

جایگاه بانک مرکزی در سیاستگذاری پولی و نقد حقوقی نقش قوه قضائیه در آن

پریسا قربانی زبردهی

دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

parisa_ghorbani@ymail.com

علیرضا مسعودی (نویسنده مسئول)

استادیار، گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

alireza@drmasoudi.com

محمود باقری

دانشیار، گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران؛ استاد مدعو، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی،

تهران، ایران.

mahbagheri@ut.ac.ir

حسین قربانیان

استادیار، گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، واحد شاهرود، دانشگاه آزاد اسلامی، شاهرود، ایران؛ استاد مدعو، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد

اسلامی، تهران، ایران.

hosseinghorbanian1353@gmail.com

قابل انتشار در شماره ۶۹ (بهار ۱۴۰۶) نشریه پژوهشهای حقوقی

چکیده

بانک مرکزی به موجب قانون، وظایفی را بر عهده دارد که مهمترین آنها کنترل تورم و کمک به رشد اقتصادی است. برای تحقق این اهداف، بانک مرکزی ابزارهایی در اختیار دارد که تحت عنوان سیاست های پولی عمدتاً با کنترل حجم پول و نقدینگی به بانک مرکزی در تحقق اهداف یاد شده یاری می رسانند. استقلال عمل بانک مرکزی و عدم بازرسی و بازبینی اقدامات بانک توسط نهادهای دیگر از جمله قوه قضائیه، تضمین کننده موفقیت بانک مرکزی در حصول به اهداف یاد شده می باشد. دخالت قوه قضائیه در تصمیمات بانک مرکزی و نظارت قضایی بر اقداماتی که این بانک برای تعیین سیاستهای پولی انجام داده است، سبب ناکارآمدی این سیاست ها می گردد. امری که متأسفانه به علت عدم شفافیت قوانین ناظر به استقلال بانک مرکزی و همچنین اختیارات وسیع مراجع قضایی، بارها شاهد آن بوده ایم.

واژگان کلیدی: دادگستری - اقتصاد - حقوق عمومی - سیاست پولی - استقلال

سیاستهای پولی از زیرمجموعه های اصلی اقتصاد کلان است که تاثیر اساسی و مهمی بر سایر موضوعات اقتصاد کلان همچون تورم و رشد اقتصادی دارد. به واسطه اهمیت و حساسیت فوق العاده این سیاست ها، نهاد تصویب کننده آنها نیز بسیار حائز اهمیت است به همین خاطر یکی از موضوعات مهم و اساسی در سیاستگذاری پولی، شناخت سیاستگذار پولی و جایگاه آن است. هرچه جایگاه سیاستگذار پولی مشخص تر بوده و استقلال آن از سایر نهادها بیشتر باشد، سیاستگذار پویا در رونق اقتصادی و کاهش تورم موثرتر و کارا تر خواهد بود. در قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی و ارکان زیرمجموعه آن به عنوان تنها نهاد سیاستگذار معرفی شده بود و در رای وحدت رویه شماره ۷۹۴ هیات عمومی دیوان عالی کشور نیز مصوبات شورای پول و اعتبار که خود از ارکان بانک مرکزی بوده است، آمره و لازم الاجرا قلمداد شده است. منتهی مسئله ای که در اینجا مطرح می شود، این است که آیا این اقتدار مرکزی مطلق، قابل کنترل و بازرسی هم هست یا خیر؟ مسئله بیشتر از آن جهت قابل طرح است که دادگستری به عنوان مرجع تظلمات عمومی و پشتیبان حقوق عامه و ناظر بر حسن اجرای قوانین، طبق قانون اساسی و سایر مقررات، وظایف، صلاحیت ها و در عین حال اختیاراتی دارد که این اختیارات در برخی موارد نیز مطلق و بی حد و حصر است و در مقابل این دو اختیار به ظاهر مطلق، بایستی دید که تکلیف چیست و کدامیک را بایستی به نفع دیگری کنار نهاد یا تعدیل کرد.

۱- تعاریف

۱-۱- سیاستگذاری

سیاستگذاری اصطلاحی است که ممکن است مفهوم روشنی داشته باشد ولی ارائه تعریفی دقیق از آن دشوار است. برخی در تعریف آن گفته اند: مجموعه ای از چارچوبها و قاعده ها و قانونگذاریهها برای نیل به اهداف و اداره امور را سیاستگذاری می گویند. سیاستگذاری به عنوان فرآیندی هدف محور سعی دارد با شناسایی مشکلات، حل آنها را در دستور کار قرار دهد.^۱

در این زمینه گفته شده است که ویژگی اصلی سیاستگذاری، برنامه ریزی هدفمند برای حل مشکل در پرتو پیش بینی وضع آینده است. ، چرا که نظام های سیاسی مطلوب در قالب برنامه و اقدام، مشکلات را سامان داده و منافع آینده را طراحی می نمایند. این منافع گاه به صورت قانون، قاعده و گاه به صورت یک برنامه سیاسی و یافرهنگی، بخشنامه و آیین نامه و... نمایان می شود در هر حال سیاستگذاری، تجلی اراده حکومت در عمل بوده و آن را می توان به عنوان مجموعه ای ساختاری و مرتبط، متشکل از مقاصد، تصمیمات و اعمال در نظر گرفت که قابلیت نسبت دادن به اقتدار عمومی را در سطح ملی، محلی و بین المللی دارند.^۲

براین اساس، سیاستگذاری به مجموعه ای از چارچوبها، قاعده ها و مقررات اطلاق می گردد که به صورت هدفمند برای حل مشکلات، پیش بینی وضع آینده و جلوگیری از نابسامانی در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و..... برای حفظ و حراست از منافع عمومی طراحی و اجرا می شوند.

۱-۲- سیاستگذاری پولی

^۱ مهدی رضایی و محمد مهدی رضوانی فرد، «دستورگرایی و سیاستگذاری عمومی؛ تحلیلی بر جایگاه و کارکرد سیاست گذاری عمومی در منظومه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۲۱، ۶۳ (۱۳۹۸): ۲۵.

^۲ همان

سیاستگذاری پولی یکی از انواع سیاستگذاری در حوزه سیاستگذاریهای اقتصادی و 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. سیاستگذاری عنوان عامی است که سیاستگذاری پولی ذیل آن قرار می گیرد و موضوع آن تعیین سیاست پولی است. علاوه بر موضوع سیاستگذاری پولی، نهاد ها 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 اجرایی نماید و همچنین تصمیم گیری در خصوص اینکه چه نهادهایی و چگونه می بایست بر این سیاستگذاریها نظارت داشته باشند، در ذیل سیاستگذاری پولی بحث می شود، منتهی برای تبیین درست و دقیق موضوع، در ابتدا بایستی ببینیم که سیاست پولی چیست.

۱-۳- سیاست پولی

سیاست پولی مجموعه ای از ابزارهایی است که بانک مرکزی یک کشور در اختیار دارد که با استفاده از آنها، میتواند برای ارتقای رشد اقتصادی پایدار از طریق کنترل عرضه کلی پول در دسترس بانک های کشور، مصرف کنندگان و کسب و کارها گام بردارد. در طراحی سیاست پولی، هدف این است که آهنگ رشد اقتصادی با سرعتی متعادل، حفظ شود. بانک مرکزی ممکن است به منظور جلوگیری از دسترسی بیشتر به پول و هزینه کردن آن، نرخ بهره را برای استقراض افزایش دهد، یا برای سوق دادن جامعه به سمت مخارج بیشتر، نرخ بهره را کاهش دهد تا زمینه استقراض بیشتر و دسترسی جامعه به پول را فراهم می کند.

تعیین سیاست پولی از عمده وظایف بانک مرکزی است. این بدان معناست که بانک مرکزی تصمیم گیر و راهبر در امور پولی کشور است. با این اوصاف، سیاست پولی مجموعه اقدامات بانک مرکزی به منظور کنترل حجم پول است و از جمله اهداف نهایی بانک مرکزی در این مسیر میتوان به مواردی از قبیل اشتغال کامل، تثبیت قیمتها، تثبیت نرخ سود، ثبات بازار مالی، ثبات نرخ ارز و نهایتاً رشد اقتصادی اشاره کرد و از اهداف میانی نیز میتوان مدیریت حجم پول و نرخ سود را بیان نمود.^۳

۱-۴- بانک مرکزی

در فرهنگ بزرگ سخن، «بانک مرکزی» جدای از اصطلاح «بانک» در مفهوم عام آن و به «بانکی که مجری سیاست های پولی و اعتباری هر کشور است؛ بانک بانکها» تعریف شده است.^۴ اوصاف متعددی در قانون پولی و بانکی برای بانک مرکزی ذکر شده بود، از جمله اینکه بانک مرکزی دارای شخصیت مستقل می باشد و تمامی سرمایه آن متعلق به دولت است در ماده ۵۵ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲/۰۹/۰۷ بیان گردیده که بانک مرکزی دارای شخصیت حقوقی و مالی مستقل است و در بند الف ماده ۵۶ بیان گردیده که سرمایه بانک مرکزی متشکل از سرمایه پرداخت شده، اندوخته قانونی، مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی های خارجی و سایر اندوخته های قانونی است طبق ماده ۵۰ قانون یادشده، بانک مرکزی دارای ارکان مختلفی می باشد در مواد ۳ و بند الف ماده ۴ قانون نیز اهداف و وظایف بانک مرکزی بیان گردیده و بند ب ماده ۴ قانون مذکور نیز به تشریح اختیارات بانک مرکزی پرداخته است.

ماهیت بانک مرکزی به طور مستقیم به وظایفی که برای آن بانک بیان شده، مرتبط است و این وظایف تعیین کننده ماهیت بانک نیز می باشند. به عنوان قاعده کلی در مورد تمامی بانکهای مرکزی، موضوع فعالیت آنها شامل مواردی است که آنها را از اهداف

^۳ یوسف فرجی، آشنایی با ابزارها و نهادهای پولی و مالی، (تهران، موسسه عالی بانکداری ۱۳۸۲)، ۱۵۰

^۴ حسن انوری، فرهنگ بزرگ سخن، (تهران؛ انتشارات سخن ۱۳۸۱)، ۸۱۵

تجاری دور میکند و در نتیجه، بانکهای مرکزی فعالیت تجاری ندارند. هر دولتی از تاسیس بانک مرکزی (که ممکن است نام دیگری مانند فدرال رزرو داشته باشد) اهداف خاصی را دنبال می کند. در ایران این اهداف ابتدا در قانون پولی و بانکی کشور و سپس در قانون عملیات بانکی بدون ربا و در حال حاضر نیز در قانون بانک مرکزی به عنوان اصلی ترین قانون حاکم در این زمینه تشریح گردیده و به مناسبت، در قوانین و مقررات مختلف توضیح داده شده است^۵

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 ساخته و آن را به نهادی مبدل کند که می تواند الزامات قانونی و اجرایی را به بانک ها و موسسات مالی و اعتباری تحمیل نماید^۶.

۵-۱- نهاد مقررات گذار در مجموعه بانک مرکزی

قانون پولی و بانکی در ماده ۱۶ ارکان بانک مرکزی را مشخص کرده بود. مهمترین رکن بانک مرکزی در حوزه سیاستهای پولی و بانکی، شورای پول و اعتبار بود. مشابه این شورا در کشورهایی که دارای بانک مرکزی یا نهادی معادل آن هستند نیز وجود دارد. وظایف شورای پول و اعتبار در ماده ۱۸ بیان گردیده بود که در حال حاضر بندهای ب و ج و د آن به موجب قانون بانک مرکزی نسخ شده است. طبق ماده ۵ قانون بانک مرکزی، ارکان بانک مرکزی تغییر کرده است و دیگر نهادی به نام شورای پول و اعتبار وجود ندارد و هیات عالی عهده دار وظایف شورای پول و اعتبار گردیده است.

طبق مقررات قانون پولی و بانکی، شورای پول و اعتبار با وظایف و اختیارات وسیع می توانست در تمامی حوزه های بانکی سیاستگذاری نماید. بر مبنای اختیاراتی که به این شورا اعطا شده بود، تصمیمات شورا به سه دسته پولی، اعتباری و نظارتی تقسیم بندی میگرددید^۷. در حال حاضر در قانون بانک مرکزی وظایف هیات عالی در بند ۱۷ ماده ۸ به تفصیل بیان گردیده است اگرچه در سایر مواد قانونی نیز وظایفی برای هیات عالی بیان گردیده است که در یک تقسیم بندی کلی این وظایف به سه دسته مقررات گذاری و نظارتی و صدور مجوز، اظهار نظر و یا تصمیم گیری در موارد خاص تقسیم می شود. طبق ماده ۱۲، هیات عالی دارای دو شورای تخصصی به نامهای شورای سیاستگذاری پولی و ارزی و شورای تنظیم گری بانکی میباشد. شورای سیاستگذاری پولی و ارزی نقشی مهم در سیاستگذاری پولی برعهده دارد. این شورا به عنوان بازوی کاری و فکری هیات عالی در امور پولی و ارزی عمل می کند؛ لذا واجد وظایف و اختیارات مستقلی از هیات عالی نبوده و در ذیل هیات عالی، اقداماتی برای این هیات انجام داده یا گزارشهایی را آماده میکند.

۲- انواع سیاستهای پولی

بانکهای مرکزی و مقامات پولی با استفاده از ابزارهای پولی و برای دستیابی به اهداف اقتصادی، از سیاستهای پولی انقباضی و انبساطی استفاده می کنند. در سیاستهای انقباضی، مقامات پولی (بانک مرکزی) با کاهش حجم پول، از طریق محدود نمودن پایه

^۵ مصطفی السان، حقوق بانک مرکزی (تهران، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی ج.ا.، ۱۳۹۲)، ۱۴.

^۶ همان ص ۱۶

^۷ ویدا میرزایی، «جایگاه و قلمرو مصوبات شورای پول و اعتبار»، (پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۹۷): ۷۵.

پولی و یا کاهش ضریب فزاینده پولی، سعی در کاهش میزان تقاضای کل^۸ اقتصادی دارند و در سیاست‌های انبساطی، هدف بانک مرکزی، افزایش حجم پول و کاهش نرخ بهره و در نهایت افزایش حجم تقاضای کل در اقتصاد است.

مقامات پولی باید اهداف را تعیین کنند و پس از مشخص شدن هدف، معلوم می‌شود که برای تحقق آن اهداف چه ابزارهای سیاستی را باید به کار گیرند. ابزارها، متغیرها یا فعالیت‌هایی هستند که مستقیماً توسط مقامات مربوطه برای اثرگذاری بر متغیرهای هدف، به کار گرفته شده و قابل کنترل هستند^۹ (رفیعی و همکاران، ۱۳۹۸: ۲). در اجرای سیاست پولی، بانک مرکزی می‌تواند مستقیماً از قدرت تنظیم‌گری خود استفاده نموده و یا به طور غیرمستقیم از اثرگذاری بر روی شرایط بازار پول به عنوان انتشار دهنده پول پر قدرت (اسکناس و مسکوک در جریان و سپرده‌های نزد بانک مرکزی) استفاده نماید. بر همین اساس ابزارهای سیاست پولی به دو نوع تقسیم می‌شوند که عبارتند از ابزارهای مستقیم و غیرمستقیم^{۱۰}.

در اقتصاد ایران سیاست پولی از طریق ابزارهای مستقیم شامل کنترل سود بانکی، تعیین سقف اعتباری و نیز ابزارهای غیرمستقیم شامل نسبت سپرده قانونی، اوراق مشارکت بانک مرکزی و سپرده ویژه بانکها نزد بانک مرکزی اعمال می‌شود^{۱۱}.

۳- جایگاه بانک مرکزی به عنوان سیاستگذار پولی

در قانون پولی و بانکی، بانک مرکزی به عنوان تنها سیاستگذار پولی معرفی شده بود در قانون بانک مرکزی صراحتاً به این موضوع اشاره نشده است اما از وظایف و اختیاراتی که به بانک مرکزی داده شده است می‌توان دریافت که بانک مرکزی و بالاخص هیات عالی، وظیفه تعیین سیاستهای پولی و اجرای آن را برعهده دارد. بانک مرکزی در شرایطی می‌تواند سیاستهای پولی مناسب و موثری را تدوین و اجرا نماید که استقلال داشته باشد و برای بررسی استقلال بانک مرکزی، شاخص‌های مهمی باید در نظر گرفته شود که تامین کننده قدرت عمل مناسب برای بانک مرکزی بوده و در عین حال جایگاه بانک مرکزی را در یک نظام سیاسی تعیین و مشخص نماید.

شاخص‌های بین‌المللی متفاوتی برای سنجش استقلال بانک مرکزی وجود دارد^{۱۲}؛ از جمله آنها شاخص لایبک می‌باشد در این شاخص برخلاف شاخص‌های پیشین، بیشتر بر تعامل درست دولت و بانک مرکزی در شکل‌دهی به سیاستهای پولی و اهمیت پاسخگویی و همچنین شرایط مالی این نهاد تاکید گردیده است. این شاخص شامل ۵ معیار کلی است که با توضیح این معیارها به بررسی جایگاه و میزان استقلال بانک مرکزی ایران می‌پردازیم:

۳-۱- اهداف بانک مرکزی: اهداف بانک مرکزی قاعدتاً طبق قانون مشخص می‌شود و در بیان اهداف، باید استقلال بانک مرکزی لحاظ گردد. قانونگذار در این هدف‌گذاری بایستی بیشتر به مولفه‌هایی توجه کند که بانک مرکزی را هرچه بیشتر از تامین مالی

^۸. O'Sullivan, Arthur; Steven M. Sheffrin. Economics: Principles in action. Upper Saddle River, (New Jersey 07458: Pearson Prentice Hall, 2003):307

^۹ ثریا رفیعی، کریم امامی و فرهاد غفاری، «شناسایی عوامل تاثیرگذار سیاست‌های پولی بر سیستم بانکی»، فصلنامه مدل‌سازی اقتصادی، ۱۳(۱۳۹۸): ۲

^{۱۰} <https://www.cbi.ir/page/1512.aspx>

Visited at 27 January 2022

^{۱۱} همان

^{۱۲} برخی از این شاخص‌ها بدین شرح است: شاخص‌های اولیه بید و پارکین ۱۹۸۲، شاخص گریل، میسائندرا و تابلینی ۱۹۹۱، شاخص کوکرم، وب و نیاپتی

۱۹۹۲

دولت و ایجاد منابع مالی برای دولت دور کند و اهداف اصلی سیاست پولی هم فراموش نشود، در این میان به نظر می رسد که مهمترین هدف بانک مرکزی باید حفظ ارزش پول باشد. طبق بند ب ماده ۳ قانون بانک مرکزی اهداف بانک مرکزی عبارتند از؛ مهار تورم و ثبات و سلامت شبکه بانکی و سایر اشخاص تحت نظارت، حمایت از رشد اقتصادی و اشتغال و کمک به حفظ و ارتقای ارزش پول ملی و کمک به تحقق عدالت اجتماعی^{۱۳} و طبق بند ۲ ماده ۲ قانون عملیات بانکی بدون ربا هر نوع بانک و موسسه مالی و اعتباری صرفا با مجوز بانک مرکزی اجازه تاسیس می یابد و توسط این مرجع، کنترل، بازرسی و نظارت می شود. تنظیم، کنترل و هدایت گردش پول و اعتبار از اهداف دیگر بانک مرکزی است که از این حیث به نظر می رسد اگرچه حفظ ارزش پول به عنوان تنها هدف بانک مرکزی نیست و اهداف دیگری نیز ذکر شده، ولی در این خصوص قانونگذاری اگرچه کمرنگ اما به درستی صورت گرفته است.

۳-۲- چگونگی شکل گیری سیاست پولی: مطابق شاخص لایبیک مطلوبترین حالت برای استقلال بانک مرکزی این است که بانک مرکزی بتواند بدون دخالت دولت، سیاستهای پولی را تعیین کند و نامطلوبترین حالت آن است که هیچ مرجعی برای این امر در نظر گرفته نشده باشد. بند الف ماده ۳ قانون بانک مرکزی تصریح می کند که «بانک مرکزی ایران مسئولیت استقرار بانکداری اسلامی و پیگیری اجرای قوانین مرتبط با بخش پولی و بانکی کشور را برعهده دارد و همچنین در ماده ۸ همان قانون از جمله وظایف هیات عالی تعیین سیاستهای پولی، ارزی و اعتباری بانک مرکزی و تصویب ابزارهای مورد نیاز اجرای سیاست پولی در چارچوب اسناد بالادستی ذی ربط و نظارت بر حسن اجرای سیاستهای پولی و ارزی و اعتباری در تحقق و انطباق با مسئولیت، اهداف و وظایف بانک مرکزی، دانسته شده است. قانونگذار در ماده ۲ قانون بانک مرکزی کمک به استقلال بانک مرکزی را جزو اهداف این قانون برشمرده است گرچه ظاهرا رویکرد قانون جدید بر استقلال بانک مرکزی است ولی استقلال در قانون تعریف نشده و لذا از نظر قانونی مفهوم مشخصی ندارد. از جمله پیش نیازهای اصلی استقلال بانک مرکزی، وجود یک قوه سیاستگذاری موثر در این نهاد است و از این منظر استقلال بانک مرکزی به معنای تمرکز امور سیاستگذاری پولی در بانک مرکزی است ولی ماده ۱ قانون عملیات بانکی بدون ربا، «فعالیت برای تحقق اهداف و سیاست ها و برنامه های اقتصادی دولت با استفاده از ابزارهای پولی و اعتباری» را وظیفه نظام بانکی دانسته که بانک مرکزی را نیز شامل میشود. با این اوصاف نظام بانکی باید در خدمت تحقق اهداف و سیاستها و برنامه های اقتصادی دولت باشد که مشخصا با استقلال بانک مرکزی منافات دارد. در بند ۲ ماده ۲ قانون مذکور نیز، «تنظیم، کنترل و هدایت گردش پول و اعتبار طبق قانون و مقررات» از جمله وظایف «نظام بانکی» دانسته شده است. در واقع در مواد ۱ و ۲ قانون عملیات بانکی بدون ربا، وظایف بانک مرکزی با دیگر بانکها و موسسات مالی و اعتباری خلط شده است. هرچند علی القاعده بانک مرکزی به عنوان نهاد سیاستگذار پولی مطرح است ولی برخی نهادهای دیگر نیز علیرغم اینکه صراحتا در قانون به عنوان سیاستگذار پولی شناخته و معرفی نشده اند، به صورت مستقیم یا غیرمستقیم در سیاستگذاری مداخله می کنند.

۳-۳- نقش و تاثیر استقلال سیاسی بانک مرکزی در تعیین سیاستهای پولی: استقلال سیاسی بانک مرکزی تحت عنوان؛ «توانایی در تعیین اهداف سیاست پولی به صورت مستقل و بدون دخالت دولت تعریف می شود»، از عوامل تعیین کننده این استقلال، می توان نحوه عزل روسای بانک مرکزی، حق دولت در دستور دادن به بانک مرکزی در خصوص سیاست های پولی، حق وتوی تصمیم

^{۱۳} طبق بند الف ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی کشور اهداف بانک مرکزی حفظ ارزش پول، موازنه پرداختها، تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور است. که در مقایسه اهداف ذکر شده این قانون با قانون بانک مرکزی می توان گفت در قانون بانک مرکزی اهداف بیشتری ذکر شده و بار مسئولیت بانک مرکزی سنگین تر شده است.

گیری بانک مرکزی توسط دولت، به تعویق انداختن و یا تغییر تصمیمات و حق وتوی حضور دولت در هیات رئیسه بانک مرکزی و غیره را نام برد^{۱۴}.

طبق شاخص لایبیک مطلوبترین حالت برای برکناری رئیس بانک مرکزی آن است که تنها در صورت بی کفایتی، نبود مدیریت و یا ضعف عملکرد و براساس یک قانون شفاف و یا با تایید مجلس صورت گیرد و دلایل عزل باید به صورت واضح تعریف شود و می تواند شامل مواردی مانند جرایم جنایی و یا ناتوانی در انجام وظایف باشد. در ایران همواره سیاست های پولی بنا به درخواست دولت در خدمت سیاست های مالی دولت است و در صورت عدم موافقت بانک مرکزی با سیاست های انبساطی دولت، ریاست جمهوری به راحتی قدرت عزل رئیس کل بانک مرکزی را دارد. بند دوم مصوبه تشخیص مصلحت نظام مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۲۴ در خصوص نحوه عزل رئیس کل بانک مرکزی بیان میدارد: «رئیس کل بانک مرکزی به پیشنهاد رئیس جمهور و بعد از تصویب دو سوم اعضای هیات دولت با حکم رئیس جمهور عزل می شود...» قانون بانک مرکزی، شرایط انتخاب رئیس کل بانک مرکزی مطابق مصوبه ۱۳۹۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام را تغییر نداده و در بند ب ماده ۷ گفته شده که رئیس کل مطابق ترتیبات مذکور در مصوبه یاد شده منصوب و عزل می شود^{۱۵} به نظر می رسد این رویه با استقلال بانک مرکزی در راستای اتخاذ سیاست های بهینه برای برقراری ثبات پولی در کشور در تضاد است^{۱۶}. آزادی عمل دولت و سهولت عزل رییس کل، موجب نفوذ هرچه بیشتر سیاستهای مالی در سیاستگذاریهای پولی خواهد شد.

در ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی ضوابطی برای حفظ بی طرفی مقامات عالی بانک مرکزی بیان گردیده است و در بند پ همان ماده تصریح شده است که «اعضای مجمع عمومی، هیات عالی و شورای تخصصی ذیل آن، هیات عامل، هیات نظار، شورای فقهی، هیات انتظامی، مدیران و سایر کارمندان موثر بانک مرکزی که طبق قانون باید به صورت تمام وقت در خدمت بانک مرکزی باشند، نمی توانند همزمان شغل یا سمت موظف یا غیرموظف اعم از مدیریتی، کارشناسی یا مشاوره ای در بخش دولتی، غیردولتی داشته باشند.» این در حالی است که در قوانین و مقررات برخی کشورها تصریح شده است که مقامات عالی بانک مرکزی باید از میان افرادی که وابستگی سیاسی خاصی به حزب یا جناح مشخصی ندارند، انتخاب شوند^{۱۷}؛ ولی قانون پولی و بانکی ما فاقد چنین مقرره ای است. تردیدی نیست که وابستگی سیاسی مقامات بانک مرکزی می تواند جهت گیری تصمیمات اتخاذ شده در این بانک را از یک رویکرد تکنیکی به رویکردی مبتنی بر سوگیری سیاسی سوق دهد.

به موجب ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی، شورای پول و اعتبار «به منظور مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست کلی بانک مرکزی ایران و نظارت بر امور پولی کشور تشکیل می شود»؛ و لذا حق اظهارنظر در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور را دارا بود به موجب ماده ۶۷ قانون بانک مرکزی کلیه اختیارات و وظایف شورای پول و اعتبار به هیات عالی منتقل شده است. شورای پول و اعتبار ترکیبی تقریباً دولتی داشت و در حال حاضر نیز هیات عالی با ترکیبی تشکیل میشود که اکثریت اعضای آن مقامات دولتی هستند. و لذا تصمیم گیری در این نهاد نیز می تواند تحت تاثیر سیاستهای دولت باشد.

^{۱۴} احمد جعفری صمیمی، کاوه درخشان درآبی، «استقلال بانک مرکزی در ایران» فصلنامه پژوهش های پولی بانکی، ۲۴(۱۳۹۴):۱۶۹

^{۱۵} گروه پژوهشی حقوق بانکی، «نگاهی به قانون بانک مرکزی ج.ا.ا» مجله حقوق بانکی، ۲۲(۱۴۰۱):۱۳۴

^{۱۶} عباس شاکری و شعله باقری پرمهر، «بررسی نهادی و کمی سازی تعامل میان دولت و بانک مرکزی ایران»، فصلنامه روند، ۶۵(۱۳۹۶):۷۵

^{۱۷} Arner D.W., Panton M.A. & Lejot P.L. "Central banks & Central banks cooperation in the global financial system", *Pacific McGeorge Global business & development law journal*, (2011):25

به موجب ماده ۵ قانون بانک مرکزی؛ مجمع عمومی، هیات عالی، هیات عامل، هیات نظار و شورای فقهی، ارکان بانک مرکزی را تشکیل می دهند. بررسی مواد بعدی نشان می دهد که به جز هیات عامل، بسیاری از افرادی که اعضای این ارکان هستند، از قوه مجریه و مجلس بوده و تمایلات حزبی و یا سیاسی آنها می تواند تصمیم گیری در خصوص نحوه اداره بانک مرکزی را تحت تاثیر قرار دهد.

۴-۳- مفهوم و دامنه استقلال اقتصادی بانک مرکزی:

یکی از مولفه های مهم کلیه شاخص ها و شاخص لاییک برای استقلال بانک مرکزی، استقلال اقتصادی است که دو دیدگاه در خصوص آن وجود دارد:

الف- بودجه بانک مرکزی توسط چه نهادی مشخص و تصویب می شود .

ب- برخی استقلال بانک مرکزی را به توانایی این بانک در کنترل سیاست پولی و تامین نکردن کسری بودجه دولت دانسته اند.^{۱۸}

۱-۴-۳- طبق شاخص لاییک، مطلوبترین حالت برای وجود قدرت مالی آن است که بانک مرکزی دارای استقلال اقتصادی باشد و بودجه این نهاد در معرض تصویب مقامات قانونگذار و اجرایی نباشد و بدون تصویب پارلمان نتواند منحل شود.^{۱۹} در ایران طبق بند الف ماده ۵۵، بانک مرکزی دارای شخصیت حقوقی و مالی مستقل است و مطابق بند الف ماده ۵۶، سرمایه بانک مرکزی متشکل از سرمایه پرداخت شده، اندوخته قانونی، مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی های خارجی و سایر اندوخته های قانونی است و در ادامه تصریح شده که دارایی های بانک مرکزی در برابر تعهدات دولت، قابل واگذاری، تهرین یا مصادره نمی باشد.^{۲۰}

مطابق بند ۴ قسمت ب ماده ۶ تصویب بودجه و تفریح بودجه بانک مرکزی با رعایت اصول ۵۲ و ۵۵ قانون اساسی جزو وظایف مجمع عمومی بانک مرکزی است و مطابق بند ت ماده ۵۵ قانون بانک مرکزی انحلال بانک مرکزی فقط به موجب قانون امکانپذیر است. همین حکم در قانون پولی و بانکی نیز پیش بینی شده بود. بنابراین به نظر می رسد از این جهت مقررات قانونی ایران، معیارهای لازم برای استقلال بانک مرکزی را رعایت کرده است.

۳-۴-۲- نحوه نامناسب تعامل سیاستهای مالی و پولی از مسائل اساسی است که بیشتر کشورهای در حال توسعه در سطوح سیاستی با آن مواجه میشوند. این مسئله به کسری بودجه، انباشت بدهیهای دولتی و تورم بالا منجر میشود. به اعتقاد بسیاری از کارشناسان اقتصادی، اصلی ترین دلیل تورم کشورهای در حال توسعه، پولی کردن کسری بودجه دولت از طریق استقراض از بانک مرکزی است. در این کشورها، در بیشتر موارد بانک مرکزی و دولت در یک چارچوب عملکرد هماهنگ قرار دارند که در آن بخشی از کسر بودجه دولت با وام گیری از بانک مرکزی و با انتشار اسکناس تأمین میشود. در ایران اگرچه یکی از اهداف بلندمدت بانکهای مرکزی، حفظ و ارتقای ثبات مالی سیستمهای مالی از طریق کنترل تورم است، در رویارویی با مسأله تأمین مالی کسری بودجه دولت و روی آوردن به خلق پول، این هدف نادیده گرفته میشود.^{۲۱}

^{۱۸} جعفری صمیمی، درخشان درآبی، پیشین، ۱۶۹

^{۱۹} شاکری، باقری پرمهر، پیشین، ۷۸

^{۲۰} همان

^{۲۱} همان، ۵۶

۳-۵- میزان پاسخگویی : طبق شاخص لایبک بانک مرکزی باید اجرای سیاست های خود را به مجلس گزارش دهد و در صورت تقاضای قانونگذار باید پاسخگوی پرسش نمایندگان باشد. طبق بند الف ماده ۳ قانون بانک مرکزی، یکی از اهداف اساسی بانک مرکزی، حفظ ارزش پول تعریف شده، ولی این هدف مانند اهداف دیگر کمی نشده، تا امکان بررسی عملکرد بانک مرکزی را فراهم کند. هر چند با بیان کیفی اهداف و وظایف بانک مرکزی، شفافیت و امکان پاسخگویی این بانک به شدت کاهش یافته است، اما در ماده ۵۳ قانون بانک مرکزی رئیس کل بانک مرکزی موظف گردیده است گزارشهای عملکرد سیاست های پولی، ارزی و اعتباری و نظارت بانکی و تحولات اقتصادی، دلایل انحراف نرخ تورم. و ... را به صورت مکتوب و در مقاطع مختلف در اختیار مجلس قرار دهد و بخشهای غیرمحرمانه آن به صورت عمومی منتشر نماید^{۲۲}. بنابراین بانک مرکزی مطابق شاخص لایبک امتیاز این بخش را دریافت می نماید.

برخی، استقلال تصمیم گیری و عملکرد بانک مرکزی را به عنوان یکی از لوازم اصلی اقتصاد سالم دانسته و بر این باورند «برخلاف تصویری که ممکن است در ابتدای امر به نظر برسد، «استقلال بانک مرکزی» موضوعی حقوقی می باشد که دارای آثار اقتصادی است زیرا تعیین حدود اختیارات، وظایف و مسئولیت های بانک مرکزی به موجب قانون به عمل می آید و دولت نمی تواند چیزی غیر از آنچه که در قانون پیش بینی شده است را به بانک مرکزی تحمیل کند. بنابراین اگر استقلال بانک مرکزی به عنوان یک مطلوب مدنظر باشد، بهترین ابزار ممکن برای تحقق این امر، پیش بینی آن در قانون است^{۲۳}. نباید از نظر دور داشت که صرف پیش بینی استقلال بانک مرکزی در قانون، لزوماً به آن وصف حقوقی نمی دهد و شاید بهتر باشد استقلال بانک مرکزی که خاستگاهی اقتصادی دارد را موضوعی اقتصادی بدانیم که جنبه های حقوقی نیز دارد. کمتر کسی در ضرورت استقلال بانک مرکزی تردید دارد و گفته می شود استقلال بانک مرکزی این امکان را به بانک مذکور میدهد که در برابر بحرانهای اقتصادی مختلف که در سطح داخلی یا بین المللی روی می دهد، بهترین تصمیم را به لحاظ منافع عمومی اتخاذ کند و تحت نفوذ سیاستمداران و به ویژه قوه مجریه نباشد^{۲۴}.

در خصوص مستقل یا وابسته بودن بانک مرکزی بحث های زیادی مطرح شده است. این مسئله همیشه مطرح بوده که دولتها در ایران بانک مرکزی را همواره جزئی از بدنه خود در نظر گرفته اند و این دیدگاه تبعاتی در اقتصاد ایران به همراه داشته و مشکلاتی همچون تورم بالا و پایدار را ایجاد کرده است. بر مبنای شاخص بین المللی لایبک و همچنین مطابق با قوانین موجود در صورتی که بیشتر فاکتورها مطابق با شاخص باشد، بیشترین میزان استقلال و در صورت عدم مطابقت با شاخص، نبود استقلال و یا کم بودن استقلال بانک مرکزی را نشان می دهد. با بررسی وضعیت قانونی بانک مرکزی ایران و تطبیق آن با شاخص لایبک و ملاحظه عدم مطابقت جایگاه بانک مرکزی با این شاخص در بیشتر موضوعات (و در برخی موضوعات حداقل مطابقت با شاخص)، نتیجه میگیریم بانک مرکزی ایران از نظر سیاستگذاری پولی استقلال نسبی اندکی از دولت دارد.

۴- وظایف و صلاحیتهای قوه قضاییه

مطابق اصل ۱۵۹ قانون اساسی، دادگستری، مرجع تظلمات و رسیدگی به شکایات است. در اصل ۱۵۶ قانون اساسی عمده وظایف قوه قضاییه برشمرده شده است. تمرکز امور قضایی در قوه قضاییه یکی از ابزارهای مهم در جهت استقلال قضایی محسوب می شود

^{۲۲} همان، ۷۸-۷۹

^{۲۳} السان، پیشین، ۲۰

^{۲۴} Arner D.W., Panton M.A. & Lejot P.L.op.cit.16

زیرا ممکن است با واگذاری برخی امور غیر قضایی به قوه قضاییه، تمرکز این قوه به اموری معطوف گردد که خارج از صلاحیت این قوه و همچنین خلاف اصل تفکیک قوا که در قانون اساسی مقرر شده است، باشد. تمرکز امور قضایی در قوه قضاییه در اسناد بین المللی نیز به موجب ماده ۳ اصول اساسی استقلال قضایی^{۲۵} با این عبارت مورد تاکید قرار گرفته است: «قوه قضاییه می بایست در خصوص تمامی موضوعات دارای ماهیت قضایی، صلاحیت داشته باشد.» همچنین به این مهم در بند ۵ سیاست های کلی نظام در بخش امنیت قضایی با عبارت «تمرکز کلیه اموری که ماهیت قضایی دارد در قوه قضاییه» اشاره شده است.

بنابراین، قوه قضاییه در موضوعاتی که ماهیت قضایی دارند، صلاحیت دخالت و یا نظارت دارد، منتهی این اقدامات طبق آیین دادرسی، با رسیدگی به شکایات و دعاوی حقوقی اشخاص مطابق قوانین و یا با اعلام جرم دادستان انجام می شود.

مطابق بند سوم اصل ۱۵۶ قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای قوانین بر عهده قوه قضاییه است. نظارت مذکور یک مفهوم عام است که هم نظارت بر اجرای صحیح قوانین در مراجع قضایی (توسط دیوان عالی کشور) و هم نظارت بر عدم مخالفت اقدامات دولت با قوانین و مقررات و عدم خروج از صلاحیت (توسط دیوان عدالت اداری و اصل ۱۷۰) را شامل میشود.^{۲۶}

نظارت قضایی بر مصوبات دولتی با سازوکاری که در اصل ۱۷۰ قانون اساسی و قانون دیوان عدالت اداری پیش بینی شده، توسط دیوان عدالت انجام میشود و طبقا بواسطه ماهیت دولتی و اجرایی شورای پول و اعتبار و هیات عالی به عنوان نهادهای مقررات گذار در مجموعه بانک مرکزی، مصوبات این دو نهاد نیز تحت شمول مقررات یادشده قرار میگیرد. ولی نظارت قضایی بر مصوبات یاد شده در قانون پولی و بانکی و قانون بانک مرکزی، تفاوتی مهمی دارند که بصورت جداگانه مورد بحث و بررسی قرار میگیرد:

۴-۱- مصوبات شورای پول اعتبار

طبق مقررات پیشین، اگر با ادعای مغایرت مصوبات شورای پول و اعتبار با قانون یا عدم صلاحیت این مرجع برای وضع مقررات طرح دعوی میشد، از آنجاییکه بانک مرکزی و ارکان آن از مراجع اداری محسوب می شدند، موضوع در دیوان عدالت اداری رسیدگی می شد. حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در ماده ۹۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری بیان شده است. نخستین مورد از صلاحیتهای دیوان مذکور «رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارت خانه ها و سازمانها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و شهرداریها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلاب و مؤسسات وابسته به آنها میباشد.» و طبق ماده ۹۲ همان قانون، رسیدگی به این موضوع را به عهده هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است. لذا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تنها مرجع صالح قضایی جهت رسیدگی به دعاوی ابطال آن دسته از مصوبات دولتی است که ادعای مخالفت آنها با شرع یا قانون یا خارج بودن تصویب آنها از حدود اختیارات قوه مجریه مطرح شده است.

طبق بند اول ماده ۹۲ قانون فوق الذکر در صورت شکایت اشخاص از مصوبات مربوط به سیاستگذاری پولی شورای پول و اعتبار، هیات عمومی میتواند تمام یا قسمتی از مصوبات شورای پول و اعتبار را ابطال نماید^{۲۷} لذا هرچند که در قانون پولی و بانکی مرجع خاصی جهت نظارت و تشخیص مغایرت مصوبات شورای پول و اعتبار با قانون پیش بینی نشده بود ولی مطابق قاعده کلی،

²⁵ Basic principles on the independence of judiciary (1985)

^{۲۶} شعبان رحمانی «مطالعه نظارت قضایی بر عملکرد اجرایی قوه مجریه»، ماهنامه پژوهش ملل، ۱۸۰ (۱۳۹۶): ۹۰.

^{۲۷} مجید بنایی اسکویی، ویدا میرزائی، «جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات شورای پول و اعتبار»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۶۶ (۱۳۹۹): ۱۶۸.

نهاد ناظر بر مصوبات دولتی هیات عمومی دیوان عدالت اداری می باشد. شاید در نگاه اول بسیار مناسب باشد که مرجعی بتواند بر تمام مصوبات دولتی از نظر شکلی و ماهیتی نظارت نماید، اما با نگاهی عمیق تر درمی یابیم که این موضوع که یک نهاد قانونی، اقدام به سیاستگذاری پولی بکند و مصوباتی را وضع بنماید که تاثیر حائز اهمیتی در اقتصاد کشور دارد و پس از آن هر شخص بتواند ابطال آنها را از دیوان عدالت اداری درخواست نماید و دیوان بدون داشتن اطلاعات کافی از جوانب مختلف موضوع و چرایی وضع مصوبه، بتواند آن را ابطال نماید، این تهدید پیوسته برای نهاد سیاستگذار پولی وجود دارد که تصمیمات و برنامه ریزی هایش توسط نهادهای دیگری مورد بررسی قرار گرفته و ابطال شود. این مسئله می تواند با تاثیر منفی بر سیاست های پولی، آثار نامطلوبی را بر اقتصاد داشته باشد.

۲-۴- موضع قانون بانک مرکزی

مطابق بند ح ماده ۲۲ قانون بانک مرکزی «مراجع قضایی و غیرقضایی نمی توانند دستور موقت یا حکم توقف نسبت به تصمیماتی صادر کنند که بانک مرکزی در مقام ناظر حوزه پول و بانک اتخاذ می کند.»

بتابراین قانون بانک مرکزی تغییری نسبت به مقررات سابق نداشته و بند ح ماده ۲۲ قانون بانک مرکزی صرفاً صدور دستور موقت یا حکم توقف را منع کرده است ولی صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به این تصمیمات را نفی نکرده است و همان ایراداتی که در فوق بیان شده، فی الحال نیز باقی است.

۵- کنترل و نظارت قضایی بر سیاست های پولی

در این بخش برخی اقدامات که منتهی به نظارتهای غیر اصولی و ناصواب بر سیاستگذاری پولی بانک مرکزی می شود، مورد بررسی قرار می گیرد:

۵-۱- همانگونه که بیان گردید در قوانین پولی و بانکی پیشین هیچ مرجعی جهت نظارت بر مصوبات شورای پول و اعتبار یا تصمیمات بانک مرکزی تعیین نشده بود. در سال ۱۳۹۹ دادسرای تهران کیفرخواستی علیه رئیس کل سابق بانک مرکزی و معاون ارزی وی با اتهام اخلال در نظام ارزی صادر و نهایتاً در دادگاه ویژه رسیدگی به جرائم اقتصادی مورد رسیدگی واقع شد، این فرایند در واقع رسیدگی کیفری به تصمیمات قانونی بود که توسط مرجعی صالح و قانونی و در حدود اختیارات وی گرفته شده و مطابق مفاد دادنامه صادره از شعبه یک دادگاه انقلاب، نیز ظاهراً سوءنیتی به متهمان پرونده منتسب نشده بود^{۲۸} بلکه این ادعا بر یک پیش فرض غلط و اثبات نشده ای استوار بوده که برمبنای آن، افزایش قیمت دلار پس از فروش ارز توسط بانک مرکزی، دلیل اشتباه بودن سیاست اتخاذی دانسته شده است. بر همین اساس نامبردگان متهم به اخلال در نظام ارزی کشور شده بودند. اتهامی عجیب که انتساب آن به سیاست گذار پولی و ارزی و یگانه مرجع صالح در کشور، بدعتی بی سابقه در نظام قضایی کشور بود. صرف نظر از اینکه اقتصاددانان هم در ارزیابی این قبیل تصمیمات با هم اختلاف نظر دارند، تردیدی نیست که ارزیابی این تصمیمات نه در صلاحیت مرجع کیفری است و نه اساساً بازپرس و دادستان و قاضی، صلاحیت و توانایی بررسی اثر و دامنه این تصمیمات را دارند. حتی با فرض اشتباه بودن این سیاست و اثبات آن، با فقدان سوءنیت، مجالی برای رسیدگی کیفری به آنها نخواهد بود^{۲۹}. فارغ از

^{۲۸} مطابق گزارش ضابط دادگستری به شماره ۱۳/۷۷/۳۸۶۰۱۳ مورخ ۱۷/۰۶/۲۰۱۳۹۶ موضوع اتهام نه تنها از مصادیق اخلال عمده در نظام ارزی قلمداد نشده

بلکه اقدام بانک مرکزی در آن شرایط را واکنش موثر برای ایجاد التهابات در بازار ارز دانسته و آن را مورد تایید قرار داده است

^{۲۹} علیرضا مسعودی، «حدود دخالت قوای مقننه و قضائیه در امور بانکی»، مجله حقوق بانکی، ۱۶(۱۳۹۹): ۱۷

درست یا غلط بودن سیاستگذارهای بانک مرکزی، به واسطه صلاحیتهای عام قضایی، ظاهراً این اختیار به قوه قضاییه داده شده بود که علیرغم عدم صلاحیت فنی و حتی بدون تخصص کافی، بر اقدامات نهاد سیاستگذار پولی نظارت و عملاً در آنها مداخله نماید و حتی سیاستگذار پولی را برای اتخاذ آن تصمیمات محکوم نماید. اگرچه دادگستری مرجع تظلم خواهی است ولی با این اقدام، جایگاه بانک مرکزی به عنوان سیاستگذار تخصصی تضعیف گردیده و این قبیل اقدامات می تواند ابتکار عمل و شهامت در تصمیم گیری را از بانک مرکزی بگیرد. رئیس بانک مرکزی در راستای وظایفی که به موجب قانون بر عهده داشت تسلط بر بازار ارز و کنترل ارز اقداماتی انجام داده است و انجام و اجرای وظایف قانونی در حالیکه سونیتی هم به وی منتسب نگردیده و اثبات نشده است، نباید منجر به محکومیت کیفری گردد

۲-۵- به موجب رای وحدت رویه شماره ۷۹۴ دیوان عالی کشور مصوب ۹۹/۵/۲۱ مصوبات شورای پول و اعتبار از جمله مقررات آمره قلمداد شده است. مفاد این رای بدین معناست که اگر قراردادی برخلاف مصوبات شورای پول و اعتبار باشد، محکوم به بطلان است با توجه به اینکه طبق قانون جدید، هیات عالی جانشین شورای پول و اعتبار است لذا همین وضعیت در مورد مصوبات هیات عالی نیز حاکم است. بنابراین با این تعارض و دوگانگی رو به رو هستیم که از سویی مصوبات شورای پول و اعتبار و هیات عالی آمره هستند و لزوماً می بایست رعایت شوند و از سوی دیگر این نهادها چون دولتی هستند، به موجب ماده ۹۲ قانون دیوان عدالت اداری، مصوباتشان توسط دیوان عدالت قابل بررسی و قابل ابطال است که با جایگاه در نظر گرفته شده برای آنها، به عنوان مهمترین سیاستگذار و صراحت رای وحدت رویه قابل جمع نیست. اگرچه رای وحدت رویه یاد شده به آمره بودن مصوبات اشاره دارد اما امکان طرح دعوی ابطال این مصوبات توسط اشخاص در دیوان عدالت اداری و بعضاً ابطال آنها، فرایند سیاستگذاری بانک مرکزی را مختل و یا اقدامات این بانک را عقیم می گذارد زیرا قاعدتاً در خصوص مقررات آمره میبایست یا مقام تصویب کننده نسبت به ابطال و یا اصلاح مصوبه خویش اقدام نماید یا قانون دیگری از سوی مرجعی بالاتر آن را نقض یا نسخ نماید. ضمن اینکه امکان ابطال مصوبه ای که همسنگ قانون دانسته شده و آمره تلقی می شود توسط دیوان عدالت اداری، نیز قدری عجیب است. در خصوص ابطال مصوبات شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی در دیوان عدالت اداری، به برخی از مصادیق آن در ذیل اشاره میشود:

۵-۲-۱- بند ۶ ماده ۱۸ دستورالعمل حساب جاری^{۳۰} مصوب شورای پول و اعتبار مقرر داشته بود که سابقه هر چک برگشتی در سامانه اطلاعاتی بانک مرکزی پس از ۷ سال از تاریخ گواهی عدم پرداخت به صورت خودکار رفع اثر می شود. از طرفی، مطابق ماده ۲۱ قانون صدور چک اصلاحی مصوب ۱۳۸۱ محرومیت سه ساله از داشتن دسته چک برای افرادی که عدم پرداخت وجه چک آنها منتهی به صدور کیفرخواست شده تعیین شده است. دیوان عدالت اداری با استناد به اینکه قیود مندرج در ماده ۲۱ قانون مذکور رعایت نشده بلکه دامنه شمول آنها توسعه یافته است، بند ۶ ماده ۱۸ دستورالعمل مصوب شورای پول و اعتبار را باطل نمود(دادنامه شماره ۵۵ مورخ ۹۵/۲/۷ در پرونده کلاسه ۹۲۰۰۹۴۵).

و طبق بند ۸ ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی، بانک مرکزی در راستای حسن اجرای نظام پولی کشور می تواند مقررات افتتاح حساب جاری و پس انداز و سایر حسابها را تعیین نماید و ابطال این مصوبه توسط نهادی که در این حوزه تخصصی ندارد به نوعی مداخله در سیاستگذاری محسوب شده و باعث ناکارآمدی سیاست های اتخاذ شده می گردد.

^{۳۰} مصوبه شماره ۵۹۹۱۲/۹۱ مورخ ۱۳۹۱/۳/۶

۵-۲-۲- بانک مرکزی در بخشنامه ای^{۳۱} بند و تبصره ۱۶ قانون بودجه سال ۹۷ را این گونه تفسیر نمود «عبارت جریمه در حکم قانونی اطلاق بر مازاد مابه التفاوت وجه التزام تاخیر تادیه دین با نرخ سود قرارداد (براساس مقررات فعلی ۶ درصد) دارد.» با شکایتی که در خصوص این مصوبه در دیوان عدالت اداری مطرح گردید، دیوان این قسمت از بخشنامه بانک مرکزی را باطل نموده و در استدلال نسبت به حکم بیان داشته است که بر اساس بند «و» تبصره ۱۶ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور مقرر شده است: «به منظور تشویق تولیدکنندگان و تسویه مطالبات بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری چنانچه مشتریان بدهی معوق خود را که تا پایان سال ۱۳۹۶ سررسید شده باشد از تاریخ سررسید تا پایان شهریور ماه ۱۳۹۷ تسویه نمایند، بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری مکلفند اصل و سود خود را مطابق قرارداد اولیه و بدون احتساب جریمه دریافت و تسویه نمایند.» نظر به اینکه عدم احتساب جریمه در بند «و» تبصره ۱۶ قانون یاد شده دلالت بر لزوم عدم دریافت هرگونه مبلغ اضافی نسبت به اصل و سود مقرر در قرارداد اولیه دارد، بنابراین مقرره مورد شکایت که عبارت جریمه را صرفاً به «مازاد مابه التفاوت نرخ وجه التزام تأخیر تادیه دین با نرخ سود قرارداد» محدود کرده در حکم تضییق دامنه شمول حکم قانونگذار می باشد. (شماره دادنامه ۲۸۰۵ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۳ در پرونده کلاسه ۹۷۰۲۶۰۵).

در این خصوص لازم به ذکر است که پس از ابلاغ قانون بودجه سال ۹۷ که متضمن حکم یاد شده بود، سوالات و ابهامات زیادی مطرح شد و بانک مرکزی ضمن پاسخگویی به استعلامات مذکور، مکاتبات مختلفی نیز با هدف رفع ابهام قانون با مراجع ذیربط از جمله مجلس شورای اسلامی و دولت انجام داد و با توجه به تصمیم متخذه در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۵/۲۷ کمیسیون فرعی کمیسیون اقتصاد دفتر هیأت دولت و به استناد نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان و همچنین با هدف مساعدت به بنگاههای اقتصادی دارای بدهی غیرجاری به شبکه بانکی کشور و نیز تسهیل تسویه مطالبات بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی، بانک مرکزی بخشنامه فوق الذکر را صادر نمود.

۳-۲-۵- شورای پول و اعتبار در ماده ۴۵ دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافیها^{۳۲} صرافیهای موجود دارای مجوز از بانک مرکزی تا تاریخ ابلاغ دستورالعمل را مکلف نمود حداکثر ظرف مدت شش ماه از تاریخ تصویب، وضعیت خود را با مفاد دستورالعمل تطبیق دهند. با شکایتی که در خصوص این مصوبه در دیوان عدالت اداری مطرح گردید دیوان با این استدلال که حکم مقرر در ماده ۴۵ دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافیها مصوب ۲۸/۵/۱۳۹۳ شورای پول و اعتبار، هم صرافیهایی را دربرمیگیرد که مدت زمان مجوز فعالیت آنها هنوز منقضی نشده است و هم صرافیهایی را که مدت زمان مجوز فعالیت آنها منقضی شده است و نظر به این که تعمیم شرایط ماده ۴۵ دستورالعمل به صرافیهایی که مدت زمان مجوز فعالیت آنها هنوز منقضی نشده است، مغایر حق مکتسب اشخاصی است که بر اساس دستورالعملهای مربوط برای آنها مجوز فعالیت صادر شده است، بنابراین اطلاق ماده ۴۵ را ابطال نمود. (رأی شماره ۲۹۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۰۵، کلاسه پرونده: ۹۴/۶۶۷).

این در حالی است که شورای پول و اعتبار به عنوان تنظیم کننده نظام پولی و اعتباری کشور و در راستای وظایف و اختیارات قانونی که در قانون پولی و بانکی آمده است، اقدام به تصویب دستورالعمل فوق نموده است و حذف اطلاق ماده به دلایل بیان شده بدون اینکه هیأت عمومی دیوان، تخصصی در این حوزه داشته باشد و با لحاظ امور شکلی، دخالت در سیاستگذاری بانک مرکزی به عنوان نهاد سیاستگذار تخصصی، تلقی می شود.

^{۳۱} بخشنامه شماره ۲۱۳۲۱۶-۲۱/۶/۱۳۹۷ بانک مرکزی جمهوری اسلامی

^{۳۲} مصوب ۱۳۹۳/۵/۲۸

۶- استقلال بانک مرکزی اروپا و نظارت دیوان دادگستری در تصمیمات این نهاد

بحث های زیادی در خصوص استقلال بانک مرکزی در اتحادیه اروپا مطرح گردیده بود و همیشه از سوی این بانک مطرح میگردید که بانک مرکزی اتحادیه اروپا مستقل است و نهادهای نظارتی نمی توانند تصمیمات این بانک را رصد نمایند. در این بخش چند رای دیوان دادگستری در خصوص استقلال بانک مرکزی و حدود و ثغور استقلال بانک مرکزی اروپا را بررسی می نماییم.

۶-۱- در سال ۱۹۹۹^{۳۳} OLAF به بانک مرکزی اروپا مراجعه و خواستار بازرسی اسناد و مدارک آن شد بانک مرکزی اروپا با این استدلال که در معاهدات اتحادیه اروپا تصریح شده است که بانک مرکزی اتحادیه اروپا مستقل است و این استقلال سبب می شود که بانک مرکزی از نظارت دستگاهها و نهادهایی چون OLAF مصون بماند نمی تواند اطلاعات و اسناد و مدارک را در اختیار این نهاد بگذارد از این رو پرونده ای در دیوان دادگستری اروپا مطرح گردید و خواسته OLAF در این دعوا عبارت بود از اعلام غیرقانونی و ناموجه بودن استدلال بانک مرکزی مبنی بر اینکه استقلال بانک مرکزی به معنای معاف بودن از نظارت و پاسخگویی است. پرونده OLAF یکی از مهم ترین پرونده های مورد رسیدگی قرار گرفته در تاریخ قضایی اتحادیه اروپاست. در قلب پرونده OLAF این مساله مطرح است که آیا حکم شماره ۱۹۹۹/۷۲۶ ECB (بانک مرکزی اروپا) که ایجاد کننده فرایندهای داخلی آن نهاد برای مبارزه با فساد مالی است، قوانین مربوط به مقررات شماره ۱۰۷۳/۱۹۹۹ را که به دفتر ضد فساد مالی (OLAF) اجازه انجام بازرسی در تمامی نهادها، آژانس ها و ساختارهای داخلی را می دهد، نقض کرده است یا خیر. در نهایت و پس از بررسی های فراوان در سوم اکتبر ۲۰۰۲، دادگاه به این نتیجه رسید که استقلال بانک مرکزی، استقلال در سیاست پولی است نه استقلال در همه آنچه بانک مرکزی انجام می دهد خصوصاً در مواردی که به OLAF محول شده است، که خود از لحاظ عملکردی مستقل از نهادهای سیاسی است^{۳۴}.

۶-۲- در سال ۲۰۱۲ برنامه OMT توسط بانک مرکزی اروپا در زمانی که دولت های اروپایی با مشکلات مالی جدی روبه رو بودند اعلام شد بر مبنای این برنامه بانک مرکزی اروپا بیان نمود در صورتی که کشورها شروط اصلاحی معین شده توسط آن را اجرا کنند اوراق قرضه آنها را در بازارهای ثانویه خریداری خواهد نمود در این برنامه بانک مرکزی هیچ سقفی قائل نبود این امر سبب شد که اعتراضاتی به این برنامه و همچنین دادخواستی مبنی بر غیرقانونی بودن آن به دادگاه قانون اساسی آلمان ارائه گردید. مهمترین ادعایی که علیه برنامه OMT مطرح شده بود، این بود که بانک مرکزی اروپا با تصویب و اجرای این برنامه، از اختیارات قانونی خود خارج شده است و این تصمیم خارج از حدود اختیارات این بانک بوده است. دادگاه برای بررسی این ادعا می بایست بررسی می نمود که این برنامه جزو سیاست های پولی است یا سیاست های اقتصادی. دادگاه پس از بررسی اعلام نمود که سیاست پولی امری است که می بایست به نحو مضیق تفسیر شود و نمی توان دایره شمول آن را توسعه داد و هرگاه در شمول یا عدم شمول سیاست پولی بر برنامه ای تردید شود باید آن را خارج از سیاست پولی در نظر گرفت. از آنجاییکه استقلال بانک مرکزی استقلال در سیاستگذاری پولی است، سیاستگذاری پولی می بایست همچون استقلال بانک مرکزی مضیق و محدود تفسیر شود و صرفاً باید شامل آن مواردی شود که در ارتباط مستقیم با سیاست پولی هستند و در جایی که موضوعی دارای ماهیت دوگانه سیاست پولی و اقتصادی است نباید جزو مواردی باشد که بانک مرکزی بتواند راساً و بدون تصویب منتخبان مردم در مورد آنها

³³ The European Anti-Fraud Office

سازمان نظارتی مبارزه با فساد در اتحادیه اروپا

³⁴ Roger J. Goebel, Court of Justice Oversight Over the European Central Bank: Delimiting the ECB's Constitutional Autonomy and Independence in the OLAF Judgment, 29 FORDHAM INT'L L.J. 610 (2005), p.628-632

تصمیم‌گیری نماید. در خصوص برنامه OMT از آنجاییکه این برنامه برای جبران کسری بودجه برخی دولت‌های اروپایی طراحی شده بود لذا نمی‌توان آن را یک برنامه سیاست پولی محض دانست^{۳۵} ۳۶.

نتیجه

سیاستگذاری پولی مجموعه چارچوبها و اقدامات و تصمیماتی است که سیاست پولی را تشکیل می‌دهند. آنچه اقتصاددانان بر آن اتفاق نظر دارند این است که کارآیی بیشتر سیاستگذاری پولی زمانی اتفاق می‌افتد که سیاستگذار پولی با استقلال بیشتری از مقامات دولتی، دست به سیاستگذاری بزند ولی دخالت و نظارت سایر نهادها در سیاستگذاری پولی بانک مرکزی، سبب تحریف مسیر تخصصی سیاستگذاری می‌گردد و در این شرایط بانک مرکزی قادر به تامین اهداف قانونی که برای تاسیس آن مقرر شده است، نخواهد بود.

موارد بررسی شده در این مقاله نشان می‌دهد در ایران قوه قضاییه با اقداماتی که میتواند در مورد مصوبات بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار انجام دهد، نه به صورت مستقیم، بلکه به صورت غیرمستقیم بر سیاستگذاریهای بانک مرکزی نظارت و در آن مداخله می‌کند و چنانچه مقام سیاستگذار پولی بنا به اقتضاء زمان فعالیت خود و برای تنظیم بازار یا هر اقدام دیگری در راستای تحقق اهداف بانک مرکزی، در چارچوب وظایف و اختیارات خود و با رعایت مقررات قانونی، تصمیماتی اتخاذ نماید، و بعداً با گذر زمان، این سیاستها نتیجه مطلوب و دلخواه را نداشته باشد، این امر نباید منجر به محاکمه قضایی گردد و همچنین نباید این تصمیمها توسط نهاد دیگری مورد بررسی قرار گیرد بلکه این نهاد، خود می‌بایست در خصوص تصمیمات ناصواب، مجدداً تصمیمگیری و سیاستگذاری نماید. این موضوع علاوه بر سایر موضوعات تاثیرگذار، جایگاه بانک مرکزی را متزلزل کرده و استقلال آن را از بین می‌برد. چرا که از یکطرف امکان رسیدگی کیفری یا حقوقی به تصمیمات متخذه توسط مقامات پولی کشور در قوه قضاییه و از سوی دیگر امکان ابطال تصمیمات بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار در دیوان عدالت اداری، جایگاه بانک مرکزی به عنوان یگانه مرجع صالح برای سیاستگذاری پولی را زیر سوال برده و تضعیف میکند و ضرورت دارد که این روند با هدف تحکیم و تقویت جایگاه بانک مرکزی تغییر یافته و اصلاح شود

البته نباید استقلال بانک مرکزی را نیز به صورت افراطی تحلیل نمود. استقلال نهاد سیاست‌گذار پولی به معنای این است که هیچ نهاد و ارگانی نتواند بر آن نظارت نماید و این چنین نیست که نهاد سیاست‌گذار پولی به هیچ نهادی پاسخگو نباشد بلکه نهاد سیاستگذار می‌بایست به دستگاه‌های نظارتی و افکار عمومی و مجلس پاسخگو باشد و در دستیابی به اهداف (با فرض برخورداری از اختیارات لازم) دارای مسئولیت بوده و عملکردش منجر به افزایش شفافیت در سیاست‌ها گردد.

منابع

۱. فارسی

³⁵ Payandeh Mehrdad, The OMT Judgment of the German Federal Constitutional Court, European Constitutional Law Review, Volume 13, Issue 2, June 2017, p.405-406

³⁶ Pace, Lorenzo Federico, And Indeed It Was a (Failed) Nullification Crisis: The OMT Judgment of the German Federal Constitutional Court and the Winners and Losers of the Final Showdown in the OMT Case (August 25, 2016). SIDI Blog, Volume 3, Issue 1, 2016, pp.10-11

الف - کتابها

۱. السان، مصطفی، حقوق بانک مرکزی، ویرایش اول. تهران، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی ج.ا.ا، ۱۳۹۲
۲. انوری، حسن فرهنگ بزرگ سخن، ویرایش اول. تهران؛ انتشارات سخن، ۱۳۸۱
۳. جعفری، امین، بایسته های حقوق بانکی (جلد اول) ویرایش اول، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۹
۴. فرجی، یوسف، آشنایی با ابزارها و نهادهای پولی و مالی، ویرایش اول، تهران، موسسه عالی بانکداری، ۱۳۸۲
۵. مجتهد، احمد و حسن زاده، علی، پول و بانکداری و نهادهای مالی، ویرایش اول، تهران، پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۸۴

ب - مقالات

۱. بنایی اسکویی، مجید، میرزائی، ویدا «جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات شورای پول و اعتبار»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۲۱، ۶۶، (۱۳۹۹) ۱۴۱-۱۸۰
۲. جعفری صمیمی، احمد، درخشان درآبی، کاوه، «استقلال بانک مرکزی در ایران»، فصلنامه پژوهش های پولی بانکی، ۸، ۲۴، (۱۳۹۴) ۱۶۷-۱۹۰
۳. رحمانی، شعبان «مطالعه نظارت قضایی بر عملکرد اجرایی قوه مجریه»، ماهنامه پژوهش ملل، ۲، ۱۸۰، (۱۳۹۶) ۸۹-۱۰۸
۴. رضایی، مهدی، رضوانی فرد، محمد مهدی (۱۳۹۸)، «دستورگرایی و سیاستگذاری عمومی؛ تحلیلی بر جایگاه و کارکرد سیاست گذاری عمومی در منظومه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۲۱، ۶۳، (۱۳۹۸) ۹-۴۱
۵. رفیعی، ثریا و امامی، کریم و غفاری، فرهاد، «شناسایی عوامل تاثیرگذار سیاست های پولی بر سیستم بانکی»، فصلنامه مدل سازی اقتصادی، ۱۳، ۲، (۱۳۹۸) ۱-۲۳
۶. شاکری عباس، باقری پرمهر شعله، «بررسی نهادی و کمی سازی تعامل میان دولت و بانک مرکزی ایران»، فصلنامه روند، ۲۱، ۶۵ و ۶۶، (۱۳۹۶) ۵۵-۸۶
۷. گروه پژوهشی حقوق بانکی، «نگاهی به قانون بانک مرکزی ج.ا.ا» مجله حقوق بانکی ۲۲، ۱۱، (۱۴۰۱) ۱۳۱-۱۷۵
۸. محمد روشن، حمید، «اثر درآمدهای نفتی بر نقدینگی ایران با تاکید بر نقش صندوق ذخیره ارزی»، فصلنامه پژوهش های رشد و توسعه اقتصادی، ۶، ۲۳، (۱۳۹۵) ۵۹-۷۴
۹. مسعودی علیرضا (۱۳۹۹)، «حدود دخالت قوای مقننه و قضائیه در امور بانکی»، مجله حقوق بانکی، ۹، ۱۶، (۱۳۹۹) ۷-۱۹

پ - پایان نامه

۱. میرزایی، ویدا، جایگاه و قلمرو مصوبات شورای پول و اعتبار، (پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبایی (۱۳۹۷)

۲. انگلیسی

A. Books

- 1- O'Sullivan, Arthur; Steven M. Sheffrin (2003). *Economics: Principles in action*. Upper Saddle River, New Jersey 07458: Pearson Prentice Hall.

B. Articles

- 1- Arner D.W., Panton M.A. & Lejot P.L.(2010), "Central banks & Central banks cooperation in the global financial system", *Pacific McGeorge Global business & development law journal*, Vol. 23, pp1-41
- 2- Roger J. Goebel(2005), " Court of Justice Oversight Over the European Central Bank: Delimiting the ECB's Constitutional Autonomy and Independence in the OLAF Judgment", 29 *FORDHAM INT'L L.J.* 610 -654
- 3- Payandeh Mehrdad,(2017) The OMT Judgment of the German Federal Constitutional Court, *European Constitutional Law Review* , Volume 13 , Issue 2, p.p400-416
- 4- Pace, Lorenzo Federico,(2016) "And Indeed It Was a (Failed) Nullification Crisis: The OMT Judgment of the German Federal Constitutional Court and the Winners and Losers of the Final Showdown in the OMT Case". *SIDI Blog*, Volume 3, Issue 1,p.p1-13

C- Websites

- 1- <https://www.cbi.ir/page/1512.aspx>
- 2- <http://ssrn.com/author=812305>

The place of central bank in monetary policy and a legal review of the role of the judiciary in the monetary policy

Abstract

According to the law, the central bank has duties, the most important of which is to control of inflation and help economic growth. In order to achieve these goals, the central bank has Tools under the name of monetary policies that help the central bank in achieving the aforementioned goals by controlling the volume of money and liquidity. The independence of the central bank's actions and the lack of inspection and review of the bank's actions by other institutions, including the judiciary, guarantee the Success of the central bank in achieving the aforementioned goals. The involvement of the judiciary in the decisions of the central bank and the judicial supervision of the actions of this bank in order to determine the monetary policies cause the ineffectiveness of these policies. unfortunately, we have seen this many times due to the lack of transparency of the laws governing the independence of the central bank and the wide powers of judicial authorities

Keywords: Judiciary, economy, Public Law, monetary policies, independence