

این مقاله در تاریخ ۱۲ شهریور ۱۴۰۲ در فصلنامه پژوهشهای حقوقی پذیرفته شده و در شماره ۶۰، زمستان ۱۴۰۳ منتشر خواهد شد.

<https://doi.org/10.48300/jlr.2022.316752.1869>

## سیاستگذاری پولی و تحلیل حقوقی مداخله قوه مقننه و مجریه در آن

۱- پریسا قربانی زبردھی، دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران شمال، تهران، ایران. Email: parisa\_ghorbani@ymail.com

۲- علیرضا مسعودی، استادیار، گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران شمال، تهران، ایران (نویسنده مسئول) Email: alireza@drmasoudi.com

۳- محمود باقری، دانشیار، گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران، (استاد مدعو دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران شمال، تهران، ایران) Email: mahbagheri@ut.ac.ir

۴- حسین قربانیان، استادیار، گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد شاهرود، شاهرود، ایران، (استاد مدعو دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران شمال، تهران، ایران). Email: hosseinghorbanian1353@gmail.com

## چکیده

علیرغم آنچه در قانون پولی و بانکی کشور به صراحت بیان گردیده است که سیاستگذار در عرصه پولی، بانک مرکزی و رکن مهم آن شورای پول و اعتبار است و همچنین در مواد مختلف این قانون به نحوی در خصوص سیاستگذاری پولی صحبت شده است که گویی بانک مرکزی تنها نهاد سیاستگذار است و در سیاستگذاری از سایر نهادها مستقل است اما در عمل شاهد آن هستیم که قوای مقننه و مجریه در این سیاستگذاری دخالت دارند. در این مقاله ضمن بیان جایگاه هر یک از نهادهای سیاستگذار پولی، برخی از دوگانگی‌ها و تعارضات عملکردی و قانونگذاری قوه مجریه و قوه مقننه در سیاستگذاریهای پولی بیان گردیده است که نشان می‌دهد مداخله و یا نظارت سایر نهادها در سیاستگذاریهای پولی چه

پیامدی دارد و چگونه عرصه را بر نهاد سیاستگذار تخصصی که می بایست مستقل باشد، تنگ می کند و می تواند چه آثار ناگوار اقتصادی در پی داشته باشد.

کلمات کلیدی: قانون پولی و بانکی - سیاست پولی - نهادهای سیاستگذار - استقلال بانک مرکزی - پول

## مقدمه

سیاست پولی بخشی از سیاستهای اقتصادی کشور را تشکیل می‌دهد که از طریق آن مقامات پولی کشور تلاش میکنند در چارچوبی هماهنگ با سایر سیاستهای اقتصادی، عرضه پول را به نحوی کنترل کنند که متناسب با اهداف اقتصادی کشور باشد.

در خصوص اینکه سیاستگذاری پولی توسط چه نهاد یا مرجعی انجام شود، موضع کشورهای یکسان نیست و این امر در کشورهای مختلف، با تغییرات زیادی روبه‌رو بوده است. تجربه کشورهای توسعه یافته نشانگر آن است که بانک مرکزی به عنوان تنها نهاد سیاستگذار با بالاترین میزان استقلال، میتواند سیاست‌های پولی مناسبتری اتخاذ نماید و در کشورهایی که در آنها نهادهای سیاستگذار متعدد بوده و بانک مرکزی در سطح متوسط یا با حداقلی از استقلال فعالیت می‌کند، سیاستهای پولی مناسب و درستی اتخاذ نشده است.

وقتی بانک مرکزی در سیاستگذاری پولی مستقل باشد و در تصمیم‌گیری از نفوذ و فشارهای سایر نهادها مصون باشد، می‌تواند با سیاستگذاری مناسب و به دور از هیجان و با اتخاذ تصمیمات مناسب و هماهنگ، نرخ بهره را متعادل کرده و در نتیجه با مهار تورم به رشد اقتصادی کشور کمک کند. برای این کار بانک مرکزی نباید از سیاستهای مالی دولت و مشکلاتی که دولت به واسطه کسری بودجه با آن مواجه می‌باشد و درخواستهایی که برای استقراض از بانک مرکزی می‌شود تاثیر پذیرد. لذا سیاستگذاری پولی می‌بایست توسط مقام سیاستگذار پولی مستقل که عموماً بانک مرکزی است، اتخاذ و اعمال شود. شورای پول و اعتبار به عنوان نهاد سیاستگذار در مجموعه بانک مرکزی، مرکب از نمایندگان دولت و همچنین نمایندگان اصلی ترین فعالان اقتصادی کشور بوده و طبعاً تصمیمات آن نیز با لحاظ شرایط و اوضاع و احوال اقتصادی و در مسیر یافتن راه حل مناسبی برای تحقق اهداف یاد شده خواهد بود.

بانک مرکزی مطابق قوانین موجود و از جمله بند الف ماده ۱۰ و همچنین مواد بعدی قانون پولی و بانکی، اختیارات لازم برای سیاستگذاری و اتخاذ تصمیم و اقدام در حوزه مسائل پولی و بانکی را دارد، اما گاهی به بهانه حمایت از منافع عمومی یا برای رفع برخی ناکارآمدی‌ها و حل مشکلات مقطعی، مجلس یا هیأت وزیران، مبادرت به تصویب مقرراتی می‌کنند که می‌تواند مداخله در سیاستگذاری پولی تلقی شود.

در این پژوهش ابتدا مختصری درخصوص مفهوم سیاستگذاری پولی توضیح داده می‌شود و پس از آن با تبیین نقش و جایگاه بانک مرکزی در سیاستگذاری پولی، نحوه مداخله دولت و مجلس در سیاستگذاری پولی مورد بحث و بررسی قرار گرفته و مصادیق این مداخلات نیز بیان شده و از نظر حقوقی تجزیه و تحلیل می‌شود.

## ۱- مفهوم سیاستگذاری پولی

سیاستگذاری پولی یکی از انواع سیاستگذاری در حوزه سیاستگذاریهای اقتصادی می باشد و عبارت از مجموعه ای از روش ها، آیین ها، چارچوبها، مقررات، اقدامات و عملیاتی است که تحت آن سیاست پولی در محدوده جغرافیایی مشخص (حوزه سرزمینی) تعیین و اجرا می شود. بنابراین سیاستگذاری عنوان عامی است که سیاستگذاری پولی ذیل آن قرار می گیرد و موضوع آن تعیین سیاست پولی است. علاوه بر موضوع سیاستگذاری پولی، نهادها و سیاستگذارانی که این سیاستها را وضع می نمایند و همچنین چگونگی و شیوه وضع سیاستها و تصمیم گیری در خصوص اینکه چه نهادی آنها را اجرا کند و چه نهادهایی و چگونه می بایست بر این سیاستگذارها نظارت داشته باشند، در ذیل سیاستگذاری پولی بحث می شود.

## ۲- سیاست پولی

سیاست پولی به اقداماتی اطلاق می شود که توسط بانک مرکزی یا مقام های پولی، برای مدیریت عرضه پول و کنترل نقدینگی در یک اقتصاد برای اهداف کلان اقتصادی انجام می شود. اهداف سیاست پولی یا چارچوب اجرایی آن، کاهش تورم و رشد اقتصادی پایدار است. مقامات پولی عموماً سیاستهای پولی را در یک چارچوب سازمانی، استراتژیک و عملیاتی که بروشنی تعریف شده، هدایت می کنند تا از اجرای موثر سیاستها اطمینان حاصل کنند.<sup>1</sup> از این رو سیاست پولی بر دو نوع سیاست انبساطی و انقباضی تقسیم می شود. در سیاست انقباضی، مقامات پولی سعی دارند تا میزان تقاضای کل را کاهش دهند و در سیاست انبساطی، هدف بانک مرکزی افزایش حجم پول و کاهش نرخ بهره و در نهایت افزایش حجم تقاضا در کل اقتصاد است. برای اعمال هر یک از این سیاستها بانک مرکزی از ابزارهای مختلفی بهره می گیرد.

## ۳- سیاستگذاران پولی

### ۳-۱ - بانک مرکزی

بانک مرکزی اتحادیه اروپا، بانک مرکزی را این چنین تعریف می کند: یک نهاد عمومی است که واحد پول یک کشور یا گروهی از کشورها را مدیریت می کند و عرضه پول - به معنای واقعی کلمه، مقدار پول در گردش، را کنترل می کند. هدف اصلی بسیاری از بانک های مرکزی ثبات قیمت ها است. در برخی کشورها، بانک های مرکزی نیز طبق قانون موظف هستند در حمایت از اشتغال کامل اقدام کنند. یکی از ابزارهای اصلی هر بانک مرکزی، تعیین نرخ بهره «هزینه پول» به عنوان بخشی از سیاست پولی آن است. بانک مرکزی یک بانک تجاری نیست. یک فرد نمی تواند در بانک

<sup>1</sup> Inutu Lukonga «Monetary Policy Implications of Central Bank Digital Currencies: Perspectives on Jurisdictions with Conventional and Islamic Banking Systems», International Monetary Fund, [Volume 2023: Issue 060](#), p10

مرکزی حساب باز کند یا از بانک مرکزی درخواست وام کند و بانک مرکزی به عنوان یک نهاد عمومی، انگیزه انتفاعی ندارد.<sup>۲</sup>

در یک تعریف مختصر تخصصی از بانک مرکزی می توان گفت، بانک مرکزی هسته اصلی و مهمترین نهاد پولی و مالی کشور است که سیاستگذاری پولی را برعهده دارد. اوصاف متعددی در قانون پولی و بانکی کشور برای بانک مرکزی ذکر شده است، از جمله اینکه بانک مرکزی دارای شخصیت مستقل می باشد و این بانک دارای ارکان مختلفی

می باشد و تمامی سرمایه آن متعلق به دولت است.<sup>۳</sup> در مواد ۱۱ و ۱۲ قانون پولی و بانکی اهداف و وظایف بانک مرکزی بیان گردیده، ماده ۱۳ قانون مذکور نیز به تشریح اختیارات بانک مرکزی پرداخته است.

وظایف و اختیارات بانک مرکزی در برخی کشورها، تفاوتی با آنچه که در قانون ما آمده است، دارد. برای مثال در بریتانیا، نظارت بانک انگلیس بر بانکهای این کشور از تشریفات خاصی تبعیت نمی کند و همین امر باعث شده است که بانک انگلیس مسئولیت سیاستگذاری پولی را به دست آورد اما در عمل، جایگاه نظارتی خود را از دست بدهد.<sup>۴</sup> بنابراین می توان ادعا کرد که ماهیت بانک مرکزی به طور مستقیم به وظایفی که برای آن بانک بیان شده، مرتبط است و این وظایف ماهیت بانک را تعیین می کنند. به عنوان قاعده عمومی در مورد تمامی بانکهای مرکزی، موضوع فعالیت آنها شامل مواردی است که آنها را از اهداف تجاری دور میکند. اهداف کشورها از تاسیس بانک مرکزی می تواند خاص و منحصر به

<sup>2</sup> <https://www.ecb.europa.eu>, «What is a central bank?», (accessed august, 14, 2023)

<sup>۳</sup> ماده ۱۰ ق قانون پولی و بانکی کشور: «الف - بانک مرکزی ایرانی مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری بر اساس سیاست کلی اقتصادی کشور می باشد.

ب - هدف بانک مرکزی ایران حفظ ارزش پول و موازنه پرداختها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور است.

ج - بانک مرکزی ایران دارای شخصیت حقوقی است و در مواردی که در این قانون پیش بینی نشده است تابع قوانین و مقررات مربوط به شرکتهای سهامی خواهد بود.

د - بانک مرکزی ایران جز در مواردی که قانون صریحاً مقرر داشته باشد مشمول قوانین و مقررات عمومی مربوط به وزارتخانه ها و شرکتهای دولتی و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و همچنین مشمول مقررات قسمت بانکداری این قانون نمی باشد.

ه - سرمایه بانک مرکزی ایران پنج میلیارد ریال است که از محل سرمایه قبلی بانک و تفاوت ناشی از اجرای ماده یک این قانون و اندوخته های بانک تأمین شده و متعلق به دولت است که تماماً پرداخت شده است. سرمایه بانک به پیشنهاد مجمع عمومی و تصویب هیأت وزیران ممکن است افزایش یابد.

و - مرکز اصلی بانک مرکزی ایران تهران است و در صورت اقتضای مصالح کشور می توان با تصویب هیأت وزیران به محل دیگری منتقل نمود.

ز - بانک مرکزی ایران می تواند در هر محل لازم بداند شعبه تأسیس نماید یا به بانک ملی ایران و در صورت نبودن شعبه یا نمایندگی بانک ملی ایران به بانک دیگری نمایندگی بدهد.

ح - انحلال بانک مرکزی ایران فقط به موجب قانون امکان پذیر است»

<sup>4</sup> Schooner, Heidi madanis and micheal taylor, "the case of bank regulation in Britain and US", Michigan journal of international law, vol 20, p621(1999) 596-655-

فرد باشد. به طور کلی هر دولتی از داشتن بانک مرکزی (در کشور آمریکا به جهت فدرالی بودن کشور، فدرال رزرو<sup>۵</sup> نام دارد)، اهداف خاصی را دنبال میکند ولی این اهداف در بیشتر موارد مشابه هستند. در ایران این اهداف، ابتدا در قانون پولی و بانکی کشور و سپس در قانون عملیات بانکی بدون ربا تشریح گردیده و به مناسبت، در قوانین و مقررات مختلف توضیح داده شده است.<sup>۶</sup> مطابق قانون، هدف اصلی بانک مرکزی، حفظ ارزش پول و موازنه پرداختها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد کشور است.<sup>۷</sup> در عین حال هر نوع بانک و موسسه مالی و اعتباری صرفاً با مجوز بانک مرکزی اجازه تاسیس می یابد و تحت نظارت و کنترل آن قرار دارد. تنظیم، کنترل و هدایت گردش پول و اعتبار از اهداف دیگر بانک مرکزی است.<sup>۸</sup>

صرفنظر از نام و عنوانی که برای بانک مرکزی انتخاب می شود؛ صدق اوصاف حقوقی این بانک در مورد هر نهادی، باعث می شود که آن نهاد از جایگاه بانک مرکزی برخوردار شود. محسوب شدن به عنوان بانک مرکزی، نه تنها در عرصه بین المللی کارآمد است؛ بلکه در سطح داخلی، این بانک را از بانکهای دولتی، تجاری، تخصصی و تعاونی متمایز

#### <sup>۵</sup>Federal Reserve

فدرال رزرو یا فد به معنی «ذخیره فدرال»، بانک مرکزی ایالات متحده آمریکا است که در سال ۱۹۱۳ با هدف نظارت بر عملیات بانکی در این کشور تأسیس شد. این بانک با تصویب لایحه فدرال رزرو در سال ۱۹۱۳ در پاسخ به رشته بحرانهای مالی ای تشکیل شد که نیاز به کنترل مرکزی سیستم پولی را نشان داد. فدرال رزرو این پنج کارکرد کلی را برای ارتقای عملکرد مؤثر اقتصاد ایالات متحده و به طور کلی تر، منافع عمومی انجام می دهد.

- ۱- سیاست پولی کشور را برای ارتقای حداکثر اشتغال، قیمت‌های باثبات و نرخ‌های بهره بلندمدت متعادل در اقتصاد ایالات متحده هدایت می کند.
- ۲- ثبات سیستم مالی را ارتقا می دهد و به دنبال به حداقل رساندن و مهار ریسک های سیستمی از طریق نظارت فعال و تعامل در ایالات متحده و خارج از کشور است.
- ۳- ایمنی و سلامت موسسات مالی منفرد را ارتقا می دهد و تأثیر آنها را بر سیستم مالی به عنوان یک کل نظارت می کند
- ۴- ایمنی و کارایی سیستم پرداخت و تسویه را از طریق خدماتی که به صنعت بانکداری و دولت ایالات متحده ارائه می کند، تقویت می کند و تراکنش‌ها و پرداخت‌های دلاری را تسهیل می کنند.
- ۵- حمایت از مصرف کننده و توسعه جامعه را از طریق نظارت و بررسی متمرکز بر مصرف کننده، تحقیق و تجزیه و تحلیل مسائل و روندهای نوظهور مصرف کننده، فعالیت های توسعه اقتصادی جامعه، و اجرای قوانین و مقررات مصرف کننده ارتقا می دهد.

#### structure of the Federal Reserve System

<sup>۶</sup> <https://www.federalreserve.gov> (accessed 23 December 2022) مصطفی السان، حقوق بانک مرکزی، (تهران):

پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی ج.ا.ا، ۱۴۰۱، ۱۳۹۲، ۱۴.

<sup>۶</sup> مصطفی السان، حقوق بانک مرکزی، (تهران): پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی ج.ا.ا، ۱۴۰۱، ۱۳۹۲، ۱۴.

<sup>۷</sup> بند ب ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی کشور

<sup>۸</sup> بند ۲ ماده ۲ قانون عملیات بانکی بدون ربا

ساخته و آن را به نهادی مبدل می کند که می تواند الزامات قانونی و اجرایی را به بانک ها و موسسات مالی و اعتباری تحمیل نماید؟

بانک مرکزی به نهادی اطلاق می شود که مسئولیت تنظیم سیاستهای پولی کشور را بر عهده دارد و قوانین و مقررات داخلی، وظایفی که این نهاد بر عهده دارد را، تعیین می نماید. میزان وابستگی این نهاد به دولت در کشورهای مختلف متفاوت است.

### ۱-۱-۳ شورای پول و اعتبار

ماده ۱۶ قانون پولی و بانکی کشور ارکان بانک مرکزی را مشخص کرده است. مهمترین رکن بانک مرکزی در حوزه سیاستهای پولی و بانکی، شورای پول و اعتبار است. مشابه این شورا در کشورهایی که دارای بانک مرکزی یا نهادی معادل آن هستند، وجود دارد. وظایف شورای پول و اعتبار در ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی کشور بیان گردیده است.

ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور در ۱۵ بند، نحوه اعمال سیاستهای پولی توسط بانک مرکزی را بیان نموده و در تبصره این ماده بیان شده است که «استفاده از اختیارات موضوع این ماده باید قبلاً به تصویب شورای پول و اعتبار برسد.» بنابراین در مورد سیاستهای پولی به شرحی که در ماده یاد شده بیان گردیده است، بانک مرکزی مصوبات و تصمیمات شورای پول و اعتبار را اجرا می کند.

اصل بنیادینی که ضامن ثبات پولی و در نتیجه ثبات اقتصادی یک کشور می باشد، تعریف دقیق و درست سیاست های پولی، اجرای صحیح آنها و نظارت مستمر بر نحوه اجرای آنها است. به موجب قانون، شورای پول و اعتبار دارای وظایف و اختیارات وسیعی است و می تواند در تمامی حوزه های بانکی سیاستگذاری نماید. با توجه به اختیاراتی که به این شورا اعطا شده است، تصمیمات شورای پول و اعتبار را می توان به سه دسته پولی، اعتباری و نظارتی تقسیم نمود.<sup>۹</sup>

الف- سیاستهای پولی: مصادیق تصمیم گیری شورا در حوزه سیاست های پولی، عبارتند از: تعیین نرخ سود علی الحساب انواع سپرده های بانکی، تعیین نرخ سود تسهیلات بانکی، سهمیه بندی اعتبارات برای بخش های کلان اقتصادی شامل صنعت و معدن و کشاورزی، تعیین حداقل نرخ سود مورد انتظار تسهیلات اعتباری و سرمایه گذاری بانکها

<sup>۹</sup> مصطفی السان، همان، ص ۱۶

<sup>۱۰</sup> ویدا میرزایی، «جایگاه و قلمرو مصوبات شورای پول و اعتبار». (پایان نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۹۷).

۷۵

<sup>۱۱</sup> ضوابط سیاستی - نظارتی شبکه بانکی کشور مصوب ۱۳۹۰ ماده ۲-۶

در عقود مختلف اسلامی، تعیین نسبت ذخیره قانونی برای انواع سپرده ها، تعیین نرخ تنزیل مجدد و سود بین بانکی و نهایتاً تعیین نرخ سود عقود غیر مشارکتی.<sup>۱۲</sup>

ب- سیاست های اعتباری؛ مجموعه سیاستهایی است که برای چارچوب دهی به تسهیلات بانکیها و موسسات اعتباری در معنای خاص صورت می گیرد. از جمله این سیاست ها می توان تعیین میزان و نحوه اعطای تسهیلات به متقاضیان، تعیین سقف تسهیلات اعطایی مسکن و اجازه پرداخت و تعیین سقف تسهیلات قرض الحسنه به موسسه اعتباری برای رفع نیازهای ضروری مردم را نام برد.<sup>۱۴</sup>

پ- سیاست های نظارتی شامل اقدامات شورای پول و اعتبار جهت نظارت، تعیین ضوابط برای برخی فعالیت های موسسات اعتباری و همچنین برخی عملکردهای بانک مرکزی است. به عنوان مثال تعیین ضوابط بخشش وجه التزام تاخیر تادیه دین و همچنین بررسی گزارش عملکرد سیاستهای نظارتی بانک مرکزی در هر ۶ ماه.<sup>۱۵</sup>

اقداماتی که شورای پول و اعتبار در این راستا انجام میدهد، بخش بزرگی از تصمیمات شورا را به خود اختصاص می دهد. سیاستهای نظارتی در واقع شامل هرگونه تصمیم گیری احتیاطی نیز می شود که از جمله؛ تعیین نسبت کفایت سرمایه، تعیین نسبت دارایی بانکیها، مقررات مربوط به حاکمیت شرکتی، بحثهای تعارض منافع، ذی نفع واحد و غیره را در بر میگیرد.<sup>۱۶</sup>

با بررسی مصوبات شورای پول و اعتبار ملاحظه می گردد که در گذشته فعالیت شورا و تصمیماتی که اتخاذ می کرده، بسیار محدود بوده است و مصوبات اندکی داشته است. اما رفته رفته و با گذشت سالها، روند قاعده گذاری و تصویب

---

<sup>۱۲</sup> همان، ۷۵-۸۱

<sup>۱۳</sup> ضوابط سیاستی-نظارتی شبکه بانکی کشور مصوب ۱۳۹۰ از ماده ۷ تا ۱۳

<sup>۱۴</sup> همان، ۷۵-۸۱

<sup>۱۵</sup> ضوابط سیاستی-نظارتی شبکه بانکی کشور در سال ۱۳۹۰ ماده ۱۴-۱۹

<sup>۱۶</sup> امین جعفری، *بایسته های حقوق بانکی*، (تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۹)، ۲۲۱.

<sup>۱۷</sup> از سیاستگذاریهای پولی این دوره می توان به دستورالعمل اجرایی عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری-صنعتی مصوب ۱۳۷۹/۶/۱۳، آیین نامه مربوط به سرمایه پایه بانکیها و موسسات اعتباری مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۷، آیین نامه کفایت سرمایه مصوب ۸۲/۱۱/۲۵، ضوابط سیاستی-نظارتی شبکه بانکی کشور در سال ۸۹ مصوب ۸۹/۱/۱۸، آیین نامه اجرایی معاملات آتی ارز-ریال مصوب ۸۹/۳/۲۵



مقررات در شورا شتاب بیشتری پیدا کرده و چندین برابر شده است،<sup>۱۸</sup> به نحوی که به طور مثال فقط در یکسال اول دهه گذشته، بالغ بر ۱۰ مقرر مهم در خصوص سیاستهای پولی توسط شورای پول و اعتبار تصویب شده است.<sup>۱۹</sup>

## ۳-۲ دخالت سایر نهادها در امر سیاستگذاری پولی

دولت ها هدف عمده خود را در اداره جامعه، بهبود و وضعیت اقتصادی جامعه می دانند و بر همین مبنا همواره دخالت خود در اقتصاد و سیاستهای پولی را توجیه می کنند. از طرف دیگر اختیار مطلق که قانون به مجلس برای وضع قانون اعطا کرده است، می تواند حوزه سیاستگذاری پولی را هم دربر گرفته و در نتیجه، مجلس قوانینی تصویب کند که بنوعی مداخله در سیاستگذاری پولی تلقی شود. در این بخش به بررسی نقش و تاثیر تصمیمات دولت و مجلس در سیاستگذاریهای پولی می پردازیم.

### ۳-۲-۱ دخالت قوه مقننه در سیاستگذاری پولی

نقش و تاثیر مجلس شورای اسلامی در سیاستگذاری پولی از دو جهت قابل بررسی است.

۱. قانونگذار اختیار مجلس برای دخالت در سیاستگذاری را با حکم عامی که در اصل ۷۱ قانون اساسی آمده،

بیان نموده است. این اصل مقرر می دارد: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در

قانون اساسی میتواند قانون وضع کند.» در مورد این اصل، دو نکته حائز اهمیت است:

الف- در این اصل، اختیار مطلق جهت قانونگذاری در تمامی مسائل به مجلس داده شده است و در این اختیار مطلق هیچ موردی استثنا نشده است. بنابراین از این منظر، دخالت در سیاستهای پولی برای مجلس مجاز بوده و مجلس می تواند در حوزه سیاستگذاری پولی و بانکی نیز مقرراتی وضع کند (امکان قانونی) کما اینکه تاکنون در این خصوص قوانین متعددی نیز در مجلس تصویب شده است.

باید دید که آیا دادن اختیار کامل به مجلس برای وضع مقررات در کلیه مسائل جامعه، مناسب است؟ و این اختیار مطلق و عام در حوزه های تکنیکی و فنی چه مشکلاتی را می تواند به وجود آورد؟ برای پاسخگویی به این سوالات باید در ابتدا چند مسئله توضیح داده شود:

---

<sup>۱۸</sup> در یک بررسی کلی در بازه سال ۸۵-۸۹ شورای پول و اعتبار بالغ بر ۴۷ مصوبه تصویب نموده است اما از سال ۹۰-۹۴ این مصوبات رشد چشمگیری داشته و به بیش از ۷۵ مصوبه رسیده است.

<sup>۱۹</sup> برخی از این مصوبات بدین شرح است: سیاست پولی، اعتباری و نظارتی نظام بانکی کشور مصوب ۱۳۹۰/۱۰/۲۰، یکسان شدن نرخ نرخ سود تسهیلات و سپرده ها در مناطق آزاد و سرزمین اصلی مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۱، نرخ تادیه وجه التزام تاخیر تادیه دین ضمانت نامه های پرداخت شده مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۱، تفویض استفاده از اختیارات موضوع بند ۱۱ ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور به رئیس کل بانک مرکزی مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۱

الف- به موجب قانون اساسی مردم دارای حق و تکلیف در اداره امور کشور هستند و این حق را به وسیله انتخابات به نمایندگان خود در مجلس تفویض می کنند. این نیابت به عنوان اعمال حق مشارکت در اداره کشور تعبیر می شود. تبیین ماهیت نمایندگی مجلس به علت دینی بودن جامعه ایران و وجود نظریه های مختلف در مورد حکومت و همچنین مسئله نحوه مشارکت مردم در انتخاب نمایندگان از ابتدای تاسیس مجلس در ایران از چالش برانگیزترین موضوعات مرتبط با قوه مقننه بوده است. بر اساس نظر عده ای، ماهیت نمایندگی مجلس در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، وکالت قانونی و ماذون از ولی فقیه است. ولی فقیه، وظیفه اداره جامعه را از جانب خداوند متعال دارا می باشد اما ایشان بر اساس اصل مشارکت مردم در اداره جامعه، وظیفه تقنین و نظارت خود را طبق قانون اساسی به نمایندگان مجلس، برای انجام وظایف نمایندگی تفویض کرده اند و نمایندگان از جانب مردم وکالت دارند تا حق مشارکت آنان در اداره جامعه را محقق سازند. البته چنین نظری با ظاهر قانون اساسی مغایرت دارد. چرا که مطابق اصل ۵۶ قانون اساسی انسان بر سر نوشت خویش حاکم دانسته شده و در اصل ۶۲ نیز بر عنوان نمایندگان ملت تاکید شده و اصل ۸۴ نیز تصریح کرده که هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است. بنابراین این نظر با ظاهر قانون اساسی سازگارتر است که بواسطه اقتضات حکومت مردم بر مردم، نمایندگان مجلس حق تصمیم گیری را به نمایندگی از طرف مردم (و نه ولی فقیه) دارند. باید توجه داشت که نحوه انتخاب نمایندگان و شیوه اعمال حق رای و نقش و جایگاه شورای نگهبان در انتخابات و شیوه های ناسالم و مسموم تبلیغاتی، همه و همه این نکته را گوشزد می کند که همیشه هم نمی توان مجلس را نماینده واقعی مردم دانست. با این اوصاف می توان گفت که دادن اختیار کامل جهت وضع مقررات در تمام مسائل و ورود نمایندگان به تمام حوزه ها، ممکن است چندان به مصلحت جامعه نباشد.<sup>۲۰</sup>

ب- در قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی به عنوان یگانه نهاد تخصصی سیاستگذار پولی تعیین شده است که به موجب قانون، اختیارات لازم برای انجام این کار را دارد. از طرف دیگر، اختیار مطلق مجلس برای قانونگذاری در تمام مسائل، این تهدید بالقوه را ایجاد می کند که نهادی غیر تخصصی در حوزه مسایل پولی اقدام به سیاستگذاری و وضع قاعده نماید و این وضعیت، همواره سیاستگذاری در ست پولی را تهدید می کند. موارد فراوانی نیز از دخالت مجلس در سیاستهای پولی وجود دارد که از جمله می توان به قوانین زیر اشاره کرد: قانون تسهیل تسویه بدهی بدهکاران شبکه بانکی کشور مصوب ۱۳۹۸، قانون تسهیل اعطاء تسهیلات بانکی و کاهش هزینه های طرح و تسریع در اجرای طرحهای تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانکها مصوب ۱۳۸۶، قانون بازپرداخت اعتباری میان مدت و بلندمدت توسط سیستم بانکی کشور ۱۳۸۵، قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی متناسب بانرخ بازدهی در بخشهای مختلف

<sup>۲۰</sup> عباس کعبی و سجاد حکیمی. «ماهیت نمایندگی مجلس در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران». **حکومت اسلامی**، ۲(۱۳۹۳)، ۱۳۱.

<sup>۲۱</sup> کعبی و حکیمی، همان

<sup>۲۲</sup> البته موضوع به بلوغ سیاسی جامعه و رشد آگاهی و دانش جامعه انتخاب کنندگان و و انتخاب شوندهگان و اتخاذ فرایندهای مناسب سیاسی و اجتماعی جهت انتخاب فرد صالح تر نیز مرتبط است.

اقتصادی (با تأکید بر قانون عملیات بانکی بدون ربا) مصوب ۱۳۸۵. هر کدام از این قوانین به نوعی دخالت در حیطه تخصصی تعیین سیاستهای پولی است که قاعداً بایستی توسط بانک مرکزی انجام شود.

۲. به موجب ماده ۱۵ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه کشور، از نمایندگان عضو کمیسیون اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (هر کدام یک نفر) با انتخاب مجلس به عنوان عضو ناظر در ترکیب شورای پول و اعتبار حضور دارند. عضویت نمایندگان مجلس در شورای پول اعتبار به عنوان ناظر (هر چند بدون حق رای) می تواند نشانه سایه حضور و مداخله مجلس شورای اسلامی در این نهاد باشد. باید توجه داشت که اگر حضور و نقش نمایندگان بخشهای دولتی و حاکمیتی در شورا بیشتر و پررنگ تر شود، این تهدید جدی وجود خواهد داشت که تصمیمات شورای پول و اعتبار تابعی از سیاستهای مالی دولت شود و این مسئله، استقلال نهاد سیاستگذار و سیاستگذار بیهایش که می بایست مستقل از سیاستهای مالی دولت باشد را تحت الشعاع قرار خواهد داد.

## ۲-۲-۳ دخالت قوه مجریه در سیاستگذاری پولی

در مورد مداخله قوه مجریه در سیاستگذاری پولی، موضوع از دو منظر قابل بحث و بررسی است.

اول بررسی نقش و نحوه حضور مقامات دولتی در مهمترین نهاد سیاستگذار پولی و دوم اقدامات مستقیم قوه مجریه در تعیین سیاستهای پولی ذیلا به آنها پرداخته می شود:

۱- باتأسیس بانک مرکزی ایران و تفکیک وظایف آن از بانک ملی در قانون بانکی و پولی مصوب ۱۳۳۹، شورای پول و اعتبار ایجاد و این شورا به عنوان رکن سیاستگذار بانک مرکزی معرفی شد. در این قانون که قانون جامع در زمینه بانکداری تلقی میشد، هدف از تشکیل شورای پول و اعتبار، سیاستگذاری کلان، ساماندهی و نظارت بر فعالیتهای پولی و بانکی کشور با مشارکت یک گروه از خبرگان اقتصادی بود. از اینرو بخش قابل توجهی از اعضای ۱۵ نفره شورای پول و اعتبار، افراد آگاه به مسائل پولی و بانکی و برترین مقامات اقتصادی به ویژه اعضای غیردولتی بودند.<sup>۳۳</sup> عدم حضور وزیردارایی در ترکیب شورا بیانگر استقلال نسبی شورا تلقی می شد. همچنین تنها سه نفر از کابینه دولت در این شورا

<sup>۳۳</sup> ماده ۳ قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۳۹: «الف- شورای پول و اعتبار از ۱۵ نفر اشخاص زیر تشکیل میشود: رئیس کل بانک مرکزی، وزیر صنایع و معادن، وزیر کشاورزی، وزیر بازرگانی، دادستان کل دیوان عالی کشور، نماینده اتاق بازرگانی، دبیر کل شورای عالی اقتصاد، دبیر کل شورای پول و اعتبار، مدیر کل بانک ملی ایران، یک نفر نماینده بانکهای خصوصی، یک نفر استاد اقتصاد به معرفی دانشگاه، یک نفر نماینده شورای کشاورزی مرکز، یک نفر متخصص اقتصاد صنعتی، یک نفر متخصص اقتصاد پولی و مالی و یک نفر متخصص اقتصاد کارگری.

<sup>۳۴</sup> عبدالعلی نظامیان، «ارزیابی جایگاه حقوقی نهادهای سیاستگذار پولی و اعتباری در نظام بانکی کشور»، مجلس و راهبرد، ۵۱ (۱۳۸۵)، ۱۸۰-۲۷۹

حضور داشتند و در ترکیب اعضا، سهم بخش خصوصی بر دولتی غلبه داشت. در تیرماه سال ۵۱، قانون جدید پولی و بانکی کشور به تصویب رسید و در مورد ترکیب شورای پول و اعتبار همان روند قبلی را ادامه داد، ولی پس از پیروزی انقلاب، تغییرات تدریجی در ساختار این شورا آغاز و در ۱۸ اسفند ماه ۵۸ اولین اصلاحیه قانون یاد شده تصویب شد و این اصلاحیه ها در قوانین مختلف منجمله قوانین توسعه<sup>۲۵</sup> نیز ادامه پیدا کرد که منجر به تضعیف شورا و غلبه اعضای دولتی شورا بر اعضای غیردولتی آن گردید. روند تغییرات اعضای شورای پول و اعتبار به شرح زیر است:

۱- پس از سال ۵۱ ترکیب شورای پول و اعتبار از ۱۵ نفر به ۱۱ نفر تقلیل یافته و در اصلاحیه قانون برنامه پنجم توسعه به ۱۲ نفر افزایش یافت.

۲- تعداد نمایندگان دولت در شورا در قانون تیر ماه ۱۳۵۱، کمتر بود اما در اصلاحیه های بعدی تعداد نمایندگان دولت در شورا افزایش یافت. (در ابتدا فقط ۵ نفر به صورت مستقیم دولتی بودند اما رفته رفته تعداد اعضای دولتی افزایش یافت.)

۳- سهم بخش خصوصی در اصلاحیه های بعد از تیر ماه ۱۳۵۱ کم شده است، به نحوی که در حال حاضر تنها روسای اتاق تعاون و اتاق بازرگانی و صنایع و معادن مستقیماً از بخش خصوصی عضو شورا هستند، این در حالی است که در قانون مصوب سال ۵۱، ۴ نفر مطلع (در امور مالی و پولی، بازرگانی کشاورزی) به تشخیص و تعیین وزرای مربوطه در ترکیب شورا حضور داشتند که می توانستند از بخش دولتی نباشند. اما در اصلاحات بعدی، فقط دو نفر مطلع در امور پولی و مالی به تشخیص و انتخاب وزیر اقتصادی و دارایی باقی ماندند و معاونان وزارت کشاورزی و صنایع و معادن جایگزین دو نفر دیگر شدند.

---

<sup>۲۵</sup> بند ب ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱: «ب - اعضای شورای پول و اعتبار عبارتند از: رئیس کل بانک مرکزی ایران، دادستان کل کشور، یک نفر از معاونان وزارت دارایی به معرفی وزیر دارایی، یک نفر از معاونان وزارت اقتصاد به معرفی وزیر امور مالی و پولی به تشخیص و انتخاب وزیر دارایی، یک نفر مطلع در امور بازرگانی و صنعتی به تشخیص و انتخاب وزیر اقتصاد، یک نفر مطلع در امور کشاورزی به تشخیص و انتخاب وزیر کشاورزی.»

<sup>۲۶</sup> بند ب ماده ۱۸ و تبصره های ۲ و ۳ آن به شرح زیر اصلاح می شود:

ب - اعضای شورای پول و اعتبار عبارتند از: رئیس کل بانک مرکزی ایران، دادستان کل کشور یا معاون او، معاون وزارت امور اقتصادی و دارایی به معرفی وزیر مربوطه، معاون سازمان برنامه و بودجه به معرفی وزیر مربوطه، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، دو نفر مطلع در امور مالی و پولی به تشخیص و انتخاب وزیر امور اقتصادی و دارایی، یکی از خبرگان بانکی به تشخیص و انتخاب ریاست کل بانک مرکزی ایران، معاون وزارت کشاورزی و عمران روستایی به معرفی وزیر مربوطه، معاون وزارت بازرگانی، معاون وزارت صنایع و معادن به معرفی وزیر مربوطه.

<sup>۲۷</sup> مطابق ماده ۱۵ قانون پنج ساله ششم توسعه، ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار به شرح زیر می باشد: - وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران رئیس سازمان یا معاون وی دو تن از وزرا به انتخاب هیأت وزیران وزیر صنعت، معدن و تجارت دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و تأیید رئیس جمهور دادستان کل کشور یا معاون وی رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران رئیس اتاق تعاون نمایندگان کمیسیونهای اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (هر کدام یک نفر) به عنوان ناظر با انتخاب مجلس.

۴- در اقدامی دیگر طبق ماده ۱۵ قانون برنامه ششم توسعه، مقرر شده که دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی که عضو شورا می شوند، به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تایید رئیس جمهور انتخاب گردند، امری که در اولین اصلاحیه پس از انقلاب (۱۳۵۸) نیازی به تایید رئیس جمهور نداشت.

موارد بیان شده نشان می دهد سابقا در شورای پول و اعتبار، اعضای کمتری از قوه مجریه عضویت داشتند و به تبع آن، میزان تأثیری گذاری قوه مجریه در سیاستگذاریهای بانک مرکزی کم رنگ تر بود، اما پس از تغییر قانون و تغییر اعضای شورای پول و اعتبار، حضور و تأثیر بیشتر قوه مجریه در سیاستگذاری پولی مشهود است، سیاستهایی که می بایست فارغ از فراز و فرود های سیاسی و به صورت تکنیکی اتخاذ شود.<sup>۲۸</sup>

۲- مداخله قوه مجریه در سیاستگذاری پولی فقط به نحوه حضور و نقش اعضای دولت در شورای پول و اعتبار محدود نمی شود، بلکه فراتر از آن، مقرراتی توسط هیات وزیران تصویب می شود که نقش مهمی در سیاستگذاری پولی دارند. در این بخش به شرح برخی از این مصوبات می پردازیم:

الف- هیات وزیران در تاریخ ۱۳۶۲/۱۰/۱۲ آئین نامه فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا (به—ره) (آیین نامه تسهیلات اعطایی بانکی) را تصویب نمود. در ماده ۱۲ این آیین نامه تصریح گردیده است<sup>۲۹</sup> که ضوابط تعیین سود یا نرخ

<sup>۲۸</sup> علاوه بر موارد مذکوره اوج دخالت قوه مجریه در سیاستگذاریهای پولی زمانی خود را نشان داد که در ریاست جمهوری دوره نهم، در سومین سال فعالیت خود و با استدلال جلوگیری از موازی کاری و همراستا بودن وظایف برخی از شوراهای عالی، کارگروهی را تشکیل داد که ریاست آن بر عهده معاون اول رئیس جمهور بود. این شورا با حضور ۵ وزیر به بررسی وضعیت ۳۸ شورای زیر مجموعه دولت پرداخت. انحلال شورای پول و اعتبار پس از آن قوت گرفت که این شورا با نظر رئیس جمهور در مورد کاهش نرخ سود بانکی مخالفت کرد. نهایتاً شورای عالی اداری با استناد به گزارش شورای ۵ نفره بررسی کننده وضعیت شوراها، رأی به ادغام ۲۸ شورا از جمله شورای فوق در ۴ شورا داد. بدین ترتیب شورای پول و اعتبار در مرداد ماه ۱۳۸۶ براساس مصوبه شورای عالی اداری، در شورای عالی مدیریت و برنامه ریزی و سپس در بهمن ماه همان سال و براساس مصوبه هیات وزیران در کمیسیون اقتصادی دولت ادغام شد. این تصمیم همزمان با مصوبه انحلال سازمان مدیریت و برنامه ریزی و تبدیل آن به دو معاونت ریاست جمهوری اتخاذ شد. دولت در توجیه این اقدام خود به اصل ۱۳۱ قانون اساسی استناد میکرد. اما مجلس شورای اسلامی ضمن مخالفت با انحلال شوراها، احیای مجدد آنها را پیگیری و طرح دو فوریتی ابقای شوراها را تصویب نمود. ولی چون برخی از دیدگاههای مجلس مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت پس از دوبار رفت و برگشت میان مجلس و شورای نگهبان، طرح مذکور به مجمع تشخیص مصلحت نظام فرستاده شد تا در این باره تصمیم گیری شود (رستم پور فریبا. «مروری بر تاریخچه شورای پول و اعتبار و ترکیب اعضای آن». **مجله بانک و اقتصاد**، ۹۶ (۱۳۸۷): ۲۱-۲۲)

<sup>۲۹</sup> «ضوابط تعیین سود و یا نرخ بازده مورد انتظار ناشی از تسهیلات اعطایی بانکها و حداقل و حداکثر سود و یا بازده مورد انتظار به تصویب شورای پول و اعتبار و تأیید ریاست محترم جمهوری خواهد رسید.»

بازده مورد انتظار توسط شورای پول و اعتبار تصویب و به تایید رئیس جمهور خواهد رسید. تعیین نرخ سود به یکی از مهمترین مصادیق سیاستهای پولی، مطابق قانون پولی و بانکی، می بایست توسط بانک مرکزی و رکن قاعده گذار آن (شورای پول و اعتبار) انجام شود، ولی این فرایند به موجب قانون یاد شده، دو مرحله ای شده و تصویب را بر عهده شورای پول و اعتبار نهاده، ولی این تصمیم باید به تایید رئیس قوه مجریه برسد. همانگونه که گفته شد، تعیین سود یا نرخ بازده مورد انتظار در قانون پولی و بانکی کشور به صراحت جزء وظایف شورای پول و اعتبار قرار داده شده و جزء ابزارهای سیاست پولی تلقی می شود و این شورا به عنوان یک نهاد سیاستگذار به صورت تکنیکی و تخصصی می بایست نسبت به این موضوع تصمیم گیری نماید، اما با حکم مندرج در آیین نامه یاد شده، اعتبار تصمیمات این نهاد، منوط به تایید یک مقام سیاسی شده است و به همین خاطر شورای پول و اعتبار نیز باید با لحاظ نمودن نقطه نظرات قوه مجریه به گونه ای تصمیم گیری نماید که برای تایید نهایی از سوی قوه مجریه با مشکلی مواجه نشود. باید توجه داشت که این تایید تشریفاتی محسوب نمی شود و رئیس جمهور الزامی به تایید مصوبه شورا ندارد و می تواند در مقابل مصوبه شورا نیز مقابله و مخالفت کرده و مانع اجرای تصمیمات شورا گردد.

ب - در جلسه ششم مرداد ماه سال ۱۳۹۸، هیات وزیران به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران "آیین نامه استخراج فراورده های پردازشی رمزنگاری شده" را تصویب کرد؛<sup>۳۰</sup> به موجب این آیین نامه رسماً استفاده پولی از رمز ارزها در داخل کشور ممنوع اعلام شد. این مصوبه به موجب تصویبنامه مورخ ۹۹/۷/۳۰ مجدداً اصلاح گردید. بر اساس این اصلاحیه، رمز ارزهای استخراج شده بر اساس مجوزهای صادره این تصویب نامه صرفاً برای تأمین ارز واردات کشور و بر اساس مقرراتی که بانک مرکزی تعیین می کند، قابل مبادله خواهند بود. بر این اساس، سقف مجاز رمز ارز استخراج شده و قابل مبادله توسط هر واحد استخراج کننده، بر اساس میزان انرژی مصرف شده از سوی آن واحد، طبق دستورالعملی که توسط وزارت نیرو تدوین می شود، تعیین و به صورت دوره ای به بانک مرکزی اعلام خواهد شد. بر اساس اصلاحیه مورخ ۹۹/۰۷/۳۰ آیین نامه یاد شده، استخراج رمز ارز به صورت محدود، جهت تأمین ارز واردات کشور با شرایط مقرر مجاز گردید.

متعاقباً هیات وزیران در جلسه ششم شهریور ماه ۱۴۰۱ به پیشنهاد معاونت اقتصادی رئیس جمهور و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی آیین نامه دیگری با عنوان "آیین نامه استخراج رمز دارایی"<sup>۳۱</sup> را تصویب نمود. در این

<sup>۳۰</sup> علیرضا، مسعودی حقوق بانکی، (تهران: انتشارات پیشبرد، ۱۳۸۷)، ۱۳۸.

<sup>۳۱</sup> مصوبه شماره ۵۸۱۴۴/ت/۵۵۶۳۷ مورخ ۱۳/۵/۱۳۹۸.

<sup>۳۲</sup> تصویب نامه ۸۶۵۷۳/ت/۵۸۰۷۸ مورخ ۳۰/۷/۹۹ (اصلاح مصوبه تعیین تکلیف تجهیزات استخراج رمز ارز)

<sup>۳۳</sup> مصوبه شماره ۱۵۱۴۵۵/ت/۵۹۳۶۸ مورخ ۲۲/۰۸/۱۴۰۱

آیین نامه هرگونه فعالیت مربوط به استخراج رمزدارایی اعم از واردات، تولید، فروش و تعمیرات تجهیزات صرفاً با دریافت مجوز از وزارت صمت و از طریق رویه قانونی تجاری و گمرکی مجاز دانسته شده و در خصوص واردکنندگان متخلف نیز تعیین تکلیف شده است. در خصوص این آیین نامه رئیس مجلس در نامه ای به رئیس جمهور به صراحت اعلام نمود که ماده ۲ این آیین نامه که صدور مجوز استخراج رمزدارایی را منوط به دریافت مجوز از وزارت صنعت و معدن و تجارت یا سازمان مناطق آزاد تجاری دانسته و تصریحی به بانک مرکزی ندارد، مغایر با قانون است.

در یک ارزیابی از مصوبات فوق الذکر می توان گفت هر دو آیین نامه بدون در نظر گرفتن جایگاه بانک مرکزی در خصوص استفاده از رمز ارز تصویب گردیده است، در آیین نامه استخراج فراورده های پردازشی رمزنگاری شده، ابتدا یک ممنوعیت کلی را در خصوص استفاده از رمز ارز و وضع نموده و سپس در اصلاحیه به صورت جزئی استفاده را مجاز اعلام نموده است و در آیین نامه ای دیگر با رعایت برخی شرایط استفاده از آن را توسعه داده و مجاز اعلام کرده است. همچنین در صدور مجوز جهت استخراج رمزارز مطابق متن آیین نامه جایگاهی برای بانک مرکزی در نظر گرفته نشده است ولی رئیس مجلس در اجرای اصل ۱۳۸ قانون اساسی، تاییدیه بانک مرکزی را هم برای استخراج رمز ارز ضروری دانسته است و در نتیجه هیات دولت باید آیین نامه را مطابق نظر رئیس مجلس اصلاح کند و برای بانک مرکزی نیز نقشی هم عرض با نقش وزارت صمت قائل گردیده و در کنار تاییدیه وزارت صمت برای اخذ مجوز، تاییدیه بانک مرکزی نیز ضروری شمرده شود.

در خصوص رمز ارزها، عده ای ماهیت پول را بر رمزارز با عنوان «پول مجازی و کارکردهای آن» منطبق دانسته اند<sup>۳۴</sup> عده ای دیگر رمزارزها را پول به معنای واقعی میدانند و صدق عنوان پول بر این مکانیزم را مبتنی بر تسامح دانسته و<sup>۳۵</sup> آن را صرفاً ابزاری برای پرداخت قلمداد نموده اند.

چنانچه رمز ارزها را ماهیتاً پول بدانیم، از آنجاییکه سیاست گذاری در امور پولی می بایست توسط شورای پول و اعتبار انجام شود، لذا این موضوع نیز مشمول قاعده کلی یاد شده گردیده و وضع ممنوعیت و یا جواز در خصوص استفاده پولی از رمز ارز و اعلام آن وفق قانون پولی و بانکی، می بایست صرفاً توسط شورای پول و اعتبار انجام شود. بر این مبنای اعلام ممنوعیت یا جواز یاد شده توسط هیات وزیران، دخالت در وضع سیاستهای پولی و در حوزه عملکرد اختصاصی شورای پول و اعتبار تلقی می شود.

---

در خصوص این آیین نامه رئیس مجلس در نامه شماره ۵/۵۱۴۹/ب مورخ ۱۴۰۲/۰۱/۲۸ به رئیس جمهور هرگونه فعالیت مربوط به استخراج رمزدارایی را نیازمند اخذ مجوز از بانک مرکزی دانسته است.

<sup>۳۴</sup> محمد روشن و مصطفی مظفری، هانیه میرزایی. «بررسی وضعیت فقهی و حقوقی بیت کوین»، فصلنامه تحقیقات حقوقی ۸۷(۱۳۹۷)، ۷۳.

<sup>۳۵</sup> رضا میرزاخانی و سعدی حسینی. «بیتکوین و ماهیت مالی-فقهی پول مجازی» دوفصلنامه جستارهای اقتصادی ایران، ۳۰(۱۳۹۷)، ۸۷.

اما چنانچه ماهیت رمزارزها را پول ندانسته و ماهیت آن را صرفاً ابزاری برای پرداخت یا ماهیتی مشابه با پول بدانیم، متولی اختصاصی و انحصاری آن بانک مرکزی نیست، در این صورت می‌بایست بررسی شود که آیا وضع ممنوعیت استفاده از رمزارز در قالب آیین نامه توسط هیات وزیران صحیح است یا اینکه این ممنوعیت باید به صورت دیگری انجام می‌شد و نقش بانک مرکزی در این شرایط چگونه است؟

از منظر حقوق عمومی آیین نامه‌ها به سه دسته مستقل، تفویضی و اجرایی تقسیم می‌شوند.<sup>۳۶</sup> آیین نامه‌های اجرایی مقرراتی هستند که به حکم صریح یا ضمنی قانونگذار برای زمینه‌سازی اجرای قانون وضع می‌شوند، آیین نامه تفویضی مقرراتی است که با اذن صریح قانونگذار توسط قوه مجریه تدوین می‌شود اما ماهیتاً با قانون فرقی ندارد، آیین نامه مستقل را مقامات اجرایی به موجب اصل ۱۳۸ میتوانند در حدود اختیاراتشان وضع و تصویب کنند. این نوع آیین نامه‌ها مستقل از قانون برای انتظام روابط افراد وضع می‌شوند.

آیین نامه استخراج فراورده‌های پردازشی رمزنگاری به شرح چگونگی استخراج رمزارز به صورت جزئی پرداخته است و فقط در بند یک آن به وضع ممنوعیت استفاده از رمزارز پرداخته است و آیین نامه استخراج رمزارز را نیز مراکز مجاز به استخراج را شرح داده و در ماده ۲ گفته که مجوز توسط وزارت صمت و از طریق اجرای رویه قانونی تجاری و گمرکی صادر می‌شود

اگرچه ظاهر هر دو آیین نامه همانند آیین نامه‌های اجرایی است که جهت اجرای قانون وضع می‌شوند اما در واقع قبل از وضع آیین نامه، هیچ قانونی در خصوص رمزارزها وضع نگردیده بود تا این آیین نامه را بتوانیم آیین نامه اجرایی آن قانون قلمداد نماییم و همچنین از سوی مجلس تفویض اختیاری به قوه مجریه نشده تا در این زمینه مقرراتی تصویب کند لذا این آیین نامه در دسته آیین نامه‌های تفویضی نیز نمی‌تواند قرار گیرد. این آیین نامه در جرگه آیین نامه‌های مستقل قرار می‌گیرد.

اولاً آیین نامه‌های مستقل نیز زمانی وضع می‌شوند که تکلیف قانونی در زمینه‌ای وجود ندارد و به بیان دیگر بدون وجود یک قانون عادی، قوه مجریه اقدام به وضع آیین نامه می‌نماید یعنی در سابقه‌ی این چنین آیین نامه‌هایی یک قانون مصوب مجلس وجود ندارد، آنچه واضح است قوه مجریه در حوزه‌هایی که به طور خاص نیاز به قانون دارند، نمی‌تواند به وضع آیین نامه مستقل بپردازد زیرا در شرایطی که همانند شرایط فوق هیچ قانونی استفاده یا عدم استفاده از رمزارز را ممنوع اعلام نکرده است، یک آیین نامه مستقل که وضع ممنوعیت نموده و یک آیین نامه مستقل متعارض که استخراج رمزارز را مجاز می‌داند، اما ظاهری اجرایی دارند، بدون اینکه پیش از این قانونی وجود داشته باشد، برخلاف

<sup>۳۶</sup> محمد زرشکی، «مفهوم صلاحیت ویژه قانونگذار»، کنفرانس بین‌المللی هزاره سوم و علوم انسانی، شیراز، ۲۵ خرداد ۱۳۹۴، ۲

<sup>۳۷</sup> محمد امامی، کوروش استوار سنگری، حقوق‌داری، (تهران: نشر میزان، ۱۳۹۱)



صلاحیت قوه مجریه است. زیرا صلاحیت قوه مجریه برای تصویب آئین نامه، در عرض صلاحیت قانونی قانونگذار و موازی با آن نیست و امری استثنایی می باشد. ابتکار آئین نامه محدود و منطبق با آن قوانینی است که توسط مجلس وضع شده است و نمی تواند حق و تکلیف جدیدی را، بیش از آنکه قانونگذار مقرر داشته، ایجاد کند.<sup>۳۸</sup> همانگونه که مشاهده گردید در آیین نامه اول هیات وزیران ممنوعیت کامل را تصویب نمودند و پس از مدتی به صورت جزئی آن را پذیرفته و در نهایت در آیین نامه اخیرالتصویب ضمن لغو آیین نامه های سابق در خصوص رمزارز به توسعه جایگاه رمز ارز و توسعه دامنه صدور مجوز برای آن پرداخته است.

ثانیا وفق اصل ۱۳۸ قانون اساسی و همچنین تبصره ۴ الحاقی به قانون نحوی اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ در رابطه با مسئولیت های رئیس مجلس، آیین نامه های دولت میبایست ضمن ابلاغ برای اجراء به اطلاع رئیس مجلس برسد و در این شرایط که رئیس مجلس به موجب نامه شماره ۵/۵۱۴۹/ب مورخ ۱۴۰۲/۰۱/۲۸ خطاب به رئیس جمهور اصلاح آیین نامه در خصوص نقش بانک مرکزی را درخواست نموده است، هیات دولت می بایست نسبت به اصلاح آیین نامه اقدام نماید. در غیر این صورت آیین نامه ملغی الاثر میگردد. اگر هیات دولت بنا به نظر رئیس مجلس نسبت به اصلاح آیین نامه اقدام نماید و بانک مرکزی را مرجعی جهت صدور مجوز برای استخراج رمزارز در کنار وزارت صمت به رسمیت بشناسد و با توجه به اینکه در نامه رئیس مجلس، مجوز و تاییدیه بانک مرکزی جهت صدور مجوز استخراج رمزارز لازم دانسته شده است این طور به نظر می رسد که ماهیت رمز ارز اگرچه یک دارایی یا ابزاری برای پرداخت است اما ماهیتی شبه پول برای آن در نظر گرفته اند که متولی صدور مجوز را بانک مرکزی دانسته اند زیرا براساس قانون پولی و بانکی هدف اصلی بانک مرکزی حفظ ارزش پول است و در موضوعات و مواردی که مسائل اقتصادی و پولی و بانکی مطرح باشد، بانک مرکزی به عنوان متولی ورود میکند.

## نتیجه

اقتصاددانان بر این مسئله اتفاق نظر دارند که کارایی بیشتر سیاستگذاری پولی زمانی اتفاق می افتد که سیاستگذار پولی با استقلال بیشتری از مقامات سیاسی دست به سیاستگذاری بزند. استقلال در سیاستگذاری به معنای عدم تعامل با سایر نهادها نیست، بلکه به معنای عدم تاثیر نهادهای دولتی در سیاستگذاریهای بانک مرکزی و همچنین عدم تاثیر سیاستهای مالی بر سیاستهای پولی است. هرچه تاثیر سیاست های مالی بر سیاست های پولی کمتر باشد، شاهد رشد اقتصادی

<sup>۳۸</sup> محمد، هاشمی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۶)

بیشتر خواهیم بود. امری که کشورهای پیشرفته به آن نظر داشته و بعضاً آن را اجرایی کرده و یا در حال اجرای آن هستند.

بررسیهای انجام شده در این مقاله نشان داد که در شرایط کنونی شاهد دخالت مستقیم قوه مقننه و قوه مجریه در سیاستگذاری پولی هستیم، بهترین راهکار برای دستیابی به سیاستگذاری مطلوب پولی، از یکطرف محدود کردن اختیارات مجلس برای سیاستگذاری از طریق تقویت جایگاه بانک مرکزی و به رسمیت شناختن استقلال هرچه بیشتر این بانک و اتخاذ تدابیری است که وضع و تصویب قانون در خصوص سیاستهای پولی را مستلزم موافقت شورای پول و اعتبار نماید و از طرف دیگر محدود نمودن اختیارات هیات وزیران در ورود و وضع آیین نامه در خصوص مسائل پولی است. بخشی از اقدامات باید با اصلاح قوانین موجود یا وضع قوانین جدید انجام شود و بخش مهم و عمده آن مستلزم رشد و بلوغ سیاسی و بروز نوعی نزاکت و رفتار سیاسی مطلوب است که بر اساس آن نهادهای سیاسی، در زمینه حدود اختیارات و وظایف خویش توسعه طلبی نکرده و در چارچوب قانون حرکت کنند.

اصلاح این وضعیت در برخی قسمتها ساده و در برخی دیگر پیچیده است. همانگونه که گفته شد انجام آن در برخی موارد از طریق وضع قوانین جدید یا اصلاح قوانین موجود امکانپذیر است ولی در برخی از زمینهها (همانند اختیار مجلس برای وضع قانون) مستلزم تغییر قانون اساسی یا پیش بینی آن در اسناد بالادستی (همچون سیاستهای کلی نظام) با مصلحت تشخیص مصلحت نظام می باشد و گرچه راهی دراز برای تحقق آن پیش روست ولی بنظر میرسد که برای تحقق یک سیاستگذاری مطلوب و برای اینکه اهداف بانک مرکزی برای تحقق رشد اقتصادی و کنترل تورم، جامه عمل بپوشد، انجام آن ضروری و لازم است.

## منابع

## کتابها

- السان، مصطفی، حقوق بانک مرکزی، ویرایش اول تهران: پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی ج.ا.ا، ۱۳۹۲
- امامی محمد، کوروش استوار سنگری، حقوق/داری، ویرایش دوم تهران: نشر میزان، ۱۳۹۱
- جعفری، امین، بایسته های حقوق بانکی، جلد نخست، ویرایش اول هران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۹
- مسعودی، علیرضا، حقوق بانکی، ویرایش اول، تهران: انتشارات پیشبرد، ۱۳۸۷
- هاشمی، محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، ویرایش ششم، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۶

## مقالات

بنایی اسکویی، مجید و ویدا میرزائی. «جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات شورای پول و اعتبار». **فصلنامه پژوهش حقوق عمومی**، ۶۶ (۱۳۹۹): ۱۸۰-۱۴۱.

زرشگی، محمد «مفهوم صلاحیت ویژه قانونگذار». **کنفرانس بین المللی هزاره سوم و علوم انسانی**، شیراز، ۲۵ خرداد ۱۳۹۴

رستم پور فریبا. «مروری بر تاریخچه شورای پول و اعتبار و ترکیب اعضای آن». **مجله بانک و اقتصاد**، ۹۶ (۱۳۸۷): ۲۰-۲۳

روشن، محمد و مصطفی مظفری، هانیه میرزایی. «بررسی وضعیت فقهی و حقوقی بیت کوین». **فصلنامه تحقیقات حقوقی**، ۱۱۷ (۱۳۹۷): ۷۸-۴۹

کعبی عباس و سجاد حکیمی. «ماهیت نمایندگی مجلس در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران». **حکومت اسلامی**، ۲ (۱۳۹۳): ۱۴۴-۱۲۳

میرزاخانی، رضا و حسینعلی سعدی. «بیتکوین و ماهیت مالی-فقهی پول مجازی». **دوفصلنامه جستارهای اقتصادی ایران**، ۳۰ (۱۳۹۷): ۹۲-۷۱

نظافتیان عبدالعلی، «ارزیابی جایگاه حقوقی نهادهای سیاستگذار پولی و اعتباری در نظام بانکی کشور»، **مجلس و راهبرد**، ۵۱ (۱۳۸۵): ۲۹۸-۲۷۵

## پایاننامه

میرزایی ویدا، «جایگاه و قلمرو مصوبات شورای پول و اعتبار». پایان نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۹۷

## منابع خارجی

[Schooner, Heidi madanis and Micheal Taylor, "the case of bank regulation in Britain and US", Michigan journal of international law, vol 20, p621 \(1999\) 596-655-](https://www.ecb.europa.eu)

<https://www.ecb.europa.eu>, «

<https://www.federalreserve.gov/>

## **Monetary policy and legal analysis of the **intervention** of the legislative and executive branches in it**

### **Abstract**

Although the monetary and Banking law of Iran explicitly states that the Central bank is the only policy-maker in the monetary field and the Money and Credit Council (MCC) is considered as its essential body, in the mean time, monetary policy is also discussed in various articles of the aforesaid law, as if the Central bank is the only institution in policy-making while it is independent from other institutions in policy-making, but in practice we can obviously see that the legislative and executive powers are widely involved in this policy-making process. In this article we address some of the dichotomies and conflicts in action and legislation of the legislative and executive powers while we describe the position of each of the policy-making institutions which will demonstrate how the intervention or oversight of other institutions in the monetary policy narrows the field for the specialized policy-making body who must act independently and may enforce terrible effects on Economy.

Keywords: Monetary and Banking Law - Monetary Policy - Policy Making Institutions - Central Bank Independence-money

