

پژوهش‌های حقوقی

علمی - ترویجی

شماره ۳۲

هزار و سیصد و نود و شش - نیمسال دوم (دوفصلنامه)

- ۷ **تبیین اصول مقررات‌گذاری بانکی در پرتو نظام حقوقی ایران**
دکتر علی اکبر گرچی - دکتر هدیه سادات میرترابی
- ۳۷ **تعیین مسؤوّل حادثه رانندگی از میان مالک و راننده اتومبیل با نگاهی به قانون بیمه اجباری**
مسؤولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی
دکتر حمید بهرامی احمدی - رضا آقاعباسی
- ۵۹ **مبنا و حدود مسؤوّلیت مدنی پیمانکار**
شهرام کریمی تازه کند - دکتر محمود عرفانی - دکتر جواد واحدی زاده
- ۹۹ **حقوق بین الملل معاصر: حقوق مبتنی بر تعامل یا تعارض؟**
دکتر حوریه حسینی اکبرنژاد - دکتر هاله حسینی اکبرنژاد
- ۱۲۹ **بررسی مبانی فقهی و حقوقی ماده ۸۵۲ قانون مدنی**
دکتر سید محمدصادق طباطبایی - فاطمه کریمی
- ۱۴۵ **اصول استقلال و بی طرفی در رادیو و تلویزیون‌های خدمت عمومی با تأکید بر ایران**
نفیسه معارفی
- ۱۷۷ **تعیین نظام حقوقی حاکم بر پروازهای تفریحی فضایی**
امینه فراستمند
- ۲۰۹ **بررسی تحلیلی برخی از جنبه‌های حقوقی برات از دریچه لایحه نوین تجارت**
دکتر حمید میری - سیروس شهربازی - مصطفی عابدین پور
- ۲۴۵ **بررسی حوزه‌بندی انتخابات قوه مقننه ایران از منظر معیارهای حوزه‌بندی انتخابات آزاد و منصفانه**
سید یاسین حسینی
- ۲۶۹ **بررسی نظام حقوقی بیمه‌های خدمات درمانی در ایران با مقایسه بیمه‌های درمانی در آمریکا**
دکتر عمران نعیمی - محمد شریفی سلطانی
- ۲۹۳ **تأثیر قوانین مربوط به تملک املاک بر معاملات املاک شهری**
شهناز سیف‌الهی





تبیین اصول مقررات گذاری بانکی در پرتو نظام حقوقی ایران

دکتر علی اکبر گرجی* - دکتر هدیه سادات میر ترابی**

چکیده:

امروزه مقررات گذاری بانکی امر حساس و دقیقی است که باید با بهترین روش های کارشناسی و فنی انجام شود. پس از چندین دهه سابقه مقررات گذاری بانکی، تورم مقررات، کیفیت پایین مقررات گذاری و پیامدهای نامطلوب آن بر بخش های مختلف جامعه از جمله مشکلات اساسی نظام مقررات گذاری بانکی محسوب شده، اینکه چگونه و بر طبق چه موازین و چهارچوب هایی مقام مقررات گذار اقدام به مقررات گذاری و تنظیم امور عمومی می کند، همچنان یک خلأ بزرگ حقوقی در درون نظام حقوقی ماست. لذا به منظور حل این معضلات هشت اصل بنیادین مورد بررسی قرار گرفته است. این اصول به مقررات گذاران بانکی کمک می کند تا تصمیم هایی نظام مند، آگاهانه و شفاف بگیرند به طوری که دارای بیشترین فایده و کمترین هزینه باشد. به طوری که با نهادینه کردن آنها، چارچوبی قانونی ایجاد می شود که بهره وری و رقابت را تشویق و سطح کافی از خدمات بانکی را در سراسر اقتصاد تضمین می کند. این اصول را می توان به صورت یک سری فیوز یا مدارشکن هایی تصور کرد که طراحی شده تا از گسترش شوک از یک بانک به شبکه مالی و تخریب آن جلوگیری کنند.

کلیدواژه ها:

اصول، مقررات گذاری، نظام بانکی، استقلال، شفافیت.

مجله پژوهش های حقوقی (علمی - ترویجی)، شماره ۳۲، نیمسال دوم ۱۳۹۶
صفحه ۷-۳۶، تاریخ وصول: ۱۳۹۴/۰۲/۱۵، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۱۰/۳۱

مقدمه

با توجه به اینکه سیستم بانکی عمده‌ترین منبع تأمین مالی اقتصاد کشور محسوب می‌شود و حجم عملیات آن بیش از سایر بخش‌های مالی مانند شرکت‌های بیمه، بورس و سرمایه‌گذاری می‌باشد، بنابراین نقش تعیین‌کننده‌ای در حصول به رشد و توسعه اقتصادی کشور دارد. نظام بانکداری ایران با قدمت افزون بر هشتاد سال، وضعیت مطلوبی در برابر استانداردهای جهانی نداشته است و با مشکلاتی از جمله بدهی بالای دولت به بانک مرکزی، کارایی پایین، نفوذ نیروهای سیاسی در نظام بانکداری، مانده مطالبات معوق بانک‌ها، انعطاف‌ناپذیری مطابق با نیازهای روز، پراکندگی قوانین و مقررات مربوط به نظام بانکی، روبه‌رو می‌باشد. از این رو تحقیق در حوزه نظام بانکی برای رسیدن به اهداف توسعه کشور ضروری می‌باشد.

در حال حاضر در کشورمان، بیشترین چالش‌ها و به تبع آن انتظارات و خواسته‌ها در حوزه بانکی معطوف به بخش مقررات‌گذاری است. گرچه این موضوع را نیز نمی‌توان نادیده گرفت که، پس از چندین دهه سابقه مقررات‌گذاری بانکی هنوز موازین کمی و کیفی روشن و دقیقی برای این امر تدوین نشده است. تورم مقررات، کیفیت پایین مقررات‌گذاری و پیامدهای نامطلوب آن بر بخش‌های مختلف جامعه از جمله مشکلات اساسی نظام مقررات‌گذاری بانکی محسوب می‌شود. مقام مقررات‌گذار، تنها به اصول قانونی مافوق و نهایتاً رهنمودهای صرفاً شکلی قانون، آیین‌نامه داخلی مجلس و هیئت وزیران توجه می‌کند و این توجه نیز معمولاً از باب رعایت شکلی سلسله‌مراتب میان قوانین و مقررات صورت می‌گیرد. اینکه چگونه و بر طبق چه موازین و چهارچوب‌هایی مقام مقررات‌گذار اقدام به مقررات‌گذاری و تنظیم امور عمومی می‌کند، همچنان یک خلأ بزرگ حقوقی در درون نظام حقوقی ماست. بی‌تردید یکی از عوامل مؤثر بر این امر را باید در عدم آشنایی با اصول مقررات‌گذاری بانکی دانست. از این رو اتخاذ تدابیر اصلاحی برای بهبود عملکرد این نظام حیاتی می‌باشد.

اصول حاکم بر مقررات‌گذاری مطلوب بانکی عبارتند از: پاسخگویی، شفافیت، ثبات، استقلال، کارایی و بهره‌وری، حاکمیت قانون، مشاوره و تناسب. صندوق بین‌المللی پول نیز از خودمختاری، پاسخگویی و راهبری بانک‌های مرکزی به منظور تسهیل در دستیابی به هدف ثبات قیمت‌ها و رشد بادوام اقتصادی حمایت می‌کند.^۱ هدف اصلی اصول مقررات‌گذاری

۱. زهرا خوشنود، «بانکداری مرکزی الزامات خودمختاری، پاسخگویی و راهبری»، مجله تازه‌های اقتصاد ۱۳۷

بانکی باید تضمین عملکرد کارا و مؤثر نظام مالی در به کارگیری، انتقال و تخصیص منابع در طول زمان و مکان تحت شرایط اطمینان باشد.^۲

بدیهی است که در این راستا اشاره به برخی مفاهیم و اصطلاحات اقتصادی اجتناب‌ناپذیر می‌باشد. موضوع پژوهش حاضر نیز از این امر مستثنا نمی‌باشد، گرچه نگارنده سعی نموده ضمن بیان ساده این قبیل مفاهیم، با تحلیل و بررسی قوانین و مقررات پولی و بانکی، ابعاد حقوقی این موضوع را به تفصیل مورد بحث و بررسی قرار دهد.

۱- پاسخگویی

اصل پاسخگویی در دو رویکرد قابل بررسی می‌باشد. در رویکرد هنجاری، متشکل از مجموعه‌ای از استانداردهای اخلاقی است که به منظور ارزیابی عملکرد مدیران و کارکنان سازمان‌ها در حوزه‌های مختلف به کار می‌رود. در این معنا پاسخگویی به عنوان یک فضیلت و برتری و به منزله یک ویژگی مثبت برای سازمان‌ها، مدیران و کارگزاران دولتی در نظر گرفته می‌شود.^۳ در رویکرد توصیفی به جای تمرکز بر رفتار کارگزاران، بر فرایندها و سازوکارهایی تأکید می‌شود که بر اساس آن پاسخگو، ملزم و یا متعهد به ارائه توضیح درباره تصمیمات و رفتارشان به پاسخ‌خواه می‌باشد.^۴

پاسخگویی به عنوان شکلی از کنترل و توازن در سیستمی که بانک مرکزی، مستقل است در نظر گرفته شده است، که موضع بانک مرکزی را بر اساس سیستم قانون اساسی کشور مشروعیت می‌بخشد و مستلزم آن است که بانک مرکزی، سیاست و اقدامات خود را توجیه کند، و تصمیمات اتخاذشده در اجرای مسؤولیت‌های خود را توضیح دهد.^۵ بنابراین بانک مرکزی مستقل باید در برابر مسؤولین اجرایی، قانون‌گذاری و یا قضایی پاسخگو باشد.^۶

مروری بر تجربه بانک‌های مرکزی نشان می‌دهد که به طور کلی سازوکار پاسخگویی بانک مرکزی به دو روش رسمی و غیر رسمی طبقه‌بندی می‌شود. از جمله سازوکارهای

۲. داوود هادی فر، نهاد‌های حقوقی تنظیم مقررات: ساختار و سازوکار اجرایی (تهران: عترت چاپ، ۱۳۸۹)، ۴۷۸.

3. M Dubnick, "Accountability & the Promise of Performance in Search of Mechanisms," *Public Performance & Management Review* 28(3) (2005): 326.

4. M Bovens, "Public Accountability," in ed. Ferlie, L. Lynne, & C. Pollitt (eds.). *The Oxford Handbook of Public Management* (Oxford: Oxford University Press, 2005), 5.

5. Fabian Amtenbrink, *The Democratic Accountability of Central Banks: A Comparative Study of the European Central Bank* (Oxford and Portland, OR: Hart Publishing, 1999), 5.

۶. صمد عزیززاد، پیشنهاد‌های قانونی در خصوص استقلال بانک مرکزی (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس

شورای اسلامی شماره مسلسل ۹۵۳۴، ۱۳۸۹)، ۹.

رسمی در حوزه پاسخگویی می‌توان نظارت توسط دولت یا مجلس، گزارش‌های سالانه بانک مرکزی به مجلس، ارائه گزارش در خصوص دلایل عدم تحقق اهداف کمی و توضیح سیاست‌های آتی و زمان‌بندی آنها برای رسیدن به مقادیر هدف‌گذاری شده به مقام بالاتر اشاره کرد. بانک مرکزی ممکن است به طور مستقیم به پارلمان پاسخگو نباشد، اما به دولت که به نوبه خود، پاسخگو به مجلس است باید جوابگو باشد. در این مورد دولت باید قادر به تأثیر گذاشتن بر رفتار بانک مرکزی باشد، بدون چنین ابزاری، پاسخگویی از گزارش تهیه‌شده توسط دولت به مجلس نسبت به سیاست‌های بانک مرکزی فراتر نمی‌رود، و دولت در این مورد مسؤولیتی نخواهد داشت.^۷

در اغلب کشورها، بانک مرکزی باید به پارلمان پاسخگو باشد و موظف است گزارش‌های خود را به صورت شش ماه یکبار یا سالانه تقدیم پارلمان کند. بانک مرکزی اروپا در حال حاضر به پارلمان اروپا پاسخگو است. پارلمان اروپا با اعضای کمیته سیاست پولی اقتصادی به طور منظم در حوزه سیاست‌های پولی به گفت‌وگو می‌پردازند.^۸ بانک مرکزی اروپا به سؤالات کتبی پارلمان پاسخ می‌دهد و پارلمان حق درخواست جلسات با اعضای هیئت اجرایی بانک مرکزی اروپا را دارد. همچنین گزارش سالانه خود را به مجلس ارائه می‌کند. از آنجایی که بانک مرکزی کشورمان زیرمجموعه وزارت اقتصاد نیست، نمایندگان نمی‌توانند بر آن نظارت داشته باشند بر همین اساس نمایندگان به دنبال طرحی هستند تا هم بتوانند بر بانک مرکزی نظارت داشته باشند و هم اینکه بانک مرکزی پاسخگوی سؤالات نمایندگان باشد.

بر اساس ماده ۲۱۴ آیین‌نامه داخلی مجلس هرگاه نماینده‌ای، تحقیق و تفحص در هریک از امور کشور را لازم بداند تقاضای خود را به صورت کتبی به هیئت رئیسه مجلس تسلیم نموده و هیئت رئیسه ظرف چهل و هشت ساعت آن را به کمیسیون تخصصی ذی‌ربط جهت رسیدگی ارجاع می‌نماید. کمیسیون موظف است حداکثر ظرف دو هفته از تاریخ وصول، اطلاعاتی را که در این زمینه کسب نموده، در اختیار متقاضی یا متقاضیان قرار دهد. از آنجا که پرداخت بی‌ضابطه تسهیلات بانکی، موجب افزایش معوقات بانکی شده بود و بانک‌ها بخاطر عدم دریافت وثایق کافی قادر به وصول آنها نبودند. لذا تقاضای تحقیق و تفحص از بانک مرکزی در جلسه علنی مجلس شورای اسلامی به تصویب نمایندگان رسید. بر این

7. Jakob DeHaan, Fabian Amtenbrink, "Democratic Accountability and Central Bank Independence: A Response to *Elgie*," *West European Politics* 23(3) (2000): 182.

8. Jana Mittermaier, "Improving the Accountability and Transparency of the European Central Bank" *Transparency International Liaison Office to the EU* (2012): 4.

اساس هیئت تحقیق و تفحص از بانک مرکزی با دستور هیئت رئیسه مجلس در کمیسیون اقتصادی متشکل از جمعی از متقاضیان تحقیق و تفحص و برخی از اعضای کمیسیون اقتصادی تشکیل شد. سرانجام تحقیق و تفحص مزبور در جلسه سوم دی ماه ۱۳۹۱ به تصویب رسید. سازوکارهای غیررسمی شامل ارزیابی صاحب‌نظران از عملکرد بانک مرکزی (آن چه که در حال حاضر در مطبوعات انجام می‌شود) و بررسی‌های حرفه‌ای و علمی از طرف ناظران بانک مرکزی می‌باشد.^۹ این امر 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 ساز و کار کنترلی در جهت افزایش مسؤلیت‌پذیری و پاسخگویی به وجود می‌آورد.^{۱۰} از آنجا که عملکرد بانک مرکزی و تصمیمات مقامات این بانک به طور مستقیم و غیرمستقیم در زندگی آحاد مردم تأثیرات انکارناپذیری دارد، همراهی مردم و تعبیر و تفسیر صحیح و منطقی فعالیت‌های انجام شده در بانک، ضرورت و اهمیت می‌یابد. شورای عالی اداری در یکصد و بیست‌وهشتمین جلسه مورخ ۱۳۸۴/۰۵/۰۴ بنا به پیشنهاد مشترک مرکز رسیدگی به شکایات مردمی نهاد ریاست جمهوری و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و به منظور ارتقاء سطح پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی، نظامنامه مدیریت پاسخگویی به شکایات مردم از دستگاه‌های اجرایی را تصویب نمود. بنا بر ماده‌ک این نظامنامه، پاسخگویی عبارت است از، پذیرش مسؤلیت نتایج و پیامدهای حاصل از عملکرد دستگاه‌ها و ارائه پاسخ شفاف در قبال وظایف انجام شده و نشده به ذی‌نفعان. از جمله اهداف اصلی این نظامنامه، ارتقاء سطح پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی به مردم، افزایش میزان رضایتمندی مردم از خدمات عمومی، توسعه و بهبود استانداردهای ارائه خدمات می‌باشد

با توجه به این موضوع «سامانه پاسخگویی به شکایات و ارتباط مردمی» بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، راه‌اندازی و مورد بهره‌برداری قرار گرفته است. این سامانه در پیچه ارتباطی مردم برای طرح «شکایات، درخواست‌ها، گزارش‌ها، انتقادات، اعلامات و پیشنهادهای» با بانک مرکزی ج.ا.ا به عنوان ناظر عالی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و سایر فعالان مجاز بازار پول کشور می‌باشد.

9. P Geraats, *Issues in the Governance of Central Banks*, Chapter 7: Accountability, Transparency and Oversight, Bank for International Settlement (CH-4002 Basel, Switzerland: Press & Communications, 2009): 8.

10. S. Fischer, "Central Bank Independence Revisited," *The American Economic Review* 85(2) (1995): 3.

۲- شفافیت

منظور از شفافیت، افشای عمومی اطلاعات موثق و به موقعی است که کاربران آن را قادر می‌سازد تا از عملکرد و وضعیت مالی، فعالیت‌های تجاری، وضعیت ریسک و روش‌های مدیریت، ارزیابی صحیحی به عمل آورند. بر اساس تعریف فوق، افشاء به تنهایی و ضرورتاً به شفافیت نمی‌انجامد. سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، سه اصل مهم را برای فرایند مقررات‌گذاری برشمرد: شفافیت، شفافیت، شفافیت. بر اساس این اصل، اطلاعاتی که مقررات‌گذار بر اساس آن تصمیماتش را اتخاذ می‌کند باید برای عموم قابل دسترس باشد؛ مقررات‌گذار باید تصمیمات گرفته‌شده و دلایل اتخاذ آنها را به طور کامل برای مردم توضیح دهد؛ کل فرایند تصمیم‌گیری باید توأم با درستی و صداقت باشد. شفافیت، انضباط فکری و دقت کل فرایند تصمیم‌گیری را افزایش می‌دهد.^{۱۱}

شفافیت در سیاست مالی و پولی به معنی وجود شرایط و محیطی است که در آن اهداف، چارچوب‌ها، تصمیمات، داده‌ها و اطلاعات به طور منظم و جامع در دسترس عموم مردم است. بانک‌های مرکزی، به طور سنتی از ارائه اطلاعات و آشکار کردن شیوه‌ها و چگونگی تصمیمات اتخاذشده خودداری می‌کردند. لذا، مردم اطلاعات کافی از بانک‌های مرکزی نداشتند و آنها را سازمان‌های مرموزی می‌دانستند که عده‌ای متخصص و حرفه‌ای در آنها تصمیمات سری می‌گیرند. سال‌ها، بانک‌های مرکزی همین وضع را ترجیح می‌دادند، زیرا تصور می‌کردند که مطلع نکردن مردم از امور بانک مرکزی استقلال آنها را بیشتر تضمین می‌کند.

هم‌زمان با افزایش پیچیدگی و پویایی فعالیت بانک‌ها در سالیان اخیر، هدف دستیابی به شفافیت از اهمیت بیشتری برخوردار شده است. انتظار بالایی در بین عموم مردم برای به دست آوردن اطلاعات در مورد سیاست‌ها و فعالیت‌های بانک‌های مرکزی وجود دارد. مردم، رسانه‌ها، بازار و مقننه همه انتظار دارند که فعالیت‌های بانک‌های مرکزی آشکار باشد. دو دلیل اصلی برای ترویج شفافیت بانک مرکزی وجود دارد. اول، اگر اهداف و ابزار سیاسی بانک مرکزی برای مردم شناخته شود، اثربخشی سیاست‌های پولی و مالی می‌تواند تقویت شود. دوم، پاسخگویی دموکراتیک بانک مرکزی دلیل دیگری برای ترویج شفافیت است.^{۱۲}

۱۱. هادی‌فر، پیشین، ۱۲۰.

12. Daniel Lefort, *Transparency and Accountability of Central Banks* (OECD LD, 2006): 6.

به نظر می‌رسد، مقوله شفافیت بانکی در کشورمان تاکنون به دلیل فقدان مبانی قانونی کافی، کمتر مورد توجه بوده است. در بند ج ماده ۲۴ قانون پولی و بانکی در خصوص انتشار اطلاعات توسط بانک مرکزی بیان می‌کند، بانک مرکزی حداقل ماهی یکبار، خلاصه‌ای از وضع حساب‌های خود را انتشار خواهد داد. اما با توجه به بحران‌های سیاسی، اقتصادی و شرایط خاص کشور اطلاع‌رسانی بانک مرکزی محدود بوده و از ارائه برخی اطلاعات به ویژه در زمینه منابع ارزی بنا به دلایل سیاسی خودداری می‌ورزید.^{۱۳} همچنین بر اساس قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی متناسب با نرخ بازدهی در بخش‌های مختلف اقتصادی مصوب سال ۱۳۸۵، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف شده هر شش ماه یکبار گزارشی از چگونگی اجرای این قانون را به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارسال نماید.

با این وجود در دهه اخیر، درک از شفافیت و اطلاع‌رسانی بانک مرکزی به طور چشمگیری تغییر کرده است. با روشن‌تر شدن این واقعیت که مدیریت انتظارات، بخشی اصلی از سیاست‌گذاری پولی است، اطلاع‌رسانی بانک مرکزی به ابزار کلیدی در جعبه ابزار بانک‌های مرکزی تبدیل شده است. این طرز فکر جدید، تحولی را نیز در رویه عملی بانک‌های مرکزی ایجاد کرده است.

خوشبختانه در قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، افزایش شفافیت بانکی مورد تأکید قانون‌گذار قرار گرفته و در جزء (۱) بند (د) ماده (۹۷) آن، شورای پول و اعتبار موظف شده طی سال‌های برنامه به منظور افزایش شفافیت و رقابت سالم در ارائه خدمات بانکی در جهت کاهش هزینه خدمات بانکی، بانک‌ها را ملزم به رعایت استانداردهای تعیین‌شده توسط بانک مرکزی در ارائه گزارش‌های مالی و بهبود نسبت شاخص کفایت سرمایه و اطلاع‌رسانی مبادلات مشکوک به آن بانک نماید.

در اجرای تکلیف قانونی یادشده، شورای پول و اعتبار در جلسه مورخ ۱۳۹۳/۰۴/۲۴، «ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات توسط مؤسسات اعتباری» را نیز مورد تصویب قرار داد. مؤسسه اعتباری موظف است اطلاعات مربوط به صورت‌های مالی، مدیریت ریسک، حاکمیت شرکتی و کنترل داخلی و همچنین گزارش عملکرد هیئت مدیره و رویدادهای با اهمیت طی هر دوره را مطابق با مفاد این ضوابط برای

۱۳. احمد مجتهد، «بررسی شفافیت، مسؤلیت‌پذیری و اطلاع‌رسانی بانک مرکزی ایران»، فصلنامه پول و

عموم منتشر نماید. (ماده سه ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات توسط مؤسسات اعتباری مصوب ۱۳۹۳/۰۳/۲۴)

همچنین بسته‌های سیاستی - نظارتی بانک مرکزی که از سال ۱۳۸۷ تاکنون بیانگر موضع پولی این بانک بوده است که هرساله توسط شورای پول و اعتبار تدوین و به بانک‌ها ابلاغ می‌شود. موضع پولی در حقیقت دورنمای روشنی از رفتار سیاست‌گذار پولی را برای دوره زمانی آتی در دسترس بانک‌ها، فعالان اقتصادی و سایر دولتمردان قرار می‌دهد. ساختارهای این بسته بر اساس سیاست‌های پولی، اعتباری، نظارتی و بانکداری الکترونیکی بوده و با استفاده از ابزارهایی چون نرخ سود سپرده‌ها، نرخ سود عقود بانکی، نحوه انتشار و توزیع اوراق مشارکت سعی در شفاف‌سازی عملکرد بانک‌ها دارد.

قابلیت دسترسی عموم به اطلاعات مالی یکی دیگر از خصوصیات شفافیت در شرایط مالی است. جامع بودن اطلاعات در مورد فعالیت‌های مالی، تعهد به انتشار اطلاعات مالی و دسترسی عموم به آنها از اهمیت اساسی برخوردارند.^{۱۴} علاوه بر آن اطلاعات باید از کیفیت مناسب و معتبر برخوردار باشد و در عبارات ساده ارائه شود. در این راستا، کیفیت اطلاعات ارائه‌شده در مقایسه با استانداردها باید توسط یک نهاد بازرسی بیرون از سازمان، تضمین شود.^{۱۵}

برخی از بانک‌های مرکزی (مانند سوئد، جمهوری چک و اروپا) پس از اتخاذ تصمیمات سیاستی، با فاصله کوتاهی کنفرانس خبری برگزار می‌کنند. جلسات پرسش و پاسخ در این کنفرانس‌های خبری کمک شایانی به شفاف شدن سیاست‌ها برای بخش خصوصی می‌کند. از سویی دیگر، با توجه به پوشش تلویزیونی این کنفرانس‌ها، بانک‌های مرکزی این فرصت را می‌یابند که پیام خود را به دامنه وسیعی از مخاطبان منتقل کنند.^{۱۶} در کشورمان نیز به موجب ماده ۲۴ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، دولت و دستگاه‌های اجرایی مکلفند به منظور شفاف‌سازی سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی و ایجاد ثبات و امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری، هرگونه تغییر سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اقتصادی را در زمان مقتضی قبل از اجرا از طریق رسانه‌های گروهی به اطلاع عموم برسانند. اقدامات بانک مرکزی در این

۱۴. هرمز یزدانی‌زنور، «بررسی نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب»، فصلنامه علمی تخصصی حقوق عمومی ۵ (۱۳۸۸)، ۵۷.

۱۵. همان، ۵۸.

۱۶. مریم همتی، «استقلال بانک مرکزی، گام نخست در پیشبرد اهداف سیاست‌گذاری پولی»، پژوهشکده پولی و بانکی MBRI 9227 (۱۳۹۲)، ۳.

زمینه را می‌توان انتشار بولتن فصلی نماگرهای اقتصادی از سال ۱۳۷۶، مصاحبه‌های رئیس کل بانک مرکزی، برگزاری همایش‌های سالانه سیاست پولی و ارزی، همایش‌های بانکداری اسلامی و ارائه سخنرانی‌های وزیر امور اقتصاد و دارایی و رئیس کل بانک مرکزی در این همایش‌ها در رابطه با عملکرد اقتصادی و سیاست‌های پولی بیان کرد، که این اقدامات را می‌توان در راستای تحول جدید در دیدگاه مسؤولان بانک مرکزی نسبت به شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی تلقی کرد.

همچنین، در این وضعیت آنچه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، سادگی و قابل فهم بودن پیام‌های ارسالی از سوی بانک مرکزی به مردم است. پیچیدگی و مبهم بودن اطلاعات، باعث تحریف تصویر واقعی شرایط اقتصادی در اذهان عمومی می‌شود. گرچه سطح سواد و آگاهی عموم مردم در رابطه با مسائل و موضوعات اقتصادی پایین است، بنابراین لازم است بانک مرکزی اقداماتی را در جهت افزایش درک عموم مردم از مفاهیم کلیدی اقتصادی انجام دهد. استفاده از ابزارهای ترویج مفاهیم بانکداری مرکزی و اختصاص بخشی از درگاه بانک مرکزی به آموزش مفاهیم اقتصادی به عموم مردم به زبان ساده شامل ویدئوهای آموزشی و گزارش‌ها و بروشورها می‌تواند به درک عمومی از مفاهیم بانکی کمک شایانی کند.

گرچه تلاش بانک مرکزی بر این است که شفافیت آماری را تا حد امکان افزایش دهد و نمونه آن بروزرسانی گزیده‌های آمارهای اقتصادی در پایگاه اطلاع‌رسانی بانک مرکزی بوده است، اما هنوز نمی‌توان ادعا کرد که بانک مرکزی ایران در عملکرد خود شفافیت دارد. به خصوص اینکه در ارائه گزارش به مردم الزام قانونی هم ندارد و صرفاً به وسیله آیین‌نامه داخلی خود ملزم به ارائه شاخص‌های مهم اقتصادی به صورت ماهانه و سالانه است که البته همین گزارش‌ها هم نواقص عدیده‌ای از جمله: کلی بودن آمار منتشرشده، عدم ارائه اطلاعات در خصوص ریز ارقام، عدم ارائه اطلاعات در خصوص روش‌های محاسبه، بی‌نظمی در ارائه به موقع گزارش را دارند.^{۱۷} هرچه میزان شفافیت بانک‌ها در یک سیستم بانکی بیشتر باشد و عموم جامعه و خاصه ذی‌نفعان از اهداف، ساختار، عملکرد و درجه ریسک‌پذیری آنها اطلاع و آگاهی افزون‌تری داشته باشند، آن سیستم از این حیث که زمینه یک نظارت عمومی بر بانک‌ها فراهم می‌شود، از استحکام، سلامت و ثبات مطلوب‌تری برخوردار خواهد بود.

۱۷. محمد نورانی، «بررسی مفهوم و مبانی استقلال بانک مرکزی با تأکید بر حقوق ایران» (پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشکده حقوق دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۹۰)، ۷۴.

بعد دیگر این اصل شفافیت در سیاست‌گذاری پولی می‌باشد. امروزه بیشتر شوراهای سیاست پولی، عموم مردم را در زمینه تصمیمات سیاست پولی آگاه می‌کنند. اعلام به موقع و صریح تصمیمات سیاست پولی می‌تواند با رفع هرگونه حدسیات راجع به تصمیمات شورا، اختلال را کاهش دهد. هنوز بالاترین مرجع سیاست‌گذاری پولی در کشورمان، شورای پول و اعتبار می‌باشد، که راهبردی‌ترین مسائل را در این حوزه تعیین می‌کند، یکی از انتقاداتی که می‌توان در این حوزه وارد کرد این موضوع است که، هیچ‌گاه صورت جلسات شورای پول و اعتبار منتشر نشده، در حالی که قطعاً باید صورت‌جلسات با یک فاصله زمانی منتشر شود. نه تنها صورت‌جلسه، بلکه حتی بیانیه‌ای نیز پس از نشست شورا منتشر نمی‌شود. همین که عضو شورای پول و اعتبار بداند که یک ماه بعد، صورت‌جلسه منتشر می‌شود و در آن دلیل مخالفت و موافقت او ذکر می‌شود، عاملی است تا این شورا به اظهارات و تصمیم‌گیری‌های خود عمیق‌تر بیاندیشد. در بند ۲ ماده ۸ قانون سال ۱۳۳۹، شورای پول و اعتبار هر ۳ ماه یک مرتبه گزارشی از طرز اجرای وظایف خود و تحولات پولی و بانکی به وزیر دارایی ارائه می‌کرد، با توجه به ماده فوق می‌توان گفت، که در قانون سال ۱۳۳۹، به نوعی بیشتر به شفافیت عملکرد شورا توجه شده بود، در صورتی که این مسئله در قانون سال ۱۳۵۱، حذف شده است.

با توجه به شفافیت اندک در رویه اتخاذ تصمیمات سیاست پولی در ایران، بهتر است اقداماتی در جهت بهبود شفافیت در اتخاذ تصمیم‌گیری‌های شورای پول و اعتبار و نحوه رسیدن به تصمیمات سیاستی در جلسات شورا انجام پذیرد. در این راستا انتشار صورت‌جلسات شورا و برگزاری کنفرانس خبری پس از جلسات شورای پول و اعتبار، می‌تواند به درک عمومی از علل و منطق تصمیم‌گیری‌ها کمک شایانی کند.

۳- ثبات

ثبات مالی به شرایطی اطلاق می‌شود، که سیستم مالی بدون هیچ مشکل و نارسایی قادر به ایفای وظیفه‌اش در تخصیص منابع اقتصادی، مدیریت ریسک‌ها و همچنین عملکرد مؤثر سیستم پرداخت‌ها بوده و در عین حال از انعطاف پذیری لازم برای مواجهه با تکانه‌های وارده اعم از داخلی و خارجی برخوردار باشد.^{۱۸} بنابراین این اصل، به عنوان هسته اصلی فعالیت‌های

۱۸. علی حسن‌زاده، نوشین اسدی‌پور، «تعامل نظام نظارت بانکی با نهادهای ناظر مالی مرتبط»، *تازه‌های*

پولی و مالی، به دلیل نقش کلیدی که در اقتصاد کشورها، واسطه‌گری مالی، تبدیل سررسیدها، تسهیل جریان پرداخت‌ها و تخصیص اعتبار بازی می‌کند، از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است. ثبات پولی و مالی از جمله مؤلفه‌های عمده تشکیل‌دهنده ثبات اقتصادی است و اعمال سیاست‌های مناسب در حوزه‌های پولی و مالی به صورت توأم می‌تواند تسهیلات زیادی را در این زمینه فراهم نماید.^{۱۹}

اگرچه در قیاس با هدف ثبات قیمت، معمولاً در قوانین کمتر به هدف ثبات مالی پرداخته شده، لیکن اموری همچون مدیریت نقدینگی سیستم مالی، عمل به عنوان وام‌دهنده نهایی، تأمین ثبات سیستم پرداخت، وضع مقررات احتیاطی برای نظام مالی کشور، از وظایف متعارف بانک مرکزی هستند که با ثبات مالی مرتبط هستند. با این حال با توجه به اهمیت ثبات مالی و نیز با در نظر داشتن این نکته که معمولاً در کشورها دستگاه یا نهاد دیگری وجود ندارد که مسؤولیت ثبات مالی را صراحتاً بر عهده داشته باشد و در میان نهادهای عمومی موجود در کشورها، مرتبط‌ترین نهاد، بانک مرکزی است عملاً بانک‌های مرکزی بدون تصریح قانون، مسؤول ثبات مالی هستند. با این حال باید به این نکته توجه داشت که تحقق ثبات مالی، نیازمند مشارکت طیف گسترده‌تری از دستگاه‌ها در قیاس با ثبات پولی است و لازم است برای تحقق آن، دولت و ناظران سایر بخش‌های مالی نیز مشارکت کنند.^{۲۰}

بانک مرکزی با هدایت مسؤولیت‌های عام خود در حوزه‌های مدیریت سیاست‌های پولی و ارزی، مدیریت نظارت بانکی و مدیریت پرداخت‌ها، نقش عمده‌ای را در برقراری این اصل بر عهده دارد.^{۲۱}

از آنجا که تنظیم سیاست‌های پولی، مالی و ارزی با هدف دستیابی به ثبات اقتصادی و مهار نوسانات در بند ۳ سیاست‌های کلی نظام در بخش تشویق سرمایه‌گذاری (مصوبه مورخ ۱۳۸۲/۹/۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام) قید شده است. همچنین بند ۹ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز، اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی را بیان

۱۹. محمدجعفر مجرد، «نقش بانک مرکزی در ایجاد ثبات اقتصادی با نگاهی به عملکرد سیاست‌های پولی و ارزی سال‌های اخیر در جمهوری اسلامی ایران» (مقاله ارائه‌شده در سیزدهمین کنفرانس سالانه سیاست‌های پولی و ارزی: نقش نهادهای مالی در توسعه اقتصادی: عملکرد و چشم‌انداز (تجربه ایران)، تهران (برج میلاد)، اردیبهشت ۱۳۸۲)، ۳۶.

۲۰. سهیل کی ارسلان، «بانک‌های مرکزی چه هدفی دارند؟»، فصلنامه تازه‌های اقتصاد ۱۴۱ (۱۳۹۳)، ۸۹.

۲۱. مجرد، پیشین، ۳۷.

کرده است. سیاست‌گذاران در مورد چگونگی افزایش ثبات نظام بانکی، گزینه‌هایی را بررسی کردند. در این میان بیمه مستقیم سپرده‌ها در مقایسه با سایر گزینه‌ها همچون حفاظت‌های تلویحی از مزایای بیشتری برخوردار است. نظام بیمه سپرده، تعهدات مقام پولی به سپرده‌گذاران را شفاف می‌نماید، حوزه تصمیم‌گیری‌ها را بنا به مصلحت محدود می‌کند، اعتماد عمومی را ارتقاء بخشیده، با مشارکت در تأمین هزینه‌ها به حل مشکلات بانک‌های ورشکسته کمک می‌کند و برای کشورهایی که فرایند سامان‌یافته‌ای برای برخورد با بانک ورشکسته دارند، سازوکاری به منظور تأمین هزینه ورشکستگی فراهم می‌نماید.^{۲۲} بر اساس بند «ط» ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم توسعه، وزارت امور اقتصاد و دارایی موظف به راه‌اندازی نظام بیمه سپرده تا پایان سال ۱۳۸۴ شده است. نظام بیمه سپرده به دنبال آن نیست که خود، به تنهایی درگیر ورشکستگی بانک‌ها یا بحران‌های سیستمی شود. در این موارد، تمامی عناصر نظام مالی باید به طور مؤثر با یکدیگر همکاری کنند. علاوه بر این، هزینه‌های رسیدگی و برطرف نمودن مشکلات ناشی از ورشکستگی ساختاری نباید منحصر بر عهده نظام بیمه سپرده باشد، بلکه باید از طریق ابزارهای دیگر همچون کمک دولت تأمین شود. این نظام با طراحی دقیق می‌تواند اعتماد عمومی به نظام مالی را تقویت نماید و در مواقع بحرانی از تسری مشکلات بانک‌ها به یکدیگر بکاهد.

از سوی دیگر، بانک مرکزی بنا به الزام قانون برنامه پنجم توسعه و نیز ضرورت ثبات بخشی در نظام بانکی کشور، تشکیل صندوق ضمانت سپرده‌ها را در دستور کار قرار داده است، ماده ۹۵ قانون برنامه پنجم توسعه، به منظور تضمین بازپرداخت وجوه متعلق به سپرده‌گذاران بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری در صورت ورشکستگی به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود حداکثر تا پایان سال اول برنامه، نسبت به ایجاد صندوق ضمانت سپرده‌ها اقدام نماید. این صندوق نهاد عمومی غیردولتی است که از محل حق عضویت‌های دریافتی از بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری اداره خواهد شد، و عضویت کلیه بانک‌ها و مؤسسات در این صندوق الزامی است. هریک از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری برای افزایش ثبات و پایداری فعالیت‌های خود باید همواره نسبت مناسبی را میان سرمایه و ریسک موجود در دارایی‌های خود برقرار نمایند. کارکرد اصلی این نسبت حمایت بانک در برابر زیان‌های غیرمنتظره و نیز حمایت از سپرده‌گذاران و اعتباردهندگان است. بدین لحاظ در

۲۲. حسین معصومی، محمد روشن‌دل، اصول اساسی اثربخشی نظام‌های بیمه سپرده (تهران: پژوهشکده پولی و

قانون پولی و بانکی کشور نیز بر این ضرورت تأکید گردیده و در ماده ۱۴ این قانون به نسبت سرمایه به انواع دارایی‌ها صریحاً اشاره کرده است. در این خصوص نیز آیین‌نامه کفایت سرمایه در تاریخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۵، به تصویب شورای پول و اعتبار رسید. به موجب ماده ۳ این آیین‌نامه حداقل نسبت کفایت سرمایه برای کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری اعم از دولتی و غیردولتی ۸ درصد تعیین شده است. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌تواند در مواردی که استانداردهای بین‌المللی و یا ضرورت حفظ سلامت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری اقتضاء نماید حدود بالاتری را برای تمام یا برخی از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تعیین نماید.

۴- استقلال

استقلال به معنای مستقل بودن نهادهای تنظیمی از شرایط و مداخلات سیاسی از یک سو و حفظ این نهادها در مقابل سلطه صنعت از سوی دیگر است. به طور معمول استقلال بانک مرکزی با توجه به چگونگی روابط بانک مرکزی با دولت اندازه‌گیری می‌شود. به عبارت دیگر، بانک وقتی مستقل به شمار می‌آید که بتواند وظایف خود را مستقل از هرگونه فشار سیاسی یا روابط ویژه دولت و بر اساس ضوابط اقتصادی و نه سیاسی انجام دهد.^{۲۳}

ساختار فعلی روابط دولت و بانک مرکزی ایران را می‌توان در عبارت سلطه مالی معرفی نمود. تأمین مالی بخش عمده‌ای از مخارج دولت از مسیر فروش درآمدهای ارزی حاصل از نفت به بانک مرکزی و استقراض از بانک مرکزی، موجبات سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی را فراهم کرده است. در این حوزه تأمین مالی کسری تراز یارانه‌های نقدی معضلی است که از سال ۱۳۴۱ بر ابعاد این مشکل افزوده است. علاوه بر سلطه مستقیم مالی، عملیات شبه‌مالی دولت از مسیر نظام بانکی مانند خطوط اعتباری مسکن مهر و تأمین مالی طرح بنگاه‌های زودبازده نیز از دیگر عوامل مهم سلطه دولت بر بانک مرکزی است.^{۲۴} در ماده ۱۲ قانون پولی و بانکی، بانک مرکزی بانکدار دولت معرفی شده است و انجام عملیاتی بانکی وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی بر عهده بانک مرکزی است. این موضوع نشانگر وابستگی مستقیم بانک مرکزی به دولت است.

۲۳. سعید کیانپور، «استقلال بانک مرکزی ایران و مقایسه آن با چند کشور»، مجله سیاسی - اقتصادی ۲۸۷

(۱۳۹۱)، ۲۸۴.

۲۴. همتی، «استقلال بانک مرکزی، گام نخست در پیشبرد اهداف سیاست‌گذاری پولی»، پیشین، ۷.

زمانی که بانک مرکزی از نفوذ و فشارهای سیاسی مصون باشد با اعمال سیاست‌های پولی مناسب، می‌تواند تورم را مهار کند، از کسری بودجه تأثیر نپذیرد، و نرخ بهره را به تعادل نزدیک‌تر کند. این فضا بانک مرکزی را نیز ملزم می‌کند تا به شکلی اثربخش برای دستیابی به اهداف اصلی تعریف‌شده‌اش همانند ثبات قیمت‌ها تلاش کند و منابع خود را برای اهداف کلان توسعه و رشد اقتصادی کشور و تحقق برنامه دولت‌ها، بنا به شرایط خاص، به بهترین وجه مدیریت کند.

گرچه استقلال کامل بانک مرکزی، قابل دفاع نمی‌باشد و تنها استقلال نسبی مطرح است. منظور از استقلال نسبی بانک مرکزی، فراهم شدن بسترهای قانونی و عملیاتی و دیگر زیرساخت‌های لازم برای تصمیم‌گیری استاندارد مقامات پولی برای پایدارسازی روند متغیرهای کلان اقتصادی است. حامیان استقلال بانک مرکزی بر این باورند که اگر بانک مرکزی بیش از حد در مقابل فشارها یا نیروهای سیاسی انعطاف از خود نشان دهد، ممکن است نوسانات و سیکل‌های تجاری را تشدید نماید، زیرا بسیاری از سیاستمداران تمایل دارند برای پیروزی در انتخابات آینده، اقتصاد کشور خود را رونق یا وضعیت ایده‌آل‌تری ایجاد کنند، حتی اگر به قیمت آسیب‌رسانی به سلامت بلندمدت اقتصاد کشورمان تمام شود.^{۲۵}

اما در کنار منافع و تبعات مثبتی که استقلال بانک‌های مرکزی به ارمغان خواهد آورد، یک نکته را نیز نباید از نظر دور داشت و آن هم این است که جایگاه مطلوب بانک مرکزی مستقل در صورتی پذیرفتنی است که در عین استقلال، در مواردی هم با دولت همراه و هماهنگ باشد و بدون لطمه به اهداف اصلی و سیستم مالی، از سیاست‌های اقتصادی کلان دولت پشتیبانی کند. برای تحقق این منظور، باید در چارچوب‌های قانونی، سازوکارهایی تدوین شود که بر مبنای آن، تضادهای بالقوه بانک با دولت مرتفع شود و حتی در صورتی که بانک مرکزی عملکردی شفاف داشته باشد، امکان رد نمودن نظر بانک مرکزی از سوی دولت و یا نزدیک کردن دو نظر به یکدیگر با کمک شورای پول و اعتبار محفوظ باشد.^{۲۶}

از نمودهای استقلال یا عدم استقلال بانک مرکزی چگونگی انتصاب بالاترین مقام تصمیم‌گیرنده بانک مرکزی، یعنی رئیس کل آن و دوره تصدی وی است. با وجود سابقه طولانی تأسیس بانک مرکزی در نظام حقوقی ایران، قوانین و مقررات حاکم بر نحوه انتخاب

۲۵. تیمور رحمانی، محمدامین صادق‌زاده، «تأثیر استقلال بانک مرکزی بر ثبات اقتصادی»، فصلنامه پول و اقتصاد ۶ (۱۳۸۹)، ۲۱۵.

۲۶. علی جهانی، «بانک مرکزی مستقل و پاسخگو»، بانک و اقتصاد ۱۰۹ (۱۳۸۹)، ۳۰.

رئیس کل بانک مرکزی در مقاطع زمانی متعدد، تغییر یافته است. با این حال فصل مشترک این مقررات، ابتکار عمل قوه مجریه در انتخاب و عزل رئیس کل بوده است.

به تصریح بند یک ماده ۱۹ قانون پولی و بانکی کشور، رئیس کل بالاترین مقام اداری و اجرایی بانک مرکزی محسوب می‌شود و عهده‌دار تمام امور بانک مرکزی است، به استثنای امور و وظایفی که بنابر صراحت قانون مذکور بر عهده دیگر ارکان این بانک قرار گرفته باشد. رئیس کل بانک مرکزی مقامی است که به همه کشور ارتباط دارد و متعلق به یک گروه سیاسی نیست. این مقام را در ادبیات بانکداری مرکزی بیشتر به مقام رئیس دیوان عالی کشور یا فرماندهی نیروهای مسلح تشبیه می‌کنند. نظر به موقعیت این مقام در نظام بانکداری و به صورت اعم توسعه و تحول نظام اقتصادی جامعه، به نیکی روشن‌کننده حساسیت نحوه انتخاب متصدی این جایگاه است. در مورد نحوه انتخاب رئیس کل در قانون برنامه پنجم توسعه، شاهد اختلاف نظرهای نهادهای مسؤؤل در نظام تقنینی کشور از دولت به عنوان تهیه‌کننده لایحه تا مجلس به عنوان نهاد تصویب‌کننده و شورای نگهبان به عنوان نهاد ناظر بر مصوبات مجلس و در نهایت مجمع تشخیص مصلحت نظام بوده‌ایم. به صورتی که هر یک با مستندات و استدلال‌های گوناگون، شیوه‌های متفاوت از دیگر نهادها در مورد نحوه انتخاب رئیس کل ارائه کرده‌اند. نظر به حل نشدن این مسئله از طرق عادی، رهبری در راستای بند ۸ اصل ۱۱۱ قانون اساسی موضوع را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع داد. در قانون برنامه پنجم توسعه، آنچه در مورد رئیس کل به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید و در قالب قانون وارد نظام حقوقی کشور شد، تبصره ۲ از ماده ۸۸ این قانون است که صرفاً به بیان ویژگی‌ها و خصوصیات لازم برای رئیس کل پرداخته است. بدین ترتیب که فرد منصوب به این مقام باید از میان متخصصان مجرب پولی و بانکی و اقتصادی با حداقل ده سال تجربه کاری و تحصیلات حداقل کارشناسی‌ارشد در رشته‌های مرتبط و دارای حسن شهرت انتخاب شود. از این رو بر اساس این قانون مرجع صالح برای پیشنهاد رئیس کل، آزادی عمل تام ندارد و باید در چارچوب ضوابط قانون برنامه پنجم، فردی با ویژگی‌های یادشده را برای تصدی این مقام پیشنهاد کند؛ گرچه رهبر معظم انقلاب، تبصره یک ماده ۸۰ و موضوعات مرتبط با نحوه استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را به عنوان معضل مطرح و به مجمع تشخیص مصلحت واگذار کردند؛ این موضوع تا آنجا ادامه یافت که در تاریخ ۱۳۹۳/۰۸/۱۰ جزئیات طرح «نحوه اداره بانک مرکزی» با تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام نهایی شد.

به موجب این مصوبه، رئیس کل بانک مرکزی بنا به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و پس از تصویب هیئت دولت، با تأیید و حکم رئیس‌جمهور منصوب شود. شاید یکی از دلایلی که مجمع تشخیص مصلحت نظام این مصوبه را تصویب کرده این است که قصد داشته پاسخگویی وزیر اقتصاد را درباره حوزه‌های پولی در مجلس افزایش دهد. این مصوبه نه تنها استقلال را به بانک مرکزی برنگردانده بلکه این بانک را کاملاً به دولت وابسته کرده است.

مصوبه اخیر، تنها مصوبه‌ای است که در خصوص چهار موضوع (یعنی مقام منصوب‌کننده، شرایط رئیس کل، دوره خدمت وی و نحوه استعفاء و عزل وی) تعیین تکلیف کرده است. از این جهت، مصوبه مذکور منجر به شفافیت بیشتر در روند انتصاب، عزل و استعفای رئیس کل شده است و گامی به جلو به شمار می‌رود. به طور خلاصه می‌توان گفت شفافیت بیشتر اما استقلال کمتر، نتیجه‌ای است که از اجرایی شدن این مصوبه حاصل خواهد شد. در مورد استقلال یک مقام آنچه باید بیش از نحوه انتصاب وی مورد توجه قرار گیرد، نحوه عزل اوست. ممکن است یک مقام توسط مقامی دیگر نصب شود، اما اگر عزل او از اختیار مقام نصب‌کننده خارج باشد، می‌توان تا حد زیادی به استقلال او امید داشت. در کشورهایی که بانک مرکزی آنها از درجه بالایی از استقلال بهره‌مند باشند، معمولاً برای اقتدار دولت‌ها در جهت عزل رؤسای بانک مرکزی محدودیت بیشتری وجود دارد. بر اساس مصوبه اخیر مجمع، عزل رئیس کل بانک مرکزی به پیشنهاد رئیس‌جمهور و پس از بحث و بررسی و در صورت تمایل دفاع رئیس کل از خود در هیئت دولت و با رأی دو سوم اعضای هیئت دولت تصویب و با حکم رئیس‌جمهور انجام خواهد شد. رئیس کل مکلف است که دلیل عزل را به هیئت وزیران اعلام کند و رئیس کل بانک مرکزی نیز حق خواهد داشت که از عملکرد خود در هیئت دولت دفاع کند. اگرچه بعید است که اعضای کابینه در مقابل رئیس‌جمهور و به نفع رئیس کل رأی بدهند و پیشنهاد عزل را رد کنند؛ اما بر اساس هزینه‌های عمومی و سیاسی چنین اقدامی می‌تواند منتهی به این شود که رئیس‌جمهور به سادگی اقدام به چنین کاری نکند. بعد دیگر این مصوبه مجمع، ترتیبات ماهوی عزل رئیس کل است. از دو بندی که به عنوان ترتیبات عزل رئیس کل مورد تصویب قرار گرفته‌اند، اولی به از دست دادن شرایط شخصی برای احراز سمت و دومی به ناتوانی در اجرای وظایف قانونی مربوط می‌شود. نگاهی به استانداردهای بین‌المللی و قوانین و مقررات سایر کشورها نشان می‌دهد که اگرچه مورد

نخست در قوانین سایر کشورها نیز سابقه دارد و مورد قبول است، اما عزل رئیس کل به دلایل سیاسی، در استانداردهای بین‌المللی و قوانین اکثر کشورها منع شده است. یکی دیگر از عوامل تأثیرگذار، ارزیابی استقلال در تصمیم‌گیری بانک مرکزی می‌باشد. بانک مرکزی مستقل باید بتواند آزادانه ابزارهای سیاستی خود را به منظور دستیابی به اهدافش تعیین نماید. از دیدگاه عملی تحقق این استقلال، مستلزم آن است که بانک مرکزی از استقلال کامل در تعیین سطح نرخ بهره در بازار پولی کشور برخوردار باشد. بنابراین هرگونه مانع در جهت مقابله با توانایی بانک مرکزی در زمینه تأثیرگذاری بر نرخ بهره می‌تواند به عنوان عاملی بازدارنده در جهت تحقق استقلال تصمیم‌گیری بانک مرکزی محسوب شود.^{۳۷}

در ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور به بانک مرکزی اجازه داده شده است به منظور حسن اجرای نظام پولی کشور در امور پولی و بانکی دخالت کند و تعیین میزان حداقل و حداکثر بهره و کارمزد دریافتی بانک‌ها را از جمله اختیارات بانک مرکزی در همین راستا برشمرده است، اما در عمل دولت استقلال بانک مرکزی را چندان به رسمیت نمی‌شناسد. به این معنی که مستقیماً در تعیین نرخ بهره، رابطه بانک مرکزی و بانک‌ها و حجم تسهیلات و چگونگی توزیع آن در بخش‌های مختلف اقتصادی دخالت می‌کند. به طور قطع اگر کارشناسان بانک مرکزی امکان تصمیم‌گیری مستقل داشتند، می‌دانستند که برای مهار تورم می‌بایست از حجم نقدینگی کاست، گردش پول را کند ساخت و از سوی دیگر نرخ بهره را طوری تنظیم کرد که بیشتر از نرخ تورم باشد تا مردم از مصرف بکاهند و به پس‌انداز روی آورند. در حالی که نرخ بهره، در تمامی این سال‌ها پایین‌تر از نرخ تورم سالیانه بوده است و در نتیجه صاحبان پول، ترجیح داده‌اند که به جای پس‌انداز، به مصرف روی آورند. در بسیاری از قوانین پنج‌ساله توسعه و قوانین بودجه سالانه که لایحه آن توسط دولت تنظیم و به مجلس ارائه می‌شود، بخش اصلی چگونگی حجم تسهیلات و توزیع آن در بخش‌های مختلف اقتصادی به بانک مرکزی تحمیل می‌شود. به لحاظ صرف قانونی اختیارات وسیعی طی ۱۵ بند در ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی به بانک مرکزی اعطاء شده است که اگر عملاً بانک از چنین استقلالی بهره‌مند می‌بود، به لحاظ استقلال تصمیم‌گیری در وضعیت بسیار مطلوبی قرار می‌گرفت. اگرچه تقویت استقلال بانک مرکزی از منظر حقوقی، ضامن رفع سلطه مالی نیست، اما قطعاً یک گام ضروری و مهم در این راستاست. بر این اساس تغییر قوانین پولی و

۳۷. لورنزور اسمایی، ترجمه سید محمد ستوده، «بررسی مفهوم استقلال بانک مرکزی»، نشریه پیام بانک ۵۳

بانکی کشور در راستای تقویت استقلال بانک مرکزی یکی از مهمترین اصلاحات ساختاری در سیاستگذاری بانک مرکزی است که باید در دستور کار قرار گیرد. تصویب پیش‌نویس لوایح قانون بانک مرکزی و قانون بانکداری که در سال ۱۳۹۱ توسط بانک مرکزی تهیه و به دولت ارائه شده است، توسط هیئت وزیران، گام مثبتی در این راستا تلقی می‌شود.

۵- کارایی و بهره‌وری

کارایی عبارتست از نسبت ستاده به داده و یا به بیان دیگر نسبت تولید کالا یا خدمات نهایی به منابع به کار رفته در آن، لذا این اصل، یک مفهوم کمی است و اصولاً به میزان رضایت مشتری یا میزان دستیابی به اهداف مورد نظر اشاره دارد.^{۲۸} بهره‌وری نیز تلفیقی است از کارایی و اثربخشی که بر موارد کمی و کیفی به صورت توأمان تأکید دارد.

به خاطر نقش اساسی نظام بانکی کشورها، از دیدگاه کلان کارایی صنعت بانکداری همواره مورد توجه دولتمردان کشورها می‌باشد. در بررسی عوامل مؤثر بر کارایی تعداد شعب، نوع مالکیت، نسبت سپرده‌های دیداری به کل سپرده‌ها و نسبت سرمایه به کل دارایی‌ها از نظر آماری تأثیر معناداری بر کارایی داشته‌اند.^{۲۹} همچنین، نوآوری‌های جدید مانند پول الکترونیکی، پایانه‌های انتقال، دریافت و پرداخت اتوماتیک، بانکداری مجازی و بانکداری اینترنتی لحظه‌ای، تحول عظیمی را در این بخش ایجاد کرده‌اند و باعث ارتقای کارایی، بهره‌وری، سرعت در برقراری ارتباطات و کاهش هزینه‌های عملیاتی برای بانک‌ها شده‌اند. یکی دیگر از عوامل مؤثر، ساختار سازمانی بانک‌ها می‌باشد. شواهد تجربی گواهی می‌دهند که مالکیت دولتی بانک‌ها نسبت به مالکیت خصوصی بانک‌ها از کارایی پایین‌تری برخوردار بوده و مالکیت بزرگ دولت بر سیستم بانکی در هر کشوری تاوان سنگینی برای آن کشور دربر داشته است. اجازه دادن به بخش خصوصی جهت انجام سرمایه‌گذاری در بخش‌هایی که تاکنون در انحصار دولت بوده است علاوه بر آنکه به جای جابجایی در مالکیت سرمایه، به ایجاد سرمایه‌گذاری جدید می‌انجامد و به عبارتی حجم اقتصاد ملی را افزایش می‌دهد، باعث کارایی و افزایش بهره‌وری نیز می‌گردد.

۲۸. زمانعلی فاتحی، «جهاد اقتصادی و افزایش بهره‌وری» (بانک سپه، اداره تحقیقات و کنترل ریسک، ۱۳۹۰)،

۴.

۲۹. حسن‌زاده، اسدی‌پور، پیشین، ۹۲.

در کشور ما فعالیت‌های مختلفی به منظور شناساندن مفهوم بهره‌وری در سطوح مختلف از طریق فعالیت‌های ترویجی و تبلیغی صورت گرفته است. همچنین به منظور ایجاد زمینه‌های قانونی جهت گسترش مفهوم بهره‌وری و پیشبرد فعالیت‌های مرتبط با آن، در قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور به این موضوع پرداخته شده و به طور مشخص تبصره ۳۵ این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن، سازمان‌ها را ملزم به توجه بیشتر به ارتقای بهره‌وری نموده است. در این راستا حرکت وسیعی در سطح سازمان‌ها شروع شده و اکثر وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌ها نسبت به سازماندهی تشکیلاتی همچون کمیته‌های بهره‌وری اقدام نموده‌اند.^{۳۰} قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، به اهداف بانک مرکزی نگاه دقیق‌تری دارد. بنابر قسمت یکم ماده ۹۲ برنامه مذکور، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است جهت افزایش شرایط رقابتی بانک‌ها و گسترش بازارهای مالی و تشویق پس‌انداز داخلی، زمینه فعالیت مجاز انواع مؤسسات، سازمان‌ها و واحدهای اعتباری بانکی را فراهم و نظارت لازم بر آنها را اعمال نماید. در شرایط فعلی و با توجه به گسترش شعب بانک‌ها در سراسر کشور و تأسیس مؤسسات مالی و اعتباری جدید، بانک‌های خصوصی و ورود بانک‌های خارجی از طریق مناطق آزاد تجاری و در نهایت خصوصی‌سازی بانک‌ها در ایران می‌تواند عاملی تأثیرگذار برای ارتقای این اصل باشد. همچنین پیش‌نویس طرحی که به منظور افزایش کارایی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی تدوین شده، به شرح زیر است:^{۳۱}

ماده واحده - دولت موظف است ظرف مدت ۶ ماه از تاریخ تصویب این قانون لایحه اصلاح در مجموعه قوانین پولی و بانکی کشور را با عنایت به مفاد قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی و تبصره‌های ذیل این ماده واحده به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

تبصره یک، کمیته‌ای مرکب از وزارت اقتصادی و دارایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و بانک مرکزی به منظور شناسایی بدهی‌های دولت به بانک مرکزی و سایر بانک‌ها و تعیین نوع بدهی‌ها و بررسی بدهی‌های معوقه تشکیل می‌گردد تا با اعلام آن به دولت میزان دیون

۳۰. فاتحی، پیشین، ۲.

۳۱. فاطمه میرجلیلی، سید ابراهیم بیضایی، «درباره پیش‌نویس طرح افزایش کارایی بانک مرکزی»، مرکز

پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ۷۳۰۷ (۱۳۸۳)، ۹.

دولت تعیین تکلیف گردد. لذا هر نوع استقراض جدید پس از روشن شدن دیون و تکالیف فوق بر اساس شرایط و نرخ‌های تعیین شده از سوی شورای پول و اعتبار خواهد بود. تبصره دو، دولت باید همه‌ساله کسری ریالی و کوتاه‌مدت بودجه خود را در چارچوب قوانین و مقررات پولی و بانکی کشور و بدون ایجاد تراحم در وظایف و مسؤولیت‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی پیش‌بینی و تأمین نماید.

مطابق سند برنامه پنجم و سند چشم‌انداز، رشد بهره‌وری در کشور باید تا دو و نیم برابر افزایش یابد که در این میان بانکداری الکترونیکی می‌تواند نقشی کلیدی در استفاده بهتر از عامل سرمایه و جلوگیری از هدر رفتن منابع کشور داشته باشد. برای مثال ظهور دستگاه‌های خودپرداز حجم مراجعه به صندوق‌های بانک را کاهش می‌دهد و در نتیجه نیاز کمتری به نیروی انسانی در بانک‌ها می‌گردد که بر بهره‌وری نیروی انسانی شاغل اثر مثبتی می‌گذارد.

۶- حاکمیت قانون

برداشت‌های حاکمیت قانون را می‌توان در قالب دو طیف عمده مورد بررسی قرار داد. طیف اول برداشت‌های شکلی و طیف دیگر برداشت‌های ماهوی. در برداشت شکلی از حاکمیت قانون، تبعیت از قانون موضوعه یا تضمین و اعمال اصل قانونیت مهمترین اصل محسوب می‌شود، اما در برداشت ماهوی از حاکمیت قانون توجه به دیگر اصول و معیارهای فراحقوقی و اخلاقی از جمله، اصول حقوق طبیعی و عدالت واجد اهمیت بوده و جز لاینفک تئوری حاکمیت قانون شمرده می‌شود.^{۳۲}

الگوی تمام‌عیار حاکمیت قانون را می‌توان تلفیقی از دیدگاه‌های شکلی و ماهوی دانست. طبق این الگو قانون و قانونمداری باید به عنوان فنون سازماندهی عقلانی قدرت و تنظیم روابط آن با شهروندان به کار رود. در نتیجه قدرت زمامداران، پذیرش عنصر سلسله‌مراتب هنجارها و در نهایت برقراری سازوکارهای نظارت همه‌جانبه بر اعمال دولت ضرورتی انکارناپذیر تلقی می‌شود.^{۳۳} با توجه به نقش مهم بانک‌ها در پیشبرد اهداف اقتصادی، یکی از پیش‌نیازهای اساسی جهت ارتباط مؤثر بین بخش پولی و بخش اقتصادی تدوین قوانین، مقررات و استانداردهای معین در مورد وظایف و مسؤولیت‌های شبکه بانکی می‌باشد. به موجب این اصل تعیین حدود اختیارات، وظایف و مسؤولیت‌های بانک مرکزی به موجب

32. M Neumann, *The Rule of Law: Politicizing Ethics* (Buligton: Ashgat, 2002), 1.

۳۳. علی‌اکبر گرجی ازندریانی، *در تکاپوی حقوق اساسی* (تهران: جنگل، جاودانه، ۱۳۸۸)، ۲۷۳.

قانون به عمل می‌آید و دولت نمی‌تواند چیزی غیر از آنچه که در قانون پیش‌بینی شده را به بانک مرکزی تحمیل کند. بانکداری از جمله فعالیت‌هایی است که با حجم بسیار گسترده‌ای از مقررات روبه‌روست. مهمترین منبع حقوق بانکی، قانون اساسی می‌باشد. بیشترین اصول مرتبط با بانکداری در فصل چهارم قانون اساسی تحت عنوان اقتصاد و امور مالی آمده است. پس از قانون اساسی، قوانین عادی در حوزه بانکداری قابل تأمل است. قبل از انقلاب اسلامی و از زمان تأسیس اولین بانک در سال ۱۲۶۷ تا سال ۱۳۳۴، که اولین قانون جامع بانکداری در ایران تهیه شد، تمامی قوانین وضع شده به صورت ماده واحده بود. این موضوع باعث شد تا کشور برای تهیه نظام بانکی هیچ اقدامی انجام ندهد.

نخستین قانون با عنوان قانون بانکداری در سال ۱۳۳۴ ضوابط و مقررات مشخصی را برای تشکیل بانک و عملیات بانکی تدوین نمود. این قانون شامل پنج قسمت بود که به ترتیب به تأسیس بانک، سرمایه و اندوخته بانک‌های داخلی و خارجی، حدود عملیات بانک‌ها با اشاره به عملیات ممنوع و ذخایر قانونی، هیئت نظارت بر بانک‌ها، مقررات ناظر بر تطبیق وضع بانک‌های موجود با قانون بانکداری و مقررات مربوط به انحلال بانک‌ها اختصاص یافته بود. بر اساس این قانون، بانک‌ها می‌بایست طبق مقررات عمومی تشکیل شرکت‌ها و قانون تجارت تأسیس شوند.^{۳۴}

در سال ۱۳۳۹، دومین قانون جامع بانکداری تهیه و به موجب آن بانک مرکزی تأسیس گردید. سومین قانون پولی و بانکی نیز در ۸ شهریور ۱۳۵۱ تهیه شد و به تصویب رسید و هم‌اکنون یکی از قوانین مادر در حوزه بانکی کشور است. یکی از مهمترین مواد این قانون ماده ۱۰ می‌باشد، که به اهداف بانک مرکزی پرداخته و از مهمترین آنها کمک به رشد اقتصادی کشور می‌باشد، بند ج ماده ۱۰ قانون مذکور مقرر داشته، در مواردی که در قانون پولی و بانکی مقرراتی پیش‌بینی نشده بانک مرکزی تابع قوانین و مقررات مربوط به شرکت‌های سهامی است و از آنجا که مقررات مربوط به شرکت‌های سهامی در قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱/۰۲/۱۳ کمیسیون قوانین عدلیه مجلس شورای ملی و اصلاحات آن در ۱۳۴۷/۱۲/۲۴ آمده است، لذا این قانون را نیز باید در زمره منابع حقوقی حاکم بر بانک مرکزی قرار داد. قانون پولی و بانکی و مهمتر از آن قانون نظام مالی، می‌بایست یک قانون جامع و منسجم بوده و تمام اجزای آن نسبت به هم هماهنگ و از روح واحدی برخوردار

۳۴. هادی حاج‌زاده، «الزامات حقوقی بانکداری خصوصی و بررسی آنها در نظام حقوقی ایران»، دوفصلنامه

دانش‌نامه حقوق اقتصادی ۱ (۱۳۹۱)، ۷۳.

باشند و با یک فلسفه و هدف بانکی و مالی تهیه شده باشند. اگرچه در کشور قوانین پولی و بانکی مصوب وجود دارد، ولی با توجه به تغییرات صورت‌گرفته در بازارهای مالی، تنوع خدمات، حضور بخش غیردولتی و پدید آمدن ادغام‌های مالی در بازار به نظر می‌رسد که در زمینه‌های ذکرشده خلأ قانونی وجود دارد.

بعد از آن بانک‌ها در تاریخ ۱۳۵۸/۰۳/۱۷ در شورای انقلاب ملی شده و پس از تصویب لایحه قانونی اداری امور بانک‌ها، طرح ادغام بانک‌ها به تصویب رسید. یکی از مهمترین مفاد این قانون ماده ۲ می‌باشد که به ارکان بانک از جمله مجمع عمومی، شورای عالی، هیئت‌مدیره، مدیرعامل و بازرسان قانونی اشاره می‌کند. در لایحه قانونی مزبور پیش‌بینی شده بود که مجمع عمومی بانک‌ها می‌تواند نسبت به گروه‌بندی و ادغام بانک‌ها اعم از بانک‌های تخصصی و تجاری اقدام کند. با توجه به این قانون، می‌توان ملاحظه نمود که بانک‌های دولتی موجود به رغم شخصیت حقوقی مستقل به صورت متمرکز اداره می‌شوند. مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره بانک‌ها از درون و بدنه بانک انتخاب نمی‌شدند، بلکه منتخب دولت بودند، در این ساختار متمرکز، امکان استقرار سیستم کنترل‌های داخلی، مسؤولیت‌پذیری و پاسخگویی دشوار و گاه حتی غیرممکن است. عدم امکان نظارت بانک مرکزی تالی فاسد چنین ساختاری است، زیرا قوانین حاکم بر اداره بانک‌های دولتی به نحوی است که بانک مرکزی دارای اختیارات محدودی است و با استانداردهای نظارتی پذیرفته‌شده فاصله دارد.

در سال ۱۳۶۲ نیز قانون عملیات بانکی بدون ربا به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون، مقررات مربوط به عملیات تجهیز، تخصیص منابع و مصارف بانک‌ها را تعیین کرده است. به موجب این قانون، بانک‌ها می‌توانند در قالب سپرده‌های قرض‌الحسنه و سرمایه‌گذاری منابع مورد نیاز خود را از طریق مردم تأمین کنند و اعطای تسهیلات در سه رابطه عقود مشارکتی، مبادله‌ای و داین و مدیون امکان‌پذیر است. بیش از ۳۲ سال از تصویب قانون بانکداری بدون ربا در ایران می‌گذرد اما با وجود پیش‌بینی بازنگری این قانون، در مدت یادشده یک ماده در سال ۱۳۶۵ تاکنون تغییر و بازنگری در آن صورت نگرفته است و در سال ۱۳۷۶ قانون الحاق دو تبصره به ماده ۱۵ اصلاحی قانون عملیات بانکی بدون ربا نیز به تصویب رسید.

نگاهی اجمالی به ۲۷ ماده و چهار تبصره قانون بانکداری بدون ربا نشان می‌دهد که قانون‌گذاران در هنگام تصویب این قانون، تصویری از حضور بانک‌های خصوصی در اقتصاد

کشور نداشته‌اند و قانونی برای مجموعه‌ای از بانک‌های دولتی به تصویب رسانده‌اند که بیشتر به صندوقی برای دولت شبیه بوده‌اند تا واسطه وجوه در یک اقتصاد رقابتی متکی بر بخش خصوصی. مواد ۸، ۹، ۱۰ و ۱۹ این قانون مبین این ادعاست. این قانون در زمان تصویب خود جزو جامع‌ترین قانون‌های بانکی بدون ربا شمرده می‌شد و تا به امروز نیز توانسته است خلأ حاصل از حذف ربا از نظام بانکی را پر کند، اما مانند همه قانون‌ها نیازمند اصلاح و تکمیل پیاپی است.

در بررسی متن قانون عملیات بانکی بدون ربا، مشاهده می‌شود که دو فصل جداگانه به بانک مرکزی اختصاص داده شده است که این موضوع به جامعیت آن قانون لطمه می‌زند. فصل اول تحت عنوان اهداف و وظایف نظام بانکی در جمهوری اسلامی می‌باشد که عمدتاً به بانک مرکزی مربوط می‌شود و فصل چهارم تحت عنوان بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سیاست پولی است که از نظر اصولی احکام مربوط به بانک مرکزی می‌بایستی ذیل عنوان مذکور درج شده باشد. با تغییر وضعیت اقتصادی کشور به ویژه تفسیر جدید اصل ۴۴ قانون اساسی لازم است، در بازنگری قانون عملیات بانکی بدون ربا، دیدگاه سابق درباره صنعت بانکداری اصلاح شده، زمینه برای فعالیت همه مؤسسه‌های اعتباری بانکی و غیربانکی دولتی و خصوصی فراهم شود. برای اصلاح قانون بانکداری بدون ربا کارگروهی در مجلس شورای اسلامی تشکیل شده است. همچنین تاکنون سه طرح از سوی مرکز تحقیقات اسلامی، شورای هماهنگی بانک‌ها و بانک مرکزی برای اصلاح قانون ارائه شده است. از جمله اصلاحات انجام‌شده در تغییر نوع سپرده‌ها، رابطه بانک و مشتری، طراحی ابزارهای جدید پولی، حذف فروش اقساطی، تأکید بر اعتبارسنجی مشتریان و اصلاح جریمه دیرکرد می‌باشد.

البته برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که به صورت پنج‌ساله توسط دولت تدوین و به تصویب مجلس می‌رسد، در قالب قوانین الزاماتی را برای بانک‌ها، ایجاد می‌کند. در سال ۱۳۷۹ به موجب قانون برنامه سوم توسعه، اجازه تأسیس بانک‌های خصوصی به تصویب رسید. به موجب ماده واحده قانون اجازه تأسیس بانک توسط بخش غیردولتی، به منظور افزایش شرایط رقابتی در بازارهای مالی، تشویق پس‌انداز و سرمایه‌گذاری، ایجاد زمینه رشد و توسعه اقتصادی کشور و جلوگیری از ضرر و زیان جامعه با توجه به ذیل اصل چهل و چهارم قانون اساسی و در چارچوب ضوابط، قلمرو و شرایط ایجاد بانک‌های غیردولتی تعیین شده است.

۷- مشاوره

دولت در انجام امور خود نیاز به مشاوره دارد، مهم است که مشاوره عمومی صرفاً محدود به سلیقه‌ها، تمایلات و تغییر عملکردهای مدیریت عمومی نباشد، بلکه باید همه گروه‌های علاقمند و وابسته به مقررات پیشنهادی را دربر گیرد و از نظرات گروه‌های ذی‌نفع به طور شفاف استفاده شود.^{۳۵} مشاوره با کارشناسان اهمیت بیشتری دارد، حتی اگر این کار باعث افزایش هزینه شود. مشورت با اشخاص ذی‌نفع، بازار و جامعه مدنی به افزایش و تعمیق مشروعیت دولت کمک می‌کند و علاوه بر آن، احساس انصاف و عدالت را در میان شهروندان گسترش می‌دهد؛ مشورت باید تا حد امکان در مراحل اولیه بررسی پیش‌نویس‌ها انجام گیرد تا تأثیر بیشتری بر تدوین دقیق‌تر مصوبه داشته باشد. این اصل می‌تواند سبب کاهش هزینه‌های اجرایی و اداری و تسهیل ارزیابی‌های آتی شود. همچنین به درک بهتر پیشنهادی‌های سیاستی توسط گروه‌های ذی‌نفع کمک کند و از اعتراض و یا عدم پایداری آنها به مقررات ضعیف بکاهد. با توجه به تفاوت حداقل استاندارد مشاوره در کشورها، طول مدت آن نیز متغیر است، از یک تا دو هفته (در لهستان) تا سه ماه (در بریتانیا)، تصمیم‌گیری می‌شود. تعهد به ارائه اطلاعات و مشاوره مالی به عنوان یکی از تعهدات ناشی از مشتری‌مداری محسوب می‌شود. در اکثر کشورها، به دلیل خصوصی و انتفاعی بودن فعالیت بانک‌ها و دخالت حداقلی دولت در بانکداری، ابعاد مختلف این تعهد در رویه قضایی یا قوانین و مقررات تشریح شده و ضمانت اجرای تخلف از آن مشخص شده است.^{۳۶} یکی از مسائل مهمی که در رابطه با تصمیمات بانک مرکزی باید مورد توجه قرار گیرد این است که آیا تصمیم‌گیری‌ها باید صرفاً توسط مقامات و کارشناسان بانک مرکزی انجام شود یا مقامات می‌توانند با افراد خارج از بانک نیز مشورت کنند. به طور کلی می‌توان مزایایی را در نظر گرفت. نخست اینکه اگر تصمیم‌گیری‌ها با حضور کارشناسان و یا افرادی خارج از بانک مرکزی انجام شود، این فرصت به وجود می‌آید که دیدگاه‌ها و نظرات متنوع‌تری پیش از تصمیم‌گیری بیان شود و بانک مرکزی، نقطه‌نظرات بازار و سایر بخش‌ها را نسبت به تصمیمات خود پیش از اتخاذ آنها مدنظر قرار خواهد داد. دوم اینکه تصمیماتی که با مشورت بخش‌های مختلف و نه صرفاً توسط مقامات بانک مرکزی اتخاذ شده باشند، به احتمال زیاد در نظر مردم و فعالان اقتصادی، از مشروعیت بیشتری برخوردار خواهند بود تا تصمیماتی که

35. European Commission, "Impact Assessment Guidelines", 2004: 15.

۳۶. مصطفی‌السان، حقوق بانکی (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۱)، چاپ دوم، ۱۹۹.

صرفاً توسط مقامات بانک مرکزی اتخاذ شده باشند. برای این منظور بانک مرکزی می‌تواند بخشنامه‌های خود را قبل از ابلاغ روی سایت خود قرار دهد و از فعالان بازار در مورد آنها نظرخواهی کند و پس از نظرخواهی با توجه به اصلاحات احتمالی، بخشنامه را رسماً ابلاغ کند.

در قانون پولی و بانکی تصمیم‌گیری در خصوص موضوعات سیاست‌گذاری به عهده شورای پول و اعتبار می‌باشد. در قانون برنامه پنجم توسعه مقرر شده است که شورای پول و اعتبار مرکب از ۱۱ عضو است که از میان آنها فقط رئیس کل بانک مرکزی از داخل بانک مرکزی است. در این میان پنج نفر از اعضاء از دولت هستند. دو نفر به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید رئیس‌جمهور انتخاب می‌شوند که طبیعتاً آنها نیز به دلیل تأیید دولت، رویکرد دولتی خواهند داشت. دو نفر از بخش خصوصی در این شورا حضور دارند و یک نفر هم نماینده دادستان است. البته دو نماینده مجلس نیز بدون حق رأی و به عنوان ناظر در این شورا حضور دارند. به طور کلی می‌توان گفت زمینه برای مشورت با کارشناسان و افرادی خارج از بانک پیش‌بینی نشده است.

از سوی دیگر، قانون پولی و بانکی، تصمیم‌گیری در خصوص موضوعات کلان مدیریتی بانک‌ها را بر عهده هیئت عامل گذاشته است. مواد ۱۹ و ۲۰ قانون پولی و بانکی ترکیب اعضای هیئت عامل را مشخص کرده‌اند. با توجه به اینکه در قانون مذکور امر مشخصی در حیطه وظایف هیئت عامل بانک مرکزی قرار نگرفته است، می‌توان نتیجه گرفت که عملاً هیئت عامل بانک مرکزی، نقش مشاوره و مساعدت به رئیس کل بانک مرکزی را دارد و تصمیم‌گیری در خصوص امور مدیریتی بر عهده رئیس کل بانک مرکزی گذاشته شده است با این وصف که رئیس کل از یک بازوی اجرایی و مشورتی به نام هیئت عامل برخوردار است.

بر اساس ماده ۷۵ قانون برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، به منظور تبادل نظر دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی این بخش‌ها، بررسی و رفع موانع کسب و کار و اتخاذ تصمیم مؤثر برای اقدامات لازم در چهارچوب قوانین و مقررات موجود و ارائه پیشنهادها و راهکارهای اجرایی مناسب به مراجع ذی‌ربط، شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی تشکیل می‌شود. که از جمله اعضای وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. در چند سال اخیر نیز بانک مرکزی اقدام به تأسیس شورای فقهی نموده که ثمرات مثبتی برای بازار پول و سرمایه کشور به

همراه داشته است. این شورا تنها جنبه مشورتی دارد. چنین نهادی با نظارت بر انطباق قوانین و عملکرد بانک‌ها با موازین اسلامی، فضای اعتماد به نفس را برای کارگزاران و فضای اطمینان را برای مشتریان بانک فراهم ساخته، و ریسک را کاهش می‌دهد.

۸- تناسب

تناسب به این مفهوم است که دولت در صورتی که به این نتیجه رسیده است که باید در حق موصوف مداخله کند، مکلف است شیوه‌ای را برگزیند که متضمن حداقل مداخله متناسب با هدف عمومی مورد نظر باشد.^{۳۷} شاکله اصلی در بیان مفهوم اصل تناسب وجود رابطه معقول میان تصمیم اتخاذی و اهدافی است که مقام عمومی بر اساس آن تصمیم‌گیری می‌کند. ارزیابی آثار مقررات‌گذاری ایزاری کارآمد برای تحلیل اصل تناسب و مقررات‌گذاری بهتر است. ابداع و کاربرد عمومی این روش ارزیابی در پی گسترش گرایش به بهبود و اصلاح نظام مقررات‌گذاری پس از ناکارایی‌های مداخله دولتی در امور عمومی در برخی از کشورهای جهان صورت گرفته است و امروزه کاربرست این شیوه ارزیابی در نظام حقوقی و نهادینه‌سازی آن، در سرلوحه برنامه‌های تقنینی بسیاری از کشورهای جهان قرار دارد.^{۳۸} مسئله ارزیابی آثار مقررات‌گذاری و اهمیت و نحوه ساماندهی آن در نظام حقوقی ایران از حساسیت بالایی برخوردار است. چرا که یکی از مهمترین چالش‌های حقوقی و اجتماعی کشورمان، را مجموعه عظیمی از قوانین و مقررات تشکیل می‌دهد، که در پی خود مشکلاتی متعددی مانند تورم، پراکندگی، ابهام در مقررات، تعدد و موازی‌کاری مراجع تقنینی و اجرایی، مقررات متروک، تمایل شدید نهادهای حکومتی به مقررات‌گذاری و تنظیم همه مسائل از طریق وضع مصوبات الزام‌آور را به همراه دارد. با توجه به اینکه اصلاح نظام اداری و کاهش هزینه‌های سنگین اقتصادی و اجتماعی آن یکی از محورهای اصلی قانون اساسی ایران (بند ۱۰ اصل ۳)، سیاست‌های کلی نظام اداری مصوب ۱۳۸۹/۲/۱ (بندهای ۱۰ تا ۱۳) و برنامه‌های اصلی دولت است، یکی از لوازم این امر مهم، اصلاح نظام مقررات‌گذاری و انجام ارزیابی‌های دقیق از آثار مقررات محسوب می‌شود.^{۳۹}

۳۷. مهدی هداوند، حقوق اداری تطبیقی (تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی، ۱۳۸۹)، جلد دوم، ۵۷۱.

۳۸. مسعودی فریادی، سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام حقوقی ایران (تهران: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، ۱۳۸۹)، ۱۱.

۳۹. همان، ۱۳.

پراکندگی قوانین و مقررات مربوط به نظام بانکی و نبود یک مجموعه قوانین مدون و منسجم در این زمینه، به خوبی احساس می‌شود، مقررات‌گذاری بانکی در طیفی که از مجلس شروع می‌شود و تا هیئت وزیران و سپس وزارت امور اقتصادی و دارایی و شورای پول و اعتبار و در نهایت بانک مرکزی پراکنده است و در زمان‌های مختلف بنا به صلاحدید سیاسی هریک از این نهادها اقدام به مقررات‌گذاری نموده‌اند. ارزیابی آثار مقررات‌گذاری بانکی در جمهوری اسلامی ایران با توجه به وضع انبوهی از مقررات ضرورت ویژه‌ای پیدا می‌کند. به خصوص آنکه تاکنون معیارها و قواعد مشخصی برای سنجش و تشخیص کیفیت مقررات‌گذاری بانکی و شاخص‌های مطلوب آن تدوین نشده است. گرچه در زمینه الزام نهادهای مقررات‌گذار بانکی به ارزیابی آثار مقررات خود خلأ حقوقی جدی وجود دارد و با توجه به ضرورت‌های متعدد اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و حقوقی انجام این ارزیابی و نهادینه کردن آن در بطن نظام بانکی کشور ضروری به نظر می‌رسد.

نتیجه

بانکداری، یکی از فعالیت‌های اقتصادی است که در سالیان اخیر با فراز و فرودهای زیادی همراه بوده و تحولات گوناگونی را تجربه کرده و در جهان امروزی نقش بی‌بدیلی در تعیین معادلات اقتصادی ایفاء می‌کند و موفقیت آنها سهم بسزایی در کامیابی اقتصادی کشورها دارد. اصول مقررات‌گذاری بانکی این قابلیت را دارند که چارچوبی انسجام‌بخش را برای ارتقای کیفیت مقررات‌گذاری، بهبود فضای رقابتی و سرمایه‌گذاری، پیشرفت حکمرانی تنظیمی، بهبود فضای کسب و کار و گسترش عدالت و رفاه اجتماعی فراهم کنند.

تحلیل این اصول، چشم‌انداز مقررات‌گذاری بانکی را تغییر داده به نحوی که با اتکاء به این اصول می‌توانیم، مقررات‌گذاری بانکی را از نظر شفافیت و کارآمدی ارتقاء دهیم و پاسخگویی و کارایی نهادهای مربوطه را نیز افزایش داد. امید است با اجرای اصول کارایی و اثربخشی، رقابت و مالکیت خصوصی در بانک‌ها افزایش یابد. ضمن آنکه هرچقدر مقررات مربوط به نظارت و کنترل‌های داخلی، نظیر شفاف‌سازی اطلاعات، استانداردهای ذخیره‌سازی و کارایی سرمایه دقیق‌تر باشد کارایی نظام بانکی نیز افزایش می‌یابد. اما برای نیل به این اهداف، دولت باید استقلال بانک مرکزی را مدنظر قرار دهد. اصل استقلال با میزان فعالیت بانک مرکزی برای رسیدن به اهداف تعریف شده است، این اصل بدون دخالت نهادهای دولتی و تلاش برای تأثیر گذاشتن بر تصمیمات سیاست پولی اندازه‌گیری می‌شود. درجه

استقلال مرتبط با رابطه قانونی بین بانک مرکزی و سایر نهادهای دولتی می‌باشد. بانک مرکزی مستقل، مانند همه نهادهای دولتی، باید از طریق نمایندگان خود، چه به صورت مستقیم یا غیرمستقیم، به مردم پاسخگو باشد. این الزام به پاسخگویی باید تضمین نماید که یک بانک مرکزی خودمختار از حق عاملیت تفویض شده‌اش به طور کارا و اثربخش در جهت دستیابی به هدف اصلی خود مانند ثبات قیمت‌ها استفاده می‌کند و منابع خود را به مقصد مدیریت می‌نماید.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

- اسماگی لورنرور. بررسی «مفهوم استقلال بانک مرکزی». ترجمه سید محمد ستوده. نشریه پیام بانک ۵۳ (۱۳۸۹): ۲۵-۳۴.
- السان، مصطفی. حقوق بانکی. چاپ دوم. تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۱.
- جهانی، علی. «بانک مرکزی مستقل و پاسخگو». بانک و اقتصاد ۱۰۹ (۱۳۸۹): ۲۸-۲۹.
- حاجزاده، هادی. «الزامات حقوقی بانکداری خصوصی و بررسی آنها در نظام حقوقی ایران». دوفصلنامه دانشنامه حقوق اقتصادی ۱ (۱۳۹۱): ۶۱-۷۹.
- حسن‌زاده، علی. «کارایی و عوامل مؤثر بر آن در نظام بانکی ایران»، فصلنامه علمی پژوهشی جستارهای اقتصادی ۷ (۱۳۸۶): ۷۵-۹۸.
- حسن‌زاده، علی، نوشین اسدی‌پور. «تعامل نظام نظارت بانکی با نهادهای ناظر مالی مرتبط»، تازه‌های اقتصاد ۱۲۹ (۱۳۸۹): ۱۳۸-۱۳۳.
- خوشنود، زهرا. «بانکداری مرکزی الزامات خودمختاری، پاسخگویی و راهبری»، تازه‌های اقتصاد ۱۲۷ (۱۳۸۹): ۱۰۵-۱۱۵.
- رحمانی، تیمور، محمدمبین صادق‌زاده. «تأثیر استقلال بانک مرکزی بر ثبات اقتصادی»، فصلنامه پول و اقتصاد ۶ (۱۳۸۹): ۲۳۴-۲۱۳.
- سوین برن، مارک، مارتا کاستلوبرانکو. بیرامون استقلال بانک مرکزی. ترجمه مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی. تهران: انتشارات پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی، ۱۳۷۲.
- عزیززاد، صمد. «پیشنهادهاى قانونی در خصوص استقلال بانک مرکزی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی شماره مسلسل ۹۵۳۴ (۱۳۸۹): ۵۰-۱.
- فاتحی، زمانعلی. «جهاد اقتصادی و افزایش بهره‌وری». بانک سپه، اداره تحقیقات و کنترل ریسک، ۱۳۹۰.
- فریادی، مسعودی. سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام حقوقی ایران. تهران: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، ۱۳۸۹.
- کی ارسلان، سهیل. «بانک‌های مرکزی چه هدفی دارند؟». فصلنامه تازه‌های اقتصاد ۱۴۱ (۱۳۹۳): ۸۹-۹۰.
- کیانپور، سعید. «استقلال بانک مرکزی ایران و مقایسه آن با چند کشور». مجله سیاسی - اقتصادی ۲۸۷ (۱۳۹۱): ۲۹۷-۲۸۰.
- گرگی ازندریانی، علی‌اکبر. در تکاپوی حقوق اساسی. تهران: جنگل، جاودانه، ۱۳۸۸.
- مجتهد، احمد. «بررسی شفافیت، مسؤلیت‌پذیری و اطلاع‌رسانی بانک مرکزی ایران». فصلنامه پول و اقتصاد ۳ (۱۳۸۹): ۹۲-۵۷.
- مجرد، محمدجعفر. «نقش بانک مرکزی در ایجاد ثبات اقتصادی با نگاهی به عملکرد سیاست‌های پولی و ارزی سال‌های اخیر در جمهوری اسلامی ایران». مقاله ارائه‌شده در سیزدهمین کنفرانس سالانه

سیاست‌های پولی و ارزی: نقش نهادهای مالی در توسعه اقتصادی: عملکرد و چشم‌انداز (تجربه ایران)، تهران (برج میلاد)، اردیبهشت، ۱۳۸۲.

معصومی، حسین، محمد روشن‌دل. *اصول اساسی اثربخشی نظام‌های بیمه سپرده*. تهران: پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۰.

موسویان، سید عباس. *نظارت شرعی بر بانک‌ها و مؤسسات مالی*. تهران: پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۳.

میرجلیلی، فاطمه، سید ابراهیم بیضایی. درباره پیش‌نویس طرح افزایش کارایی بانک مرکزی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی شماره مسلسل ۷۳۰۷ (۱۳۸۳): ۱۵-۱.

نورانی، محمد. «بررسی مفهوم و مبانی استقلال بانک مرکزی با تأکید بر حقوق ایران». رساله کارشناسی ارشد، تهران: دانشکده حقوق دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۹۰.

هادی‌فر، داوود. *نهادهای حقوقی تنظیم مقررات: ساختار و سازوکار اجرایی*. تهران: عترت چاپ، ۱۳۸۹.

هداوند، مهدی. *حقوق اداری تطبیقی*. جلد دوم. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی، ۱۳۸۹.

همتی، مریم. «استقلال بانک مرکزی، گام نخست در پیشبرد اهداف سیاست‌گذاری پولی». پژوهشکده پولی و بانکی MBRI 9227 (۱۳۹۲): ۳۳-۱.

همتی، مریم. «ضرورت بازسازی چارچوب ارتباطی بانک مرکزی». پژوهشکده پولی و بانکی جمهوری اسلامی ایران MBRI 9228 (۱۳۹۲): ۱۲-۱.

یزدانی زنور، هرمز، بررسی نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب، فصلنامه علمی تخصصی حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۵، ۱۳۸۸.

ب) منابع انگلیسی

- Amttenbrink, Fabian. *The Democratic Accountability of Central Banks: A Comparative Study of the European Central Bank*. Oxford and Portland, OR: Hart Publishing, 1999.
- Bovens, M. "Public Accountability," In E. Ferlie, L. Lynne, & C. Pollitt (eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press, 2005.
- De Haan, Jakob, Fabian Amttenbrink. "Democratic Accountability and Central Bank Independence: A Response to Elgie." *West European Politics* 23(3) (2000): 179-190.
- Dubnick, M. "Accountability & the Promise of Performance in Search of Mechanisms." *Public Performance & Management Review* 28(3) (2005): 376-417.
- European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, 2004.
- Fischer, S. "Central Bank Independence Revisited." *The American Economic Review* 85 (1995): 201-206.
- Geraats, P. "Issues in the Governance of Central Banks." Chapter 7: *Accountability, Transparency and Oversight*, Bank for International Settlement, 2009.
- Lefort, Daniel. *Transparency and Accountability of Central Banks*, 2006.
- Mittermaier, Jana. "Improving the Accountability and Transparency of the European Central Bank," *Transparency International Liaison Office to the EU, Rue Breydel 40* (2012): 1-8.
- Neumann, M. *The Rule of Law: Politicizing Ethics*. Buligton: Ashgat, 2002.

ABSTRACTS

Explaining the Principles of Banking Regulation in the Perspective of the Legal System of Iran

Dr. Ali Akbar Gorji

Associate Professor, Department of Law, Shahid Beheshti University
Email: Gorji110@yahoo.fr

&

Dr. Hedieh Sadat Mirtorabi

Ph.D. in Public Law, University of Tehran
Email: Mirtorabi52@ut.ac.ir

Today, banking regulations are accurate and precise, which should be done with the best methods of undergraduate and technical.

After decades of banking regulation, regulation of inflation, poor regulation and its adverse consequences on various sectors of society, is one of the fundamental problems of the banking regulation system, how and according to what rules and regulations the regulator will regulate and regulation public affairs.

It remains a major legal challenge within our legal system .So, in order to solve these problems, eight fundamental principles have been investigated. These principles will help bank regulators make systematic, informed, and transparent decisions that have the most benefit and the lowest cost.

By institutionalizing them, there is a legal framework that encourages productivity and competition and guarantees a sufficient level of banking services throughout the economy.

These principles can be thought of as a series of circuits that are designed to prevent the spread of shock from a bank to the financial network and its deterioration.

Keywords: Principles, Regulation, Banking System, Independence, Transparency.

Journal of LEGAL RESEARCH

VOL. XVI, No. 2

2017-2

- **Explaining the Principles of Banking Regulation in the Perspective of the Legal System of Iran**
Dr. Ali Akbar Gorji - Dr. Hedieh Sadat Mirtorabi
- **Determination Responsible for the Accident between Car Owner and Driver in Mandatory Insurance Law of Civil Liability Owner of Motorized Vehicles**
Dr. Hamid Bahrami Ahmadi - Reza Aghaabbasi
- **The Basis and Extent of Civil Liability of the Contractor**
Shahram Karimi Tazehkand - Dr. Mahmoud Erfani - Dr. Javad Vahedi Zadeh
- **International Law: The Law Based on the Coordination or Conflict?**
Dr. Hoorieh Hosseini Akbarnezhad - Dr. Hale Hosseini Akbarnezhad
- **Investigation of Juridical Principles of Article 852 of Civil Code**
Dr. Sayyed Mohammad Sadegh Tabatabaei - Fatemeh Karimi
- **The Principles of Independence and Impartiality in the Public Service Broadcasting with Emphasis on Iran**
Nafiseh Moarefi
- **Determination of Legal Regime Governing Commercial - Tourism Space Flights**
Amineh Farasatmand
- **The Fundamental Survey on Some Aspects of Bill of Exchange Based on Regulations of the New Commercial by-Law**
Dr. Hamid Miri - Sirous Shahriari - Mostafa Abedinpour
- **Review Iranian Legislative Election Venue from the Viewpoint of the Criteria for Free and Fair Election Venue**
Seyed Yasin Hosseini
- **Examining Law System of Health Service Insurance in Iran with Comparing Health Insurance in America**
Dr. Emran Naimi - Mohammad Sharifi Soltani
- **The Impact of Laws on Property Ownership on Urban Real Estate Transactions**
Shahnaz Seifolahi



S. D. I. L.

The S.D. Institute of Law
Research & Study