانک مرکزی و مسائل مربوط به آن، استقلال بانک مرکزی است. استقلال بانک مرکزی با افزایش شواهد تجربی و نیز توسعه نظری، قوت یافته و به موضوع مهمی تبدیل شده است.

در کنار تکامل نظریه‌های اقتصادی در این زمینه، بانکداری مرکزی در سراسر جهان موجی از تغییرات را تجربه کرده است. در ۲۵ سال گذشته تنها بانک‌های مرکزی آمریکا، آلمان و بانک ملی سوئیس از استقلال حقوقی برخوردار بودند، اما اکنون از شیلی و ونزوئلا گرفته تا فیلیپین، بانک مرکزی به‌عنوان یک نهاد معتبر برای سیاست پولی متعهد به تثبیت قیمت‌ها، پذیرفته شده است.<sup>۱</sup> کشورهای عضو اتحادیه اروپا نیز پس از اصلاح قوانین بانک مرکزی<sup>۲</sup> خود در سال ۱۹۹۸ پول واحد اروپا (یورو) را ایجاد کردند و بانک مرکزی اروپا اکنون به‌عنوان مستقل‌ترین نهاد سیاستگذار پولی فعالیت می‌کند. بحث مربوط به استقلال بانک مرکزی در کشورهای توسعه‌یافته و درحال توسعه همچون کشورهای آمریکای لاتین، پاکستان و آفریقای جنوبی نیز گسترش یافته است. اقتصادهای متمرکز پیشین نیز، که اغلب توسط کمک‌های فنی صندوق بین‌المللی پول تشویق می‌شدند، با این مبحث بیگانه نیستند. در

۱. قوانین بانک مرکزی شیلی (۱۹۸۹) و فیلیپین (۱۹۹۳).

۲. قانون بانک مرکزی اروپا، ۱۹۹۲.



کشورهای آمریکای لاتین گسترش استقلال قانونی بانک‌های مرکزی به همراه سیاست‌های کلانی که در این زمینه به کار گرفته شده، باعث کاهش تورم از میانگین سه رقمی در دهه ۱۹۹۰ به میانگین یک رقمی در سال ۲۰۰۴ شده است.<sup>۱</sup>

این گزارش سعی دارد تا درک جامعی از ابعاد مختلف استقلال بانک مرکزی ارائه دهد. پس از این مقدمه ابتدا به تعریف استقلال بانک مرکزی و بررسی ضرورت آن برای کاهش تورم می‌پردازد. در بخش دوم، ملزومات قانونی و نهادی استقلال بانک مرکزی بیان می‌شود. در این بخش مسائل پیش روی استقلال بانک مرکزی و مواردی که لازم است در قوانین برای بالا بردن استقلال بانک مرکزی مورد توجه قرار گیرد، نظیر مفاد قانونی که استقلال سازمانی و کارکردی را تضمین می‌کنند، راه‌های مختلفی که بانک‌های مرکزی به وسیله آنها پاسخگوی اقدامات خود می‌شوند و همچنین موضوع نظارت نظام بانکداری و مانند اینها بررسی می‌شود. در این بخش سعی بر آن بوده است که برای هر مورد مصادیق کشورهای دیگر نیز ذکر شود. در بخش سوم گزارش به صورت اجمالی، قوانین بانک‌های مرکزی دیگر کشورها بیان و نتایج حاصل از اصلاحات ساختاری در بانک‌های مرکزی آمریکای لاتین به عنوان شواهدی از کاهش تورم آورده می‌شود. در بخش آخر گزارش، بررسی کوتاهی بر قانون بانک مرکزی ایران انجام می‌شود و در نهایت اصلاحیه‌ای برای قانون پولی و بانکی کشور با لحاظ موارد ذکر شده در گزارش، در جهت افزایش استقلال بانک مرکزی، ارائه خواهد شد.

۱. عاصم اقلو و دیگران، ۲۰۰۷، ص ۵۰.



## ۱. ضرورت استقلال بانک مرکزی

استقلال بانک مرکزی به این معناست که بانک مرکزی بتواند سیاست‌های پولی و اعتباری را فارغ از هرگونه فشار سیاسی دولت و براساس مصالح اقتصادی تنظیم و اجرا کند و در قبال آن نسبت به نتایج این سیاست‌ها پاسخگو باشد.

دولت‌ها و مجالس قانونگذاری معمولاً در برابر سیاست‌های پولی انبساطی تسلیم می‌شوند تا بتوانند نیازهای مالی خود را برآورده سازند. بنابراین ریسک‌ها و مضرات تورم را نادیده می‌گیرند. تورم یک مالیات غیرقانونی است که به تصویب مجلس نرسیده است. بنابراین برای جلوگیری از برداشت پول توسط دولت جهت جبران کسری بودجه، باید بانک مرکزی مستقل باشد.

استقلال بانک مرکزی به عنوان راهی برای نیل به هدف ثبات قیمت‌هاست. تحلیل درباره هزینه‌های تورم و پذیرش کلی منحنی فیلیپس<sup>۱</sup> بلندمدت عمودی، مواردی است که توسط اقتصاددانان و سیاستگذاران برای ثبات قیمت‌ها در دو دهه گذشته در اولویت قرار گرفته است. در بسیاری از موارد اکثر توجه‌های نظری و تجربی اخیر که برای استقلال بانک مرکزی ارائه شده است ریشه در این باور دارد که اجرای سیاست پولی باید در جهت کنترل تورم هدفگذاری شود.

### ادبیات ناسازگاری زمانی<sup>۲</sup> سیاست بهینه<sup>۳</sup>، با تشریح تمایل تورمی مسئولین

۱. منحنی فیلیپس بیانگر رابطه مثبت بین تورم و اشتغال است، عمودی شدن آن به این معناست که تورم تأثیری بر اشتغال نخواهد داشت.

۲. برای بررسی بیشتر رجوع کنید به: کیدلند و پرسکات، ۱۹۷۷.

3. Time Inconsistency of Optimal Policy



سیاسی، یک توجیه اقتصادی نظری برای استقلال بانک مرکزی فراهم می‌کند. این ادبیات بر لزوم یک تعهد الزام‌آور و موثق برای یک سیاست خاص تأکید دارد تا براساس آن بتواند به‌طور مؤثر از نقض تعهد پس از حصول یک‌سویه اهداف جلوگیری کند، بدون چنین تعهدی، عوامل و از جمله مردم به مسئولین اطمینان نخواهند کرد و مانع از دستیابی آنها به اهداف خود می‌شوند.

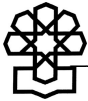
استقلال بانک مرکزی یکی از راه‌های ایجاد یک تعهد الزام‌آور و موثق جهت ثبات دادن به قیمت‌هاست. شواهد تجربی<sup>۱</sup> نشان می‌دهد که یک رابطه منفی میان استقلال بانک مرکزی و تورم وجود دارد. مدل‌های اقتصادی توضیح‌دهنده این پدیده بر دو عامل مهم که موجب تمایل دولت به ایجاد تورم با استفاده از ابزار سیاست پولی می‌شود، تأکید دارند:

#### ۱-۱. تمایل به تحریک بخش واقعی اقتصاد مانند تولید و اشتغال

نمونه‌های فراوانی در جهان وجود دارد که دولت‌ها برای افزایش تولید و اشتغال، بودجه‌های عمرانی خود را بیش از اندازه افزایش داده‌اند و این افزایش در نهایت به ایجاد تورم منجر شده است. در عمل مشاهده شده است که اغلب سیاست‌های پولی انبساطی شدید با تورم‌های بالا و بعضاً همراه با رکود در شرایطی همراه بوده‌اند نظیر شرایط رکود، جنگ و مواقعی که کشور به یک منبع خدادادی مانند نفت دسترسی داشته باشد.<sup>۲</sup>

۱. رجوع کنید به: فصل ۱۹ تا ۲۱ کوکرمن ۱۹۹۲.

۲. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به: بارو و گردون، ۱۹۸۲ و کوکرمن، ۱۹۹۲.



#### ۲-۱. کسب درآمد از طریق تورم

استقراض از بانک مرکزی (انبساط پولی)، یکی از راه‌های تأمین مالی مخارج دولت است. در بسیاری از کشورها، دولت خود را محق می‌داند تا در صورت نیاز مستقیماً از بانک مرکزی استقراض و از این مزیت برای تأمین مالی بخش قابل توجهی از مخارج خود استفاده کند. این امر در کشورهایی مشاهده می‌شود که بازار سرمایه‌ای کوچک و ناکارآمد دارند و دولت در آن قادر به انتشار اوراق قرضه نیست، نظام مالیاتی نیز به اندازه کافی کارآ نمی‌باشد و دولت اغلب کسری بودجه خود را از طریق استقراض از بانک مرکزی تأمین می‌کند.<sup>۱</sup> در برخی از کشورها نیز هر چند که محدودیت‌های قانونی مستقیم برای استقراض دولت از بانک مرکزی وجود دارد، ولی به‌علت فقدان ضمانت اجرایی قانون، دولت به‌طور محسوس برای تأمین مالی مخارج خود به این استقراض‌ها تکیه دارد.<sup>۲</sup>

ثبات پولی و قیمتی یک موضوع مشترک است (تا اینکه یک موضوع مورد منازعه گروه‌های سیاسی باشد) و می‌باید توسط همه نیروهای سیاسی پذیرفته شود. برخی از اقتصاددانان معتقدند که پول غیرسیاسی باید جزء ضروری و کم‌وبیش قانونی نظام اقتصادی باشد و نه یکی از چندین هدف سیاست اقتصادی. بنابراین صرفاً یک بانک مرکزی مستقل که بدون در نظر گرفتن امور روزمره سیاسی کار می‌کند، می‌تواند تضمین‌کننده سیاست باثبات و مستمر باشد. این بحث ریشه در این باور دارد که مسئولان بانک‌های مرکزی، به‌علت تخصص و دوری نسبی از فشارهای سیاسی، نسبت

۱. همان.

2. Abel, Caroline (2005), PP.46-48.



به سیاستمداران، آمادگی بیشتری برای پیگیری هدف ثبات قیمت‌ها را دارند. سیاستمداران علاقمندند که به آینده نزدیک متمرکز شوند و سیاست‌های انبساطی پولی گسترده کوتاه‌مدت را تحمیل کنند و در عین حال، بی‌ثباتی اقتصاد را در بلندمدت به‌وجود آورند. به‌علاوه سیاستمداران معمولاً در معرض فشار افکار عمومی و گروه‌های تخصصی هستند و تمایل دارند تا در رقابت‌های انتخاباتی رویکرد و تفکر خاص اقتصادی مورد توجه افکار عمومی را بروز دهند.

## ۲. ملزومات قانونی برای استقلال بانک مرکزی

رابطه میان بانک مرکزی با دولت و مجلس هر کشوری یک موضوع بحث‌برانگیز است. استقلال بانک مرکزی امری نسبی است و بانک مرکزی در چارچوب اهداف کلی سیاست اقتصادی فعالیت می‌کند که توسط حکومت معین شده است.

اگرچه بانک‌های مرکزی مستقل عموماً در ایجاد و اجرای سیاست پولی آزاد هستند، اما در زمینه انتخاب هدف نهایی، که در بسیاری از موارد همان تثبیت قیمت‌ها است، از آزادی کمتری برخوردارند. ثبات قیمت‌ها به‌عنوان یک وظیفه اصلی به بانک مرکزی محول می‌شود. در برخی از کشورها (مثل نیوزیلند) بانک‌های مرکزی حتی نمی‌توانند اهداف میانی را تعیین کنند.<sup>۱</sup>

استقلال بانک مرکزی راهی است برای اینکه بتوان تا حدی سیاست را از روند تأمین پول (که می‌تواند از طرق دیگری مانند قوانین پولی وضع شده تأمین کند) جدا



کرد. از این منظر، مستقل شدن بانک مرکزی یک راه‌حل بینابین میان سیاست‌زدایی کامل (که در طرح‌های بانکداری آزاد مورد حمایت قرار می‌گیرد) و سیاست‌زدگی (که در آن همه سیاست اقتصادی تحت کنترل دولت است) ارائه می‌دهد.

اعلام رسمی استقلال بانک مرکزی می‌تواند در قالب قانون اساسی، یک قانون خاص یا یک توافق باشد. برای مثال شیلی<sup>۱</sup> (۱۹۸۰) و فیلیپین<sup>۲</sup> (۱۹۸۷) استقلال بانک مرکزی خود را در قانون اساسی آورده‌اند (در قانون اساسی شیلی همچنین از برداشت دولت از اعتبارات بانک مرکزی جهت رفع کسری بودجه ممانعت به‌عمل آمده است). اکثر کشورها از طریق وضع قانون به بانک مرکزی استقلال می‌بخشند. ثبات این قانون نیز مهم است، زیرا مجلس همواره می‌تواند یک قانون را لغو و یا اصلاح کند، اما اصلاح قانون اساسی معمولاً دارای یک روند طولانی و پیچیده است. در نیوزیلند یک رویکرد قراردادی نسبت به بانک مرکزی وجود دارد، دولت و وزیر دارایی قراردادی را امضا می‌کنند که در آن رئیس بانک شرح وظایفی را دریافت می‌کند. اگر او موفق به انجام اهداف و وظایف تعیین شده توسط وزیر دارایی نشود برکنار خواهد شد.

استقلال بانک مرکزی دارای سه بُعد است:

۱. ساختاری،

۲. کارکردی،

۳. حرفه‌ای.

۱. قانون بانک مرکزی شیلی: <http://www.bcentral.cl> (Law of the Central Bank of Chile, 1989)

۲. قانون بانک مرکزی فیلیپین: <http://www.bsp.gov.ph> (Law of Central bank of Philippines, 1993)



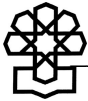
دو بُعد اول نیازمند یک چارچوب الزام آور قانونی است که در ادامه آن را توضیح خواهیم داد. بُعد سوم قسمتی از استقلال عملی است که توسط مواردی نظیر ویژگی‌های شخصیتی رئیس بانک و وزیر دارایی، شرایط سیاسی و اقتصادی، تجارب مربوطه در کشور و اولویت‌های ملی، عمق و کیفیت تحلیل پولی، میزان جابجایی رؤسای بانک مرکزی و اقدامات واقعی بانک مرکزی و وزیر دارایی تعیین می‌شود.<sup>۱</sup>

اگرچه استقلال بانک مرکزی یک مسئله مهم در هر کشور است، اما بانک مرکزی باید نسبت به وظایف خود پاسخگو نیز باشد. پاسخگویی مستلزم این است که بانک مرکزی سیاست‌ها و اقدامات خود را تشریح و توجیه کند تا به تصمیماتی که در راستای انجام مسئولیت‌های خود اتخاذ کرده، اعتبار بخشد. لازم است یک بانک مرکزی مستقل در برابر مقامات دیگر پاسخگو باشد. این مقامات می‌توانند مسئولین اجرایی، قانونگذاری و یا قضایی باشند. پاسخگویی باید از محدوده سه قوه حکومت فراتر برود و در برابر افکار عمومی نیز نهادینه شود تا مشروعیتی را فراهم کند که ممکن است یک بانک مرکزی مستقل فاقد آن باشد. مطلع شدن افکار عمومی از اختیارات و وظایف بانک مرکزی، در کنار استقلال، نوعی سازوکار کنترلی در جهت افزایش مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی به وجود می‌آورد.<sup>۲</sup>

اعلام یک هدف واحد (یا یک هدف اصلی) نسبت به اهداف متعدد اولویت‌بندی نشده، مقامات و مسئولین را قادر می‌سازد که به‌طور مؤثرتری عملکرد بانک را کنترل کنند. در یک هدف واحد، کنترل هدفی که دامنه اندکی را دربردارد نسبت به کنترل

۱. لاسترا، ۱۹۹۵، ص ۳.

۲. فیشر، ۱۹۹۵، ص ۳.



هدفی با ابعاد گسترده‌تر ساده‌تر است. حمایت از سیاست کلی اقتصادی جامعه بدون تعصب نسبت به ثبات قیمت‌ها، ممکن است به دور خود چرخیدن باشد. کشورهایی که استقلال قانونی بانک مرکزی را لحاظ کرده‌اند، هدف اصلی تثبیت قیمت‌ها را هدف واحد و یا هدف اصلی خود قرار داده‌اند. در قانون شیلی (۱۹۸۹) به حفظ ثبات پول کشور و عملکرد روان و بدون مشکل پرداخت‌های داخلی و خارجی تأکید شده است، قانون آرژانتین<sup>۱</sup> (۱۹۹۲) هدف را حفاظت از ارزش پول کشور بیان می‌کند. قانون مکزیک<sup>۲</sup> (۱۹۹۳) هدف نهایی را ثبات قدرت خرید پول و نیز یک نظام مالی سالم ذکر کرده است. قانون مجارستان<sup>۳</sup> (۱۹۹۱) هدف را حفاظت از قدرت خرید داخلی و خارجی و قانون جمهوری چک<sup>۴</sup> (۱۹۹۳) حفاظت از ثبات پول ملی بیان می‌کند.

اهداف متعدد و یا اهدافی که به‌درستی و واضح تعریف نشده‌اند و فقدان هدف قانونی، نه تنها باعث غیرقابل کنترل شدن استقلال بانک مرکزی می‌شود، بلکه باعث تضعیف اعتبار سیاست‌های بانک مرکزی نیز خواهد شد.

یکی از مشکلات استقلال، پاسخگویی آن است که در جهت عکس هدف سیاست‌زدایی قرار دارد. اگر استقلال بیش از حد می‌تواند به ایجاد یک دولت در درون دولت منجر شود، پاسخگویی بیش از حد نیز کارکرد مؤثر استقلال را در معرض تهدید قرار می‌دهد. یک بانک مرکزی مستقل که کاملاً در برابر هر سه قوه حکومت پاسخگو باشد به‌ناچار در برابر آنها دست و پا بسته خواهد بود. بنابراین باید میان

۱. قانون بانک مرکزی آرژانتین: (Law of the central bank of Argentina, 1992) - <http://www.bcra.gov.ar>

۲. قانون بانک مرکزی مکزیک: (Law of the central bank of Mexico) - <http://www.banxico.org.mx>

۳. قانون بانک مرکزی مجارستان: (Magyar Nemzeti Bank) - <http://www.mnb.hu>

۴. قانون بانک مرکزی چک: (Czech Central Bank Act of 1993) - <http://www.cnb.cz>



استقلال و پاسخگویی یک موازنه مناسب وجود داشته باشد. استقلال و پاسخگویی را می‌توان به‌عنوان دو روی یک سکه تلقی کرد.<sup>۱</sup>

استقلال بانک مرکزی نیاز به حفاظت از چارچوب نهادی و قانونی الزام‌آور دارد. مفاد قانونی، باید هم به سمت سازمان بانک مرکزی و روابط نهادی آن با دولت جهت‌گیری شود و هم وظایف بانک مرکزی و دامنه اختیارات آن را به‌صورت قانون درآورد. از طرف دیگر این مفاد باید طرق مختلفی که بانک‌های مرکزی می‌توانند در برابر اقداماتشان پاسخگو باشند را نیز لحاظ کند.

هیچ مدل واحدی برای استقلال بانک مرکزی وجود ندارد و هیچ نمونه‌ای از یک استقلال بانک مرکزی کامل نیز دیده نشده است. اما یک قانون برای استقلال بانک مرکزی باید مسائل مختلفی را که در این بخش تحلیل می‌شود، مدنظر قرار دهد. در ادامه به الزاماتی که باید در قانون بانک مرکزی مدنظر قرار گیرند، اشاره می‌شود:

## ۲-۱. انتصاب

روند انتصابات در بانک مرکزی باید روندی کثرت‌گرا داشته باشد، یعنی با مشارکت سایر گروه‌ها یا سازمان‌ها و مؤسسات اقتصادی در کنار دولت انجام شود. مانند نمایندگان خود بانک مرکزی، سایر متخصصان پولی و بانکی از نواحی مختلف و مناطق جغرافیایی کشور، نمایندگان بخش‌های مختلف اقتصادی مربوطه (مثل نهادهای مالی و بانکی)، گروه‌های ذینفع (مثل مصرف‌کنندگان، کشاورزان، کارگران شاغل در بخش‌های مختلف اقتصادی) و سهامداران بانک‌ها که دارای مالکیت به‌طور کامل یا

1. Golosov, Mikhail and Tsyvinski, Aleh (2006), p.3-4.



نسبی خصوصی هستند. ماهیت خاص این قبیل مشارکت‌های غیردولتی در کشورهای مختلف متفاوت است.<sup>۱</sup>

ممکن است در یک کشور انتصاب برخی از اعضای هیئت مدیره شورای پولی بانک مرکزی توسط پارلمان انجام شود. این شرایط ممکن است به نتایج نامطلوبی منجر شود. اگر پارلمان در تسلط دولت باشد، انتصاب می‌تواند کاملاً در جهت حمایت سیاسی و یا در راستای سیاست اقتصادی دولت انجام شود که در این صورت هدف استقلال تضعیف خواهد شد.

نمونه خوبی از ساختار کثرت‌گرایی در شورای سیاست پولی فرانسه قبل از پیوستن به یورو دیده می‌شود. قانون فرانسه<sup>۲</sup> (۱۹۹۳) در مورد استقلال بانک مرکزی بیان می‌کند که رئیس و سایر اعضای شورای سیاست پولی توسط هیئت وزیران منصوب می‌شوند و باید از یک فهرست شامل سه کاندیدا برای جایگاه هر عضو، انتخاب شوند. این فهرست مشترکاً توسط رئیس سنا، رئیس مجمع ملی، معاون رئیس شورای ایالتی،<sup>۳</sup> رئیس شورای اقتصادی و اجتماعی، رئیس دیوان عالی<sup>۴</sup> و رئیس شورای عالی حسابرسی<sup>۵</sup> ارائه شود.

## ۲-۲. دوره ریاست

بانکداران مرکزی باید یک دوره بلنمدت و کافی را برای حفاظت از استقلال و پرهیز

۱. لاسترا، ۱۹۹۵، ص ۱۴.

۲. قانون بانک مرکزی فرانسه: (<http://www.banque-france.fr>) (Statutes of the Banque de France) -

3. Conseil d'Etat

4. Cour de Cassation

5. Cour des Compets



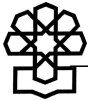
از سیاست‌زدگی و دورنماهای کوتاه‌مدت، در اختیار داشته باشند. دوره تصدی مسئولیت بیش از عمر دولت و مجلس، می‌تواند اهداف فوق‌الذکر را تحقق بخشد. دوره کوتاه‌تر، بانکداران مرکزی را در معرض تهدیدات سیاسی قرار می‌دهد. برای مثال طبق قانون بوندس بانک آلمان،<sup>۱</sup> رئیس، هیئت رئیسه و رؤسای بانک‌های مرکزی محلی به مدت هشت سال (که قابل تمدید است) تعیین می‌شوند. در سیستم فدرال رزرو<sup>۲</sup> اعضای هیئت رئیسه به مدت ۱۴ سال منصوب می‌شوند. ۹ عضو هیئت مدیره بانک‌های فدرال رزرو برای مدت سه سال منصوب می‌شوند.

در بانک مرکزی اروپا،<sup>۳</sup> رئیس، نایب رئیس و سایر اعضای هیئت اجرایی، باید به مدت هشت سال متصدی امر باشند. رؤسای بانک‌های مرکزی ملی نیز برای یک دوره حداقل پنج‌ساله منصوب می‌شوند. بعضی از کشورهای عضو نظیر اسپانیا<sup>۴</sup> و فرانسه<sup>۵</sup> برای هماهنگی با این ملزومات قوانین خود را اصلاح کرده‌اند.

### ۲-۳. برکناری

قوانین بانک مرکزی باید به نحوی باشد که چنانچه مقامات سیاسی از عملکرد و سیاست‌های بانک ناراضی باشند نتوانند رئیس یا سایر اعضای هیئت رئیسه را عزل کنند. دلایل عزل باید به صورت واضح تعریف شود و می‌تواند شامل موارد زیر باشد:

۱. قانون بانک مرکزی آلمان: <http://www.bundesbank.de> (German Bundesbank Law, 1957)
۲. قانون بانک مرکزی آمریکا: <http://www.newyorkfed.org> (US Federal Reserve Act, 1913)
۳. قانون بانک مرکزی اروپا: <http://www.ecb.int> (Maastricht Treaty on European Union, 1992)
۴. قانون بانک مرکزی اسپانیا: <http://www.bde.es> (Law of Autonomy of the bank of Spain, 1994)
۵. قانون بانک مرکزی فرانسه، ۱۹۹۳.



جرائم جنایی یا سوء رفتار جدی، ناتوانی دائمی، ناتوانی جدی در انجام وظایف (که توسط یک دادگاه بی‌طرف تعیین می‌شود و نه توسط دولت). در قانون آلمان اعضای هیئت مدیره بوندس بانک قبل از اتمام دوره مسئولیت‌شان مگر در موارد یاد شده (جرائم جنایی و یا سوء مدیریت جدی) تغییر نمی‌یابند.<sup>۱</sup>

قانون بانک مرکزی اروپا بیان می‌کند که اگر یکی از اعضای هیئت اجرایی، دیگر شرایط لازم برای انجام وظایفش را نداشته باشد و یا اگر متهم به سوء رفتاری جدی باشد، دادگاه بنا به تقاضای شورا یا هیئت اجرایی، می‌تواند او را برکنار کند و همچنین رئیس بانک مرکزی را تنها می‌توان به دلیل مسائل حاد برکنار کرد.

### ۲-۴. شایستگی و حقوق

بانکداران مرکزی باید مهارت‌های حرفه‌ای و تخصصی را که مطابق با وظایف‌شان (سیاست پولی و نظارت بانکی) است، دارا باشند و دارای استقلال حرفه‌ای نیز باشند.

شایستگی کاندیداها باید با اخذ آزمون‌هایی در جهت ارتقای تجربه و دانش آنها، افزایش یابد. از مشوق‌ها و انگیزه‌های پولی نیز برای جذب کاندیداها مستعد می‌توان استفاده کرد تا بتوان به کارآیی مطلوب دست یافت. در واقع سازوکارهای مشوق و انگیزشی به‌عنوان ضمانت کارکردی در استقلال بانک مرکزی محسوب می‌شود. به‌خصوص، در این رابطه، به پایه حقوق بالایی نیاز است که بعدها برطبق توانایی فرد در انجام وظایفش و دستیابی به اهداف تعیین شده، افزایش یا کاهش می‌یابد. برای مثال موفقیت رئیس بانک در کنترل تورم با اعطای پاداش یا افزایش حقوق، قدردانی

۱. قانون بوندس بانک، ۱۹۵۷، ماده (۷).





می‌شود. از سوی دیگر اگر رئیس در دستیابی به ثبات قیمت‌ها ناکام بماند با روش‌هایی تنبیه می‌شود.<sup>۱</sup>

#### ۲-۵. موارد ممنوعه برای مسئولین بانک مرکزی در زمان تصدی

برای جلوگیری از تضاد منافع، بانکداران مرکزی نباید از مسیر مسئولیت‌های تخصصی خود منحرف شوند. برای حصول اطمینان از عملکرد کامل، باید لیستی از فعالیت‌ها و اقدامات نامربوط و ممنوعه تهیه کرد. برای مثال بانک مرکزی نباید به صورت موازی و همزمان به شرکت‌های خصوصی، بانک‌ها یا اعضای پارلمان مشاوره مالی ارائه دهد. در اکثر کشورها مدیران بانک طبق قانون عمومی انجام وظیفه می‌کنند و از داشتن شغل در بخش خصوصی به صورت همزمان با مسئولیت‌شان در بانک منع شده‌اند.

در سیستم فدرال رزرو اعضای هیئت مدیره باید تمام وقت خود را به امور مربوط به بانک اختصاص دهند. به علاوه قانون فدرال رزرو بیان می‌دارد که هیچ یک از اعضای هیئت رئیسه فدرال رزرو نباید مأمور یا رئیس یکی از بانک‌ها، یک نهاد بانکی یا شرکت امانی باشند و قبل از به عهده گرفتن وظایف به عنوان یک عضو هیئت رئیسه، باید با سوگند خوردن شرایط و ملزومات را بپذیرد.<sup>۲</sup>

قانون بانک مرکزی اروپا نیز همین محدودیت‌ها را شامل می‌شود. اعضا باید به طور تمام وقت به انجام وظایف خود بپردازند. هیچ یک از اعضا نباید به شغل

۱. گودهارت، ۱۹۹۴، ص ۱۴۴۲.

۲. قانون فدرال رزرو، ۱۹۱۳.



دیگری بپردازند، حتی اگر پرسود باشد، مگر در شرایط استثنایی که از طرف شورای حکام مورد تأیید قرار گرفته باشد.<sup>۱</sup>

#### ۲-۶. محدودیت‌های مسئولین بانک مرکزی بعد از تحویل مسئولیت و

##### برکناری

مسئولین بانک مرکزی در اشتغال در نهادهای مالی و اعتباری خصوصی نیز با محدودیت‌هایی روبرو هستند. این محدودیت‌ها به منظور ایجاد ممنوعیت در پذیرش مشوق‌های خصوصی اعمال می‌شود. این قبیل مفاد قانونی به خصوص برای بانک‌های مرکزی که مسئول تنظیم صنعت بانکداری می‌باشند ضروری است.

بانکداران مرکزی به صورت موقت بعد از اتمام دوره تصدی‌شان نمی‌توانند به مسئولیت دولتی بپردازند. این محدودیت به منظور پرهیز یا کاهش تأثیر سیاسی در دوره تصدی آنها در بانک مرکزی است.

در سیستم فدرال رزرو اعضای هیئت رئیسه در زمان تصدی‌شان و دو سال بعد از ترک خدمت از گرفتن مسئولیت در هر نوع اداره یا اشتغال در هر یک از بانک‌های عضو، منع شده‌اند. چنین محدودیتی در قانون بانک مرکزی اروپا<sup>۲</sup> نیز وجود دارد که بر رازداری حرفه‌ای حتی پس از دوران خدمت تأکید دارد. البته در این قانون ذکر نشده که مسئولان بانک‌های مرکزی بعد از اتمام دوره خدمتشان به چه اموری نباید بپردازند.

۱. قانون بانک مرکزی اروپا، مواد (۱) و (۱۱).

۲. قانون بانک مرکزی اروپا، مواد (۱) و (۳۸).



## ۲-۷. ارتباط با خزانه‌داری و وزارت دارایی

میان ثبات در اجرای سیاست کلی اقتصادی و لزوم همکاری میان بانک مرکزی و دولت از یک سو و برخی از ضمانت‌ها که حافظ استقلال بانک مرکزی است از سوی دیگر، یک رابطه متناسب وجود دارد. بنابراین با جلوگیری از عضویت همزمان اعضای دولت در هیئت رئیسه بانک مرکزی از یک فرصت همکاری بزرگ برای دستیابی به استقلال بیشتر صرف‌نظر می‌شود.

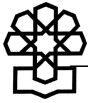
این شک و تردید در محدودیت‌ها نسبت به انتقال و ارتباطات کارمندان یکی از مباحث مشکل و بحث‌برانگیز در موضوع مربوط به تضمین استقلال بانک مرکزی است.

در آلمان اعضای دولت فدرال می‌توانند در جلسات شورای بانک مرکزی (بدون حق رأی) شرکت و به نفع نظریه یا پیشنهادی اظهار نظر کنند.<sup>۱</sup> با درخواست آنها تصمیمات تا دو هفته می‌تواند به حالت تعلیق درآید و ماده (۱۳) بیان می‌دارد: دولت فدرال باید رئیس بوندس بانک را برای حضور جهت بحث درباره موضوعات مهم سیاست پولی دعوت کند. اگرچه هیچ ارتباط و یا تبادل رسمی کارمندان وجود ندارد، اما بوندس بانک و وزارت دارایی به‌طور نزدیکی در قالب گروه‌های ملی و بین‌المللی از قبیل بانک مرکزی اروپا و صندوق بین‌المللی پول، با یکدیگر همکاری دارند. همچنین حق حضور در جلسات (بدون حق رأی) در قوانین بانک مرکزی فرانسه و اسپانیا نیز لحاظ شده است.

## ۲-۸. محدودیت‌ها در زمینه اعطای وام

دسترسی دولت در زمینه استقراض از بانک مرکزی در چارچوب قوانین و مقررات

۱. قانون بوندس بانک، ۱۹۵۷، ماده (۱۳).



حاکم بر بانک مرکزی است. ممنوعیت یا محدودیت در تأمین مالی کسری بودجه بخش‌های خصوصی از ویژگی‌های کلاسیک استقلال بانک مرکزی است. اگر قرار باشد اعتبار مستقیم به دولت اعطا شود باید به میزان محدودی باشد، بنابه تشخیص بانک مرکزی باشد، با نرخ بهره موجود در بازار و موقتی باشد.<sup>۱</sup>

قانون آلمان در نظام پولی شامل اقداماتی قاطع می‌شود که دسترسی دولت به بانک مرکزی را ممنوع اعلام می‌کند. در آمریکا، به دلیل مستقل بودن فدرال رزرو از وزارت خزانه‌داری، دولت نمی‌تواند کسری خود را از فدرال رزرو جبران کند. شیلی یکی از کشورهایی است که سخت‌ترین ممنوعیت‌ها را در تأمین مالی هزینه‌های دولت از طریق بانک مرکزی، اعمال می‌کند.

## ۲-۹. اجرای سیاست پولی

یک بانک مرکزی مستقل نه تنها باید مسئول تنظیم سیاست پولی باشد، بلکه باید مسئولیت تعیین نحوه عملکرد ابزارهای پولی را نیز دارا باشد. این امر نیازمند آزادی عمل در استفاده از ابزارهای بازار به میزان کافی است که این ابزارها توسط مقررات اداری یا دخالت‌های سیاسی محدود نمی‌شوند.

## ۲-۱۰. قدرت تعدیل و تنظیم<sup>۲</sup>

مشروعیت اسناد قانونی و مقررات صادره توسط بانک مرکزی، برخلاف دولت اسناد

۱. گرلی و دیگران، ۱۹۹۱.



و مقررات صادره توسط دولت، در قوانین مدنی برخی کشورها مورد اختلاف بوده است. با این حال اگر ما می‌خواهیم به بانک مرکزی، قدرت و استقلال بدهیم، منطقی است که این بانک یک نقش قانون‌سازی نیز داشته باشد. به‌ویژه، بانک مرکزی باید اختیار صدور مقررات، چه به‌عنوان یکی از وظایف نظارت بانکی خود و چه به‌عنوان کارکردهای سیاست پولی خود، را داشته باشد.<sup>۱</sup>

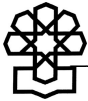
### ۱۱-۲. استقلال مالی

اختیارات هیئت رئیسه یک بانک مرکزی ممکن است از طریق وزارت دارایی یا خزانه‌داری محدود شود. اکثر بانک‌های مرکزی اختیار استفاده از منابع خود را دارند حتی اگر در سیاست پولی استقلال نداشته باشند. بانک‌های مرکزی، برعکس سایر نهادهای عمومی، اغلب سودهای قابل توجهی تولید می‌کنند. در آمریکا فدرال رزرو از استقلال مالی و بودجه‌ای کامل برخوردار است. در آلمان بوندس بانک می‌تواند حساب‌های خود را تهیه و تأیید کند.

### ۱۲-۲. استقلال در تصمیم‌گیری

اختیارات رؤسا و هیئت مدیره، از طریق روند تصمیم‌گیری در هیئت رئیسه بانک مرکزی تعیین می‌شود. عموماً یک بانک مرکزی مستقل باید در اجرای سیاست‌های خود با دولت یک رابطه غیررسمی یا مشورت غیرالزام‌آور داشته باشد. درباره میزان دخالت دولت در فعالیت‌های بانک مرکزی، مشورت‌های غیرالزام‌آور، امری بینابین

۱. لاسترا، ۱۹۹۵، ص ۲۲.



میان ضرورت تأیید قبلی (بیشترین حد مزاحمت و دخالت) و ضرورت حفظ روابط غیررسمی (کمترین حد دخالت) است.

بانک مرکزی مستقل باید به‌نحوی توانایی پیگیری اهداف خود را داشته باشد که با اهداف دولت تعارضی نداشته باشد. این امر در عمل صحیح است که بانک تنها مقام مسئول برای سیاست پولی است، اما به‌منظور پرهیز از کاهش امکان ایجاد دولت در دولت، قوانین باید به‌صورت واضح شرایط و موقعیت‌هایی را که در آن چنین تعارضاتی ظهور می‌یابند تعریف کنند.<sup>۱</sup>

### ۱۳-۲. پاسخگویی

اگرچه استقلال یک روی سکه است، اما بانک مرکزی باید در یک حکومت مردم‌سالار پاسخگو نیز باشد. این پاسخگویی باید طیف گسترده‌ای را دربر گیرد که شامل پاسخگویی به مجلس و قوه قضائیه و میزان مشخصی از پاسخگویی در برابر گروه‌های اجرایی می‌شود.

برای اجتناب از یک حالت غیردمکراتیک «دولت در دولت»، بانک مرکزی باید اطلاعات، گزارشات و مشاوره‌های خاصی را به دولت ارائه کند. این مسئله به‌خصوص زمانی اهمیت بیشتری می‌یابد که همکاری بین بانک مرکزی و دولت چندان قوی نیست، یعنی تنها روابط رسمی برقرار است که هیچ نوع تبادل کارمند بین خزانه‌داری و بانک مرکزی وجود ندارد و هیچ یک از اعضای دولت جزء هیئت مدیره

۱. همان، ص ۲۲.



بانک مرکزی نباشند.<sup>۱</sup>

نمونه این نوع از پاسخگویی در آلمان و آمریکا مشاهده می‌شود. نیوزیلند یک نمونه بسیار بارز از پاسخگویی به دولت است. در آلمان بوندس بانک می‌بایست در سیاست پولی با دولت فدرال مشورت کند و اطلاعات درخواستی دولت را فراهم کند.<sup>۲</sup> در نیوزیلند، وزیر دارایی اهداف را تعیین کرده و برای بررسی به رئیس بانک ارجاع می‌دهد.<sup>۳</sup> ممکن است وزیر در آن اهداف تغییرات اعمال کند. کنترل وزیر و احتمال لغو به خاطر مسائل سیاسی میزان پاسخگویی را افزایش و میزان استقلال را کاهش می‌دهد. همچنین قوه قضائیه باید قانونمند بودن فعالیت‌های بانک مرکزی و تصمیمات آن در اجرای وظایفش را کنترل کند. علاوه بر این دیوان محاسبات باید حساب‌ها و اقدامات بانک مرکزی را کنترل کند تا از فقدان شفافیت، به خصوص زمانی که بانک مرکزی از استقلال بودجه‌ای و مالی برخوردار است، جلوگیری شود.

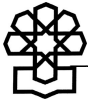
#### ۱۴-۲. نظارت بر بانکها

اگرچه استقلال در زمینه سیاست پولی اغلب مورد حمایت قرار گرفته است، اما در اجرای نظارت بانکی و مقررات نیز این استقلال لازم است. استقلال برای دستیابی به ثبات پولی باید همراه با استقلال برای بانکداری دقیق باشد. ثبات پولی بلندمدت و بانکداری دقیق با هم همسو هستند. اگر بانک مرکزی نماینده اجرای سیاست پولی باشد، به همین ترتیب می‌تواند امر نظارت را با علم به محدودیت‌های خود در حفاظت

۱. نگاه کنید به: فیشر، ۱۹۹۵ و لاسترا، ۱۹۹۵.

۲. قانون بوندس بانک، مواد (۱) و (۱۲).

۳. قانون بانک مرکزی نیوزیلند، ماده (۴۹).



از امنیت و دقت نظام بانکی به‌عهده گیرد. اگر بانک مرکزی به‌صورت مستقیم مسئول اقدامات کنترلی بانک نباشد (مانند انگلستان)، در این صورت، سازمان کنترل نظام بانکی نیز باید مستقل از خطمشی‌های سیاسی باشد.<sup>۱</sup>

به‌طور خلاصه ما در این قسمت از گزارش به سه بُعد اصلی استقلال بانک مرکزی اشاره کردیم: بُعد ساختاری، بُعد کارکردی و بُعد حرفه‌ای. دو بُعد اول نیازمند یک چارچوب الزام‌آور حقوقی است. بُعد سوم جزئی از استقلال عملی است که توسط موارد شخصیتی، شرایط سیاسی، اقدامات عملی و سایر موارد تعیین می‌شود.

#### ۳. بررسی تجربه سایر کشورها در زمینه استقلال بانک مرکزی

بعد از دهه ۱۹۹۰ در کشورهای جهان، جریانی برای مستقل کردن بانک‌های مرکزی ایجاد شده که موج این تغییرات از آمریکای لاتین تا اروپا و آسیای جنوب شرقی فراگیر بوده است. این تغییرات عموماً بانک‌های مرکزی را به سمت استقلال بیشتر توأم با پاسخگویی سوق داده است و درحال حاضر در اغلب این کشورها از لحاظ پولی به ثبات مناسبی دست یافته‌اند. در جدول ۱ زمان تغییر قانون در ۴۰ کشور مختلف دیده می‌شود:<sup>۲</sup>

۱. نگاه کنید به: لاسترا، ۱۹۹۵، ص ۲۵ و گودهارت، ۱۹۹۴.

۲. عاصم‌اقلو و دیگران، ۲۰۰۷، ص ۷۲.

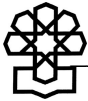
جدول ۱. سال‌های انجام اصلاح در قوانین بانک مرکزی در کشورهای مختلف<sup>۱</sup>

کشور	سال تغییر در قانون	کشور	سال تغییر در قانون	کشور	سال تغییر در قانون	کشور	سال تغییر در قانون
شیلی	۱۹۸۹	مکزیک	۱۹۹۳	مغولستان	۱۹۹۵	ژاپن	۱۹۹۸
نیوزیلند	۱۹۸۹	پرو	۱۹۹۳	اروگوئه	۱۹۹۵	هلند	۱۹۹۸
پرتغال	۱۹۹۰	فیلیپین	۱۹۹۳	کاستاریکا	۱۹۹۵	انگلستان	۱۹۹۸
السالوادور	۱۹۹۱	ایتالیا	۱۹۹۳	هندوراس	۱۹۹۶	گویان	۱۹۹۹
آرژانتین	۱۹۹۲	یونان	۱۹۹۴	کره جنوبی	۱۹۹۷	اندونزی	۱۹۹۹
کلمبیا	۱۹۹۲	مالزی	۱۹۹۴	پاکستان	۱۹۹۷	سوئد	۱۹۹۹
اکوادور	۱۹۹۲	اسپانیا	۱۹۹۴	بلژیک	۱۹۹۷	ترکیه	۲۰۰۱
نیکاراگوئه	۱۹۹۲	چین	۱۹۹۵	اتریش	۱۹۹۸	گواتمالا	۲۰۰۲
ونزوئلا	۱۹۹۲	پاراگوئه	۱۹۹۵	فنلاند	۱۹۹۸	نپال	۲۰۰۲
فرانسه	۱۹۹۳	بولیوی	۱۹۹۵	ایرلند	۱۹۹۸	دومینیک	۲۰۰۲

مطالعه اصلاحاتی که در نهادهای پولی کشورهای آمریکای لاتین انجام شده است یکی از مصادیق روشن و آموزنده ارتباط منفی بین تورم و استقلال بانک مرکزی است. در دهه آخر قرن بیستم کشورهای آمریکای لاتین دست به بازننگری‌های اساسی در نقش بانک مرکزی زدند. گسترش استقلال قانونی بانک‌های مرکزی به‌همراه سیاست‌های کلانی که به‌کار گرفته شدند، باعث کاهش میانگین تورم از سه رقم در اوایل دهه ۱۹۹۰ به یک رقم در سال ۲۰۰۴ شده است.

در سال ۱۹۹۰ متوسط تورم در کشورهای آمریکای لاتین به رقم ۵۰۰ درصد رسید. سه کشور بزرگ این منطقه (آرژانتین، برزیل و پرو) تورم چهار رقمی را

۱. کارستنز و ژاکومه، ۲۰۰۵.



تجربه می‌کردند و در این ناحیه هیچ کشوری نبود که تورم تکرریمی داشته باشد. در همین زمان میانگین تورم در کشورهای توسعه‌یافته حدود ۴ درصد و در کشورهای آسیایی ۶ درصد بود. از طرف دیگر سال ۱۹۹۰ پایان دوره ده‌ساله‌ای بود که درآمد سرانه واقعی به‌طور متوسط یک درصد در سال کاهش داشت و با این کاهش در سطح زندگی دولت‌ها مجبور به تثبیت قیمت‌ها و کاهش تورم بودند.

اصلاح ساختار بانک‌های مرکزی به‌عنوان یکی از راه‌حل‌های کلیدی برای رفع مشکل تورم در این کشورها مطرح شد. هدف از این اصلاحات ایجاد ثبات در سیاست پولی و کاستن از میزان تورم بود. به این منظور این اصلاحات نهادی و ساختاری و بازمبانی در قوانین بانک مرکزی در تمام کشورها بجز برزیل انجام پذیرفت و به تغییر در تنظیم و اجرای سیاست‌های پولی منجر شد. این اصلاحات چهار محور اصلی داشت که عبارتند از:

۱. مشخص کردن یک هدف واضح در جهت ثبات قیمتی،
۲. استقلال سیاسی در جهت تعیین سیاست پولی،
۳. استقلال اجرایی،
۴. پاسخگویی.

در نتیجه این اصلاحات بانک‌های مرکزی در کشورهای آمریکای لاتین استقلال بیشتری از دولت یافتند و در سال ۲۰۰۵ بجز کاستاریکا و ونزوئلا دیگر کشورهای آمریکای لاتین همه تورم یک رقمی داشته‌اند و تورم در کشورهایی مانند پرو، شیلی و اکوادور نزدیک به تورم در کشورهای توسعه‌یافته و صنعتی شده است.



#### ۴. بانک مرکزی ایران<sup>۱</sup>

بانک مرکزی ایران در سال ۱۳۳۹ تأسیس شد. قانون پولی و بانکی ناظر بر مقررات این بانک نیز مصوب سال ۱۳۵۱ است و تنها جزئیاتی از آن در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه تغییر کرده است. در ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی کشور آمده است که هدف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور است. همچنین دیگر وظایف بانک مرکزی در مواد (۱۱) تا (۱۶) این قانون آمده است. همان‌طور که پیش از این گفته شد، تعیین چند هدف برای بانک مرکزی موجب کاهش استقلال و پاسخگویی آن می‌شود.

در ماده (۱۲) تصریح شده است که بانک مرکزی بانکدار دولت است و انجام عملیات بانکی وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی برعهده بانک مرکزی است و این موضوع نشان‌دهنده وابستگی مستقیم بانک مرکزی به دولت است.

طبق ماده (۱۶) قانون پولی و بانکی کشور بانک مرکزی دارای ارکان ذیل است:

۱. مجمع عمومی،

۲. شورای پول و اعتبار،

۳. هیئت عامل،

۴. هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس،

۵. هیئت نظار.

۱. بانک مرکزی ایران، [www.cbi.ir](http://www.cbi.ir)



هیئت نظار مسئول تهیه ترانزنامه و گزارش برای ارائه به مجمع عمومی و تطبیق عملیات بانک با قانون است. هیئت نظار اندوخته اسکناس موظف به چاپ، نگهداری و معدوم کردن اسکناس و نگهداری از جواهرات ملی است.

مجمع عمومی بانک مسئول رسیدگی و تصویب ترانزنامه بانک مرکزی، تقسیم سود ویژه، انتخاب اعضای هیئت نظار و اتخاذ تصمیم نسبت به گزارش هیئت نظار است. مجمع عمومی بانک از رئیس‌جمهور (ریاست مجمع)، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزیر بازرگانی و یک نفر از وزرا به انتخاب هیئت وزیران تشکیل می‌شود و اعضای سایر ارکان بانک در جلسات و مذاکرات بدون حق رأی شرکت دارند. همان‌طور که دیده می‌شود ترکیب اعضای اصلی مجمع بانک کاملاً دولتی است و هیچ فرد مستقل از دولت در آن حضور ندارد.

هیئت عامل بانک مرکب از رئیس کل، قائم مقام، دبیرکل و سه نفر از معاونان با اختیارات و مسئولیت‌های معین است. رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به پیشنهاد رئیس‌جمهور و بعد از تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود. قائم مقام بانک مرکزی نیز به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و پس از تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود. بنابراین تمام کسانی که در تعیین رئیس کل بانک مرکزی و قائم مقام او دخالت دارند کاملاً وابسته به دولت هستند و هیچ نظارت قانونی خارج از دولت بر انتصاب آنها وجود ندارد. مشاهده می‌شود روند نصب و عزل هیئت رئیسه، نحوه نظارت و تأمین بودجه بانک مرکزی در ایران کاملاً وابسته به دولت و تحت تأثیر سیاست‌های آن است.



اما یکی از ارکان مهم بانک مرکزی شورای پول و اعتبار است که این شورا نقش مهمی در تعیین سیاست‌های پولی و اعتباری دارد و بخش اصلی قوانین و سیاست‌های پولی و اعتباری کشور و رسیدگی به ترازنامه بانک مرکزی توسط این شورا انجام می‌پذیرد و مطابق رویه موجود در کشور، شورای پول و اعتبار در چارچوب وظایف محوله متغیرهایی نظیر نرخ سود بانکی (اعم از نرخ سود سپرده‌ها و نرخ سود تسهیلات)، نرخ ذخیره قانونی، تعیین حق‌الوکاله شبکه بانکی، تعیین سهم بخش‌ها از تسهیلات البته با تصویب هیئت وزیران، تأیید و تصویب وام به اشخاص حقیقی و حقوقی از منابع مختلف (اعم از منابع بانک‌ها یا منابع حساب ذخیره ارزی) را تعیین می‌کند، اما بهتر است نگاهی به ترکیب اعضای این شورا بیاندازیم:

مطابق ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار به شرح زیر است:

۱. وزیر امور اقتصادی و دارایی،
۲. رئیس کل بانک مرکزی (رئیس شورا)،
۳. رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و یا معاون اقتصادی وی،
۴. وزیر بازرگانی،
۵. دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید ریاست جمهوری،
۶. دادستان کل کشور یا معاون وی،
۷. رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن،
۸. رئیس اتاق تعاون،



۹. نمایندگان کمیسیون‌های امور اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (هرکدام یک نفر) به‌عنوان ناظر به انتخاب مجلس شورای اسلامی. دقت در ترکیب اعضای شورا نشان می‌دهد که این شورا عمدتاً از نمایندگان از دولت تشکیل شده است و تنها سه عضو آن می‌تواند متخصص پولی و بانکی باشد (رئیس کل بانک مرکزی و دو نفر عضوی که وی معرفی می‌کند). حضور مستقیم اعضای دولت و کمبود متخصصین پولی و بانکی از یک طرف سبب احراز عضویت شورا توسط افراد با تخصص و تجربیات غیرمرتبط و ناکافی می‌شود و از طرف دیگر تحت تسلط منافع دستگاهی و بخشی، تصمیمات شورا را خدشه‌دار می‌کند. همچنین این کار با دخالت دادن نهادهای مختلف کشور در فرآیند تصمیم‌گیری موجب نبود مسئول و متولی مشخص، برای تصمیمات و عدم پاسخگویی در قبال عواقب اجرای سیاست‌ها می‌شود.

#### ۵. مروری بر جنبه‌های علمی استقلال بانک مرکزی و شاخص‌های مربوط

مطالعات متعددی در داخل و خارج از کشور درخصوص سنجش میزان استقلال بانک‌های مرکزی صورت گرفته است. در این بخش معیارهای علمی استقلال بانک مرکزی براساس مطالعات مذکور مورد بررسی قرار می‌گیرد.

اصولاً سه پیش‌شرط برای اثربخشی استقلال بانک مرکزی مورد نیاز هستند: اول، بانک مرکزی مستقل باید دارای هدف بلندمدت کاملاً تعریف شده‌ای باشد، که عمدتاً ثبات قیمت‌ها خوانده می‌شود. دوم، بانک مرکزی باید هم اختیار کافی (به‌صورت قانونی و واقعی) و هم ابزارهای مناسب برای مدیریت نقدینگی در شبکه



بانکی برای ایفای مسئولیت اولیه خود داشته باشد. سرانجام، عملیات بانک مرکزی باید شفاف باشد و اطلاعات باید به صورت منظم انتشار یابد، به گونه‌ای که بانک مرکزی در قبال سیاست پولی و عملکرد تورمی خود پاسخگویی داشته باشد.

عملکرد خوب بانک مرکزی در مورد تورم، افزایش اعتبار سیاست پولی را به دنبال خواهد داشت. سازگاری مناسب بین میزان استقلال، اختیار و پاسخگویی که به صورت واقعی به بانک مرکزی تفویض می‌شود، اعتبار سیاست پولی را افزایش می‌دهد. به عنوان مثال، درجه بالایی از استقلال که به صورت قانونی به بانک مرکزی داده می‌شود، در صورتی که در عمل رعایت نشود، می‌تواند از اعتبار سیاست پولی بکاهد.<sup>۱</sup>

استقلال بانک مرکزی را می‌توان از دو منظر بررسی کرد:<sup>۲</sup>

الف) استقلال اداری و سیاسی،

ب) استقلال اقتصادی.

استقلال اداری و سیاسی به معنای آن است که به بانک مرکزی تا چه حد اجازه داده می‌شود تا در هدف اصلی‌اش بدون ملاحظات و مداخله‌های اداری و سیاسی پافشاری کند. استقلال اقتصادی نیز به عواملی از قبیل کنترل اعتبارات بانک مرکزی به دولت، مقدار آزادی‌اش در تعیین سهم و نسبت سود سپرده‌ها و تسهیلات و مقدار توانایی این بانک در کنترل سیاست‌های پولی بستگی دارد.

شاخص‌های اصلی قانونی استقلال بانک مرکزی به چهار بخش تقسیم می‌شود:<sup>۳</sup>

۱. رئیس کل بانک،



۲. فرمول‌بندی سیاست‌ها،

۳. اهداف بانک مرکزی،

۴. محدودیت اعطای وام.

#### ۱-۵. رئیس کل بانک

با توجه به اینکه از چهار شاخص فوق رئیس کل بانک مرکزی مورد تأکید این مطالعه است؛ لذا ابتدا ارزیابی شاخص رئیس کل بانک مرکزی براساس چهار معیار اصلی به شرح ذیل صورت می‌گیرد:<sup>۱</sup>

#### الف) مدت زمان خدمت (دوره ریاست)

براساس استانداردهای بین‌المللی دوره خدمت رئیس بانک مرکزی به صورت زیر امتیازبندی می‌شوند که نمره ۱ به مفهوم حداکثر استقلال قانونی و نمره صفر به مفهوم عدم استقلال قانونی است:<sup>۲</sup>

- استقلال بانک مرکزی برای دوره خدمت بالای ۸ سال از نمره ۱، ۱ می‌گیرد.

- برای دوره خدمت میان ۶ و ۸ سال استقلال بانک مرکزی از ۱ واحد نمره، ۰/۷۵ می‌گیرد.

- دوره خدمت پنج سال، برای استقلال بانک مرکزی، ۰/۵ کسب می‌کند.

- دوره خدمت ۴ سال برای شاخص مذکور از نمره ۱، ۰/۲۵ به همراه دارد.

- دوره خدمت زیر چهار سال نمره صفر می‌گیرد.

۱. میرسعید قاضی، سیدمحمد ابراهیم، ۱۳۸۳، ص ۱۹۶.

۲. همان، ص ۱۹۶.

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، کارگروه تدوین مواد کمیته بازرگری قوانین پولی و بانکی کشور، ۱۳۸۵، ص ۱.

2. Arnone, Bernard J. Laurensand, Segalotto, Jean francios, 2006, pp.6-10.

3. Cukierman, Alex, 1992, PP. 20-23.





این امر به این دلیل است که هر مقدار طول دوره خدمت رئیس کل بیشتر از عمر دولت‌ها باشد، امکان تأثیرگذاری دولت‌ها و فشار آنها بر رئیس کل کمتر می‌شود و لذا استقلال بانک مرکزی بیشتر می‌شود.

### ب) نحوه انتصاب رئیس کل بانک مرکزی

همچنین نحوه انتصاب رئیس کل بانک مرکزی نیز در راستای استقلال بانک مرکزی به صورت بندهای زیر امتیازبندی می‌شود:<sup>۱</sup>

- انتخاب رئیس کل بانک مرکزی توسط هیئت عامل (در کشورهای دیگر ترکیب هیئت عامل متفاوت از ایران است)، برای استقلال بانک مرکزی، از ۱ نمره، ۱ می‌گیرد.

- انتخاب رئیس کل بانک مرکزی توسط شورایی متشکل از قوه مجریه، قوه مقننه و هیئت عامل، برای شاخص مذکور ۰/۷۵ می‌گیرد.

- انتخاب رئیس کل بانک مرکزی توسط قوه مقننه، نمره ۰/۵ می‌گیرد.

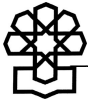
- انتخاب رئیس کل بانک مرکزی توسط هیئت دولت نمره ۰/۲۵ می‌گیرد.

- انتخاب رئیس کل بانک مرکزی توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی نمره صفر محسوب می‌شود.

### ج) شرایط برکناری رئیس کل

اقدامات مربوط به شرایط برکناری رئیس کل نیز در راستای استقلال بانک مرکزی به صورت زیر امتیازبندی می‌شود:<sup>۲</sup>

- اگر امکان برکناری رئیس کل بانک مرکزی به علت‌های سیاسی وجود نداشته



باشد و وی تنها به علت ناتوانی یا عملکرد غیرقانونی مجبور به استعفا شود، شاخص استقلال بانک مرکزی از نمره ۱، ۱ می‌گیرد.

- اگر برکناری رئیس کل بانک مرکزی به تشخیص هیئت عامل بستگی داشته باشد نمره ۰/۷۵ می‌گیرد.

- اگر برکناری رئیس کل بانک مرکزی به علت‌های سیاسی توسط قوه مقننه صورت گیرد، نمره ۰/۵ می‌گیرد.

- اگر برکناری وی به علت‌های سیاسی توسط دولت انجام شود، نمره ۰/۲۵ دریافت می‌کند.

با استناد به سه شاخص امتیازبندی یاد شده می‌توان چنین استنباط کرد که اولاً مدت زمان انتخاب رئیس کل بانک مرکزی حائز اهمیت است و هرچه مدت زمان طولانی‌تر (بیش از ۵ سال) باشد، استقلال بانک مرکزی بیشتر تأمین می‌شود.

ثانیاً هرچند انتخاب و شرایط برکناری رئیس کل بانک مرکزی توسط قوه مقننه در مقایسه با برکناری و نصب وی توسط قوه مجریه، امتیاز بیشتری دارد، اما برای تأمین استقلال نسبی بانک مرکزی کافی نیست. شاید دلیل آن اعمال سیاست‌های مالی از طریق بودجه سالیانه و تحت تأثیر قرار دادن دستوری سیاست‌های پولی بانک مرکزی توسط قوه مقننه باشد. لذا هرچه بانک مرکزی در اجرای سیاست پولی قدرت قانونی بیشتری داشته باشد، نشان‌دهنده استقلال بیشتر این بانک است.

1. Crow, Christopher, 2006, PP 20-23.



## ۲-۵. فرمول‌بندی سیاست‌ها

### الف) مرجع تعیین سیاست پولی<sup>۱</sup>

درخصوص نحوه تعیین سیاست‌ها نیز مطالعات کوکرم‌ن و قاضی (۱۳۸۳) نشان می‌دهد که شاخص استقلال بانک مرکزی به صورت ذیل قابل رتبه‌بندی هستند:

- اگر بانک مرکزی قانوناً به تنهایی مجاز به تعیین سیاست‌های پولی باشد، شاخص استقلال بانک مرکزی از نمره ۱، ۱ می‌گیرد.

- اگر بانک مرکزی و دولت مشترکاً سیاست‌های پولی را تعیین کنند، شاخص مذکور نمره ۰/۶۶ می‌گیرد.

- اگر بانک مرکزی به‌عنوان کارشناس در تعیین سیاست‌های پولی شرکت کند، شاخص مذکور نمره ۰/۳۳ می‌گیرد.

- اگر دولت به تنهایی سیاست پولی را تعیین کند، شاخص مذکور نمره صفر می‌گیرد.

لذا مرجع تعیین سیاست پولی نیز در استقلال بانک مرکزی نقش مهمی را ایفا می‌نماید. البته خود فرمول‌بندی سیاست‌ها نیز تا حدودی متأثر از میزان استقلال رئیس کل بانک مرکزی است.

### ب) دستورات دولتی و اقدامات مداخله‌جویانه<sup>۲</sup>

در این راستا مطالعه سامر (۲۰۰۷)<sup>۳</sup> نشان می‌دهد که این معیار برای شاخص استقلال بانک مرکزی به صورت ذیل قابل امتیازبندی است:

1. Who Formulate the monetary Policy?
2. Government Directives and Resolution of Conflict
3. Sommer, Martin etal, 2007, P. 27-24.



- اگر حیطه عمل قانونی بانک مرکزی در اهداف بانک مرکزی تعیین شده باشد، از نمره ۱، ۱ می‌گیرد.

- اگر در موارد اختلاف، تصمیم نهایی با شورایی مرکب از بانک مرکزی، قوه مجریه و قوه مقننه باشد، نمره شاخص مذکور ۰/۶ است.

- اگر قوه مقننه قانوناً تصمیم‌گیر نهایی در امور سیاستگذاری باشد، شاخص مذکور نمره ۰/۴ می‌گیرد.

- اگر قوه مجریه با لحاظ کردن نظر بانک مرکزی، تصمیم‌گیر نهایی باشد، نمره این شاخص ۰/۲ است.

- اگر قوه مجریه قدرت بلاشرط سیاستگذاری باشد، نمره شاخص مذکور صفر است.

### ج) نقش بانک مرکزی در تعیین سیاست‌های بودجه دولت<sup>۱</sup>

در این راستا اگر برای بانک مرکزی در تعیین سیاست‌های بودجه دولت نقش فعالی در نظر گرفته شود، شاخص استقلال بانک مرکزی نمره ۱ و در غیر این صورت نمره صفر می‌گیرد.<sup>۲</sup>

## ۳-۵. اهداف بانک مرکزی

در این راستا کوکرم‌ن (۱۹۹۲) و قاضی (۱۳۸۳) شاخص مربوطه را به صورت ذیل امتیازبندی کرده‌اند:

1. IS CB given an active role in formulation of Govts budjet?

۲. میرسعید قاضی، سیدمحمد ابراهیم، ۱۳۸۳، ص ۱۵۶.

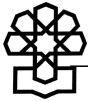


- اگر ثبات قیمت‌ها عمده‌ترین هدف بانک مرکزی بوده و در صورت اختلاف با دولت، بانک مرکزی مقام نهایی تعقیب سیاست‌های مربوطه جهت نیل به هدف مذکور باشد، در این صورت شاخص استقلال بانک مرکزی نمره ۱ می‌گیرد.
- اگر ثبات قیمت‌ها به همراه سایر اهداف ذکر شده و با آنها در تعارض نباشد، نمره شاخص مذکور ۰/۶ است.
- چنانچه ثبات قیمت با سایر اهداف در تعارض باشد، نمره این شاخص، ۰/۴ است.
- اگر اساسنامه بانک مرکزی دارای هیچ اهدافی برای بانک مرکزی نباشد، شاخص استقلال بانک مرکزی، نمره ۰/۲ می‌گیرد.
- اگر اساسنامه بانک مرکزی حاوی اهدافی به غیر از ثبات قیمت‌ها برای بانک مرکزی باشد، در این حالت نمره شاخص مذکور صفر است.

#### ۴-۵. محدودیت‌های اعطای وام<sup>۱</sup>

- در رابطه با محدودیت‌های وام نیز لایبک (۲۰۰۴)<sup>۲</sup>، شاخص استقلال بانک مرکزی را به صورت زیر رتبه‌بندی کرده است:
- چنانچه اعطای وام به دولت مجاز نباشد شاخص مذکور نمره ۱ می‌گیرد.
  - اگر اعطای وام به دولت مجاز بوده اما مشروط و برحسب حجم مطلق وام یا محدودیت‌های شدید دیگر باشد، نمره شاخص مذکور ۰/۶ است.

1. Limitation on Lending  
2. Lybek, Tonny, 2004, P. 18.



- اگر اعطای وام مشروط به محدودیت‌های نسبی توافقی باشد، نمره شاخص مذکور، ۰/۳۳ است.
- محدودیت قانونی روی وام وجود ندارد و امتیاز صفر می‌گیرد.

#### ۶. بررسی تطبیقی شاخص استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران طی ادوار مختلف

بررسی شاخص و میزان استقلال بانک مرکزی از زمان تصویب اولین قانون پولی و بانکی در سال ۱۳۳۹ در جدول ۲ ارائه شده است.

جدول ۲. شاخص تطبیقی استقلال بانک مرکزی طی ادوار مختلف<sup>۱</sup>

ردیف	دوره / نوع شاخص	دهه‌های ۴۰ و ۵۰	دهه ۶۰*	دهه ۷۰	دهه ۸۰	شاخص استقلال با اعمال پیشنهادهای اصلاحی در قانون پولی و بانکی
۱	دوره خدمت رئیس کل بانک مرکزی	۰	۰	۰/۵	۰/۵	۰/۷۵
۲	نقش بانک مرکزی در سیاستگذاری پولی	۰/۳۳	۰/۳۳	۰/۳۳	۰/۳۳	۱
۳	نقش بانک مرکزی در سیاست بودجه‌ای	۰/۵	۰	۰/۵	۰/۵	۱
۴	اهداف بانک مرکزی	۰/۶	۰/۴	۰/۴	۰/۴	۰/۶
۵	استقرار دولت از بانک مرکزی	۰/۳۳	۰/۳۳	۰/۳۳	۰/۳۳	۰/۶
۶	انتخاب رئیس کل بانک مرکزی	۰	۰	۰	۰/۲۵	۱
۷	عزل رئیس کل بانک مرکزی	۰/۲۵	۰/۲۵	۰/۲۵	۰/۲۵	۰/۷۵
۸	نقش قوه مجریه در سیاستگذاری پولی	۱	۰/۲	۰/۲	۰/۲	۱
۹	میانگین شاخص‌های استقلال	۰/۳۷۶	۰/۱۸۹	۰/۳۱۳	۰/۳۱۳	۰/۸۲۸

\* در این دهه به دلیل جنگ تحمیلی توسط رژیم غاصب صدام علیه جمهوری اسلامی ایران، شاخص استقلال تنزل چشمگیری داشته است.



با عنایت به برآوردهای جدول ۲ که با استناد به قوانین زیر محاسبه شده است:

۱. قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۳۹

۲. قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱

۳. قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۲

۴. قوانین برنامه اول، دوم، سوم و چهارم توسعه

۵. قوانین بودجه سنواتی بعد از انقلاب اسلامی

می‌توان دریافت که طی دهه ۱۳۶۰ هم آثار انقلاب اسلامی و هم آثار جنگ با وجود تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا، شاخص استقلال بانک مرکزی را تا حدود زیادی تحت تأثیر قرار داده و موجب کاهش آن شده است. اما با اتمام جنگ و شروع دوره سازندگی شاخص استقلال بانک مرکزی بهبود یافته است (هر چند مطلوب نبوده است)؛ با تصویب قانون برنامه سوم توسعه در نیمه دوم دهه ۱۳۷۰ شاخص استقلال نسبت به نیمه اول آن بهبود و با تصویب قانون برنامه چهارم توسعه نیز این روند ادامه یافته است (هر چند در این دوره نیز مطلوب نبوده است). رقم شاخص در دهه ۱۳۸۰ معادل ۰/۳۱۳ برآورد شده است. دلیل اصلی پایین بودن شاخص استقلال بانک مرکزی علیرغم تصویب قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه را می‌توان به تکالیفی که از طریق قوانین بودجه برای بانک مرکزی تعیین شده است نسبت داد. از جمله مهمترین تکالیف، تکلیف بانک مرکزی به خرید ارزهای ناشی از بودجه است که تاکنون ادامه داشته است.

در دهه ۱۳۸۰ علاوه بر اینکه تکالیف ناشی از قوانین بودجه، مسائل ذیل نیز

بیشتر نمود پیدا کرده است:

۱. سقف شاخص استقلال عدد ۱ می‌باشد و هر چه یک کشور به این عدد نزدیک شود، بدون توجه به وضعیت کشورهای دیگر بهترین وضعیت را خواهد داشت.



۱. عزل رئیس کل بانک مرکزی عمدتاً به دلیل ناکارآمدی وی نبوده و دوره خدمت ایشان نیز بی‌ثبات بوده است به طوری که طی سال‌های اخیر (طی ۵ سال) ۳ بار رئیس کل بانک مرکزی عزل و نصب شده است.

۲. رابطه بین بانک مرکزی و دولت بیشتر دستوری بوده و استقرار دولت از بانک مرکزی محدودیت کمتری داشته است، به طوری که بدهی دولت به بانک مرکزی قابل کنترل نبوده است.

موارد فوق‌الذکر موجب پایین ماندن شاخص استقلال بانک مرکزی در دهه ۱۳۸۰ شده است.

نتیجه کلی این مبحث این است که علیرغم نوسانی بودن شاخص استقلال بانک مرکزی طی ادوار مختلف، این شاخص از عدد ایدئال ۱ فاصله زیادی داشته و در هیچ دوره‌ای حتی به ۵۰ درصد نیز نرسیده است. روند مزبور بیانگر ضرورت توجه به افزایش شاخص استقلال بانک مرکزی بوده و این گزارش نیز تلاش می‌کند با ارائه پیشنهادهای اصلاحی در قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ شاخص استقلال بانک مرکزی را بهبود دهد. در صورتی‌که پیشنهادهای ارائه شده به تصویب برسد، شاخص استقلال بانک مرکزی می‌تواند تا مرز ۰/۸۳۸ بالا رفته، موجب تقویت نظام پولی و بانکی کشور شده و به تثبیت اقتصاد کشور کمک کند.



### پیشنهادها

اگرچه مفهوم استقلال بانک مرکزی موضوعی سیاسی، اقتصادی، حقوقی، قانونی و اجتماعی است، اما این گزارش به‌طور کلی به بانک مرکزی، به‌عنوان یک نهاد پاسخگو در برابر اجرای سیاست پولی با هدف ثبات قیمت تأکید دارد.

با عنایت به مطالب مطروحه، برای کنترل تورم، اختیار تعیین و تنظیم سیاست‌های پولی باید توسط نهادهای مستقل از دولت انجام پذیرد. ضرورت این موضوع در ایران که از منبع خدادادی نفت نیز بهره‌مند است، بیشتر احساس می‌شود. مقایسه قوانین کشورمان با دیگر کشورها، نکاتی را مشخص می‌کند که باید در آن زمینه‌ها اصلاحاتی در قوانین به‌عمل آید. در قسمت پایانی این گزارش طرحی پیشنهادی برای اصلاح قانون پولی و بانکی کشور ارائه می‌شود. این اصلاحیه بر چهار محور اصلی استوار است:

#### ۱. اعلام یک هدف واحد برای بانک مرکزی

در بند «ب» ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی برای بانک مرکزی ایران اهداف متعددی تعریف شده است:

«هدف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور است.»

این تعدد اهداف موجب کاهش مسئولیت و پاسخگویی بانک مرکزی در قبال تورم می‌شود. تعیین یک هدف اصلی، مقامات و مسئولین را قادر می‌کند که به‌طور



مؤثرتری عملکرد بانک را کنترل کنند. به همین منظور هدف نهایی بانک مرکزی بهتر است تنها حفظ ارزش پول ملی (ریال) و تنظیم موازنه پرداخت‌ها شود.

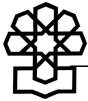
اصلاحیه پیشنهادی برای بند «ب» ماده (۱۰)

«هدف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران حفظ ارزش پول ملی (ریال) و ثبات قیمت‌ها در کشور است».

۲. تجدیدنظر در نحوه انتصاب و عزل هیئت مدیره و رئیس کل بانک مرکزی  
قوانین دیگر کشورها غالباً بدین‌گونه است که رئیس بانک و هیئت مدیره تحت یک روند کثرت‌گرا و با مشارکت افراد متخصص نصب و عزل می‌شوند و همچنین معمولاً تغییر کلی هیئت رئیسه بانک امکانپذیر نیست و دولت یا مجلس حداکثر قادر است سالیانه تعدادی از اعضای هیئت مدیره بانک را تعویض کند. اما در ایران عزل و نصب رئیس کل بانک مرکزی بدون هرگونه محدودیت قانونی و به‌صورت مستقیم توسط رئیس‌جمهور انجام می‌شود. از طرف دیگر مجمع عمومی بانک از سه نفر از اعضای هیئت وزیران تشکیل می‌شود و کاملاً وابستگی هیئت رئیسه بانک به دولت مشخص است. ماده (۱۷) قانون پولی و بانکی درباره مجمع عمومی بانک است و در قانون برنامه چهارم تغییر مختصری کرده است:

قانون برنامه چهارم توسعه، ماده (۱۰) بند «ه»

بند «ه» ترکیب مجمع عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از: «رئیس‌جمهور (ریاست مجمع)، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزیر بازرگانی و یک نفر از وزرا به انتخاب هیئت



وزیران.

تبصره «۱»- رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به پیشنهاد رئیس‌جمهور و بعد از تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود.

تبصره «۲»- قائم مقام بانک مرکزی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و پس از تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با حکم رئیس‌جمهوری منصوب می‌شود».

برای اصلاح نحوه انتصاب مجمع عمومی روند زیر پیشنهاد می‌شود:

اصلاحیه پیشنهادی برای ماده (۱۷) قانون پولی و بانکی کشور

«قانون پولی و بانکی ماده (۱۷):

الف) مجمع عمومی بانک از ۱۱ عضو تشکیل می‌شود. طول مدت انتصاب هرکدام از اعضا ۱۴ سال و فقط برای یک دوره با ترکیب زیر انتخاب می‌شود:

- وزیر امور اقتصادی و دارایی،

- معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (رئیس سازمان مدیریت و

برنامه‌ریزی سابق)،

- دادستان کل کشور،

- رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران،

- ۷ نفر اقتصاددان که حداقل ۱۵ سال سابقه و تخصص فعالیت پولی و بانکی

داشته باشند،

ب) در دوره اول، هفت نفر اقتصاددان را رئیس‌جمهور همزمان به مجلس معرفی



می‌کند و آنها با رأی اکثریت مجلس انتخاب می‌شوند.<sup>۱</sup>

هر دو سال یکبار رئیس‌جمهور می‌تواند فقط یک نفر از هفت اقتصاددان را با رأی اعتماد مجلس تغییر دهد.

ج) اعضای مجمع عمومی از بین خود فردی را به‌عنوان رئیس مجمع انتخاب می‌کنند.

ج) اعضای مجمع عمومی باید از بین اقتصاددانان و مدیران مالی که حداقل ۱۵ سال سابقه فعالیت در تخصص‌های اقتصادی و بانکی داشته باشند، انتخاب شوند و تنها یک دوره می‌توانند در این سمت قرار بگیرند.

د) اعضای سایر ارکان بانک در جلسات و مذاکرات مجمع عمومی بدون حق رأی شرکت می‌کنند.

ه) وظایف مجمع عمومی به‌شرح زیر است:

۱. نصب و عزل رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و قائم مقام وی مطابق با ماده (۱۹) همین قانون،

۲. رسیدگی و تصویب ترانزنامه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،

۳. رسیدگی و اتخاذ تصمیم نهایی نسبت به گزارش‌های هیئت نظار،

۴. رسیدگی و اتخاذ تصمیم درباره پیشنهاد تقسیم سود ویژه،

۵. بررسی و انتخاب اعضای هیئت نظار به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی،

۱. با توجه به اینکه اختیار رأی نمایندگان مجلس به اعضای پیشنهادی مجمع عمومی ممکن است محل اشکال واقع شود، چون پیشنهاد موجود از نظر تقویت استقلال بانک مرکزی مناسب‌تر است، متن قانونی به شکل یاد شده تنظیم شده است. در صورت صلاحدید می‌توان با اصرار بر آن موضوع را در مجمع تشخیص مصلحت نظام نهایی کرد.



۶. سایر وظایفی که طبق مقررات این قانون برعهده مجمع عمومی نهاده شده است. (و) اعضای مجمع عمومی در دوران تصدی خود مشمول قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری خواهند بود و نباید صاحب سهم بانک‌ها یا مؤسسات اعتباری باشند.

ز) پست عضویت مجمع عمومی یک سمت موظفی تمام‌وقت است و اعضا در دوران تصدی نمی‌توانند در دستگاه‌های تابعه قوای سه‌گانه یا خصوصی سمت موظفی داشته باشند.

ح) قبول سمت‌های غیرموظف فقط در مؤسسات خیریه و تدریس در دانشگاه‌ها یا مؤسسات آموزش عالی در مورد اعضای مجمع با تصویب هیئت وزیران ممکن خواهد بود.

ط) اعضای مجمع عمومی تا دو سال بعد از اتمام دوره مسئولیت‌شان اجازه هیچ‌گونه اشتغال، مالکیت و اخذ تسهیلات در نظام بانکی کشور ندارند (انواع سپرده‌گذاری و افتتاح حساب مجاز است).

ی) شرایط خاتمه یا لغو عضویت اعضا در مجمع عمومی:

۱. دوران تصدی به اتمام رسیده باشد.

۲. به دلیل فوت یا بیش از سه ماه بیماری قادر به انجام وظایف خود نباشند.

۳. استعفا دهند.

۴. محکومیت کیفری مؤثر به‌موجب احکام قطعی مراجع دادگستری.

۵. تخطی از شرایط، ضوابط و مقررات این قانون به تشخیص هیئت مرکب از

دادستان کل کشور، نماینده رئیس‌جمهور و نماینده رئیس قوه قضائیه.

ک) در صورت خاتمه یا لغو عضویت یکی از اعضای رئیس‌جمهور باید حداکثر



تا سه ماه فرد جدیدی را بجای وی به مجلس معرفی کند. این فرد از تاریخ انتصاب تا ۱۴ سال عضو مجمع باقی خواهد ماند.

ل) انتخاب این افراد مشمول تغییر هر دو سال یک نفر توسط رئیس‌جمهور است. در صورتی که شرایط عضویت بیش از دو نفر طی ۴ سال تغییر کند، رئیس‌جمهور جانشین آنها را به مجلس معرفی می‌کند و پس از اخذ رأی از مجلس به عضویت مجمع عمومی بانک درمی‌آیند.<sup>۱</sup>

م) جلسات مجمع عمومی بانک حداقل سالی یک مرتبه تا پایان تیرماه و نیز در مواقع دیگر به پیشنهاد یکی از اعضا یا رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تشکیل خواهد شد.

ن) برای رسمیت یافتن و اخذ تصمیم در جلسات مجمع عمومی، حضور کلیه اعضای که حق رأی دارند و رئیس کل یا قائم مقام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ضروری خواهد بود.

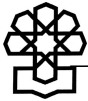
تبصره- در مواردی که موضوع اخذ تصمیم درباره عزل یا انتخاب رئیس کل یا قائم مقام رئیس کل بانک مرکزی است، حضور ایشان ضرورت ندارد.

س) تصمیمات مجمع عمومی به اکثریت آرای دارندگان حق رأی اتخاذ خواهد شد.

ع) مجمع عمومی موظف است گزارش عملکرد سالیانه خود را به هیئت وزیران ارائه دهد.

ف) حقوق و مزایای اعضای مجمع عمومی توسط هیئت وزیران تعیین و از بودجه

۱. با توجه به اینکه اختیار رأی نمایندگان مجلس به اعضای پیشنهادی مجمع عمومی ممکن است محل اشکال واقع شود، چون پیشنهاد موجود از نظر تقویت استقلال بانک مرکزی مناسب‌تر است، متن قانونی به شکل یاد شده تنظیم شده است. در صورت صلاحدید می‌توان با اصرار بر آن موضوع را در مجمع تشخیص مصلحت نظام نهایی کرد.



بانک پرداخت می‌شود».

انتصاب اعضای متخصص و مستقل برای مجمع بانک، استقلال سیاسی آن را تقویت می‌کند. طول دوره انتصاب آنها بیشتر از عمر یک دولت در نظر گرفته شده است و هر رئیس‌جمهور در هر دوره، قادر به تعویض دو عضو آن با انتخاب مجلس است و بنابراین اکثریت مجمع تغییری نمی‌کند. علاوه بر آن هر عضو تنها یک دوره می‌تواند به عضویت مجمع درآید و بنابراین احتمال تصمیم‌گیری سیاسی اعضا جهت انتصاب دوباره کاهش می‌یابد.

تعیین رئیس کل و قائم مقام بانک مرکزی برای پرهیز از سیاست‌زدگی برعهده اعضای مجمع بانک است و به این منظور لازم است که در ماده (۱۹) قانون پولی و بانکی اصلاحاتی به عمل آید:

اصلاحیه پیشنهادی برای ردیف ۵ و ۶ بند «ب» ماده (۱۹) قانون پولی و بانکی کشور «ردیف ۵ - رئیس کل بانک مرکزی و قائم مقام وی، توسط اعضای مجمع عمومی بانک تعیین و با حکم رئیس مجمع عمومی و تنفيذ رئیس‌جمهوری اسلامی ایران برای مدت ۷ سال به این سمت‌ها منصوب می‌شوند و انتخاب مجدد رئیس کل بانک مرکزی و قائم مقام وی فقط برای یکبار مجاز است. اعضای مجمع نمی‌توانند فردی را از بین خود برای این دو سمت انتخاب کنند. اختیارات قائم مقام رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، از طرف رئیس کل تعیین می‌شود و در صورت غیبت یا استعفا یا معذوریت یا فوت رئیس کل بانک مرکزی، تا انتخاب جایگزین، قائم مقام دارای کلیه اختیارات رئیس کل است.

ردیف ۶ - اعضای مجمع عمومی بانک وظیفه نظارت بر عملکرد رئیس کل





بانک مرکزی و قائم مقام وی را دارند و در صورت تشخیص عدم توانایی، قادر به عزل آنها هستند».

در قانون کنونی پولی و بانکی برکناری رئیس کل بانک مرکزی پیش‌بینی نشده است و ردیف ۶ به همین موضوع می‌پردازد.

### ۳. بالا بردن تخصص بدنه کارشناسی در شورای پول و اعتبار

تنظیم سیاست پولی از وظایف اصلی بانک مرکزی و به دلیل اهمیت و تأثیرگذاری این سیاست‌ها، لازم است که بدنه کارشناسی شورای پول و اعتبار از متخصصین پولی و بانکی به همراه نمایندگان دیگر بخش‌ها تشکیل شود. اما این افراد باید به‌طور کامل در این شورا فعالیت کنند و به‌واسطه پست دیگری به عضویت این شورا در نیایند. همچنین ترکیب اعضا باید به‌گونه‌ای باشد که اکثریت شورا از خبرگان پولی و بانکی تشکیل شود که تصمیمات از کارشناسی لازم برخوردار باشد. در حال حاضر ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار مطابق با ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم است. با در نظر گرفتن تخصص کافی در زمینه پولی و بانکی و علاوه‌بر آن وجود نمایندگان بخش‌های مختلف اقتصاد کشور اصلاحیه زیر پیشنهاد می‌شود:



اصلاحیه پیشنهادی ماده (۱۸) بند «ب» قانون پولی و بانکی کشور<sup>۱</sup> شورای پول و اعتبار از ۱۷ عضو تشکیل می‌شود که عبارتند از:

۱. رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (رئیس شورا)،
۲. ۱۱ عضو مجمع عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،
۳. وزیر بازرگانی،

۴. نماینده شبکه بانکی به انتخاب شورای عالی بانک‌ها،

۵. رئیس اتاق تعاون،

۶. یکی از نمایندگان عضو کمیسیون امور اقتصادی مجلس به‌عنوان ناظر،

۷. یکی از نمایندگان عضو کمیسیون برنامه و بودجه مجلس به‌عنوان ناظر،

**تبصره -** اعضای شورای پول و اعتبار با حکم رئیس مجمع عمومی بانک مرکزی

برای مدت ۴ سال به این سمت منصوب می‌شوند.

### ۴. ایجاد استقلال در به‌کارگیری ابزارها

سیاست‌های پولی تنظیم شده باید ضمانت اجرایی نیز داشته باشند. به این منظور لازم است که بانک مرکزی در به‌کارگیری ابزارهای پولی نظیر نرخ رشد حجم پول یا نرخ بهره، مستقل شود و عدم دخالت دولت یا نهادهای دیگر در اجرای سیاست‌ها و به‌کارگیری ابزارها در قوانین آورده شود. ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی درباره

۱. با توجه به اینکه اختیار رأی نمایندگان مجلس، قوه قضائیه و بخش خصوصی ممکن است محل اشکال واقع شود، چون پیشنهاد موجود از نظر تقویت استقلال بانک مرکزی مناسب‌تر است، متن قانونی به شکل یاد شده تنظیم شده است. در صورت صلاحدید می‌توان با اصرار بر آن موضوع را در مجمع تشخیص مصلحت نظام نهایی کرد.



وظایف شورای پول و اعتبار آورده است:

«ماده (۱۸) بند «الف» ردیف ۶:

ردیف ۶ - دادن نظر مشورتی به دولت در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور که به نظر شورا در وضع اقتصادی و به خصوص در سیاست اعتباری کشور مؤثر خواهد بود».

برای پرهیز از سیاست‌زدگی تصمیمات پولی و اعتباری لازم است که شورا تصمیمات نهایی را مستقل از دولت اتخاذ کند. این موضوع نیز لازم است در قانون پولی و بانکی تصریح شود.

اصلاحیه پیشنهادی ماده (۱۸) بند «الف» ردیف ۶:

ردیف ۶ - تصمیم‌گیری در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور که به نظر شورا در وضع اقتصادی و به خصوص در سیاست اعتباری کشور مؤثر خواهد بود».

ردیف ۷ - تعیین نرخ سود شبکه بانکی و دیگر وظایفی که به موجب این قانون برعهده این شورا گذارده شده است (ردیف الحاقی).

اضافه شدن یک بند به ماده (۱۸):

ط) «مصوبات شورای پول و اعتبار با امضای رئیس شورا برای اجرا ابلاغ

می‌شود».



### منابع و مآخذ

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، کارگروه تدوین کمیته بازنگری قوانین پولی و بانکی کشور، «توصیه‌های اصلی صندوق بین‌المللی پول در مورد استقلال بانک مرکزی»، ۱۳۸۵.
۲. حسینی، سیدشمس‌الدین، واشقانی، محسن، «مرور مبانی نظری و تجربه کشورهای منتخب در زمینه استقلال بانک مرکزی و راهکارهای تحقق آن در جمهوری اسلامی ایران»، وزارت بازرگانی، دفتر مطالعات اقتصادی، گروه پول، ارز و بازار سرمایه، ۱۳۸۳.
۳. رومر، دیوید، ترجمه تقوی، مهدی، «اقتصاد کلان پیشرفته»، انتشارات دانشگاه آزاد، تهران، ۱۳۸۵.
۴. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱.
۵. قانون پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸.
۶. قوانین بانک‌های مرکزی: آرژانتین، آلمان، آمریکا، اروپا، اسپانیا، چک، شیلی، فرانسه، فیلیپین، مجارستان، مکزیک و نیوزیلند.
۷. معدلت، کورش، «بررسی جایگاه و ساختار مطلوب بانک مرکزی»، مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، ۱۳۷۹.
۸. میرسعید قاضی، سیدمحمد ابراهیم، «استقلال بانک مرکزی و تأثیر آن بر کارایی سیاست پولی با تأکید بر اقتصاد ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، مؤسسه عالی بانکداری ایران، ۱۳۸۳.

9. Abel, Caroline, "Central Bank Independence", Central bank of Seychelles, Quarterly Review, VolumXX II, No.4, 2005.

10. Acemoglu, D., S. Johnson, P. Querubin and J. A. Robinson "When Does Policy Reform Work? The Case of Central Bank Independence", 2008.

11. Arnone, Marco., Laurens Bernard J., and Segalotto, Jean Francios, "The Measurement of Central Bank Autonomy: Survey of Models, Indicators and Empirical Evidence", IMF Working Paper, 2006, WP/06/227.

12. Asser, Tobias M.C., "Relative Autonomy of the Central Bank", Master of



- Law, Leyden, Cambridge, 2002.
13. Barro, R. and R. Gordon, "Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy", J.M.E. Vol. 12, 1983.
  14. Carstens, A. and L. I. Jacome, "The 1990s institutional reform of monetary policy in Latin America", IMF working paper, 2005.
  15. Cokierman, Alex, "Central Bank Strategy, Credibility and Independence, Theory and Practice", the MIT Press, Combridge Massachusett, 1992.
  16. Crowe, Christophe, "Goal – Independence Central Banks: Why Politicians Decide to Delegate", IMF Working Paper, 2006, wp/06/256.
  17. Fischer, S., "Central-Bank Independence Revisited", The American Economic Review, Vol. 85, No. 2, 1995.
  18. Lybek, Tonny, "Central Bank Autonomy, Accountability and Governance: Conceptual framework", MFD of IMF, Presentation at LEG 2004 Seminar.
  19. Sommer, Martin, and et al, "Central Bank Autonomy: Lessons from Global trends", IMF Working Paper, 2007, wp/07/88.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۵۳۴

عنوان گزارش: پیشنهادهای قانونی درخصوص استقلال بانک مرکزی (ویرایش دوم)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین: صمد عزیزنژاد

ناظر علمی: احمد شعبانی

متقاضیان: علی اردشیر لاریجانی، سیدکاظم دلخوش

سرپرستان: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. شورای پول و اعتبار

۲. استقلال

۳. مجمع عمومی

۴. عزل و نصب

۵. بانک مرکزی

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۳/۲۲