

## واکاوی جایگاه بانک مرکزی در نظام جمهوری اسلامی ایران

علی قربانپور

دکتری تخصصی حقوق عمومی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ایران، تهران، ایران.

Ali.ghorbanpour65@gmail.com

### چکیده

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به عنوان نهاد محوری نظام پولی و مالی کشور، نقش بنیادینی در تنظیم سیاست‌های پولی، حفظ ثبات قیمت‌ها و نظارت بر نظام بانکی ایفا می‌کند. این نهاد بر اساس قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۳۰ خرداد ۱۴۰۲ فعالیت می‌نماید؛ قانونی که در اجرای اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و پس از تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ شده است و چارچوبی حقوقی- نهادی نوین برای عملکرد بانک مرکزی فراهم می‌سازد. از منظر حقوقی-ساختاری، قانون جدید با تعریف ارکان مشخصی همچون مجمع عمومی، هیأت عالی، هیأت عامل، هیأت نظار و شورای فقهی، حدود اختیارات، وظایف و روابط تصمیم‌گیری، نظارت و سیاست‌گذاری را به صورت شفاف تبیین کرده است. نحوه ترکیب، انتصاب و پاسخگویی این ارکان در نظام حقوقی کشور به روشنی تعیین شده و در نتیجه، جایگاه بانک مرکزی در ساختار حکمرانی اقتصادی کشور تثبیت و تقویت گردیده است. اهداف قانونی بانک مرکزی در این قانون فراتر از کارکردهای سنتی تعریف شده و شامل کمک به تحقق اهداف و احکام اقتصادی قانون اساسی، افزایش استقلال در به کارگیری ابزارهای پولی، تقویت ظرفیت نظارتی بر شبکه بانکی، ارتقای سلامت و کارایی نظام بانکی و مدیریت نقدینگی و اعتبارات کشور در جهت توسعه پایدار و تحقق عدالت اقتصادی است. از منظر کارکردی-اقتصادی، بانک مرکزی مسئول اجرای سیاست‌های پولی با هدف کنترل تورم، حفظ ثبات ارزش پول ملی و ایجاد هماهنگی با اهداف رشد اقتصادی و اشتغال است؛ اهدافی که در قانون جدید به صورت هم‌افزا و اولویت‌دار مورد توجه قرار گرفته‌اند. در چارچوب قانون جدید، استقلال عملیاتی بانک مرکزی نسبت به گذشته تقویت شده و اختیارات و ابزارهای لازم برای تحقق اهداف پولی و اقتصادی پیش‌بینی شده است؛ با این حال، هماهنگی با سایر سیاست‌های کلان اقتصادی و تعامل با قوه مجریه همچنان به عنوان یک اصل اساسی مورد تأکید قرار دارد. افزون بر این، بانک مرکزی در نظام جمهوری اسلامی ایران موظف است فعالیت‌های خود را در چارچوب موازین شرعی، اصول بانکداری بدون ربا و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی سامان دهد و از این طریق در حمایت از تولید ملی و گسترش عدالت اجتماعی ایفای نقش کند. با وجود این تحولات، چالش‌هایی نظیر تعارض بالقوه میان استقلال عملیاتی بانک مرکزی و سیاست‌های مالی دولت، محدودیت‌های ناشی از تحریم‌های بین‌المللی و ضرورت ارتقای شفافیت و پاسخگویی در نظام بانکی همچنان پابرجاست. در این راستا، اصلاحات نهادی، تقویت شفافیت، ارتقای نظام نظارتی و انطباق هوشمندانه با استانداردهای بین‌المللی، در عین حفظ اصول بانکداری اسلامی، از مهم‌ترین راهکارهای ارتقای جایگاه و کارآمدی بانک مرکزی در آینده به شمار می‌روند.

کلیدواژه‌ها: بانک مرکزی ایران، سیاست پولی، نظام بانکی اسلامی، ثبات اقتصادی، تحریم‌های مالی.

بانک مرکزی، به عنوان نقطه اتصال سیاست‌های پولی و مالی، نقش محوری در پیشرفت اقتصادی یک کشور دارد. تجربیات جهانی نشان می‌دهد که استقلال بانک مرکزی عاملی کلیدی در کنترل تورم و تحقق رشد اقتصادی پایدار است.<sup>۱</sup> استقلال بانک مرکزی در اقتصادهای پیشرفته، امکان سیاست‌گذاری بدون نگرانی از فشارهای دولت را فراهم می‌کند.<sup>۲</sup> بانک مرکزی که در ابتدا با هدف تأمین مالی دولت و نظارت بر اسکناس شکل گرفت، امروزه به مرجع اصلی تأمین نقدینگی، وام‌دهنده نهایی به سیستم بانکی و حافظ سلامت این نظام تبدیل شده است.<sup>۳</sup> با کنار گذاشته شدن سیستم پایه طلا در دهه ۱۹۷۰، (۱) مدیریت حجم پول و تثبیت قیمت‌ها به وظایف بانک مرکزی افزوده شد. اکثر اقتصاددانان (۲) معتقدند باید ساختار مشخصی در رابطه بانک مرکزی و دولت وجود داشته باشد، چرا که نگران تأثیرگذاری قوه مجریه بر آن هستند. این نگرانی باعث مطرح شدن بحث لزوم استقلال بانک مرکزی در کشورهای در حال توسعه شده است.<sup>۴</sup> با توجه به دستاوردهای علمی، استقلال بانک مرکزی به عنوان یک ضرورت اقتصادی پذیرفته شده است. اجماع موجود نشان می‌دهد که مصونیت از فشارهای سیاسی، عملکرد بانک مرکزی را در دستیابی به اهداف کلان اقتصادی بهبود می‌بخشد. البته این استقلال پدیده‌ای چندبعدی است و طراحی ساختار آن باید تمامی این ابعاد را در نظر بگیرد.<sup>۵</sup>

تجربه موفق کشورها در حوزه پولی نشان می‌دهد که تعریف چارچوب قانونی روشن و مشخص برای بانک مرکزی و رعایت کامل اختیارات آن، شرط اساسی موفقیت است. این کشورها با درس گرفتن از بحران‌های گذشته، به این نتیجه رسیده‌اند که عملکرد و سیاست‌گذاری بانک مرکزی باید کاملاً مستقل از فشارهای دولتی و حکومتی باشد. از این منظر، بانک مرکزی باید نقش مدیر اقتصاد کشور را ایفا کند.<sup>۶</sup>

بانک مرکزی، یک نهاد غیرانتفاعی و تنظیم‌کننده جریان پول و اعتبار در اقتصاد است. این بانک با حفظ ثبات سیستم پولی، تضمین سلامت نقدینگی و نظارت بر نظام بانکی، نقش حیاتی در سالم‌سازی اقتصاد و جلب اعتماد عمومی دارد. همچنین بانک مرکزی به عنوان وام‌دهنده نهایی، از اقتصاد در برابر بحران‌ها محافظت می‌کند.<sup>۷</sup>

استقلال بانک مرکزی به معنای توانایی این نهاد برای اجرای سیاست‌های پولی، بدون تأثیرپذیری از فشارهای سیاسی دولت است. این استقلال، تمایزی بین سیاست پولی و مالی ایجاد کرده و به بانک مرکزی امکان می‌دهد تا با مصونیت از دخالت دولت، اهدافی مانند حفظ ارزش پول و افزایش تولید ملی را دنبال کند. در این چارچوب، بانک مرکزی به تنهایی در قبال تصمیماتش پاسخگو است.<sup>۸</sup>

مطالعات اقتصادی از دهه ۱۹۹۰ نشان داد که استقلال بانک مرکزی برای موفقیت اقتصادی یک کشور ضروری است. این یافته به تدریج در قوانین و ساختار سیاسی کشورها جایگاه خود را پیدا کرد.<sup>۹</sup>

<sup>۱</sup> کوروش معدلت، بررسی جایگاه و ساختار مطلوب بانک مرکزی (تهران: انتشارات موسسه تحقیقات پولی، ۱۳۷۹)، ۱۱.

<sup>۲</sup> انوشیروان تقی پور و افسانه موسوی آزاد کسمانی، «بررسی رابطه بین تورم و استقلال بانک مرکزی در ایران»، مجله برنامه و بودجه ۲(۱۳۸۳)، ۶۰.

<sup>۳</sup> همان، ۲۳.

<sup>۴</sup> عباس شاکری و شعله باقری پرمهر، «بررسی نهادی و کمی سازی تعامل میان دولت و بانک مرکزی در ایران»، فصلنامه روند ۶۵ و ۶۶(۱۳۹۳)، ۶۱-۶۲.

<sup>۵</sup> مهرداد توحیدی و همکاران، «تحلیل ابعاد حقوقی نظارت بانک مرکزی بر نظام بانکداری در ایران»، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری ۴۵(۱۳۹۹)، ۹۱-۹۲.

<sup>۶</sup> احمد جعفر صمیمی و کاوه درخشان آبی، «استقلال بانک مرکزی در ایران: تحلیل نظری و تجربی»، فصلنامه پژوهش‌های پولی-بانکی ۲۴(۱۳۹۴)، ۱۷۱.

<sup>۷</sup> کوروش معدلت، «بررسی جایگاه و ساختار مطلوب بانک مرکزی»، نشریه تازه‌های اقتصاد ۹۷(۱۳۷۹)، ۹-۱۰.

<sup>۸</sup> سیدمحمدحسین عادل، «درآمدی بر بحث استقلال بانک مرکزی»، فصلنامه روند ۲(۱۳۶۹)، ۱۱.

<sup>۹</sup> بوستانی، رضا و شیرین صلوی تبار، «بررسی استقلال بانک مرکزی ایران از بعد مالی»، فصلنامه روند ۷۸(۱۳۹۶)، ۱۷.

شرط کمال شخصیت حقوقی از منظر حقوق اداری، داشتن بودجه مستقل و استقلال سازمانی است.<sup>۱۰</sup> بانک مرکزی ایران دارای شخصیت حقوقی است و در موارد پیش‌بینی نشده، تابع قوانین شرکت‌های سهامی عمومی است.<sup>۱۱</sup> بانک مرکزی ایران، به طور کلی تابع قوانین عمومی حاکم بر نهادهای دولتی و مقررات بانکداری نیست، مگر در مواردی که قانون به صورت صریح آن را مقرر کرده باشد.<sup>۱۲</sup> البته هیاه حکومت دولت بر بانک مرکزی، مانع عملکرد مؤثر آن می‌شود؛ در حالی که استقلال این نهاد، منجر به کنترل تورم، افزایش رشد اقتصادی و حل بهتر مشکلات می‌گردد. حال به این پرسش پاسخ خواهیم داد که بهترین مدل برای الگوی مطلوب حکمرانی بانک مرکزی در شرایط نهادی و اقتصادی ایران چگونه است؟ واکاوی حاضر روش توصیفی و تحلیلی و به روش کتابخانه‌ای به جایگاه بانک مرکزی در نظام جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد.

#### ۱. جایگاه حقوقی بانک مرکزی ایران و چالش‌های تحقق کارکردهای عملی آن

در ادبیات پولی و حقوق اقتصادی، سه رویکرد کلی درباره وظایف، کارکردها و عوامل موفقیت بانک‌های مرکزی در جهان مطرح شده است:<sup>۱۳</sup>

##### ۱. رویکرد سنتی

در این نگرش، بانک مرکزی عمدتاً به‌عنوان بانکدار و خزانه‌دار دولت تلقی می‌شود و سیاست پولی در عمل تابع نیازهای مالی دولت است. استقلال نهادی بانک مرکزی در این چارچوب محدود بوده و نقش آن بیشتر اجرایی و پشتیبان سیاست‌های مالی قوه مجریه است.

##### ۲. رویکرد استقلال‌گرایانه

مطابق این دیدگاه، بانک مرکزی باید از قوه مجریه استقلال نهادی، عملیاتی و تصمیم‌گیری داشته باشد تا بتواند با تمرکز بر هدف اصلی ثبات پولی و کنترل تورم، از مداخلات سیاسی کوتاه‌مدت مصون بماند پاسخ‌گویی در این مدل عمدتاً از طریق شفافیت، گزارش‌دهی عمومی و سازوکارهای نظارتی تعریف می‌شود.

##### ۳. رویکرد استقلال نسبی همراه با پاسخ‌گویی پارلمانی

در این مدل، بانک مرکزی نه کاملاً تابع دولت است و نه نهادی کاملاً مستقل و منفک از نظام حکمرانی. بلکه با حفظ فاصله نهادی از قوه مجریه، در چارچوب اهداف مصوب قانون و با پاسخ‌گویی منظم به مجلس فعالیت می‌کند. تصمیم‌گیری‌های کلان پولی و نظارتی در این الگو به صورت نهادی و با تفکیک نقش سیاست‌گذاری، اجرا و نظارت انجام می‌شود.<sup>۱۴</sup>

#### ۱-۱ نظریه بانک مرکزی: بانکدار یا خزانه‌دار دولت

نظریه بانک مرکزی به عنوان بانکدار دولت یا خزانه‌دار دولت، بر اساس ماده ۴ قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نقش اصلی را در شکل‌گیری بانک مرکزی ایفا کرده است. این دیدگاه، استقلال بانک مرکزی از قوه مجریه را تقریباً غیرقابل تصور کرده و در افکار عمومی و تصمیم‌گیری‌های دولت نفوذ عمیقی دارد. با این حال، قانون جدید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در بستر ویژگی‌های ساختاری اقتصاد ایران تدوین شده است؛ ویژگی‌هایی که در صورت فقدان استقلال بانک مرکزی، مستقیماً به بی‌ثباتی پولی و تورم منجر می‌شوند. از جمله این ویژگی‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

<sup>۱۰</sup> منوچهر مؤتمنی طباطبایی، حقوق اداری (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۶)، ۱۲۴.

<sup>۱۱</sup> ماده ۵۵ قانون جدید بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲

<sup>۱۲</sup> تبصره ۲ ماده ۳ قانون جدید بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲

<sup>۱۳</sup> Sir Ross Cranston, Principles of Banking Law, (London: Oxford University Press, 2018).

<sup>۱۴</sup> کوروش معدلت، بررسی جایگاه و ساختار مطلوب بانک مرکزی، ۱۲۴.

۱. وابستگی مزمن اقتصاد به درآمدهای نفتی  
وابستگی اقتصاد ایران به نفت باعث شده نوسانات درآمدی دولت به پایه پولی و نقدینگی منتقل شود. قانون جدید با محدودسازی تعاملات مالی دولت و بانک مرکزی تلاش می‌کند این اثر را کاهش دهد.<sup>۱۵</sup>
  ۲. تمرکز تاریخی تصمیم‌گیری اقتصادی در قوه مجریه  
در گذشته، تصمیم‌گیری‌های اقتصادی غالباً تحت تأثیر ملاحظات بودجه‌ای کوتاه‌مدت قرار داشت و ثبات پولی به حاشیه می‌رفت. با ایجاد هیأت عالی بانک مرکزی و سایر ساختارهای مستقل تصمیم‌گیری، این تمرکز را تعدیل کرده است.<sup>۱۶</sup>
  ۳. ساختار معیوب بودجه‌ریزی  
استفاده از دارایی‌های سرمایه‌ای برای پوشش هزینه‌های جاری چنین ساختاری فشار زیادی بر منابع بانک مرکزی وارد می‌کند. قانون جدید هرگونه تأمین مالی مستقیم دولت از بانک مرکزی را محدود و مشروط کرده و آن را مغایر با اهداف کنترل تورم می‌داند.<sup>۱۷</sup>
  ۴. پیامدهای اقتصاد نفتی بر ساختار نهادی  
اقتصاد نفتی موجب تضعیف بخش خصوصی و نظام مالیاتی و افزایش نقش دولت در تخصیص منابع شده است. بانک مرکزی با تمرکز بر ثبات مالی و نظارت کلان‌احتیاطی تلاش می‌کند آثار این ساختار بر نظام پولی را مهار کند.<sup>۱۸</sup>
  ۵. ناترازی‌های انباشته در نظام بانکی و ضعف نظارت پولی  
مشکلات ساختاری در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری نیازمند نظارت مؤثر است. قانون جدید نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را یکی از وظایف اصلی بانک مرکزی تعریف کرده و ابزارهای نظارتی آن را تقویت نموده است.<sup>۱۹</sup>
- تجربه تاریخی اقتصاد ایران نشان می‌دهد که استقلال بانک مرکزی یک ضرورت ساختاری برای مهار تورم و تحقق ثبات اقتصادی است. از دوران پس از مشروطه، سیاست پولی همواره در خدمت اهداف مالی دولت قرار داشته و همین امر به بی‌ثباتی پولی و رشد مزمن تورم انجامیده است.<sup>۲۰</sup> در آن دوره، مجلس شورای ملی با هدف حفظ وحدت پولی و تمرکز مالی، از تمرکز امور پولی در دولت حمایت می‌کرد،<sup>۲۱</sup> اما عملکرد ضعیف و غیرپاسخ‌گوی بانک‌های خارجی فعال در ایران، ضرورت ایجاد یک بانک دولتی قدرتمند را تقویت کرد؛ امری که نهایتاً با نقش آفرینی دکتر آرتور میلسیو<sup>۲۲</sup> و تأسیس بانک ملی ایران محقق شد.<sup>۲۳</sup> با گسترش وابستگی اقتصاد ایران به درآمدهای نفتی، دولت به تدریج کنترل کامل نظام بانکی و سیاست پولی را در دست گرفت. افزایش شدید درآمدهای نفتی در دهه ۱۳۵۰ منجر به رشد فزاینده نقدینگی، تعمیق کسری بودجه ساختاری و بروز پدیده بیماری هلندی شد؛ پدیده‌ای که به تضعیف بخش‌های مولد اقتصاد و افزایش تورم انجامید.<sup>۲۴</sup> در این دوره، بانک مرکزی عملاً به ابزاری برای تأمین مالی دولت بدل شد و استقلال آن به‌طور جدی تضعیف گردید.<sup>۲۵</sup>

<sup>۱۵</sup> صالحی‌اصفهانی، د. (۱۳۹۷). اقتصاد سیاسی نفت در ایران. فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، ۲۲(۳)، ۱-۳۲.  
<sup>۱۶</sup> همتی، ع. (۱۳۹۹). استقلال بانک مرکزی و کنترل تورم در ایران. فصلنامه سیاست‌گذاری اقتصادی، ۱۲(۲)، ۴۵-۷۰.  
<sup>۱۷</sup> مواد ۶ و ۸ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲

<sup>18</sup> Daron Acemoglu and James A. Robinson. Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty. (New York, NY: Crown Publishers, 2013).

<sup>۱۹</sup> مواد ۴ و ۳۶ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲  
<sup>۲۰</sup> همایون کاتوزیان، اقتصاد سیاسی ایران (تهران، انتشارات مرکز، ۱۳۹۷) ۹۸.  
<sup>۲۱</sup> کوروش معدلت، بررسی جایگاه و ساختار مطلوب بانک مرکزی، ۱۳۴.

<sup>22</sup> Arthur Millspaugh.

<sup>۲۴</sup> مسعود نیلی، اقتصاد ایران؛ ضرورت اصلاحات نهادی. تهران: اتاق بازرگانی ایران، ۱۳۹۷.

<sup>25</sup> Axel Dreher et al., "Does High Inflation Cause Central Bankers to Lose Their Job?" Public Choice, 2008.

پس از انقلاب اسلامی، گسترش اقتصاد دولتی، وقوع جنگ تحمیلی و تداوم تحریم‌های خارجی، این الگوی وابستگی مالی و پولی را تثبیت کرد. تأمین مالی کسری بودجه از طریق منابع بانکی و پایه پولی، همراه با ضعف قواعد نهادی، موجب شد استقلال بانک مرکزی بیش از پیش تضعیف شود و تورم مزمن به یکی از ویژگی‌های پایدار اقتصاد ایران تبدیل گردد.<sup>۲۶</sup>

در تحلیل مسیر توسعه اقتصادی ایران، دو نگرش اصلی قابل شناسایی است. نگرش نخست، عقب‌ماندگی اقتصادی را عمدتاً محصول عوامل بیرونی نظیر استعمار و سلطه نظام سرمایه‌داری جهانی می‌داند و از اقتصاد دولتی و مداخله گسترده دولت دفاع می‌کند. این دیدگاه که ریشه‌هایی در اندیشه‌های سوسیالیستی و ساختارگرایانه دارد، در بستر اقتصاد نفتی تقویت شده و به تمرکز ثروت و قدرت در دولت انجامیده است.<sup>۲۷</sup> در مقابل، نگرش دوم بر نقش عوامل درونی، نهادی و تاریخی تأکید دارد و توسعه اقتصادی را در گرو اصلاح نهادها، محدودسازی دولت و تقویت سازوکارهای پاسخ‌گویی می‌داند.<sup>۲۸</sup>

قانون جدید بانک مرکزی را می‌توان پاسخی نهادی به این تجربه تاریخی دانست. این قانون با هدف مهار تورم، بر تقویت استقلال نهادی و عملیاتی بانک مرکزی، کاهش سلطه مالی دولت و افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی سیاست‌گذار پولی تأکید دارد.<sup>۲۹</sup> با این حال، تحقق اهداف این قانون صرفاً به اصلاحات حقوقی محدود نمی‌شود، بلکه مستلزم تغییر نگرش غالب در مدیریت اقتصاد ایران، فاصله گرفتن از انکای مزمن به دولت و درآمدهای نفتی، و پذیرش نقش نهادهای مستقل در حکمرانی اقتصادی است.<sup>۳۰</sup>

#### ۱-۱-۱- مبانی نظری دیدگاه بانک مرکزی خزانه‌دار دولت

مدافعان این نظریه بر این باورند که موانع تاریخی رشد اقتصاد ایران بیش از آنکه ناشی از ناکارآمدی دولت باشد، ریشه در استعمار خارجی، فشارهای بین‌المللی و وابستگی ساختاری اقتصاد داشته است.<sup>۳۱</sup> آنان با اشاره به تجربه وابستگی اقتصادی دوران پهلوی و توقف اصلاحات امیرکبیر در اثر مداخلات خارجی، استدلال می‌کنند که تمرکز قدرت و ثروت در دولت، شرط لازم برای کاهش وابستگی و تقویت استقلال اقتصادی است.

در این چارچوب، بانک مرکزی نه نهادی مستقل از دولت، بلکه ابزاری برای تحقق اهداف کلان توسعه‌ای تلقی می‌شود؛ نهادی که باید در هماهنگی با سیاست‌های مالی دولت عمل کرده و از طریق هدایت اعتبار و مدیریت منابع کلان، رشد اقتصادی را تسهیل کند.<sup>۳۲</sup>

#### ۱-۱-۲- نقش دولت در رشد و توسعه از منظر نهادگرایان

بر اساس دیدگاه داگلاس نورث، کیفیت نهادها و نقش دولت در ایجاد انگیزه‌های تولیدی، عامل تعیین‌کننده در مسیر توسعه اقتصادی است.<sup>۳۳</sup> با استناد به این رویکرد، معتقدند مدیریت هماهنگ سیاست‌های پولی و مالی - به ویژه در اقتصادهای نفتی می‌تواند امنیت اقتصادی را افزایش داده، از فرار سرمایه جلوگیری کند و ظرفیت تولیدی کشور را حفظ نماید. قانون جدید بانک مرکزی، با تأکید بر ثبات پولی و سلامت نظام بانکی، تلاش دارد این نقش دولت را در قالب نهادی منظم‌تر و قانون‌مندتر تعریف کند و از تبدیل آن به مداخلات بی‌ضابطه جلوگیری نماید.<sup>۳۴</sup>

<sup>26</sup> IMF. (2021). Islamic Republic of Iran: Selected Issues.

<sup>27</sup> Hossein Mahdavy. "The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States." Studies in the Economic History of the Middle East, 1970.

<sup>28</sup> Acemoglu and Robinson, Why Nations Fail.

<sup>29</sup> قانون بانک مرکزی ایران مصوب ۱۴۰۲.

<sup>30</sup> Dani Rodrik. One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth. (Princeton University Press:2008).

<sup>31</sup> Gunnar Myrdal. Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations. (New York: Pantheon Books:1968)

<sup>32</sup> Albert O Hirschman The Strategy of Economic Development. (New Haven: Yale University Press:1958).

<sup>33</sup> داگلاس سی، نورث. نهادها، تغییر نهادی و عملکرد اقتصادی. ترجمه موسی غنی‌نژاد، (تهران: نشر نی، ۱۳۹۰).

<sup>34</sup> قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲.

۳-۱-۱- دولت حامی و دولت مولد در چارچوب قانون جدید بانک مرکزی  
حامیان حضور فعال دولت در اقتصاد، برای دولت دو نقش مکمل قائل اند:

الف: دولت حامی اقتصاد در این الگو، دولت با استفاده از درآمدهای نفتی و ابزارهای سیاست پولی و اعتباری بانک مرکزی، به تنظیم‌گری و حمایت هدفمند از بخش‌های مختلف اقتصادی می‌پردازد. این حمایت‌ها، در چارچوب قانون جدید بانک مرکزی، باید زمان‌بندی شده، شفاف و منطبق با هدف مهار تورم و ثبات مالی باشد.<sup>۳۵</sup>

ب: دولت مولد اقتصاد در مدل دوم، دولت مسئولیت اجرای پروژه‌های بزرگ و پرهزینه زیرساختی را بر عهده می‌گیرد. هرچند این اقدام ممکن است هزینه‌های جانبی را افزایش دهد، اما با کاهش هزینه‌های تصمیم‌گیری و ایجاد زیرساخت، زمینه را برای واگذاری تدریجی فعالیت‌ها به بخش خصوصی فراهم می‌سازد. نتیجه این فرآیند، افزایش اشتغال، ایجاد ثروت و تقویت بخش خصوصی خواهد بود.<sup>۳۶</sup>

۴-۱-۱- دولت توسعه‌گرا و تجربه کشورهای آسیایی

اقتصاددانانی مانند آلبرت اوتو هرشمن و گونار میردال، ضعف دولت و ناتوانی آن در هدایت اقتصاد را یکی از دلایل اصلی عدم توسعه‌یافتگی کشورهای در حال توسعه می‌دانند.<sup>۳۷</sup> آنان معتقدند دولت باید با استفاده از منابعی نظیر درآمدهای نفتی و با اتکا به نهادهای قدرتمند، به موتور محرک تولید تبدیل شود.

مدافعان وابستگی نهادی بانک مرکزی به قوه مجریه، با استناد به تجربه کشورهای شرق و جنوب شرق آسیا، از الگوی «دولت توسعه‌گرا» دفاع می‌کنند؛ الگویی که در آن دولت با هدایت صنایع، سیاست‌های حمایتی هدفمند و هماهنگی سیاست‌های پولی و مالی، مسیر توسعه را هموار کرده است.<sup>۳۸</sup>

۲-۱- نظریه استقلال بانک مرکزی در پرتو قانون جدید بانک مرکزی

پس از دهه ۱۹۹۰ میلادی، مطالعات تجربی متعددی نشان دادند که میان درجه استقلال بانک مرکزی و نرخ تورم، رابطه‌ای معکوس وجود دارد؛ به‌گونه‌ای که کشورهایی با بانک مرکزی مستقل‌تر، تورم پایین‌تر و باثبات‌تری را تجربه کرده‌اند.<sup>۳۹</sup> این یافته‌ها موجب شد استقلال بانک مرکزی به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های کلیدی حکمرانی اقتصادی مطلوب مطرح شود.

در ایران، تجربه تورم‌های مزمن و رشد بالای نقدینگی، همواره با نقش پررنگ دولت در سیاست پولی و وابستگی نهادی بانک مرکزی به قوه مجریه همراه بوده است. قانون جدید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، با هدف اصلاح این وضعیت و تقویت جایگاه نهادی بانک مرکزی، تصویب شده و از منظر نظری، هم‌راستا با ادبیات استقلال بانک مرکزی ارزیابی می‌شود.<sup>۴۰</sup>

۱-۲-۱- مبانی نظری استقلال بانک مرکزی

استقلال بانک مرکزی به طور کلاسیک به معنای توانایی این نهاد در اتخاذ و اجرای سیاست پولی بدون مداخله مستقیم مقامات سیاسی تعریف می‌شود.<sup>۴۱</sup> ادبیات نظری، مشکل «ناسازگاری زمانی» سیاست پولی را یکی از مهم‌ترین دلایل ضرورت استقلال بانک

<sup>۳۵</sup> علی رنجبرکی، «اقتصاد سیاسی توسعه خواهی دولت در ایران بررسی نظریه دسترسی باز و محدود «داگلاس نورث» در دوره جمهوری اسلامی» مجله پژوهش سیاست نظری ۳۰ (۱۴۰۰)، ۱۶۰-۱۵۹.

<sup>۳۶</sup> حمید رضا برادران شرکاء و دیگران، بانک جهانی؛ نقش دولت در جهان در حال تحول (تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۸۴)، ۴۴.

<sup>۳۷</sup> Hirschman, Op. cit.

<sup>۳۸</sup> Joseph E Stiglitz . Some lessons from the East Asian miracle. The World Bank Research Observer, 1996.

<sup>۳۹</sup> Alberto Francesco Alesina and Lawrence H. Summers. Central bank independence and macroeconomic performance: Some comparative evidence. Journal of Money, Credit and Banking, 1993.

<sup>۴۰</sup> زاهد ملکی، «استقلال بانک مرکزی از منظر حقوق عمومی» فصلنامه رهیافت‌های نوین در مطالعات اسلامی ۱۳ (۱۴۰۱)، ۳۵۳.

<sup>۴۱</sup> Frederic S Mishkin, The Economics of Money, Banking and Financial Markets (12th ed.). Boston: Pearson. 2019.

مرکزی می‌داند؛ بدین معنا که دولت‌ها تمایل دارند برای تحقق اهداف کوتاه‌مدت مانند افزایش اشتغال یا رشد اقتصادی، سیاست‌های انبساطی اتخاذ کنند که در بلندمدت به تورم بالاتر منجر می‌شود.<sup>۴۲</sup>

#### ۱-۲-۱- تبیین موافقان نظریه استقلال بانک مرکزی

زمینه تاریخی وابستگی بانک مرکزی در ایران وابستگی بانک مرکزی ایران به قوه مجریه ریشه‌ای تاریخی دارد که دست‌کم به دهه ۱۳۲۰ شمسی و آغاز برنامه‌های عمرانی و تزریق گسترده درآمدهای نفتی بازمی‌گردد. تمرکز منابع مالی در اختیار دولت، به بزرگ شدن بخش عمومی و تضعیف نهادهای مستقل اقتصادی انجامید. در این چارچوب، بانک مرکزی عملاً به ابزاری برای تأمین مالی دولت و پوشش کسری بودجه تبدیل شد.<sup>۴۳</sup>

افزایش پایه پولی در سال‌های ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۸، که عمدتاً ناشی از تبدیل مستقیم درآمدهای نفتی به پول پر قدرت بود، نمونه‌ای بارز از این وابستگی ساختاری است. این روند، علاوه بر تشدید تورم، به شکل‌گیری چرخه‌ای از ناکارآمدی و فساد اداری نیز دامن زد که در برخی روایت‌های تاریخی به انباشت هزاران پرونده فساد اشاره شده است.<sup>۴۴</sup>

اقتصاد نفتی و تضعیف استقلال بانک مرکزی مدافعان نظریه استقلال بانک مرکزی معتقدند اقتصاد نفتی ایران سه اثر اساسی بر ساختار دولت و نظام پولی داشته است: نخست، تقویت دولت رانتی و کاهش انضباط مالی؛ دوم، تضعیف رابطه پاسخگویی دولت و جامعه؛ و سوم، اختلال در سازوکارهای تولید و تخصیص منابع اقتصادی است.<sup>۴۵</sup>

در چنین ساختاری، رقابت اقتصادی نه بر سر تولید و نوآوری، بلکه بر سر دسترسی به رانت نفتی شکل می‌گیرد. پیامد این وضعیت، تمرکز قدرت تصمیم‌گیری در قوه مجریه و تبدیل بانک مرکزی به نهادی اجرایی برای توزیع منابع نفتی است، نه سیاست‌گذاری پولی مستقل. قانون جدید بانک مرکزی، با محدودسازی نقش دولت در فرآیند خلق پول و تأکید بر مأموریت ثبات پولی، در پی اصلاح این الگوی رانتی است.

#### ۱-۲-۱-۲- ابعاد استقلال بانک مرکزی

ابعاد استقلال بانک مرکزی در قانون جدید در ادبیات اقتصادی، استقلال بانک مرکزی معمولاً در چهار بعد اصلی تحلیل می‌شود که قانون جدید بانک مرکزی نیز به‌طور ضمنی یا صریح به آن‌ها توجه دارد:<sup>۴۶</sup>

#### الف: استقلال سیاسی<sup>۴۷</sup>

استقلال سیاسی به توانایی بانک مرکزی در تعیین اهداف کلان پولی بدون مداخله مستقیم قوه مجریه اشاره دارد. در قانون جدید، هدف اصلی بانک مرکزی «حفظ ثبات قیمت‌ها و ارزش پول ملی» تعریف شده است که این امر، دامنه مداخله دولت در تغییر اهداف سیاست پولی را محدود می‌سازد.

#### ب: استقلال نهادی (اقتصادی)<sup>۴۸</sup>

استقلال نهادی به جایگاه حقوقی و قانونی بانک مرکزی بازمی‌گردد. قانون جدید با بازتعریف ساختار تصمیم‌گیری و تأکید بر نقش ارکان تخصصی، تلاش کرده است بانک مرکزی را از یک نهاد تابع دولت به نهادی با مسئولیت مستقل در نظام اقتصادی ارتقا دهد.

<sup>42</sup> Finn E Kydland and Edward C. Prescott . Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. Journal of Political Economy, 2002.

<sup>۴۳</sup> سید شمس‌الدین حسینی. اقتصاد کلان ایران: چالش‌ها و سیاست‌ها. (تهران: پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۴).

<sup>۴۴</sup> علی حسن زاده و نسرین ارض روم چیلر، چهار مقاله پیرامون بانکداری مرکزی، (تهران: انتشارات پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۲).

<sup>45</sup> Habib Mahdavy, The patterns and problems of economic development in rentier states: The case of Iran. In M. A. Cook (Ed.), Studies in the Economic History of the Middle East . Oxford: Oxford University Press, 1970.

<sup>46</sup> Alex Cukierman, Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence. Cambridge, MA: MIT Press, 1992.

<sup>47</sup> Political independence.

<sup>48</sup> Institutional independence.

ج: استقلال عملکردی<sup>۴۹</sup>

استقلال عملکردی به اختیار بانک مرکزی در استفاده از ابزارهای سیاست پولی برای تحقق اهداف قانونی اشاره دارد. محدودسازی تأمین مالی مستقیم دولت و تقویت سازوکارهای قاعده‌محور در سیاست پولی، از مهم‌ترین مظاهر این نوع استقلال در قانون جدید محسوب می‌شود.

د: استقلال مالی<sup>۵۰</sup>

استقلال مالی به معنای مصونیت ترازنامه بانک مرکزی از فشارهای بودجه‌ای دولت است. قانون جدید با منع استفاده ابزاری از منابع بانک مرکزی برای جبران کسری بودجه، در پی کاهش سلطه مالی دولت بر سیاست پولی است.<sup>۵۱</sup>

انتصاب مقامات و ثبات سیاست پولی مطابق تجربه بین‌المللی، یکی از عناصر کلیدی استقلال بانک مرکزی، دوره تصدی نسبتاً بلندمدت مقامات عالی آن و عدم هم‌زمانی با دوره‌های سیاسی دولت است.<sup>۵۲</sup> قانون جدید نیز با پیش‌بینی دوره‌های مشخص برای مقامات ارشد بانک مرکزی، می‌کوشد از فشارهای کوتاه‌مدت سیاسی بر سیاست پولی بکاهد و اعتبار آن را افزایش دهد.

از منظر مدافعان نظریه استقلال بانک مرکزی، ریشه بسیاری از ناکارآمدی‌های اقتصاد ایران نه در عوامل بیرونی، بلکه در ضعف نهادهای داخلی و سلطه دولت بر سیاست پولی نهفته است. قانون جدید بانک مرکزی را می‌توان تلاشی نهادی در راستای کاهش این سلطه و حرکت به سوی الگوی قاعده‌محور و بازارمحور دانست. با این حال، تحقق استقلال واقعی بانک مرکزی، افزون بر اصلاحات قانونی، مستلزم پایبندی عملی دولت به قواعد پولی، تقویت پاسخگویی نهادی و کاهش وابستگی ساختاری بودجه به درآمدهای نفتی است.

۳-۱- نظام چارچوب تصمیم‌گیری نهادی در بانک مرکزی

بانک مرکزی به‌عنوان نهاد محوری سیاست‌گذاری پولی، نقش تعیین‌کننده‌ای در مهار تورم، ثبات مالی و هدایت نقدینگی دارد. نحوه سازمان‌دهی قدرت تصمیم‌گیری در این نهاد، تأثیر مستقیمی بر کارایی سیاست پولی و اعتبار آن در اقتصاد دارد.<sup>۵۳</sup> تصویب قانون جدید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را می‌توان تلاشی در جهت بازتعریف جایگاه این نهاد و تقویت استقلال ابزاری آن دانست.

۳-۱-۱- چارچوب نظری: الگوهای حکمرانی بانک مرکزی

حکمرانی بانک مرکزی به‌عنوان یکی از ارکان ثبات اقتصاد کلان، همواره در کانون مباحث نظری و سیاستی قرار داشته است. ادبیات اقتصادی سه الگوی اصلی را در این حوزه شناسایی می‌کند: الگوی وابستگی به قوه مجریه، الگوی استقلال بانک مرکزی و الگوی میانه یا تصمیم‌گیری.<sup>۵۴</sup> در سال‌های اخیر، با تشدید تورم مزمن و سلطه مالی دولت در ایران، ضرورت بازنگری در ساختار حکمرانی بانک مرکزی بیش از پیش مورد توجه قرار گرفته است.<sup>۵۵</sup>

۳-۱-۲- نقد حاکمیت قوه مجریه بر بانک مرکزی

مطالعات داخلی و بین‌المللی نشان می‌دهد که وابستگی بانک مرکزی به قوه مجریه، به تضعیف کارکردهای اصلی آن منجر می‌شود.

<sup>49</sup> Functional independence.

<sup>50</sup> Financial independence.

<sup>51</sup> Thomas J. Sargent and Neil Wallace, Some unpleasant monetarist arithmetic. Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, 1981.

<sup>52</sup> Charles A. E Goodhart, The Evolution of Central Banks. Cambridge, MA: MIT Press, 1988.

<sup>53</sup> Charles A. E Goodhart, The changing role of central banks. Financial History Review, 2011.

<sup>54</sup> Cukierman, op. cit.

<sup>۵۵</sup> مهدی طهماسبی. سیاست پولی و نقش بانک مرکزی در اقتصاد ایران. فصلنامه اقتصاد پولی، ۱۳۹۸. ۶(۱).

نخست، کاهش استقلال سیاست پولی سبب افزایش تورم و بی‌ثباتی اقتصاد کلان می‌شود.<sup>۵۶</sup> مداخله دولت در سیاست پولی، انگیزه‌های کوتاه‌مدت سیاسی را بر اهداف بلندمدت ثبات قیمت‌ها غالب می‌سازد. در ایران نیز، پژوهش‌های تجربی حاکی از وجود رابطه مثبت میان سلطه مالی دولت و تورم بلندمدت است.<sup>۵۷</sup>

دوم، سیاست‌زدگی و کاهش شفافیت آماری از پیامدهای مستقیم سلطه قوه مجریه بر بانک مرکزی است.<sup>۵۸</sup> سوم، در چنین ساختاری بانک مرکزی به جای ایفای نقش سیاست‌گذار پولی، به ابزار تأمین مالی دولت تبدیل می‌شود؛ پدیده‌ای که در ادبیات اقتصادی از آن به «سلطه مالی» یاد می‌شود.<sup>۵۹</sup> این وضعیت در اقتصاد ایران بارها مورد تأکید قرار گرفته است.<sup>۶۰</sup>

۳-۳-۱- انتقادات نگرش تصمیم‌گرایی نهادی به استقلال مطلق بانک مرکزی با وجود مزایای استقلال بانک مرکزی، نگرش نهادی نسبت به استقلال مطلق، رویکردی انتقادی اتخاذ می‌کند. نخست، استقلال نهادی بدون توجه به بستر نهادی و فرهنگی، می‌تواند به ناکارآمدی منجر شود. نورث (۱۹۹۰) نشان می‌دهد که نهادهای اقتصادی تنها در صورت انطباق با ساختارهای رسمی و غیررسمی جامعه موفق خواهند بود. در ایران، ضعف نهادهای پشتیبان و بازارهای مالی، تحقق استقلال کامل بانک مرکزی را با محدودیت مواجه می‌سازد.<sup>۶۱</sup>

دوم، استقلال بدون نظارت می‌تواند پاسخگویی دموکراتیک را تضعیف کند. مطالعات هشدار می‌دهد که بانک مرکزی مستقل اما غیرپاسخگو، می‌تواند از اهداف رفاه اجتماعی فاصله بگیرد.<sup>۶۲</sup>

سوم، کمبود سرمایه انسانی تخصصی و ضعف ظرفیت اجرایی، خطر تمرکز قدرت در یک نهاد محدود را افزایش می‌دهد.<sup>۶۳</sup>

۴-۳-۱- رویکرد تصمیم‌گیری نهادی و شواهد بین‌المللی

حامیان رویکرد نهادی معتقدند که عملکرد موفق بانک مرکزی بیش از آنکه به استقلال رسمی وابسته باشد، به کیفیت حکمرانی و تعامل نهادی با دولت بستگی دارد.<sup>۶۴</sup> در کشورهایی مانند آلمان، ژاپن و ایالات متحده، اشکال متنوعی از تعامل دولت و بانک مرکزی وجود داشته که مانع از تحقق ثبات پولی نشده است.

۵-۳-۱- ویژگی‌های اقتصاد ایران و توجیه اداره نهادی

اقتصاد ایران به‌عنوان یک اقتصاد نفتی، با ضعف بخش خصوصی و سلطه مالی دولت مواجه است. مطالعات نشان می‌دهد در چنین اقتصادهایی، استقلال کامل بانک مرکزی به سختی قابل تحقق است.<sup>۶۵</sup> پژوهش‌های داخلی نیز تأکید دارند که ساختار رانتهی اقتصاد ایران، دولت را به مداخله در سیاست پولی سوق می‌دهد.<sup>۶۶</sup>

۶-۳-۱- قانون جدید بانک مرکزی و حرکت به سوی تصمیم‌گیری نهادی

<sup>56</sup> Robert J. Barro and David B. Gordon, Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy. *Journal of Monetary Economics*, 12(1), 1983.

<sup>57</sup> بهمنی اسکویی، ح.، حسینی، س.، و موسوی، م. بررسی سلطه مالی و آثار آن بر تورم در ایران. فصلنامه پژوهش‌های پولی و بانکی، ۲۳(۲)، ۲۸-۱ (۱۳۹۶).

<sup>58</sup> Alan S. Blinder, *Central Banking in Theory and Practice*. MIT Press, 1998.

<sup>59</sup> Sargent and Wallace, op. cit.

<sup>60</sup> داوود دانش‌جعفری، استقلال بانک مرکزی و چالش‌های سیاست پولی در ایران. پژوهش‌های اقتصادی ایران، ۱۵(۲)، ۱۳۹۰.

<sup>61</sup> مرادپور، س.، رضایی، ع.، و احمدی، م. استقلال بانک مرکزی و موانع نهادی آن در ایران. پژوهش‌های اقتصادی، ۲۰(۱)، (۱۴۰۰).

<sup>62</sup> Joseph E Stiglitz, *Central banking in a democratic society*. *De Economist*, 146(2), 1998.

<sup>63</sup> Rodrik, op. cit.

<sup>64</sup> Goodhart, op. cit.

<sup>65</sup> Richard M Auty, *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford University Press, 2001.

<sup>66</sup> شیبانی، طهماسب مظاهری. حکمرانی پولی و الزامات ثبات اقتصادی در ایران. فصلنامه پول و اقتصاد، ۱۳۹۴. ۹(۳).

قانون جدید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با ایجاد «هیأت عالی بانک مرکزی»، گامی مهم در جهت کاهش سلطه قوه مجریه و تقویت تصمیم‌گیری نهادی برداشته است. این قانون، ضمن افزایش استقلال رئیس کل، بانک مرکزی را ملزم به گزارش‌دهی منظم به مجلس شورای اسلامی کرده است.<sup>۶۷</sup>

۲. تحلیل تطبیقی استقلال بانک مرکزی از قوه مجریه در پرتو قانون جدید

در ادبیات اقتصادی، استقلال بانک مرکزی به معنای توانایی این نهاد در اتخاذ تصمیمات پولی بدون مداخله مستقیم سیاسی تعریف می‌شود.<sup>۶۸</sup> استقلال بانک مرکزی را در چهار بعد استقلال نهادی، استقلال در تعیین اهداف، استقلال ابزاری و استقلال مالی طبقه‌بندی می‌کند.

مطالعات متعدد نشان داده‌اند که استقلال بیشتر بانک مرکزی با نرخ تورم پایین‌تر همبستگی معنادار دارد، بدون آنکه الزاماً رشد اقتصادی را کاهش دهد.<sup>۶۹</sup> با این حال، نظریه‌های جدید بر ضرورت تلفیق استقلال با پاسخگویی دموکراتیک تأکید دارند.<sup>۷۰</sup>

۱-۲- وابستگی بانک مرکزی به قوه مجریه و پیامدهای اقتصادی

وابستگی بانک مرکزی به قوه مجریه، به ویژه در اقتصادهای دولت‌محور، اغلب منجر به استفاده ابزاری از سیاست پولی برای تأمین کسری بودجه می‌شود. این وضعیت از طریق استقراض دولت از بانک مرکزی یا تحمیل سیاست‌های انبساطی کوتاه‌مدت بروز یافته و پیامد آن افزایش تورم و بی‌ثباتی اقتصاد کلان است.<sup>۷۱</sup>

در ایران نیز تجربه تاریخی نشان می‌دهد که فشارهای مالی دولت بر بانک مرکزی، نقش مهمی در رشد نقدینگی و تضعیف ارزش پول ملی ایفا کرده است.

۲-۲- الگوی استقلال پاسخگو و نقش قوه مقننه

مخالفان استقلال مطلق بانک مرکزی معتقدند که قطع کامل ارتباط این نهاد با نهادهای منتخب می‌تواند مشروعیت دموکراتیک سیاست‌های پولی را تضعیف کند. در مقابل، الگوی «استقلال پاسخگو» بر پاسخگویی بانک مرکزی به پارلمان تأکید دارد. در این الگو، قوه مقننه از طریق قانون‌گذاری، نظارت، الزام به گزارش‌دهی و ارزیابی عملکرد، نقش تعادلی میان استقلال تخصصی و پاسخگویی عمومی ایفا می‌کند.<sup>۷۲</sup>

۳-۲- تحلیل تطبیقی قانون جدید بانک مرکزی

قانون جدید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اهداف اصلی بانک مرکزی را حفظ ارزش پول ملی، کنترل تورم و ثبات نظام پولی و اعتباری تعیین کرده است.<sup>۷۳</sup> همچنین، با پیش‌بینی هیأت عالی بانک مرکزی به‌عنوان رکن اصلی سیاست‌گذاری، ساختار نهادی جایگزین تصمیم‌گیری فردمحور شده است.<sup>۷۴</sup> از سوی دیگر، قانون جدید با محدودسازی تأمین مالی مستقیم و غیرمستقیم دولت از منابع بانک مرکزی، در جهت تقویت انضباط پولی گام برداشته است.<sup>۷۵</sup> الزام بانک مرکزی به ارائه گزارش‌های منظم به مجلس شورای اسلامی نیز نشان‌دهنده تأکید قانون‌گذار بر پاسخگویی نهادی در کنار استقلال حرفه‌ای است.<sup>۷۶</sup>

<sup>۶۷</sup> قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲.

<sup>۶۸</sup> Cukierman, op. cit.

<sup>۶۹</sup> Carl E Walsh, *Monetary theory and policy* (3rd ed.). MIT Press, 2010.

<sup>۷۰</sup> Blinder, op. cit.

<sup>۷۱</sup> Mishkin, op.cit.

<sup>۷۲</sup> Blinder, op. cit.

<sup>۷۳</sup> ماده ۳ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲.

<sup>۷۴</sup> مواد ۶ و ۷ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲.

<sup>۷۵</sup> ماده ۴۵ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲.

<sup>۷۶</sup> ماده ۵۸ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲.

## ۲. بانکداری و بانک مرکزی در نظام جمهوری اسلامی ایران

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نهاد نظارتی و سیاستگذار پولی کشور است. این بانک، مسئول حفظ ثبات قیمت‌ها و نظارت بر نظام بانکی است. پس از انقلاب، قوانین بانکداری بدون ربا تصویب و بانک‌ها ملزم به اجرای عقود اسلامی مانند مشارکت مضاربه و اجاره شدند.<sup>۷۷</sup>

### ۱-۲- تاریخچه بانکداری در ایران

بانکداری در ایران ریشه‌ای کهن دارد و به دوره‌های هخامنشی و ساسانی بازمی‌گردد؛ دورانی که استفاده از چک و برات رواج داشت. در قرون وسطی تا قرن نوزدهم نیز صرافی‌های بزرگ در شهرهای مهم ایران فعال بودند و نقل و انتقال وجوه را انجام می‌دادند. آنها از سه جنبه اصلی از این طرح دفاع می‌کنند. در دوره جدید، نخستین بانک‌های خارجی مانند بانک جدید شرق، بانک شاهی (تأسیس شده توسط پاول بولیوس روتیر)<sup>۷۸</sup> و بانک استقراضی ایران شروع به کار کردند. اولین بانک ایرانی، بانک سپه، در سال ۱۹۲۵ تأسیس شد. در سال ۱۹۶۰، با هدف نظارت بر سیاست پولی، بانک مرکزی و بانک رفاه ایجاد شدند.<sup>۷۹</sup>

طرح تأسیس بانک مرکزی نخست در شورای عالی اقتصاد تصویب و برای مطالعه به کمیسیونی در بانک ملی ایران با مشارکت پروفیسور فرانسوا کراکو<sup>۸۰</sup> واگذار شد.<sup>۸۱</sup> در سال ۱۳۳۷، اساسنامه پولی و بانکی ایران بر اساس طرح کراکو تهیه و در آذر ۱۳۳۸ به مجلس ارائه شد. این لایحه در خرداد ۱۳۳۹ به عنوان «قانون بانکی و پولی کشور» تصویب و برای پنج سال به صورت آزمایشی اجرا شد. با انتصاب ابراهیم کاشانی به عنوان اولین رئیس کل بانک مرکزی در مرداد ۱۳۳۹، این بانک رسماً تأسیس و نهاد مستقلی برای نظارت بر نظام پولی و بانکی کشور ایجاد گردید.

بانک مرکزی، به عنوان تنظیم‌کننده نظام پولی و بانکی، موظف به انجام وظایفی است:

- حفظ ارزش پول ملی (داخلی و خارجی)
- انتشار اسکناس و ضرب سکه
- تنظیم مقررات ارزی و ریالی (معاملات ارز، طلا، ورود و صدور ارز)
- تنظیم نظام پولی و اعتباری و نظارت بر بانک‌ها
- نگهداری ذخایر ارزی و طلای کشور و حساب‌های دولتی
- مدیریت انتشار اوراق بهادار دولتی
- نمایندگی دولت در امور مالی بین‌المللی و انعقاد قراردادهای مربوطه<sup>۸۲</sup>

بانک مرکزی یک نهاد دولتی است که عملیات بانکی معمول انجام نمی‌دهد. وظایف اصلی آن شامل انحصار انتشار اسکناس، حفظ ارزش پول و کنترل حجم پول و اعتبارات برای جلوگیری از نوسانات شدید اقتصادی است.<sup>۸۳</sup>

### ۲-۲- وظیفه بانک مرکزی در پویایی اقتصاد کشور

<sup>۷۷</sup> مصطفی‌السان، حقوق بانکی «تهران: انتشارات سمت، ۱۴۰۲»، ۱۲.

<sup>۷۸</sup> Paul Julius Reuter.

<sup>۷۹</sup> علی‌زنگی آبادی و رحمان علی حسینی، «سیر تحول بانکداری از آغاز تاکنون» مجله بانک و اقتصاد ۱۱۰ (۱۳۸۹)، ۲۲-۲۰.

<sup>۸۰</sup> Francois Krakow.

<sup>۸۱</sup> ژان ریووار، تاریخ بانک و بانکداری؛ ترجمه شیرین هشترودی «تهران: سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی، ۱۳۶۹»، ۳۹.

<sup>۸۲</sup> مواد ۳ و ۴ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲

<sup>۸۳</sup> منیژه ربیعی رودسری، بانک و بانکداری در ایران «تهران: انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۸۵»، ۸۳.

وظیفه بانک مرکزی در پویایی اقتصاد کشور بسیار کلیدی و تعیین کننده است، زیرا این نهاد در قلب نظام پولی و مالی قرار دارد. مهم‌ترین وظایف آن را می‌توان به صورت زیر توضیح داد:

#### ۱-۲-۲- تکالیف بانک مرکزی برای اصلاح ساختار نظام بانکی

قانون برنامه هفتم تکالیف اصلی بانک مرکزی در جهت اصلاح ساختار مالی نظام بانکی و حل ناترازی‌ها را تعیین کرده است. بر اساس این ماده، اقدامات زیر باید انجام شود:

بانک مرکزی موظف است برای اصلاح ساختار مالی نظام بانکی و حل و فصل ناترازی مؤسسات اعتباری برنامه ریزی و اجرای لازم را فراهم کند.

این حکم نشان می‌دهد که بانک مرکزی باید به‌طور فعال در جهت پویایی نظام بانکی عمل کند تا بنگاه‌ها و مؤسسات اعتباری به صورت سالم و کارا در اقتصاد عمل کنند که خود ستون اساسی توسعه اقتصادی است.<sup>۸۴</sup>

#### ۲-۲-۲- ایجاد سامانه‌های اطلاعاتی و شفافیت نظام بانکی

بر اساس قانون برنامه هفتم، بانک مرکزی مکلف است: دستورالعمل تاسیس، فعالیت، مدیریت و نظارت بر مؤسسات اعتباری (بانک‌ها و نهادهای غیر بانکی) را تهیه و پس از تصویب در شورای پول و اعتبار ابلاغ کند. سامانه‌های اطلاعاتی نظیر سامانه املاک و مستغلات شبکه بانکی و سامانه سهامداری شبکه بانکی را راه‌اندازی و اطلاعات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را در آن درج و در دسترس قرار دهد. نظارت مستمر، پایش عملکرد، ارزیابی مخاطرات و اعمال اقدامات نظارتی و اصلاحی بر این بانک‌ها و مؤسسات را انجام دهد. پیاده‌سازی این سامانه‌ها و نظارت پویا باعث می‌شود بانک مرکزی بتواند اطلاعات واقعی، شفاف و به‌روز درباره شبکه بانکی داشته باشد که این مهم، پایه لازم برای سیاست‌گذاری مالی و پولی هوشمند را فراهم می‌کند.<sup>۸۵</sup>

#### ۳-۲-۲- تأمین مالی هدفمند و ابزارهای جدید

در مواد دیگر قانون برنامه هفتم بانک مرکزی مکلف شده است: به شبکه بانکی مجوز انتشار اوراق گواهی سپرده مدت‌دار خاص برای تأمین مالی پروژه‌ها و بنگاه‌های اقتصادی بدهد و دستورالعمل مربوط را ابلاغ کند. این تکلیف بیانگر نقش فعال بانک مرکزی در هماهنگی منابع بانکی با اهداف توسعه‌ای کشور است و بخشی از تلاش برای هدایت اعتبار به سمت تولید و سرمایه‌گذاری مولد به شمار می‌رود.<sup>۸۶</sup>

#### ۴-۲-۲- گزارش‌دهی و همکاری با سایر دستگاه‌ها

در بخش‌های مختلف قانون، بانک مرکزی نیز موظف است با دیگر نهادهای اجرایی مانند وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه همکاری کند تا: برنامه تأمین مالی رشد اقتصادی هدف در سال بعد تدوین شود، اطمینان حاصل شود منابع بانکی برای رشد اقتصادی ۸٪ سالانه مورد استفاده قرار می‌گیرد، و بانک مرکزی در پایش برنامه تأمین مالی هر ساله نقش داشته باشد.

#### ۳-۲- نظارت بانک مرکزی در شرایط کنونی

بر اساس قوانین پولی و بانکی، تا سال ۱۳۶۸ نظارت بانک مرکزی ایران بیشتر مبتنی بر حسابرسی و کنترل حساب‌ها بود. از سال ۱۳۸۲ و با توجه به استانداردهای کمیته بال<sup>۸۷</sup>، بانک مرکزی بخش مدیریت ریسک را ایجاد کرد و نظارت از حالت صرفاً انطباقی، به نظارت مبتنی بر ریسک و پایش مسیر حرکت بانک‌ها تغییر یافت.<sup>۸۸</sup>

<sup>۸۴</sup> ماده ۸ قانون برنامه هفتم توسعه پیشرفت مصوب ۱۴۰۳.

<sup>۸۵</sup> ماده ۹ قانون برنامه هفتم توسعه پیشرفت مصوب ۱۴۰۳.

<sup>۸۶</sup> ماده ۱۳ قانون برنامه هفتم توسعه پیشرفت مصوب ۱۴۰۳.

<sup>۸۷</sup> Basel Committee on Banking.

<sup>۸۸</sup> [https://cbi.ir/page/BaselCommittee\\_fa1.aspx](https://cbi.ir/page/BaselCommittee_fa1.aspx).

### ۱-۳-۲- نظارت بر عملیات بانکی بانکهای کشور

قانون جدید بانک مرکزی برای «نظارت» یک چارچوب گسترده تبیین کرده است که فراتر از بانکهاست و شامل اشخاص تحت نظارت می‌شود. این عبارت در قانون به کار رفته و دامنه وسیع‌تری از نهادهای فعال در بازار پولی و بانکی را در بر می‌گیرد.

مطابق: افزایش توان نظارت بانک مرکزی بر «اشخاص تحت نظارت» در میان اهداف قانون در ماده ۲ قانون ذکر شده است: منظور از «اشخاص تحت نظارت» در قانون بانک مرکزی، مجموعه‌ای از بانکها، مؤسسات اعتباری، تعاونی‌های اعتبار، صندوق‌های قرض‌الحسنه، شرکت‌های واسپاری (لیزینگ)، صرافی‌ها، شرکت‌های مدیریت دارایی‌ها و شرکت‌های اعتبارسنجی است که به انجام عملیات یا خدمات بانکی یا ابزارهای پرداخت می‌پردازند.

قانون بانک مرکزی، یکی از اهداف کلان و صریح بانک مرکزی در ماده ۳ عبارت است از:

«ثبات و سلامت شبکه بانکی و سایر اشخاص تحت نظارت».

این هدف، مبنای حقوقی اعمال نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری و اجزای بازار پولی کشور را فراهم می‌کند و نشان می‌دهد که نظارت بخشی از وظایف اصلی بانک مرکزی است.

وظایف نظارتی: هرچند قانون به صورت دقیق متن کامل ماده ۴ را در دسترس عمومی نمی‌گذارد، اما از ترجمه و نص مواد استخراجی چنین برمی‌آید که ماده ۴ وظایف و اختیارات بانک مرکزی را تعیین می‌کند، از جمله:

نظارت بر اشخاص تحت نظارت و حسن اجرای مقررات توسط آنها؛

پایش مستمر شاخص‌های ثبات و سلامت بانکی؛

صدور، تعلیق، تمدید و لغو مجوز اشخاص تحت نظارت؛

اعلام عمومی فهرست اشخاص تحت نظارت؛

راهبری فرآیند بازسازی بانکها و مؤسسات اعتباری در صورت ناترازی یا بحران؛

گزارش دهی به رئیس کل و هیأت عالی بانک مرکزی درباره عملکرد نظارتی.

این ماده یکی از اصلی‌ترین مواد در زمینه نظارت بانک مرکزی بر عملیات بانکی و مقرراتی است.

رسیدگی به تخلفات: طبق ماده ۲۲ قانون بانک مرکزی:

برای رسیدگی به تخلفات اشخاص تحت نظارت یا مدیران و سهامداران مؤثر آنها از قوانین و مقررات، در بانک مرکزی هیأت انتظامی

تشکیل می‌شود. این هیأت میتواند رسیدگی به اعتراضات مؤسسات اعتباری در مواردی مثل تعلیق یا لغو مجوز، تعیین سرپرستی

موقت و گزیر مؤسسات اعتباری را انجام دهد. رأی هیأت انتظامی در صورت اعتراض قابل رسیدگی در شعبه قضائی ویژه است. این

ماده مکانیزم نظارتی و انضباطی را برای عمل به مقررات و برخورد با تخلفات بانکها و مؤسسات اعتباری پایدار می‌کند.

نظارت در عمل: سازوکارها و نهادهای اجرایی

ساختار نظارت از طریق «معاونت تنظیم‌گری و نظارت»

قانون جدید و ساختار اجرایی بانک مرکزی سازمانی را پیش‌بینی کرده که نظارت را به صورت تخصصی پیگیری می‌کند، از جمله:

معاونت تنظیم‌گری و نظارت؛

مدیریت کل تنظیم مقررات؛

مدیریت کل ارزیابی و صدور مجوز؛

مدیریت نظارت بانکی و نظارت احتیاطی کلان؛

مرکز نظارت و پایش مستمر وضعیت بانکها و مؤسسات تحت نظارت.

این ساختار نشان می‌دهد که بانک مرکزی نظارت را به صورت پیشگیرانه، پایش داده‌محور، و ترکیبی از تنظیم مقررات و بازرسی عملیاتی دنبال می‌کند.

۲-۳-۲- تدوین مقررات نظارتی بر فعالیت بانکها و مؤسسات اعتباری

بانک مرکزی مقررات نظارتی متعددی برای مؤسسات اعتباری تدوین کرده است که مهم‌ترین آنها شامل این موارد می‌شود: دستورالعمل‌های محاسبه سرمایه و کفایت سرمایه، طبقه‌بندی دارایی‌ها و محاسبه ذخیره مطالبات، الزامات نظام کنترل داخلی، آیین‌نامه تسهیلات به اشخاص مرتبط، دستورالعمل‌های بازرسی مالی و عملیاتی، شناسایی مشتریان و مبارزه با پولشویی.<sup>۸۹</sup>

۲-۳-۳- تدوین سیاستهای پولی و اعتباری

بانک مرکزی برای نظارت بر بازار پولی، هر ساله بسته‌های سیاستی تدوین می‌کند. در این بسته‌ها موارد زیر مشخص می‌شود:

۱. سیاست‌های حمایت از صادرات و جواز صادراتی
۲. نرخ‌های سود تسهیلات (حداقلی، برای پروژه‌های مختلف و تسهیلات مدنی)
۳. نرخ حق الوکاله و میزان سپرده قانونی بانکها
۴. میزان مجاز انتشار اوراق مشارکت
۵. سهم‌بندی اعطای تسهیلات به بخش‌های اقتصادی مختلف (کشاورزی، صنعت، مسکن و ...)
۶. عقود و خدمات مجاز بانک
۷. قوانین رقابت بانکی و بانکداری توسعه‌محور
۸. نحوه تأمین منابع برای پرداخت تسهیلات.<sup>۹۰</sup>

۴. روشهای نظارت بانک مرکزی

بانک مرکزی ایران نقش اصلی را در اعمال ابزارهای پولی، به صورت مستقیم و غیرمستقیم، ایفا می‌کند.<sup>۹۱</sup>

۱- روش مستقیم

الف: بانک مرکزی بر اساس عقود اسلامی و قانون بانکداری بدون ربا، نرخ سود سپرده‌ها و تسهیلات را کنترل کرده و بازدهی آنها را محدوده‌بندی می‌کند.<sup>۹۲</sup> بانک مرکزی نرخ سود پایه را تعیین کرده و در صورت لزوم، محدوده سود و نرخ سایر تسهیلات را نیز مشخص می‌کند.<sup>۹۳</sup>

ب: روش دیگر اثرگذاری مستقیم تعیین سقف اعتباری است. یکی از روش‌های اثرگذاری مستقیم بانک مرکزی بر متغیرهای پولی و اعتباری، اعمال محدودیت‌های کمی بر رشد اعتبارات و ترازنامه بانکها است. در قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲، این اختیار نه در قالب تعیین دستوری وام برای بخش‌های خاص، بلکه در چارچوب سیاست‌گذاری پولی و نظارت احتیاطی کلان بازتعریف شده است.

<sup>۸۹</sup> <https://cbi.ir/simplelist/5254.aspx>.

<sup>۹۰</sup> <https://cbi.ir/showitem/32003.aspx>

<sup>۹۱</sup> حسین محمدی، و مهدی محمودی، بررسی اثرات متقابل نرخ بهره با متغیرهای اقتصاد کلان در کشورهای اسلامی و غیر اسلامی، مجله تحقیقات مدل سازی اقتصادی ۲۸ (۱۳۹۶)، ۱۰۶.

<sup>۹۲</sup> ماده ۲ آیین‌نامه فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب ۱۳۶۲.

<sup>۹۳</sup> ماده ۳ آیین‌نامه فصل چهارم قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب ۱۳۶۲.

بر اساس ماده ۳ قانون، یکی از وظایف اصلی بانک مرکزی حفظ ثبات پولی و سلامت شبکه بانکی است. تحقق این هدف مستلزم کنترل رشد بی‌رویه اعتبارات و جلوگیری از انباشت ریسک در نظام بانکی است. در همین راستا، ماده ۴ قانون، اعمال ابزارهای سیاست پولی و نظارتی لازم برای کنترل متغیرهای پولی و اعتباری را در زمره اختیارات بانک مرکزی قرار می‌دهد. مطابق ماده ۵، تعیین و اعمال این محدودیت‌ها در صلاحیت هیأت عالی بانک مرکزی است که به عنوان عالی‌ترین مرجع تصمیم‌گیری پولی و نظارتی، می‌تواند در چارچوب اهداف قانونی بانک مرکزی، سقف رشد اعتبارات، محدودیت‌های ترازنامه‌ای و الزامات احتیاطی را برای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تعیین کند. همچنین بر اساس فصل نظارت، بانک مرکزی اختیار دارد در صورت مشاهده تخطی بانک‌ها از ضوابط اعتباری و مقررات احتیاطی، اقدامات نظارتی و انتظامی از جمله اعمال محدودیت در گسترش فعالیت‌های اعتباری، الزام به اصلاح ترازنامه و حتی مداخله مستقیم را اعمال کند.<sup>۹۴</sup>

## ۲- روش غیرمستقیم

بر اساس قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲، بانک مرکزی برای تحقق هدف اصلی خود یعنی حفظ ارزش پول ملی و کنترل تورم (ماده ۲)، از ابزارهای غیرمستقیم سیاست پولی استفاده می‌کند. این ابزارها به‌جای مداخله دستوری در تخصیص اعتبار، از طریق تأثیرگذاری بر رفتار بانک‌ها و متغیرهای پولی عمل می‌کنند.

### الف) نسبت سپرده قانونی ذخیره قانونی

مطابق ماده ۴ قانون، تعیین و به‌کارگیری ابزارهای سیاست پولی در صلاحیت بانک مرکزی است. یکی از مهم‌ترین این ابزارها، تعیین نسبت سپرده قانونی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری است که نقش مؤثری در کنترل حجم پول و تسهیلات دارد. در این چارچوب:

۱. افزایش نسبت سپرده قانونی موجب کاهش قدرت وام‌دهی بانک‌ها و محدود شدن رشد تسهیلات می‌شود؛

۲. کاهش نسبت سپرده قانونی منجر به افزایش منابع قابل وام‌دهی و گسترش اعتبارات بانکی می‌گردد.

کاربرد این ابزار در قانون جدید بانک مرکزی، به‌عنوان ابزار تنظیم نقدینگی و مهار تورم تعریف شده و در راستای سیاست ثبات پولی به‌کار گرفته می‌شود، نه به‌منظور هدایت دستوری اعتبارات به بخش‌های خاص اقتصادی.

### ب) عملیات بازار باز و ابزارهای مالی اسلامی

بر اساس مواد ۳ و ۴ قانون بانک مرکزی، بانک مرکزی مجاز است از عملیات بازار باز به‌عنوان ابزار اصلی و غیرمستقیم سیاست پولی استفاده کند. این عملیات از طریق خرید و فروش اوراق مالی اسلامی دولت و بانک مرکزی در بازار ثانویه انجام می‌شود. عملیات بازار باز با هدف:

- مدیریت نقدینگی شبکه بانکی؛

- تنظیم نرخ‌های سود کوتاه‌مدت؛

- و کنترل پایه پولی؛ صورت می‌گیرد و جایگزین مداخلات مستقیم و دستوری در بازار پول شده است.

برخلاف رویکردهای پیشین، در قانون جدید: عملیات بازار باز نه بر «اوراق مشارکت» به‌عنوان ابزار توسعه‌ای، بلکه بر اوراق مالی اسلامی استاندارد و قابل معامله در بازار استوار است و تصمیم‌گیری در خصوص حجم، زمان و نحوه اجرای آن در صلاحیت هیأت عالی بانک مرکزی قرار دارد.<sup>۹۵</sup>

از منظر آثار پولی، اجرای سیاست انقباضی از طریق عملیات بازار باز می‌تواند منجر به:

<sup>۹۴</sup> ماده ۳۶ قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲.

<sup>۹۵</sup> ماده ۵ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲.

- کاهش ذخایر بانکی؛
- کنترل رشد پایه پولی؛
- و در نهایت کاهش رشد نقدینگی؛ شود، بی‌آنکه بانک مرکزی به تأمین مالی مستقیم دولت یا مداخله دستوری در بازار اعتبارات متوسل شود.<sup>۹۶</sup>

##### ۵. موقعیت کنونی بانک مرکزی

بانک مرکزی ایران در سال ۱۳۳۹ با سرمایه ۶/۳ میلیارد ریال و ۳۸۸ نفر پرسنل تأسیس شد. اساسنامه این بانک در سال ۱۳۵۱ اصلاح و پس از انقلاب اسلامی نیز معتبر باقی ماند وظایف اصلی آن شامل نشر انحصاری اسکناس، نظارت بر بانک‌ها و تنظیم مقررات ارزی است. ارکان آن متشکل از مجمع عمومی، هیات عالی، هیات عامل، هیات نظار و شورای فقهی می‌باشد:<sup>۹۷</sup>

الف: مجمع عمومی: اعضای این مجمع متشکل است از: ۱- رئیس جمهور (رئیس مجمع) ۲- رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور ۳- وزیر اقتصاد ۴- دو نفر از وزرا به انتخاب هیأت وزیران - تبصره - دو نفر از منتخبین مجلس به عنوان ناظر (بدون حق رأی؛ یک نفر از بین اعضای کمیسیون اقتصادی و یک نفر از بین اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات) و رئیس کل بانک مرکزی به عنوان دبیر (بدون حق رأی) در جلسات مجمع شرکت می‌کنند.

وظایف مجمع عمومی بانک مرکزی به شرح زیر است:

۱- اعضای هیأت نظار، به پیشنهاد وزیر اقتصاد انتخاب می‌شوند

۲- بررسی و تصویب صورت‌های مالی بانک مرکزی

۳- اتخاذ تصمیم نسبت به گزارش‌های هیأت نظار

۴- تصویب و تفریغ بودجه بانک مرکزی (اصول ۵۲ و ۵۵ قانون اساسی)

۵- سایر وظایفی که به موجب این قانون بر عهده مجمع عمومی بانک مرکزی قرار داده شده است.<sup>۹۸</sup>

ب: هیات عالی:

اعضای هیأت عالی عبارتند از: ۱- رئیس کل ۲- وزیر امور اقتصادی و دارایی ۳- رئیس سازمان برنامه و بودجه ۴- دو اقتصاددان متخصص در سیاست‌گذاری پولی و ارزی ۵- دو متخصص بانکداری (حقوق بانکی و امور مالی) ۶- معاون سیاست‌گذاری پولی ۷- معاون تنظیم‌گری و نظارت ۸- دادستان کل کشور دو نماینده مجلس شورای اسلامی مقرر در تبصره بند «الف» ماده (۶) این قانون به عنوان ناظر (بدون حق رأی) در جلسات هیأت عالی شرکت می‌کنند. این افراد، مشمول قواعد مدیریت تعارض منافع هستند.<sup>۹۹</sup>

طبق مصوبه مجمع تشخیص مصلحت، رئیس کل بانک مرکزی توسط رئیس‌جمهور منصوب و عزل می‌شود و باید دارای کفایت علمی، تجربی و سایر شرایط تعیین شده باشد.<sup>۱۰۰</sup>

وظایف هیأت عالی بانک مرکزی:

۱. سیاست‌گذاری پولی و ارزی (تعیین سیاست‌ها، نرخ‌ها، ابزارهای پولی و نظارت بر اجرا)

۲. تصویب برنامه‌ها و بودجه بانک مرکزی

<sup>۹۶</sup> <https://cbi.ir/page/1512.aspx>

<sup>۹۷</sup> محمد سلطانی، حقوق بانکی (تهران: انتشارات میزان، ۱۴۰۱)، ۴۴.

<sup>۹۸</sup> ماده ۶ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲.

<sup>۹۹</sup> ماده ۷ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲.

<sup>۱۰۰</sup> بند ب ماده ۷ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲.

۳. نظارت بر عملکرد هیأت عامل و مؤسسات مالی

۴. مدیریت نقدینگی و اعتبارات (هدایت تسهیلات، تعیین سقف سودها و کارمزدها)

۵. تصمیم‌گیری درباره اسکناس و مسکوک (انتشار، جمع‌آوری و محدودیت‌های نقل و انتقال)

۶. تعیین استانداردهای حسابداری و گزارشگری

۷. تصویب گزارش‌های داخلی و رسمی قبل از انتشار یا ارائه به مراجع بالادستی

هیأت عالی بانک مرکزی مسئول سیاست‌گذاری کلان، نظارت و تصمیم‌گیری‌های اساسی در حوزه پول، ارز و اعتبارات است.<sup>۱۰۱</sup>

ج: هیأت عامل:

رئیس کل، قائم‌مقام و معاونان رئیس کل، اعضای هیأت‌عامل بانک مرکزی را تشکیل می‌دهند.<sup>۱۰۲</sup>

قائم‌مقام رئیس کل با پیشنهاد رئیس کل و تأیید و حکم رئیس جمهور منصوب و عزل می‌شود.<sup>۱۰۳</sup>

رئیس کل بانک مرکزی، بالاترین مقام اجرایی است که مسئولیت اداره بانک و اجرای قوانین را برعهده دارد. وی در چارچوب مصوبات هیأت‌عالی، در قبال اقدامات بانک به رئیس جمهور پاسخگو است. همچنین رئیس کل با رعایت قوانین مربوط، عهده‌دار وظایف زیر است: ۱- نصب و عزل معاونان و مدیران بانک مرکزی ۲- سخنگویی بانک مرکزی و هیأت عالی ۳- نمایندگی بانک مرکزی در کلیه مراجع رسمی داخلی و خارجی ۴- امضای قرارداد و توافق‌نامه به نمایندگی از بانک مرکزی ۵- طرح دعوی در مراجع رسمی داخلی و خارجی ۶- طراحی ساختار داخلی بانک مرکزی در چهارچوب این قانون و ارائه آن به هیأت‌عالی جهت تصویب ۷- پیشنهاد بودجه سالانه بانک مرکزی به هیأت‌عالی ۸- سایر وظایف محوله از سوی هیأت‌عالی.<sup>۱۰۴</sup>

د: هیأت نظار:

هیأت نظار مرکب از سه حسابرس خبره بانکی با حداقل ده سال سابقه و دو اقتصاددان متخصص بانکداری است. اعضا با پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی برای دو سال انتخاب می‌شوند. رئیس هیأت نیز از میان اقتصاددانان عضو، توسط همان وزیر انتخاب می‌گردد.<sup>۱۰۵</sup>

وظایف هیأت نظار به شرح زیر است: ۱- حسابرسی صورت‌های مالی بانک مرکزی و تهیه گزارش‌های مربوط ۲- رسیدگی به دارایی‌ها و بدهی‌های بانک مرکزی حداقل هر سه ماه یک بار و تهیه گزارش تغییرات ۳- تهیه گزارش‌های ادواری و موردی درباره انطباق عملکرد بانک مرکزی با قوانین ۴- تفریغ بودجه بانک مرکزی.<sup>۱۰۶</sup>

ه: شورای فقهی:

برای حصول اطمینان از عدم مغایرت تصمیمات بانک مرکزی درباره نوع قراردادهای مورد استفاده در عملیات بانکی (سپرده‌گیری، پرداخت تسهیلات و ایجاد اعتبار) با موازین شرع، شورای فقهی بانک مرکزی با ترتیبات زیر تشکیل می‌شود: شورای فقهی متشکل از افراد زیر است: ۱- پنج فقیه متخصص در فقه معاملات ۲- قائم‌مقام رئیس کل بانک مرکزی ۳- معاونان تنظیم‌گری و نظارت و

<sup>۱۰۱</sup> ماده ۸ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲.

<sup>۱۰۲</sup> بند الف ماده ۱۵ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲.

<sup>۱۰۳</sup> بند ب ماده ۱۵ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲.

<sup>۱۰۴</sup> ماده ۱۶ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲.

<sup>۱۰۵</sup> بند الف ماده ۱۷ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲.

<sup>۱۰۶</sup> بند ب ماده ۱۷ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲.

حقوقی رئیس کل ۴- یک اقتصاددان متخصص در بانکداری اسلامی (انتخاب توسط رئیس کل) ۵- یک حقوقدان متخصص در بانکداری اسلامی (انتخاب توسط رئیس کل) ۶- یک مدیرعامل بانک (انتخاب توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی).<sup>۱۰۷</sup>

۶. مالکیت دولتی، اندازه دولت و عملکرد بانک مرکزی

یکی از شاخص‌های مهم در تجزیه و تحلیل ساختار اقتصادی کشورها، اندازه دولت و نقش آن در تخصیص منابع است.

۱. استقلال بانک مرکزی و عملکرد اقتصادی

در اقتصاد کلان، استقلال بانک مرکزی به عنوان یکی از ارکان سیاست پولی مؤثر شناخته می‌شود. نظریه‌های کلاسیک معتقدند که استقلال نهادی بانک مرکزی می‌تواند بازیگران سیاسی را از فشار برای خلق پول و افزایش نقدینگی برای تأمین مالی کسری بودجه دور نگه دارد و در نتیجه تورم پایین‌تر و ثبات اقتصادی بیشتر ایجاد کند.<sup>۱۰۸</sup>

مطالعات بین‌المللی، نشان داده‌اند که در نمونه‌ای از کشورهای OECD، بانک‌های مرکزی مستقل‌تر با نرخ‌های تورم پایین‌تر همراه بوده‌اند، اگرچه رابطه با رشد اقتصادی معنی دار بوده یا نه، بستگی به شرایط کشورها دارد.<sup>۱۰۹</sup> علاوه بر این، چارچوب‌های نظری کلاسیک مانند مدل Barro-Gordon نشان می‌دهند که فشار دولت‌ها برای کاهش بیکاری از طریق خلق پول می‌تواند منجر به «سوگیری تورمی» شود، مگر اینکه بانک مرکزی مستقل عمل کند.<sup>۱۱۰</sup>

نقدهای مدرن به استقلال بانک مرکزی نشان داده‌اند که حتی با وجود استقلال قانونی، پاسخ‌ها و نتایج سیاست پولی در محیط‌های توسعه‌یافته و در حال توسعه متفاوت است و اینکه استقلال قانونی به‌تنهایی تضمین‌کننده کاهش تورم در همه کشورها نیست.<sup>۱۱۱</sup>

۲. مالکیت دولتی و بخش عمومی در اقتصاد ایران

در اقتصاد ایران، بخش عمومی گسترده و نقش تصدی‌گری دولت در تولید و بخش‌های کلان اقتصادی قابل توجه است. پس از انقلاب اسلامی، بسیاری از بانک‌ها و شرکت‌ها ملی شده‌اند و بانک مرکزی نیز کاملاً در مالکیت دولت قرار دارد.<sup>۱۱۲</sup>

این ساختار سبب شده است که ارتباط بین سیاست‌های مالی دولت و اهداف سیاست پولی بانک مرکزی نسبت به برخی کشورهای دیگر پیچیده‌تر باشد، زیرا بانک مرکزی به عنوان نهادی دولتی باید در جهت اهداف کلان سیاسی و اقتصادی دولت عمل کند.

در ایران، تمرکز بالای بخش عمومی و نقش نهادهای دولتی و شبه‌دولتی در اقتصاد می‌تواند باعث وابستگی دولت به درآمدهای نفتی و خلق پول از سوی بانک مرکزی برای تأمین کسری بودجه شود، که این موضوع در ادبیات توسعه اقتصادی به عنوان یکی از چالش‌های سیاست‌گذاری اقتصادی کشورها در حال توسعه شناخته می‌شود.<sup>۱۱۳</sup>

۳. عملکرد بانک مرکزی در ایران: ساختار و چالش‌ها

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به عنوان متولی صدور پول، تنظیم سیاست‌های پولی، نظارت بر نظام بانکی و حفظ ارزش پول ملی تعریف شده است؛ اما مالکیت کامل دولتی و رابطه نزدیک با دولت چالش‌هایی را برای استقلال عملیاتی ایجاد کرده است، به‌ویژه در دوره‌هایی که کسری بودجه‌ها به ابزار پولی تبدیل شده است.

تعاریف کلاسیک استقلال بانک مرکزی شامل جنبه‌های نهادی، عملیاتی و مالی است؛ یعنی بانک مرکزی باید توان تصمیم‌گیری بدون مداخله مستقیم دولت را داشته باشد و منابع مالی مستقل برای اجرای سیاست‌های پولی در اختیار داشته باشد.<sup>۱۱۴</sup>

<sup>۱۰۷</sup> ماده ۱۸ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲.

<sup>۱۰۸</sup> Alesina and Summers, op.cit.

<sup>۱۰۹</sup> Ibid.

<sup>۱۱۰</sup> Barro and Gordon, op. cit.

<sup>۱۱۱</sup> Goran Petrevski, Macroeconomic effects of inflation targeting: a literature survey.arXiv,2023.

<sup>۱۱۲</sup> Iran Economic Monitor: Mitigation and Adaptation to Sanctions and the Pandemic. Washington, DC: World Bank.

<sup>۱۱۳</sup> International Monetary Fund. Islamic Republic of Iran: Selected Issues (IMF Staff Country Report No. 2008/285). Washington, DC: International Monetary Fund,2008.

## ۷. تأثیر اندازه دولت بر رشد اقتصادی و کارایی بانک مرکزی

قانون جدید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با هدف ارتقای ثبات پولی، اصلاح حکمرانی پولی و کاهش آثار سلطه مالی دولت به تصویب رسیده است. این قانون، در مقایسه با قانون پولی و بانکی پیشین، کوشیده است تا با بازطراحی ساختار نهادی بانک مرکزی، تعادل حقوقی جدیدی میان نقش دولت در اقتصاد و الزامات استقلال سیاست پولی برقرار سازد. با این حال، بررسی آثار این قانون نشان می‌دهد که اندازه و نقش گسترده دولت در اقتصاد همچنان متغیری تعیین‌کننده در کارایی بانک مرکزی و در نتیجه، در عملکرد رشد اقتصادی کشور باقی مانده است.<sup>۱۱۵</sup>

### ۱. اندازه دولت و رشد اقتصادی در چارچوب قانون جدید

بر اساس مبانی حقوق اساسی، دولت در جمهوری اسلامی ایران دارای مسئولیت‌های گسترده‌ای در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و رفاهی است. این مسئولیت‌ها، که ریشه در اصول قانون اساسی دارد، در عمل به گسترش حجم مخارج عمومی و تعهدات مالی دولت منجر شده است. قانون جدید بانک مرکزی، اگرچه مستقیماً ناظر بر سیاست پولی است، اما به طور غیرمستقیم تحت تأثیر اندازه دولت و نیازهای مالی آن قرار دارد.

از منظر حقوق اقتصادی، هرچه اندازه دولت و دامنه تصدی‌گری آن افزایش یابد، احتمال شکل‌گیری کسری‌های بودجه‌ای ساختاری تقویت می‌شود. در چنین شرایطی، حتی با وجود پیش‌بینی سازوکارهای کنترلی در قانون جدید، فشار بر نظام پولی برای ایفای نقش تأمین‌کننده مالی دولت افزایش می‌یابد. این وضعیت می‌تواند از طریق افزایش نقدینگی، بی‌ثباتی پولی و کاهش پیش‌بینی‌پذیری اقتصادی، آثار منفی بر رشد اقتصادی برجای گذارد.<sup>۱۱۶</sup>

### ۲. اندازه دولت و کارایی بانک مرکزی در قانون جدید

قانون جدید بانک مرکزی با پیش‌بینی نهادهایی نظیر هیئت عالی بانک مرکزی و تفکیک نسبی وظایف سیاست‌گذاری پولی از ملاحظات اجرایی دولت، در پی تقویت استقلال نهادی و عملیاتی بانک مرکزی بوده است. با این حال، از منظر حقوق عمومی، استقلال بانک مرکزی مفهومی نسبی و مقید به ساختار کلی حکمرانی اقتصادی کشور است.

در اقتصادی که دولت از سهم بالایی در تولید، نظام بانکی و تخصیص منابع مالی برخوردار است، کارایی بانک مرکزی صرفاً تابع قواعد قانونی داخلی آن نهاد نیست، بلکه به میزان انضباط مالی دولت نیز وابسته است. هرچه اندازه دولت بزرگ‌تر باشد، امکان انتقال فشارهای مالی به سیاست پولی - ولو به صورت غیرمستقیم - افزایش می‌یابد. از این رو، حتی با تقویت استقلال شکلی بانک مرکزی در قانون جدید، تحقق استقلال مؤثر آن منوط به کنترل دامنه مداخله و نیازهای مالی دولت است.<sup>۱۱۷</sup>

### ۳. پیوند اندازه دولت، سیاست پولی و رشد اقتصادی

در چارچوب قانون جدید بانک مرکزی، کارایی سیاست پولی و تأثیر آن بر رشد اقتصادی زمانی به طور کامل محقق می‌شود که سیاست مالی دولت با اهداف ثبات پولی همسو باشد. در غیر این صورت، بزرگی اندازه دولت می‌تواند از طریق ایجاد ناهماهنگی میان سیاست‌های مالی و پولی، اثربخشی ابزارهای بانک مرکزی را تضعیف نماید.

<sup>114</sup> Fabian Amtenbrink, Securing Financial Independence in the Legal Basis of a Central Bank (overview). ResearchGate, 2005.

<sup>115</sup> ماده ۵۰ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲.

<sup>116</sup> Seyed Hamid Pourmohammad Gelsefidi, Ali Tayyebnia, Mohsen Mehrara, Roodabeh Amirian, Fiscal versus Monetary Dominance: Evidence from Iran. Journal of Money and Economy, 13(3).2018.

<sup>117</sup> مواد ۲، ۵۰، ۵۳ و ۸۰ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲.

از منظر تحلیلی، می‌توان گفت قانون جدید بانک مرکزی تلاش کرده است تا آثار منفی اندازه بزرگ دولت بر سیاست پولی را محدود سازد؛ با این حال، تا زمانی که ساختار اقتصاد دولتی و سطح بالای تعهدات مالی عمومی پابرجاست، کارایی بانک مرکزی و ظرفیت آن برای حمایت از رشد اقتصادی پایدار با محدودیت‌های ساختاری مواجه خواهد بود.<sup>۱۱۸</sup>

#### ۸. تأثیرات درآمدهای نفتی بر بانک مرکزی

در اقتصادهای نفتی مانند ایران، درآمدهای نفتی نقش محوری در تعیین رفتار سیاست پولی و عملکرد بانک مرکزی دارند. افزایش درآمد نفت می‌تواند به صورت کوتاه‌مدت موجب افزایش منابع بودجه‌ای دولت و تسهیل رشد اقتصادی شود، اما در بلندمدت، وابستگی بودجه به نفت و نوسانات درآمدهای نفتی، ناپایداری درآمدها و شوک‌های بودجه‌ای ایجاد می‌کند که بانک مرکزی را برای مدیریت نقدینگی و پایه پولی تحت فشار قرار می‌دهد.<sup>۱۱۹</sup> علاوه بر این، درآمدهای نفتی می‌توانند از طریق ایجاد «بیماری هلندی» موجب کاهش رقابت‌پذیری بخش غیرنفتی، کاهش سرمایه‌گذاری خصوصی و محدودسازی رشد اقتصادی پایدار شوند.<sup>۱۲۰</sup> در ایران، فشار مالی ناشی از کسری بودجه و نیازهای دولت به تأمین مالی از طریق درآمد نفت، استقلال عملیاتی بانک مرکزی را محدود ساخته و سیاست‌های پولی را به صورت غیرمستقیم در خدمت تأمین مالی دولت قرار می‌دهد.<sup>۱۲۱</sup> بنابراین، وابستگی شدید به درآمدهای نفتی می‌تواند از طریق افزایش نقدینگی، بی‌ثباتی پولی و کاهش پیش‌بینی‌پذیری اقتصاد، اثربخشی سیاست پولی بانک مرکزی و ظرفیت آن برای حمایت از رشد اقتصادی پایدار را تضعیف کند.<sup>۱۲۲</sup>

#### نتیجه‌گیری

واکاوی جایگاه بانک مرکزی در نظام جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد که این نهاد در طول تاریخ اقتصادی کشور، همواره در کانون تعامل و تعارض میان سیاست‌های پولی و مالی قرار داشته است. تجربه تاریخی اقتصاد ایران، به ویژه در بستر اقتصاد نفتی، کسری‌های بودجه‌ای مزمن، اندازه بزرگ دولت و ضعف نهادهای پشتیبان بازار، بیانگر آن است که وابستگی بانک مرکزی به قوه مجریه یکی از عوامل ساختاری شکل‌گیری تورم مزمن، بی‌ثباتی پولی و تضعیف ارزش پول ملی بوده است. در چنین شرایطی، استقلال بانک مرکزی نه یک انتخاب سیاستی، بلکه ضرورتی نهادی برای ثبات اقتصاد کلان تلقی می‌شود. قانون جدید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲ را می‌توان نقطه عطفی در مسیر اصلاح حکمرانی پولی کشور دانست. این قانون با

<sup>۱۱۸</sup> حسین توکلیان، رضا طالبلو، شقایق عباسعلی، عملیات فرابودجه‌ای دولت و اثر آن بر تورم با تأکید بر سلطه مالی در شبکه بانکی: مطالعه موردی ایران، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، دوره ۲۹، ۱۴۰۳.

<sup>۱۱۹</sup> رؤف صدیقی و سمیه حیدری. نقدینگی و رشد اقتصادی در ایران: نقش درآمدهای نفتی و سیاست‌های پولی. فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، ۱۶. ۱۳۹۹. (۴).

<sup>۱۲۰</sup> W. Max Corden, J. Peter Neary, Boom Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy. *Economic Journal*, 92(368), 1982.

<sup>۱۲۱</sup> J.T Cuddington, Macroeconomic Determinants of Investment in Developing Countries. *Journal of Development Economics*, 26(1), 57-70, 1987.

<sup>۱۲۲</sup> رؤف صدیقی و سمیه حیدری، همان.

بازتعریف اهداف بانک مرکزی، تقویت ساختارهای تصمیم‌گیری نهادی، محدودسازی تأمین مالی دولت، گسترش اختیارات نظارتی و تأکید بر پاسخگویی نهادی، تلاش کرده است تعادل حقوقی جدیدی میان استقلال تخصصی بانک مرکزی و الزامات حکمرانی اقتصادی برقرار سازد. پیش‌بینی ارکانی همچون هیأت عالی، هیأت نظار و شورای فقهی، نشانه‌ای از حرکت به سوی الگوی «استقلال پاسخگو» است؛ الگویی که در آن، بانک مرکزی نه به عنوان خزانه‌دار دولت و نه به عنوان نهادی منفک از نظام سیاسی، بلکه به عنوان نهاد تخصصی مستقل در چارچوب قانون اساسی و نظارت پارلمانی ایفای نقش می‌کند. با این حال، یافته‌های مقاله نشان می‌دهد که تحقق عملی اهداف قانون جدید، صرفاً به اصلاحات حقوقی محدود نمی‌شود. استمرار سلطه مالی دولت، وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی، سهم بالای بخش عمومی در اقتصاد و ضعف هماهنگی سیاست‌های مالی و پولی، همچنان چالش‌های بنیادینی هستند که می‌توانند استقلال مؤثر بانک مرکزی را تضعیف کنند. در واقع، استقلال بانک مرکزی مفهومی نسبی و نهادی است که موفقیت آن منوط به اصلاحات مکمل در حوزه بودجه‌ریزی، کوچک‌سازی دولت، ارتقای شفافیت مالی و تقویت پاسخگویی نهادهای اقتصادی است. از منظر نظام جمهوری اسلامی ایران، بانک مرکزی علاوه بر ایفای وظایف کلاسیک سیاست پولی، موظف است در چارچوب اصول بانکداری بدون ربا، موازین شرعی و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی عمل کند. تلفیق الزامات ثبات پولی با اهداف عدالت اقتصادی، حمایت از تولید ملی و سلامت نظام بانکی، ویژگی متمایز حکمرانی پولی در ایران به شمار می‌رود. از این رو، موفقیت قانون جدید بانک مرکزی در گرو آن است که استقلال نهادی و عملیاتی این نهاد، در تعامل هوشمندانه با دولت، مجلس و سایر ارکان حکمرانی اقتصادی، به ثبات پایدار پولی و رشد اقتصادی متوازن منجر شود.

## پیشنهادات

در پرتو نتایج به دست آمده از این پژوهش، پیشنهادات زیر جهت ارتقای کارایی و جایگاه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ارائه می‌شود:

### ۱. تقویت استقلال عملیاتی بانک مرکزی در کنار پاسخگویی نهادی

ضروری است استقلال پیش‌بینی شده در قانون جدید، به ویژه در حوزه استفاده از ابزارهای سیاست پولی و نظارتی، در عمل محترم شمرده شود. در عین حال، سازوکارهای پاسخگویی منظم به مجلس شورای اسلامی، از طریق گزارش‌دهی شفاف و ارزیابی عملکرد، باید تقویت گردد تا استقلال به کاهش مشروعیت دموکراتیک منجر نشود.

### ۲. کاهش سلطه مالی دولت و اصلاح ساختار بودجه‌ریزی

تحقق استقلال مؤثر بانک مرکزی مستلزم اصلاحات اساسی در نظام بودجه‌ریزی کشور است. کاهش وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی، کنترل کسری‌های ساختاری و پایبندی دولت به انضباط مالی، پیش‌شرط جلوگیری از فشار غیرمستقیم بر سیاست پولی محسوب می‌شود.

### ۳. هماهنگی نهادی سیاست‌های پولی و مالی در چارچوب قانون

ایجاد سازوکارهای رسمی و شفاف برای هماهنگی میان بانک مرکزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه، می‌تواند از بروز تعارض میان اهداف پولی و مالی جلوگیری کند. این هماهنگی باید قاعده‌مند و مبتنی بر قانون باشد، نه تابع ملاحظات کوتاه‌مدت سیاسی.

### ۴. تقویت نظارت کلان احتیاطی و سلامت نظام بانکی

با توجه به ناترازی‌های انباشته در شبکه بانکی، بانک مرکزی باید از اختیارات گسترده نظارتی خود برای بازسازی بانک‌های مشکل‌دار، کنترل رشد ترازنامه‌ها و مدیریت ریسک‌های سیستمی استفاده کند. شفافیت اطلاعات بانکی و توسعه سامانه‌های نظارتی داده‌محور در این مسیر ضروری است.

## ۵. توسعه ابزارهای غیرمستقیم سیاست پولی و تعمیق بازارهای مالی اسلامی

گسترش عملیات بازار باز مبتنی بر اوراق مالی اسلامی، کاهش مداخلات دستوری و تقویت سازوکارهای بازارمحور، می‌تواند به افزایش کارایی سیاست پولی و کاهش هزینه‌های تورمی منجر شود، بدون آنکه با اصول بانکداری اسلامی در تعارض باشد.

## ۶. بازتعریف نقش دولت از تصدی‌گری به تنظیم‌گری اقتصادی

کوچک‌سازی تدریجی دولت و تمرکز آن بر نقش‌های حاکمیتی و تنظیم‌گری، زمینه را برای افزایش کارایی بانک مرکزی و تقویت بخش خصوصی فراهم می‌کند. در چنین چارچوبی، بانک مرکزی می‌تواند مأموریت اصلی خود یعنی ثبات پولی و مالی را با اثربخشی بیشتری دنبال کند.

در مجموع، قانون جدید بانک مرکزی ظرفیت‌های مهمی برای اصلاح حکمرانی پولی در ایران فراهم کرده است؛ اما بهره‌برداری از این ظرفیت‌ها مستلزم عزم نهادی، پایبندی عملی دولت به قواعد پولی و انجام اصلاحات ساختاری مکمل در اقتصاد کشور است.

منابع و مأخذ

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

### کتاب

۱. السان، مصطفی. **حقوق بانکی**. چاپ دهم. تهران: انتشارات سمت، ۱۴۰۲.
۲. برادران شرکاء، حمید رضا و دیگران. **نقش دولت در جهان در حال تحول**. تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۸۴.
۳. حسن زاده، علی و نسرين ارض روم چیلر. **چهار مقاله پیرامون بانکداری مرکزی**. تهران: انتشارات پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۲.
۴. ربیعی رودسری، منیژه. **بانک و بانکداری در ایران**. تهران: انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۸۵.
۵. ربیوار، ژان. **تاریخ بانک و بانکداری**: ترجمه شیرین هشتروندی. تهران: سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی، ۱۳۶۹.
۶. سلطانی، محمد. **حقوق بانکی**. چاپ پنجم. تهران: انتشارات میزان، ۱۴۰۱.
۷. معدلت، کوروش. **بررسی جایگاه و ساختار مطلوب بانک مرکزی**. تهران: انتشارات موسسه تحقیقات پولی، ۱۳۷۹.
۸. مؤتمنی طباطبایی، منوچهر. **حقوق اداری**. چاپ سیزدهم. تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۶.
۹. داگلاس سی، نورث. **نهادها، تغییر نهادی و عملکرد اقتصادی**. ترجمه موسی غنی‌نژاد، (تهران: نشر نی، ۱۳۹۰).
۱۰. سید شمس‌الدین حسینی. **اقتصاد کلان ایران: چالش‌ها و سیاست‌ها**. (تهران: پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۴).

### مقالات

۱. تقی پور، انوشیروان و افسانه موسوی آزاد کسمائی. «بررسی رابطه بین تورم و استقلال بانک مرکزی در ایران». **مجله برنامه و بودجه** ۵۸ (۱۳۸۳): ۹۳-۵۹.
۲. توحیدی، مهرداد و همکاران. «تحلیل ابعاد حقوقی نظارت بانک مرکزی بر نظام بانکداری در ایران». **فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری** ۴۵ (۱۳۹۹): ۱۱۳-۸۷.
۳. رضا، بوستانی و شیرین صلوی تبار. «بررسی استقلال بانک مرکزی ایران از بعد مالی». **فصلنامه روند** ۷۸ (۱۳۹۶): ۷۵-۱۰۸.
۴. رنجبرکی، علی. «اقتصاد سیاسی توسعه‌خواهی دولت در ایران بررسی نظریه دسترسی باز و محدود «داگلاس نورث» در دوره جمهوری اسلامی». **مجله پژوهش سیاست نظری** ۳۰ (۱۴۰۰): ۱۸۴-۱۵۵.

۵. زنگی آبادی، علی و رحمان علی حسینی. «سیر تحول بانکداری از آغاز تاکنون» **مجله بانک و اقتصاد** ۱۱۰ (۱۳۸۹): ۲۷-۱۷.
۶. شاکری، عباس و شعله باقری پرمهر. «بررسی نهادی و کمی سازی تعامل میان دولت و بانک مرکزی در ایران». **فصلنامه روند** ۶۵ و ۶۶ (۱۳۹۳): ۸۶-۵۵.
۷. صمیمی، احمد جعفر و کاوه درخشان آبی. «استقلال بانک مرکزی در ایران: تحلیل نظری و تجربی». **فصلنامه پژوهش های پولی - بانکی** ۲۴ (۱۳۹۴): ۱۶۷-۱۹۰.
۸. عادل، سیدمحمدحسین. «درآمدی بر بحث استقلال بانک مرکزی». **فصلنامه روند** ۲ (۱۳۶۹): ۳۷-۱۱.
۹. محمدی حسین و مهدی محمودی. «بررسی اثرات متقابل نرخ بهره با متغیرهای اقتصاد کلان در کشورهای اسلامی و غیر اسلامی» مجله تحقیقات مدل سازی اقتصادی، ۲۸ (۱۳۹۶): ۱۳۷-۱۰۳.
۱۰. معدلت، کوروش. «بررسی جایگاه و ساختار مطلوب بانک مرکزی». **نشریه تازه های اقتصاد** ۹۷ (۱۳۷۹).
۱۱. ملکی، زاهد. «استقلال بانک مرکزی از منظر حقوق عمومی» **فصلنامه رهیافت های نوین در مطالعات اسلامی** ۱۳ (۱۴۰۱): ۳۷۶-۳۴۵.
۱۲. مهدی طهماسبی. سیاست پولی و نقش بانک مرکزی در اقتصاد ایران. **فصلنامه اقتصاد پولی**، ۱۳۹۸. ۱(۶).
۱۳. بهمنی اسکویی، ح.، حسینی، س.، و موسوی، م. بررسی سلطه مالی و آثار آن بر تورم در ایران. **فصلنامه پژوهش های پولی و بانکی**، ۲۳ (۲)، (۲۸-۱). (۱۳۹۶).
۱۴. داوود دانش جعفری. «استقلال بانک مرکزی و چالش های سیاست پولی در ایران. **پژوهش های اقتصادی ایران**، ۱۵ (۲)، ۱۳۹۰.
۱۵. مرادیپور، س.، رضایی، ع.، و احمدی، م. استقلال بانک مرکزی و موانع نهادی آن در ایران. **پژوهش های اقتصادی**، ۲۰ (۱)، (۱۴۰۰).
۱۶. ابراهیم شببانی، طهماسب مظاهری. حکمرانی پولی و الزامات ثبات اقتصادی در ایران. **فصلنامه پول و اقتصاد**، ۱۳۹۴. ۹ (۳).
۱۷. حسین توکلیان، رضا طالبلو، شقایق عباسعلی، عملیات فرابودجه ای دولت و اثر آن بر تورم با تأکید بر سلطه مالی در شبکه بانکی: مطالعه موردی ایران، **فصلنامه پژوهش های اقتصادی ایران**، دوره ۲۹، ۱۴۰۳.
۱۸. رئوف صدیقی و سمیه حیدری. نقدینگی و رشد اقتصادی در ایران: نقش درآمدهای نفتی و سیاست های پولی. **فصلنامه پژوهش های اقتصادی ایران**، ۱۳۹۹. ۱۶ (۴).

#### اسناد و قوانین

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸.
۲. قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲.
۳. قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲.
۴. قانون برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۳.

#### ب) منابع لاتین

1. Cranston, Sir Ross, Principles of Banking Law. 3<sup>rd</sup>. London: Oxford University Press, 2018.
2. Daron Acemoglu and James A. Robinson . Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty. (New York, NY: Crown Publishers, 2013).
3. Axel Dreher et al., "Does High Inflation Cause Central Bankers to Lose Their Job?" Public Choice, 2008.
4. IMF. (2021). Islamic Republic of Iran: Selected Issues.
5. Hossein Mahdavy . "The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States." Studies in the Economic History of the Middle East, 1970.
6. Dani Rodrik. One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth. (Princeton University Press: 2008).
7. Gunnar Myrdal. Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations. (New York: Pantheon Books: 1968)
8. Albert O Hirschman The Strategy of Economic Development. (New Haven: Yale University Press: 1958).
9. Joseph E Stiglitz . Some lessons from the East Asian miracle. The World Bank Research Observer, 1996.
10. Alberto Francesco Alesina and Lawrence H. Summers. Central bank independence and macroeconomic performance: Some comparative evidence. Journal of Money, Credit and Banking, 1993.
11. Frederic S Mishkin, The Economics of Money, Banking and Financial Markets (12th ed.). Boston: Pearson. 2019.
12. Finn E Kydland and Edward C. Prescott . Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. Journal of Political Economy, 2002.

13. Habib Mahdavy, The patterns and problems of economic development in rentier states: The case of Iran. In M. A. Cook (Ed.), Studies in the Economic History of the Middle East . Oxford: Oxford University Press,1970.
14. Alex Cukierman, Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence. Cambridge, MA: MIT Press,1992.
15. Thomas J.Sargent and Neil Wallace, Some unpleasant monetarist arithmetic. Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review,1981.
16. Charles A. E Goodhart, The Evolution of Central Banks. Cambridge, MA: MIT Press,1988.
17. Charles A. E Goodhart , The changing role of central banks. Financial History Review, 2011.
18. Robert J. Barro and David B. Gordon, Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy. Journal of Monetary Economics, 12(1), 1983.
19. Alan S. Blinder , Central Banking in Theory and Practice. MIT Press,1998.
20. Joseph E Stiglitz , Central banking in a democratic society. De Economist, 146(2), 1998.
21. Richard M Auty,Resource Abundance and Economic Development. Oxford University Press,2001.
22. Carl E Walsh, Monetary theory and policy (3rd ed.). MIT Press,2010.
23. Goran Petrevski, Macroeconomic effects of inflation targeting: a literature survey.arXiv,2023.
24. Iran Economic Monitor: Mitigation and Adaptation to Sanctions and the Pandemic. Washington, DC: World Bank.
25. International Monetary Fund. Islamic Republic of Iran: Selected Issues (IMF Staff Country Report No. Washington, DC: International Monetary Fund,2008.
26. Fabian Amtenbrink, Securing Financial Independence in the Legal Basis of a Central Bank (overview).ResearchGate,2005.
27. Seyed Hamid Pourmohammad Gelsefidi, Ali Tayyebnia, Mohsen Mehrara, Roodabeh Amirian, Fiscal versus Monetary Dominance: Evidence from Iran. Journal of Money and Economy, 13(3).2018.
28. W. Max Corden , J. Peter Neary, Boom Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy. Economic Journal, 92(368), 1982.
29. J.T Cuddington, Macroeconomic Determinants of Investment in Developing Countries. Journal of Development Economics, 26(1),1987.

ج)وب سایت ها

1. [www.CBI.ir](http://www.CBI.ir)
2. [ww.IMF.org](http://ww.IMF.org)