

Legal and Economic Analysis of Independence of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran

Mostafa Elsan¹

Associate Professor, Department of Private Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran - Iran

Zarir Negintaji²

Assistant Professor, Department of Economics, Faculty of Economics and Political Science, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

Received 2021/10/12

Accepted 2021/04/12

ABSTRACT

Contrary to popular belief, "central bank independence" is a legal issue that has economic implications. Because the determination of the powers, duties and responsibilities of the central bank is done by law and the government can not impose anything other than what is provided in the law to the central bank. Therefore, most studies on the independence of the central bank, from an economic point of view, deal with issues such as measuring the degree of independence, the effects of this independence on macroeconomic variables, etc. and examine the issue from a legal perspective and pathology of existing laws or the legal vacuum has not been addressed. Therefore, if the independence of the central bank is considered desirable, the best possible tool to achieve this is to provide for it in the law, which is examined in this study.

This study is applied in terms of purpose and descriptive-analytical in terms of method and nature.

He results of this study show that despite a law that gives the government broad powers over how the central bank is run and interferes in its

1- m_elsan@sbu.ac.ir

2- z_negintaji@sbu.ac.ir

decisions, in the current situation, talking about the independence of the bank can only be a political slogan. Hence, however, the mere existence of a law that emphasizes the independence of the central bank is not sufficient for its independence; but it can be seen that the existence of such a law is a precondition for the practical independence of the central bank.

As a result, the independence of the central bank is related to various issues and has several criteria; Meanwhile, the interventionist role of the government (whether directly or by submitting a bill to parliament or enacting executive approvals) has the greatest impact on undermining the independence of the central bank.

INTRODUCTION

Today, in every country, one of the most important pillars of decision-making in the economic field is the Central Bank. Scientific achievements resulting from economic theories and experiences have made central bank independence an acceptable necessity for economists and politicians. In other words, the consensus has been formed that central banks, immune from political pressure, perform better in achieving their goals. Of course, the independence of the Central Bank is a multidimensional phenomenon and it is necessary to consider all dimensions in the design of an independent central bank. At least more than 24 advanced countries and 68 developing countries have experienced the relative independence of the Central Bank more or less.

The issue of central bank independence dates back to the 1990s, where industrialized countries experienced high inflation rates, and the question of why the central bank, which is responsible for controlling and managing this issue, allowed such a phenomenon to occur. Economic experts believe that the causes of this incident are due to pressures from the authorities to the Central Bank to create economic growth even for the short term, and believe that these short and cross-sectional gains, which are always pursued by politicians, are the source of long-term inflation, which has undesirable effects. This is one of the most important issues that have marginalized the independence of the central bank. On the other hand, the budget deficit for

developing countries, which has always presented itself as a chronic disease, also overshadows the independence of the Central Bank, because one of the ways to solve the budget deficit in these countries is to directly provide the necessary resources through central bank resources.

But what does the central bank's independence mean and how is it measured? An independent central bank is such a bank that it can make decisions and make decisions for its higher purposes, such as adjusting the balance sheet structure, regularly controlling the money supply and managing the price index, without being influenced by government policies, and using the expressions it has at its disposal according to each of these objectives.

Regarding the central bank's independence, it should be said that "central bank independence is a qualitative phenomenon and alternative variables should be used to measure and reduce it. For this purpose, different indicators have been defined to measure the degree and degree of independence of the central bank. Willow and Parkin Indices (1988), Masiknardo and Tablini (1991), Corkerman Webb & Niapti Index (1992), Eijfingher & Padding (1993), Greeley Index, Matthew Index (2006) and Latter (2009) are reliable indicators for measuring central bank independence.

This paper, in the form of three speeches, examines the issue of legal and economic analysis of central bank independence.

PURPOSE

In this paper, the main question is basically why should the central bank have independence and what are the fundamentals and criteria for the independence of the central bank? In addition, what are the factors and criteria for the central bank's independence from the government? And which legal criteria are effective in determining or increasing the central bank's independence from the government and banks? What are the mechanisms of independence of the Central Bank from the banks? It is also being investigated.

METHODOLOGY

This study is applied in terms of purpose and descriptive-analytical in terms of methodology and nature. The necessary data and statistics were collected by library method.

FINDING

Although merely a law that emphasizes the independence of the Central Bank is not enough for its independence, it can be understated that the existence of such a law is a prerequisite for the central bank's practical independence. The criteria for the independence of the Central Bank are all in common, and that only the "law" can at least theoretically determine the limits of the central bank's independence and impose it on the statesmen. In practice, the government's involvement in the dismissal and installation of the central bank's top officials, as well as the presence (along with the right to vote) of members of the executive branch in the Monetary and Credit Council, make it difficult (theoretically) for the central bank to be independent. In other words, despite a law that gives the government broad powers over how to run the central bank and interfere with the bank's decisions, talking about the independence of the bank can only be a political slogan.

In general, the indicators used so far to measure the independence of the Central Bank include four areas of functional, institutional, financial and human resources, as well as in the work that has been done to measure the independence of the Central Bank of Iran, all agree on the low degree of this independence.

Also, the transfer of banks' supervision to the Central Bank is one of the factors reducing the level of independence of the Central Bank, because this makes the bank not independent in monetary and banking policymaking and considers the economic status of the banks under its supervision.

CONCLUSION

If the independence of the Central Bank is considered as desirable, the best possible tool for achieving this is its prediction in the law, which is

considered in this study. As a result, the independence of the Central Bank is related to a variety of issues and has several criteria, in the meantime, the interventionist role of the government (whether directly or by submitting the bill to parliament or enacting executive approvals) has the greatest impact on undermining the independence of the Central Bank.

REFERENCES

- [1] Adeli, Seyed Mohammad Hossein. (1990). *An Income on the Central Bank Independence Debate*, Trend Magazine, No. 2. (In persian)
- [2] Adeli, Seyed Mohammad Hossein. (1991). *An Income to the Independence of the Central Bank*, 10th ed. Tehran, Monetary and Banking Research Institute. (In persian)
- [3] Arner D.W., Panton M.A. & Lejot P.L. (2010-2011). *Central Banks & Central Bank Cooperation in the Global Financial System*, Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal, Vol. 23.
- [4] Bahrami, Mahnaz. (2002). *Independence of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran*, Bank and Economy, No. 30. (In persian)
- [5] Boustani, Ali, Salavi Tabar, Shirin. (2017). *Central Bank of Iran's Independence from Financial Dimension*, Trend Quarterly, No. 78. (In persian)
- [6] Chazani Sharahi, Esmaeil. (2005). *Central Bank Independence and its Effects on Macroeconomic Variables*, Tadbir Journal, No. 161. (In persian)
- [7] Cranston, R. (1997). *Principles of Banking Law*, Oxford University Press, 1th.
- [8] Cukierman, Steven B. Webb, and Bilin Neyapti. (1992). *Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes*, World Bank Economic Review, Vol. 6.
- [9] De Haan, J & Sturm, J.E. (1992). *The Case for Central Bank Independence*, Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, No. 182.
- [10] Elgie Robert & Thompson, Helen. (1998). *The Politics of Central Banks*, Routledge.
- [11] Elsan, Mostafa. (2013). *Central Bank Law*, 1th ed. Tehran, Monetary

- and Banking Research Institute. (In persian)
- [12] Elsan, Mostafa. (2020). *Banking Law*, 8th ed. Tehran: Samt. (In persian)
- [13] Faraji Dizaji, Sajjad, Sadeghi, Hossein, Lotfi, Zahra. (2020). *The Effect of Natural Resources Rent and Political Development on the Independence of the Central Bank: Evidence from Oil Exporting Countries*, Monetary-Fiscal Economy, No. 19. (In persian)
- [14] Faraji, Yousef. (2007). *Money, Currency and Banking*, 10th ed. Tehran, Commercial Publishing, (In persian).
- [15] Ghadimi, Maryam, Rabiei, Mahnaz, Davani, Abdollah, Shahabadi, Abolfazl. (2019). *The Impact of Corruption and Independence of the Central Bank on The Volume of Money in Iran: Using STAR Model*, Econometric Modeling, No. 14. (In persian)
- [16] Ghanbari, Mitra, Mohammady, Timur. (2016). *Monetary Political Cycles and its Relationship with Central Bank Independence*, Banking Monetary Research, No. 30. (In persian)
- [17] Goodman, John B. (1992). *Monetary Sovereignty: The Politics of Central Banking in Western Europe*, Cornell Studies in Political Economy.
- [18] Grilli, Vittorio, Donato Masciandaro, Guido Tabellini. (1991). Edmond Malinvaud, Marco Pagano, *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries*, Economic Policy, Vol. 6, No. 13.
- [19] Hassanzadeh, Ali, and Arzrum Chiller, Nasrin (2004). *Four Articles on Central Banking*, 2th ed. Tehran, Monetary and Banking Research Institute (In persian)
- [20] Hassanzadeh, Ali, Asgari, Behnam. (2012). *The Effect of Central Bank Independence on Liquidity Management System in Oil Exporting Countries (1994-200)*, Economic Research Journal, No. 44. (In persian)
- [21] Kamrani Sharif, Sepideh. (1400). *The Effect of Political Economy Behind the Independence of the Central Bank*, Journal of Management Science Research, No. 7. (In persian)
- [22] Leaped, Jan. (1995). *Indepence and Accountability: The Role and Structure of the South African Reserve Bank*, Les Crefsa Q Rev.

- [23] Lotfi, Zahra, Qorji Dizaji, Sajjad, Sadeghi, Hossein. (1400). *The Effect of Oil Rent and Corruption on The Independence of the Central Bank in Oil Exporting Countries*, Economic Research and Policies, No. 98. (In persian)
- [24] Maxfield, Sylvia. (1997) *Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*, Princeton University Press.
- [25] Moadelat, Cyrus. (2000). *The Central Bank's Favorable Position and Structure*, 1th ed. Tehran, Monetary and Banking Research Institute. (In persian)
- [26] Mohsen Niazi, Mohsen, Shahreshi, Hamid, Hojbarkyani, Kambiz, Ghaffari, Farhad. (2018). *The Effect of Monetary Policy Shocks on Macroeconomic Variables with Emphasis on the Role of Central Bank Independence*, Monetary and Banking Research, No. 36. (In persian)
- [27] Sylvester C.W. Eijffinger & Jakob De Haan. (1996). *The Political Economy of Central-Bank Independence* (Special Papers in International Economics) no. 19.
- [28] Taghipour, Anoushirvan, Mossavi Azad Kasmaee, Afsaneh. (2004). *The Relationship between Inflation and Independence of Central Bank in Iran*, Journal of Planning and Budget, No. 85. (In persian)
- [29] Yazdani, Mehdi, Tayebi, Seyed Kamil, Yazdani, Nafisa. (2015). *How does the central bank's independence affect the financial stability of the economy in emerging markets countries?"* Monetary-Fiscal Economics Journal, No. 9. (In persian)
- [30] Zarrin Iqbal, Hassan, Jafari Samimi, Ahmad, Tehranchian, Amir Mansur. (2018). *The Impact of Central Bank Independence on Production and Inflation Fluctuations in Iran*, Economic Growth and Development Research, No. 30. (In persian)
- [31] Zarrin Iqbal, Hassan, Mosayebnejad, Mohammad Reza, Najafi Kajabadi, Ghasem, Shahrazi, Milad. (2017). *The Effect of Central Bank Independence on Reducing Production Fluctuations in Iran's Economy (Using Garch Model and Vector Autoregressive Approach)*, Trend Quarterly, No. 80. (In persian).

تحلیل حقوقی و اقتصادی استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

دکتر مصطفی السان^۱

دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

دکتر زریب نگین تاجی^۲

استادیار دانشکده اقتصاد و علوم سیاسی

دانشگاه شهید بهشتی

تاریخ دریافت ۱۴۰۰/۰۱/۲۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۷/۲۰

چکیده

یکی از مباحث حقوقی مهم در مورد بانک مرکزی که به‌ویژه از نظر اقتصادی دارای آثار متعددی است، استقلال بانک مرکزی است؛ به‌نحوی که استقلال در تصمیم‌گیری و عملکرد بانک مرکزی را به‌عنوان یکی از لوازم اصلی اقتصاد سالم محسوب داشته‌اند. برخلاف تصویری که ممکن است در ابتدای امر به ذهن برسد، «استقلال بانک مرکزی» موضوعی حقوقی است که دارای آثار اقتصادی است؛ زیرا تعیین حدود اختیارات، وظایف و مسئولیت‌های بانک مرکزی به‌موجب قانون به عمل می‌آید و دولت نمی‌تواند چیزی غیر از آنچه که در قانون پیش‌بینی شده را به این بانک تحمیل کند. از همین رو، بیشتر مطالعاتی که در زمینه استقلال بانک مرکزی انجام گرفته، با نگاهی اقتصادی، به موضوعاتی مانند اندازه‌گیری درجه استقلال، تأثیرات این استقلال بر متغیرهای کلان اقتصادی و غیره می‌پردازند و به بررسی موضوع از زاویه حقوقی و آسیب‌شناسی قوانین موجود و یا خلأ حقوقی، نپرداخته‌اند. این مطالعه به لحاظ هدف، کاربردی و به لحاظ روش و ماهیت، توصیفی - تحلیلی است. داده‌ها و آمارهای لازم نیز به روش کتابخانه‌ای جمع‌آوری شده است. اگر استقلال بانک مرکزی به‌عنوان یک مطلوب مدنظر باشد، بهترین ابزار ممکن برای تحقق این امر، پیش‌بینی آن در قانون است که این مهم در این مطالعه مورد تدقیق قرار می‌گیرد. در نتیجه، استقلال بانک مرکزی با مسائل مختلفی در ارتباط است و معیارهای متعددی دارد؛ در این میان، نقش مداخله‌گرانه دولت

1- m_elsan@sbu.ac.ir

2- z_negintaji@sbu.ac.ir

(خواه به طور مستقیم یا با تقدیم لایحه به مجلس یا وضع مصوبات اجرایی)، بیشترین تأثیر را در تضعیف استقلال بانک مرکزی دارد.

کلیدواژه‌ها: بانک مرکزی، استقلال، مطالعه تطبیقی، سیاست‌گذاری پولی.

طبقه‌بندی JEL: K10, K30, E42, E58

مقدمه

امروزه در هر کشوری، یکی از ارکان مهم تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در حوزه اقتصادی، بانک مرکزی است. دستاوردهای علمی ناشی از نظریات و تجربیات اقتصادی باعث شده است تا استقلال بانک مرکزی به عنوان ضرورتی پذیرفته شده برای اقتصاددانان و سیاستمداران تلقی شود. به بیان دیگر، این اجماع شکل گرفته که بانک‌های مرکزی مصون از فشارهای سیاسی، عملکرد بهتری در دستیابی به اهدافشان دارند. البته استقلال بانک مرکزی پدیده‌ای چندبعدی بوده و لازم است که در طراحی بانک مرکزی مستقل، تمامی ابعاد در نظر گرفت شود. (Boustani et al. 2018: 80)

دست کم تاکنون بیش از ۲۴ کشور پیشرفته و ۶۸ کشور در حال توسعه، استقلال نسبی بانک مرکزی را کم‌وبیش تجربه کرده‌اند. پس از تجربه موردنظر، در حدود ۱۰۰ کشور، بانک‌های مرکزی در کشورهای مربوطه در چند امر موفقیت‌های بالایی داشته‌اند. یکی در حل و فصل چرخه‌های تجاری بوده است؛ دوم ایجاد انضباط مالی در بخش عمومی؛ سوم پایدارسازی ارزش پول ملی؛ چهارم فعال بودن در سطح روابط اقتصاد بین‌المللی و استفاده وسیع از منافع دنیای مدرن اقتصاد جهانی است. (Dadgar, 2015: 1)

موضوع استقلال بانک مرکزی به دهه ۹۰ میلادی برمی‌گردد؛ جایی که کشورهای صنعتی به صورت مستمر، نرخ‌های تورم بالایی را تجربه می‌کردند و این علامت سؤال ایجاد شده که چرا به بانک مرکزی که متولی کنترل و مدیریت این موضوع است، اجازه رخ دادن چنین پدیده‌ای را می‌دهند. متخصصین حوزه اقتصادی، علل رخ دادن این حادثه را ناشی از فشارهای دولتمردان به بانک مرکزی برای ایجاد رشدهای اقتصادی حتی برای کوتاه‌مدت می‌دانند و معتقدند که این دستاوردهای کوتاه و مقطعی که از سوی سیاستمداران همواره به جدیت دنبال می‌شود، منشأ ایجاد

تورم‌های بلندمدت است که با خود آثار نامطلوب به همراه دارد. این از مهم‌ترین موضوعاتی است که استقلال بانک مرکزی را به حاشیه رانده‌اند. از سوی دیگر، کسری بودجه برای کشورهای در حال توسعه، که همواره خود را به‌عنوان یک بیماری مزمن نشان می‌دهد، نیز بر استقلال بانک مرکزی سایه افکنده است، زیرا یکی از راه‌های مرتفع کردن کسری بودجه در این کشورها، تأمین مستقیم منابع لازم از طریق منابع بانک مرکزی است.

کاهش رتبه استقلال بانک مرکزی، تبعات منفی فراوانی برای کشورها دارد. در مطالعات زیادی که در داخل و یا خارج انجام گرفته، این موضوع به کرات مورد تأیید قرار گرفته است. به‌عنوان نمونه، قنبری و همکاران، در مقاله با استفاده از داده‌های ۳۸ کشور از جمله ایران برای سال‌های ۲۰۱۲-۱۹۸۳ و به کمک یک مدل اقتصادسنجی و تحلیل تأثیر دخالت‌های دولت بر سیاست‌های پولی در طول دوره انتخابات، به مطالعه رابطه سیکل‌های سیاسی پولی با استقلال بانک مرکزی پرداخته شده است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که رابطه میان استقلال بانک مرکزی هر کشور با متوسط نرخ تورم آن کشور، معنی‌دار و با علامت منفی است. به این دلیل که قبل از انتخابات، سیاستمداران کشورهایی با تورم‌های بالا برای کنترل این پدیده اقتصادی، بانک مرکزی خود را تحت فشار برای تغییر سیاست‌های پولی قرار می‌دهند که این باعث کاهش میزان استقلال بانک‌های مرکزی می‌شوند. (Ghanbari et al. 2016: 548) زرین‌اقبال و همکارانش با استفاده از آمارهای اقتصادی ایران برای سال‌های ۹۳-۱۳۴۰ نشان می‌دهند که استقلال بانک مرکزی بر نوسانات تولید و ثبات رشد اقتصادی و همچنین نرخ تورم تأثیری مثبت و معنی‌دار دارد، بدین معنا که کاهش میزان استقلال بانک مرکزی به کاهش رشدهای اقتصادی و همچنین افزایش نرخ تورم منجر خواهد شد. (Zarrin Iqbal et al. 2018: 38) در همین راستا به مطالعات متعدد دیگری که به آثار منفی عدم استقلال بانک مرکزی بر متغیرهای اقتصاد کلان پرداخته‌اند، جهت اختصار تنها به نام آن‌ها اشاره می‌شود؛ مانند: قدیمی و همکاران (Ghadimi et al. 2019: 116)، محسن‌نیازی و همکاران (Neyazi et al. 2018: 160)، یزدانی و همکاران (Yazdani et al. 2015: 139)، حسن‌زاده و همکاران (Hassanzadeh et al. 2010: 185).

اما استقلال بانک مرکزی به چه معنا است و میزان آن به چه صورتی اندازه‌گیری می‌شود؟ بانک مرکزی مستقل، آن‌چنان بانکی است که بتواند برای اهداف عالی خود، مانند تنظیم ساختار ترانزنامه، کنترل منظم عرضه پول و مدیریت شاخص قیمت‌ها، بدون آنکه تحت تأثیر سیاست‌های

دولت قرار گیرد، تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری کند و متناسب با هر کدام از این اهداف، از ابزارهایی که در اختیار دارد، استفاده نماید. هر گونه تصمیمی که در اقتصاد از سوی دولت و یا سایر بازیگران اقتصادی انجام پذیرد و بر ساختار ترازنامه بانک مرکزی تأثیر بگذارد، مانند تأمین کسری بودجه دولت از منابع بانک مرکزی، اجبار بانک مرکزی به خرید ارزهای صادراتی با منشأ فروش نفت از سوی دولت، افزایش بدهی‌های بانک‌ها به بانک مرکزی، بر استقلال بانک مرکزی تأثیر خواهد گذاشت.

در خصوص اندازه‌گیری میزان استقلال بانک مرکزی می‌بایست گفت که «استقلال بانک مرکزی پدیده‌ای کیفی است و برای اندازه‌گیری و کمی کردن آن باید از متغیرهای جایگزین استفاده کرد. بدین منظور برای سنجش میزان و درجه استقلال بانک مرکزی شاخص‌های مختلفی تعریف شده است. شاخص‌های بید و پارکین (۱۹۸۸)، ماسیکناردو و تابلینی (۱۹۹۱)، شاخص کوکرمین وب و نیاپتی (۱۹۹۲)، ایجفینگر و شالینگ (۱۹۹۳)، شاخص گرلی، شاخص متیو (۲۰۰۶) و دومیتر (۲۰۰۹) از شاخص‌های معتبر برای اندازه‌گیری استقلال بانک مرکزی هستند. بید و پارکین (۱۹۸۸) استقلال بانک مرکزی را در دو جنبه استقلال سیاسی و استقلال مالی بررسی کرده‌اند. آن‌ها به منظور محاسبه درجه استقلال بانک مرکزی سه معیار را در هر یک از جنبه‌های استقلال سیاسی، استقلال مالی و اقتصادی به صورت بله و خیر پرسیده‌اند. شاخص گرلی، ماسیکناردو و تابلینی (۱۹۹۱) شبیه شاخص بید و پارکین است، اما گسترده‌تر از آن بوده و استقلال بانک مرکزی را از دو جنبه استقلال سیاسی و اقتصادی بررسی کرده است». (Zarrin Iqbal et al., 2017: 20)

شاخص کوکرمین، وب و نیاپتی (۱۹۹۲)، درجه استقلال قانونی بانک مرکزی را با جزئیات بیشتری محاسبه می‌کند و از پرکاربردترین شاخص‌هاست. این شاخص از طریق وزن دهی به چهار عامل تأثیرگذار بر استقلال بانک مرکزی به دست می‌آید. برای محاسبه شاخص، به هر کدام از این چهار عامل متناسب با اهمیت آن وزنی داده می‌شود. اولین بخش شاخص به ویژگی‌های رئیس کل بانک مرکزی می‌پردازد و شامل پرسش‌هایی مانند مدت تصدی‌گری، چگونگی انتخاب، شرایط و چگونگی برکناری، ارتباط وی با دیگر بخش‌های دولت و یا داشتن سمتی در دولت است. بخش دوم شامل اهداف تعریف شده برای بانک مرکزی مانند کنترل و تثبیت قیمت‌ها و یا رشد اقتصادی است. بخش سوم به شیوه اتخاذ سیاست‌های پولی نظیر مقامات تصمیم‌گیرنده در اتخاذ سیاست‌های

پولی، نهادهای تصمیم‌گیرنده نهایی در حل و فصل مسائل پولی و نقش بانک مرکزی در فرایند تعیین بودجه دولت است؛ و بخش چهارم، محدودیت اعطای وام به دولت مانند محدودیت در حجم وام‌ها، شرایط اعطای وام، تاریخ سررسید، نرخ‌های بهره، محدودیت خرید و فروش اوراق بهادار دولتی توسط بانک مرکزی است. (Boustani et al. 2018: 8)

بر اساس همین شاخص، تقی‌پور و همکاران (۱۳۸۳)، استقلال بانک مرکزی ایران را ۰.۲۵ محاسبه کرده است. با توجه به اینکه، این عدد از عدد ۱ (که استقلال کامل را نشان می‌دهد) فاصله قابل توجهی دارد، بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که استقلال بانک مرکزی در ایران ضعیف است. (Taghipour et al. 2004: 85)

در مطالعه بوستانی و همکاران (۱۳۹۶) نشان داده شده که شاخص استقلال بانک مرکزی ایران که با استفاده از شاخص حقوقی کوکرمین و همکاران به دست آمده، کمی بیشتر از ۰.۴ است که در بین ۱۷۹ کشور، رتبه ۱۴۳ را به خود اختصاص داده و این جایگاه مطلوبی نیست. همین مطالعه نشان می‌دهد که درجه استقلال بانک مرکزی در ایران از کشورهای همسایه مانند عربستان سعودی، عمان، یمن، تاجیکستان و ... پایین‌تر است. همچنین مبین آن است که میانگین و میانه مربوط به تعداد کشورهایی که بانک مرکزی آن‌ها مستقل است در سال ۱۹۷۵ به ترتیب ۰.۴۹ و ۰.۴۸ بوده و در سال ۲۰۱۲ این میانگین و میانه به ترتیب ۰.۶۱ و ۰.۶۲ افزایش یافته است که نشان می‌دهد حرکت به سمت استقلال بانک مرکزی از سوی کشورها، به یک حرکت جهانی تبدیل شده است. (Boustani et al. 2018: 83)

ایجفینگر و شالینگ (۱۹۹۳) با ایجاد تغییراتی در شاخص بید و پارکین (۱۹۸۸) نیز شاخص جدیدی تعریف می‌کنند و تأکید بیشتری بر شاخص استقلال سیاسی دارند. متیو در سال ۲۰۰۶، شاخص جدیدی را معرفی می‌کند، این شاخص استقلال بانک مرکزی را در سه حوزه استقلال سیاست پولی، استقلال سیاسی یا شخصی و استقلال مالی مورد بررسی قرار داده است. میتر در سال ۲۰۰۹ شاخص «استقلال بانک مرکزی و هدف‌گذاری تورم» را معرفی کرده است. این شاخص به سه بخش اصلی «استقلال سیاسی و قانونی بانک مرکزی»، «حاکمیت بانک مرکزی و تبیین سیاست پولی» و «شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی» تقسیم می‌شود. (Zarrin Iqbal et al. 2017: 20)

بررسی کارهایی که در این زمینه انجام شده نشان دو موضوع است: اول آن که امکان اجرایی شدن استقلال بانک مرکزی ایران وجود ندارد. در تأیید این موضوع می‌توان به مطالعات فرجی

دیزجی (۱۳۹۹)، کامرانی شریف (۱۴۰۰) و لطفی و همکاران (۱۴۰۰) اشاره کرد. فرجی دیزجی و همکاران (۱۳۹۹)، در مطالعه‌ای به بررسی تأثیرات رانت ناشی از منابع طبیعی و همچنین توسعه سیاسی بر استقلال بانک مرکزی در ۲۵ کشور بهره‌مند از رانت نفتی طی سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۲ به روش داده‌های پانلی پرداخته‌اند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که: رانت نفت و همین‌طور رانت کل منابع طبیعی بر استقلال بانک مرکزی در کشورهای مورد مطالعه اثرات منفی و معنادار دارد. همچنین دیگر نتایج تحقیق نشان می‌دهد که هرچند کیفیت نهادهای سیاسی تأثیر مثبت و معنی‌داری بر استقلال بانک مرکزی دارد، اما اثرات هم‌زمان و تعاملی رانت نفت و توسعه سیاسی بر استقلال بانک مرکزی منفی است. مطالعه مذکور دلالت بر این امر دارد که رانت‌های نفت تأثیر مثبت نهادهای سیاسی بر استقلال بانک مرکزی را تضعیف می‌نماید (Faraji diziji et al. 2020: 219).

کامرانی شریف (۱۴۰۰)، در مقاله خود به بررسی تأثیرات اقتصاد سیاسی پشت سر استقلال بانک مرکزی پرداخته و نشان داده که چرا سیاستمداران با کمال میل از بخش قابل توجهی از اختیارات و قدرت خود صرف‌نظر می‌نمایند و آن را به دیوان‌سالاران در نهادهای مستقل تفویض (یعنی تفویض ابزار و اهداف) می‌نمایند. نتایج مطالعه نشان می‌دهد که سیاستمداران فعلی، منافع و ضررهای ناشی از حفظ یا اصلاح یک وضعیت حاکمیت بانک مرکزی را به دنبال ترجیحات خود می‌سنجند. در ضمن، سیاست‌گذاران، سیاستمداران هستند و به همین ترتیب، در انتخابات نسبت به چگونگی موفقیت در جلب رضایت رأی‌دهندگان پاسخگو هستند. در نتیجه، سیاست‌گذاران با توجه به ترجیحات رأی‌دهندگان، هزینه و مزایای تعیین سطح استقلال بانک مرکزی را نیز وزن می‌نمایند. (Kamrani sharif et al. 2021: 41)

لطفی و همکاران (۱۴۰۰)، در مقاله خود به بررسی تأثیر اثرات رانت و فساد اقتصادی بر استقلال بانک مرکزی ۲۵ کشورهای صادرکننده نفت با استفاده از روش داده‌های تابلویی برای سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۲ پرداخته‌اند. نتایج مطالعه آن‌ها داده که رانت نفتی و فساد موجب کاهش استقلال بانک مرکزی در کشورهای صادرکننده نفت می‌گردد. همچنین دیگر نتایج تحقیق نشان می‌دهد که با افزایش هزینه‌های دولت، افزایش نقدینگی و نیز افزایش درآمدها ناخالص داخلی سرانه، استقلال بانک مرکزی در کشورهای صادرکننده نفت کاهش می‌یابد. درحالی که بهبود شاخص شفافیت منجر به بهبود استقلال بانک مرکزی در این کشورها می‌گردد (Lotfi et al.)

460: (2021).

بنابراین ملاحظه می‌شود که ساختار نفتی اقتصاد ایران، یکی بودن سیاست‌گذاران و سیاستمداران بخش پولی و مالی ایران، کسری بودجه دولت‌ها و نیاز به تأمین منابع از طریق استقرار از بانک مرکزی، شرایط تحریمی کشور بخصوص تحریم‌های اقتصادی ایالات متحده آمریکا و...، عملاً حرکت به سمت استقلال بانک مرکزی را متوقف کرده است. دوم آنکه؛ موضوعی که در تحقیقات داخلی و در ارزیابی استقلال بانک مرکزی ایران مورد تدقیق قرار نگرفته، وجود خلأهای قانونی و حقوقی است که خود علتی مهم در ایجاد این وضعیت نامناسب است.

در این مقاله، پرسش اصلی این است که اساساً چرا باید بانک مرکزی دارای استقلال باشد و چه مبانی و معیارهایی برای استقلال بانک مرکزی وجود دارد؟ به‌علاوه، عوامل و معیارهای استقلال بانک مرکزی از دولت شامل چه مواردی است؟ و کدامین معیارهای حقوقی در تعیین یا افزایش استقلال بانک مرکزی از دولت و بانک‌ها مؤثرند؟ اینکه، سازوکارهای استقلال بانک مرکزی از بانک‌ها شامل چه مواردی است؟ نیز مورد بررسی قرار می‌گیرد.

این مقاله، در قالب سه گفتار بدین شرح به بررسی موضوع تحلیل حقوقی و اقتصادی استقلال بانک مرکزی می‌پردازد: مفهوم، مبنا و منشأ استقلال بانک مرکزی (گفتار اول)، استقلال بانک مرکزی از دولت (گفتار دوم) و استقلال بانک مرکزی از بانک‌ها (گفتار سوم).

گفتار اول. مفهوم، مبنا و منشأ استقلال بانک مرکزی

در تمامی کشورهای که به وجود بانک مرکزی یا نهاد مشابه آن اعتقاد دارند، وظایف و اختیاراتی برای این بانک پیش‌بینی شده است که اولاً در صلاحیت یا تخصص هیچ نهاد دیگری نیست؛ ثانیاً، قابل واگذاری به هیچ سازمان دیگری نیست. برای مثال، در کشورمان «بانک مرکزی ایران مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری بر اساس سیاست کلی اقتصادی کشور می‌باشد» (بند الف) ماده ۱۰ ق.پ.ب.ک. از این رو، «هدف بانک مرکزی ایران، حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور است» (بند ب) ماده ۱۰ همان قانون).

بند اول. مفهوم استقلال بانک مرکزی

امروزه در کشورهای مختلف، قوانینی برای الزامی کردن استقلال بانک مرکزی و تحمیل این موضوع به نهادهای اداری و اجرایی به تصویب رسیده است. به این وسیله، کنترل و نفوذ دولت‌ها که به شیوه‌های گوناگون در مورد بانک مرکزی اعمال می‌شد، به حداقل ممکن رسیده است. این کشورها ممکن است از نظر وسعت و اعتبار بین‌المللی با هم تفاوت داشته باشند. از اریتره تا مالت، فرانسه، قزاقستان، نیوزیلند و انگلیس تا شیلی، در دو دهه اخیر مقرراتی برای تضمین استقلال بانک مرکزی وضع شده یا قوانین موجود اصلاح گردیده‌اند. (Elsan, 2020: 65)

بین سال‌های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۵، حداقل ۳۰ کشور از پنج قاره جهان در این خصوص به وضع قاعده پرداخته‌اند. (Sylvia, 1997: 3) با این اوصاف امروزه کمتر کسی در ضرورت استقلال بانک مرکزی تردید دارد. گفته می‌شود که استقلال بانک مرکزی این امکان را به بانک مذکور می‌دهد که در برابر بحران‌های اقتصادی مختلف که در سطح داخلی یا بین‌المللی روی می‌دهد، بهترین تصمیم را با لحاظ منافع عمومی اتخاذ کند و تحت نفوذ سیاستمداران و به‌ویژه قوه مجریه نباشد. (Arner et al. 2011: 16)

بحث استقلال بانک مرکزی قدمتی به درازای خود این بانک دارد؛ اما این بحث، با دخالت دولت‌ها در امور بانکی (با اهداف سیاسی) و آثار مخرب آن بر اقتصاد پولی، در حال حاضر به‌طور جدی تری مطرح شده است. «بانک‌های مرکزی چنین استدلال می‌کنند که تنها در سایه برخوردار از استقلال است که می‌توانند کلیه امکانات خود را در راه اعتباربخشیدن به موقعیت و سیاست‌های پولی به کار گیرند. در حالتی که بانک‌های مرکزی زیر نفوذ سایر دستگاه‌های کشور باشند، سیاست پولی می‌تواند قربانی سیاست دستگاه‌های دیگر شود و در نهایت، وضعی به وجود آید که اعتماد عموم نسبت به بانک مرکزی سلب و یا اعتبار کارایی سیاست پولی زایل شود».

بند دوم. مبنای استقلال بانک مرکزی

ویژگی‌های متعددی، بانک مرکزی را از بانک‌های دیگر جدا می‌سازد. بسیاری از این اوصاف در قانون پولی و بانکی کشور به‌طور صریح یا ضمنی ذکر شده است. بانک مرکزی دارای شخصیت حقوقی مستقل است، این بانک از ادارات و واحدهای مختلف تشکیل می‌شود. نظر به اینکه تمامی سرمایه بانک به دولت تعلق دارد (بند (ه) ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی کشور)، باید

بانک مرکزی را نهادی دولتی محسوب داشت.

هرچند رابطه دقیقی میان استقلال بانک مرکزی و رشد اقتصادی اثبات نشده است، اما پرسش مهم تری در مورد مبنای این استقلال مطرح می‌شود: اینکه چرا دولت باید امر مهم سیاست‌گذاری پولی را به نهادی واگذار کند که مستقل از دولت اقدام می‌کند و در نتیجه می‌تواند عملکردی متفاوت از خواسته‌های دولت داشته باشد؟

در پاسخ به این پرسش و در راستای یافتن مبنای استقلال بانک مرکزی، می‌توان به سه نحو استدلال کرد. اول اینکه، دولت می‌تواند از استقلال بانک مرکزی و نتایج آن به‌عنوان یک شعار سیاسی برای بردن نتیجه انتخابات در نظام‌های مردم‌سالار استفاده کند. (Goodman, 1992: 7-8) واضح است که این معیار نمی‌تواند دقیق باشد؛ زیرا به‌ویژه در اقتصادهای توسعه‌نیافته، آثار استقلال بانک مرکزی - بر فرض که وجود داشته باشد - چندان شفاف نیست یا اگر واقعاً در اقتصاد تأثیر بگذارد، این اثر در مدت‌زمان کوتاهی حاصل نمی‌شود که بتوان از آن برای بردن انتخابات (افزایش اعتماد عمومی) استفاده کرد.

دوم اینکه، اقبال عمومی، اولویت‌های سیاسی را تعیین می‌کند. در نظر مردم تنها یک بانک مرکزی مستقل از دولت، به‌عنوان بانکدار دولت می‌تواند مانعی در برابر خودکامگی‌های مالی و اقتصادی دولت باشد. این ابزار کنترل و مدیریت منابع کلان دولتی، به‌موجب قانون، در انحصار بانک مرکزی است و هرگاه، دولتمردان در ساختار و نحوه اداره بانک مرکزی مداخله نمایند، این هدف مخدوش می‌شود.

سوم اینکه، در بحران‌های مالی جهانی، بانک مرکزی هر کشور، نخستین نهادی است که از یک سو، وجود بحران را لحظه‌به‌لحظه گزارش می‌کند و از سوی دیگر، از بحران متأثر می‌شود. در نقد این مبنا هم می‌توان اشاره کرد که فشار نهایی ناشی از بحران‌های جهانی، به مردم (عموم شهروندان) تحمیل می‌شود و بانک مرکزی توان کنترل آثار سوء این وضعیت‌ها را - به‌ویژه در اقتصادهای آزاد و وابسته به اقتصاد جهانی - ندارد. به‌بیان‌دیگر، استقلال بانک مرکزی در چنین شرایطی کارساز نیست و چه‌بسا که بانک مرکزی، برای مصون‌ماندن از تزلزل و بی‌ثباتی مالی به کمک‌های دولت نیاز داشته باشد.

استقلال بانک مرکزی را بر مبنای مسئولیت آن در سیاست‌گذاری پولی نیز می‌توان توجیه کرد. اگر قرار باشد، وظیفه خطیری چون سیاست‌گذاری پولی بر عهده بانک مرکزی نهاده شود -

که اغلب چنین است- در این صورت باید ابزارها و اختیارات ضروری برای ایفای این تکلیف مهم هم برای بانک مرکزی مهیا گردد. مسئولیت سیاست گذاری خود، تبعاتی را دارد. از جمله اینکه، بانک مرکزی باید در برابر سیاست‌های خود «پاسخگو» باشد و یکی از ابزارهای مهم برای تحقق این پاسخگویی، افزایش شفافیت سیاست‌های پولی است. «بانک‌های مرکزی باید استراتژی سیاست پولی خود را به وضوح ارائه نمایند و اهداف و روش رسیدن به آن‌ها را توضیح دهند». (Hassanzadeh et al. 2004: 35) بدیهی است که بانک مرکزی غیرمستقل به راحتی می‌تواند با مستمسک قراردادن دخالت بی‌حد و حصر دولت در حوزه اختیارات و وظایفش، خود را از قید و بند مسئولیت‌هایی که بر عهده‌اش قرار دارد، برهاند.

بند سوم. منشأ استقلال بانک مرکزی

بررسی قوانین کشورهای مختلف نشان می‌دهد که کشورها، استقلال بانک مرکزی را به سه نحو مختلف لحاظ می‌کنند. در رویکرد سنتی، استقلال این بانک جزئی از ساختار ذاتی آن به شمار می‌آید که در طول زمان و تحت تأثیر تجربه ناگوار ناشی از دخالت دولت‌ها شکل گرفته است؛ بنابراین، امری بدیهی بوده و نیازی به تصریح قانون‌گذار ندارد.

رویکرد دوم آن است که در مقررات مربوط به تشکیلات بانک مرکزی، به استقلال آن تصریح شود. حقوق آلمان این موضع را در پیش گرفته است. به موجب بند (۱۷) اساسنامه بانک مرکزی آلمان، این نهاد در انجام وظایفی که در صلاحیت آن قرار دارد، مستقل از دولت فدرال عمل می‌کند. به همین نحو، در فرانسه، قانون مصوب ۴ آگوست ۱۹۹۴، بر استقلال بانک فرانسه از دولت یا هر شخص دیگری تصریح می‌کند. (Cranston, 1997: 122)

در کشورمان، ق.پ.ب.ک صراحت لازم را از نظر به رسمیت شناختن استقلال بانک مرکزی ندارد؛ هرچند از مواد متعدد آن می‌توان به این استنباط رسید که بانک مذکور دارای اختیارات و وظایفی است که در انحصار آن قرار دارد و قابل واگذاری به هیچ نهاد دیگری نیست. برای مثال، بند (الف) ماده ۱۰ ق.پ.ب.ک، تصریح می‌کند که «بانک مرکزی ایران مسئول تنظیم و اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری بر اساس سیاست کلی اقتصادی کشور می‌باشد». با توجه به اهمیت استقلال بانک مرکزی، عدم پیش‌بینی صریح آن در ق.پ.ب.ک و نقض آن در ق.ع.ب.ب.ر محل انتقاد است و در اصلاحات آتی قوانین پولی، این موضوع باید مورد توجه قرار گیرد.

رویکرد سوم و بهترین وضعیت ممکن آن است که استقلال بانک مرکزی در قانون اساسی پیش‌بینی شود. از آن جهت که قانون اساسی بر قانون عادی ترجیح (حکومت) دارد و قوانین اساسی به‌ندرت در معرض اصلاح و تغییر قرار می‌گیرند، این پیش‌بینی می‌تواند تضمین قانونی دائمی و بدون تردید را برای استقلال بانک مرکزی موجب شود.

در آفریقای جنوبی، به‌موجب قانون اساسی تصریح شده است که رزروبانک این کشور، مسئولیت حفظ ارزش پول ملی و ثبات نرخ بهره را در راستای رشد اقتصادی بر عهده دارد. برای نیل به این اهداف، بانک مذکور باید اختیارات خود را به‌طور مستقل اعمال کند و در اجرای فعالیت‌هایش از استقلال برخوردار باشد. رزروبانک آفریقای جنوبی، به تصریح قانون تنها از وزیر مسئول در امور مالی داخلی مشورت می‌گیرد. در تعیین حدود اختیارات و فعالیت‌های این بانک، بند (۱۹۷) قانون اساسی آفریقای جنوبی بیان می‌کند که این موارد با در نظر گرفتن اختیارات و اقداماتی که به‌طور مرسوم در صلاحیت بانک مرکزی است، تعیین می‌شود. (Leaped, 1995: 2)

این نحو از حمایت از استقلال بانک مرکزی در اتحادیه اروپا هم دیده می‌شود؛ زیرا دولت‌های عضو اتحادیه به‌موجب معاهده اتحادیه اروپا، مکلف به احترام به این استقلال شده‌اند. ماده ۱۰۷ معاهده مذکور اظهار می‌دارد:

«به هنگام اعمال اختیارات و انجام وظایف و تکالیفی که به‌موجب این معاهده و مقررات مربوط به بانک‌های مرکزی اتحادیه به آن‌ها اعطا شده است، نه بانک مرکزی اروپا، نه بانک مرکزی ملی (هر یک از دولت‌های عضو) و نه هر یک از اعضای نهادهای تصمیم‌گیرنده در آن‌ها، نباید در پی گرفتن دستوری از سازمان‌ها یا نهادهای اتحادیه، هر یک از دولت‌های عضو یا هر نهاد دیگری باشند و یا از دستورهای چنین نهادها و اشخاصی تبعیت کنند. در راستای اجرای این وظایف، سازمان‌ها و نهادهای اتحادیه و دولت‌های عضو موظف‌اند به این اصل احترام بگذارند و در صدد اعمال نفوذ بر اعضای تصمیم‌گیر در بانک مرکزی اروپا یا بانک‌های مرکزی کشورها برنمایند».

این استقلال، با انتخاب رئیس، نایب‌رئیس و اعضای هیئت عامل بانک برای مدت هشت سال تکمیل شده است. همچنین، اعضای مذکور تنها با حکم دیوان اروپایی دادگستری کنار گذاشته می‌شوند (جزء الف، ۲ (ب) ماده ۱۰۹ معاهده اروپا و پروتکل ۳، مواد ۲-۱۱ و ۴-۱۱). علاوه بر این، باید توجه داشت که اصلاح عهدنامه فراملی همچون معاهده اروپا، بسیار دشوارتر از اصلاح قانون اساسی کشورها می‌باشد.

گفتار دوم. استقلال بانک مرکزی از دولت

استقلال سیاسی و اقتصادی بانک مرکزی از لوازم اصلی اقتصاد سالم هستند که دولت‌ها، حداقل در نظریه، گرایش خود را به تحقق آن نشان داده‌اند.

استقلال اقتصادی بدین معناست که بانک مرکزی بتواند از تمامی اختیارات خود در امر سیاست‌گذاری پولی، بدون هیچ فشار و اجباری استفاده کند. (Robert et al. 1998: 18)

هرچند دولت اغلب ادعا می‌کند که بانک مرکزی دارای استقلال کامل است، اما می‌توان در قوانین و مقررات نشانه‌هایی یافت که این استقلال از جهات مختلف مخدوش است. به‌موجب قانون مصوب ۱۴ خرداد ۱۳۶۰، رئیس کل بانک مرکزی و قائم‌مقام وی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تأیید مجمع عمومی بانک‌ها و تصویب هیئت دولت معین می‌شوند و وزیر امور اقتصادی و دارایی موظف است ظرف مدت ۵ روز حکم ایشان را صادر و ابلاغ نماید.^۱

بند اول. معیارهای استقلال بانک مرکزی

بند (د) و (ه) ماده ۲۰ ق.پ.ب.ک، دارای ضوابطی برای بی‌طرف نگه‌داشتن مقامات عالی بانک مرکزی است. به‌موجب بند (د) ماده مذکور، «اعضای هیئت عامل در دوران تصدی خود مشمول قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری خواهند بود و نباید صاحب سهم بانک‌ها یا مؤسسات اعتباری خصوصی باشند». همچنین در بند (ه) همان ماده تصریح شده است که «اعضای هیئت عامل در دوران تصدی خود نمی‌توانند در دستگاه‌های دولتی یا خصوصی سمت موظفی دارا باشند».

درحالی‌که در قوانین و مقررات برخی از کشورها تصریح شده است که مقامات عالی بانک مرکزی باید از میان افرادی که وابستگی سیاسی خاصی به حزب یا جناح مشخصی ندارند، انتخاب شود؛ ق.پ.ب.ک فاقد قیدی در این خصوص می‌باشد.

۱- البته تبصره (۲) ماده ۸۸ قانون برنامه پنجم، این بند را نسخ کرده است؛ به موجب تبصره مذکور: «رئیس کل بانک مرکزی و قائم‌مقام وی باید از میان متخصصان مجرب پولی بانکی و اقتصادی با حداقل ده سال تجربه کاری و تحصیلات حداقل کارشناسی ارشد در رشته‌های مرتبط و دارای حسن شهرت انتخاب شوند».

بنابراین، یکی از نشانه‌های عدم استقلال بانک مرکزی از دولت، نقش قوه مجریه در انتخاب مقام‌های بانک مرکزی است. با این وصف، وقتی که دولت در تعیین مقامات مذکور نقش داشته باشد، با تغییر دولت و تغییر حزب حاکم، رئیس بانک مرکزی و از طریق وی، دیگر ارکان مهم بانک مرکزی در راستای تمایلات جناحی حزب حاکم تغییر خواهد یافت. (Bahrami 2002: 28)

همچنین، یکی از ارکان بانک مرکزی در کشورمان، شورای پول و اعتبار است.

دخالت دولت در عملکرد بانک مرکزی به حدی بوده است که این شورا در فاصله سال‌های ۱۳۸۶ تا اوایل ۱۳۸۸ عملاً منحل شده بود. این شورا، پس از وقفه‌ای که در تشکیل آن بر طبق ق.پ.ب.ک، به وجود آمد، از تاریخ ۱۳۸۸/۰۴/۱۶ دوباره تشکیل می‌شود. وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی، رئیس کل بانک مرکزی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا معاون وی، دو تن از وزرا به انتخاب هیئت وزیران، وزیر بازرگانی، دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید رئیس جمهور، دادستان کل کشور یا معاون وی، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن، رئیس اتاق تعاون و نمایندگان کمیسیون‌های «امور اقتصادی» و «برنامه‌بودجه و محاسبات» مجلس شورای اسلامی (هر کدام یک نفر) به‌عنوان ناظر با انتخاب مجلس شورای اسلامی، اعضای شورای پول و اعتبار را تشکیل می‌دهند (بند و) ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم توسعه). ریاست شورا بر عهده رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود.^۱

یکی از علائم تضعیف استقلال بانک مرکزی یا حداقل تحت تأثیر قرار گرفتن آن را می‌توان در میزان وابستگی متقابل آن به دولت (قوه مجریه) و قوه مقننه جستجو کرد. ماده ۳۸ طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران، ذیل عنوان «مشاوره و گزارش دهی به دولت و مجلس» مقرر می‌دارد:

«الف. بانک مرکزی در موضوعات اقتصادی مشاور دولت است. دولت باید در تهیه پیش‌نویس

۱- در ماده ۸۹ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ مجلس شورای اسلامی، به منظور پیشگیری از دخل و تصرف (خودسرانه) دولت در ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار، ترکیبی معادل آنچه در قانون برنامه چهارم پیش‌بینی شده بود، برای این شورا در نظر گرفته شده است.

قوانین، تصویب‌نامه‌ها و برنامه‌های اقتصادی و مالی از جمله عملیات ارزی، بودجه‌ریزی و تأمین مالی بخش عمومی از داخل و خارج و تضامین آن، از بانک مرکزی گزارش مشورتی بخواهد. ب. بانک مرکزی و دولت موظف‌اند یکدیگر را در خصوص موضوعات مربوط به سیاست‌های پولی و مالی آگاه کنند. رئیس کل می‌تواند بدون حق رأی در جلسات هیأت وزیران شرکت کند.

پ. بانک مرکزی موظف است در خصوص لوایح و طرح‌های مرتبط با اهداف و وظایف بانک مرکزی، نظرات خود را برای اطلاع نمایندگان، به رئیس مجلس شورای اسلامی ارائه کند. علمای اقتصاد، چهار معیار را برای سنجش میزان استقلال بانک مرکزی مطرح می‌کنند. اول اینکه، مقامات بانک مذکور چگونه انتخاب می‌شوند؟ دوم اینکه، هدف از سیاست‌گذاری پولی چیست و بانک مرکزی از اعمال این سیاست‌ها چه اهدافی را دنبال می‌کند؟ سوم اینکه، در صورت بروز اختلاف میان دولت و بانک مرکزی چه نهادی رفع اختلاف می‌کند و آیا این نهاد، اساساً سازمانی ثالث است یا اینکه دولت قواعد امری خود را به بانک مرکزی تحمیل می‌کند؟ چهارم اینکه، آیا قواعدی وجود دارد که اعطای تسهیلات از سوی بانک مرکزی به دولت را قاعده‌مند نماید و یا اینکه دولت در این زمینه می‌تواند بانک مرکزی را امر و نهی کند؟ (Steven et al. 1992: 353)

با این اوصاف، به سختی می‌توان بانک مرکزی کاملاً مستقلی را در سراسر جهان یافت. گفته می‌شود، تنها بانک مرکزی اروپا می‌تواند نماد استقلال آرمانی باشد؛ زیرا زیر نظر دولت خاصی قرار ندارد و به همین دلیل، مشمول امر و نهی‌های جناحی و حزبی دولت مشخص نیست.

بند دوم. نقد استقلال بانک مرکزی

بر فرض استقلال کامل بانک مرکزی، وضعیت مذکور محل ایراد خواهد بود، زیرا برای مثال، معلوم نیست که چه نهادی اعمال و اختیارات بانک مرکزی را که می‌توانند اقتصاد کشور در سطح کلان را تحت تأثیر قرار دهند، کنترل خواهد کرد. به بیان دیگر، می‌توان ادعا کرد که شفافیت عملکرد و پاسخگویی به عنوان یکی از ابزارهای کارآمد پیشگیری از فساد مالی کلان، نیازمند تبعیت بانک مرکزی - حداقل از این حیث - از نهاد یا نهادهای مشخص می‌باشد. حال آنکه ادعای استقلال کامل این بانک، چنین ساختاری را بر نمی‌تابد.

از سوی دیگر، حمایت بی حد و حصر از استقلال بانک مرکزی می‌تواند با نقش‌های مهم آن همچون حفظ ثبات بازار مالی و تضمین فعالیت‌های اقتصادی در تعارض باشد. (Arner et al. 2011: 19) به بیان دیگر، هرچند می‌توان اذعان داشت که استقلال بانک مرکزی یکی از عوامل مؤثر در کنترل تورم می‌باشد؛ اما نمی‌توان اثبات کرد که این استقلال می‌تواند سلامت نظام اقتصادی را در مفهوم کلان آن، تضمین نماید.

به علاوه، چنانچه گفته‌اند، «اعتبار بانک مرکزی صرفاً با اجرای مطلوب سیاست‌های پولی حاصل نمی‌شود. اعتبار این بانک زمانی به وجود می‌آید که سیاست‌های کلان اقتصادی دولت نیز به توفیق رسد». (Moadelet 2000: 10) در هر حال، زیان‌های ناشی از نبود هماهنگی میان برنامه‌های اقتصادی دولت و سیاست کلی بانک مرکزی، باید در تعدیل آرمان «استقلال بانک مرکزی» مؤثر باشد و آن را از عموم و اطلاق بیندازد.

درجه استقلال بانک مرکزی، به‌طور مستقیم با رویکرد اقتصادی کشور در ارتباط است. به بیان دیگر، «استقلال بانک مرکزی جزئی از آزادسازی مالی است که برنامه‌های دیگری نظیر خصوصی‌سازی شبکه بانکی، اجازه تأسیس شعبه‌های بانک‌های خارجی در داخل، آزادسازی حساب سرمایه و غیره را شامل می‌شود و اعطای استقلال به بانک مرکزی به‌تنهایی نمی‌تواند حلال مشکلات موجود باشد». (Chazani Sharahi 2014: 32)

از سوی دیگر، در اقتصادهای در حال توسعه که مالکیت سرمایه‌ها و منابع عمده در اختیار دولت قرار دارد (اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)، استقلال بانک مرکزی امری تقریباً غیرممکن است، زیرا برای مثال سیاست‌های پولی بانک مذکور، اغلب با سیاست‌های اقتصادی و ارزی دولت تعارض پیدا می‌کند و از جهت سلطه دولت بر منابع اقتصادی، اراده دولت به بانک مرکزی تحمیل می‌شود.

بند سوم. بررسی تطبیقی معیارهای حقوقی استقلال بانک مرکزی

صرف نظر از انتقادهایی که به استقلال بانک مرکزی وارد شده، باید تذکر داد که مزایای این استقلال به‌طور قطع بیش از معایبی است که غرض‌ورزانه و با هدف مسلط‌ساختن دولت بر اختیارات بانک مرکزی طرح شده‌اند. برای تشخیص اینکه بانک مرکزی کشورمان، تا چه حد از استقلال برخوردار است، باید به برخی پرسش‌ها پاسخ داد. اول اینکه، آیا بانک مرکزی، آخرین

نهادی است که در زمینه سیاست گذاری پولی اقدام می کند یا خیر؟

قسمت اول ماده ۱۱ ق.پ.ب.ک تصریح می کند که بانک مرکزی، «تنظیم کننده نظام پولی و اعتباری» کشور است. در قوانین دیگر چنین اختیاراتی برای نهادهای دیگری پیش بینی نشده است. با این حال، ق.ع.ب.ب.ر که تحت شرایط خاص ناشی از انقلاب اسلامی مردم ایران و در سال ۱۳۶۲ به منظور اسلامی کردن بانکداری به تصویب رسیده، مقرراتی دارد که می تواند اعمال انحصاری این نقش از سوی بانک مرکزی را با تردید روبه رو سازد.

ماده ۱ قانون اخیر، فعالیت برای تحقق اهداف و سیاست ها و برنامه های اقتصادی دولت جمهوری اسلامی با استفاده از ابزارهای پولی و اعتباری را نه تنها وظیفه بانک مرکزی، بلکه وظیفه نظام بانکی می داند. حتی در ماده ۲ (بند ۲) قانون مذکور، «تنظیم، کنترل و هدایت گردش پول و اعتبار طبق قانون و مقررات» از جمله وظایف «نظام بانکی» و نه بانک مرکزی عنوان شده است. این طرز تلقی از نظام بانکی را باید اشتباه دانست. در واقع، در مواد ۱ و ۲ ق.ع.ب.ب.ر وظایف و اختیارات بانک مرکزی با دیگر بانک ها و مؤسسات مالی و اعتباری خلط شده است؛ بنابراین، ضرورت دارد که علاوه بر بحث استقلال بانک مرکزی از دولت، استقلال بانک مذکور از بانک ها و مؤسسات مالی و اعتباری که تحت نظارت بانک مرکزی تأسیس شده و یا فعالیت می کنند، مورد بررسی قرار گیرد. این بررسی، در همین مبحث انجام خواهد شد.

پرسش دوم که باید پاسخ قانون گذار را در مورد آن بررسی کرد این است که آیا بیش از نصف سیاست گذاران پولی مستقل از دولت انتخاب می شوند یا خیر؟ هر گاه پاسخ مثبت باشد، نشان خواهد داد که در تصمیم گیری هایی که انجام می گیرد، اکثریت با اعضای مستقل است و آن ها می توانند در صورت لزوم نظر خود را به دولتمردان تحمیل کنند.

پاسخ به این پرسش، پیش تر داده شده است. به موجب ماده ۱۸ (الف) ق.پ.ب.ک، شورای پول و اعتبار که «به منظور مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست کلی بانک مرکزی ایران و نظارت بر امور پولی و کشور» تشکیل می شود؛ از جمله حق اظهار نظر در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور را داراست. این شورا، با ترکیبی تقریباً دولتی تشکیل می شود، زیرا حتی رئیس بانک مرکزی به عنوان یکی از اعضای شورای پول و اعتبار، منتخب دولت است. از این رو، در پاسخ به پرسش مذکور، وضعیت حقوقی کشورمان از حیث قائل نشدن اختیار تصمیم گیری مستقل برای بانک مرکزی در مسائل کلان بانکی، مالی و اعتباری معلوم است.

سومین پرسش، با نحوه اداره بانک مرکزی ارتباط می‌یابد: آیا در ارکان اداری بانک، می‌توان افرادی را یافت که وابسته به دولت نباشند؟

در پاسخ به این پرسش هم وضعیت حقوقی بانک مرکزی- از حیث استقلال از دولت- مطلوب نیست. به موجب ماده ۱۶ ق.پ.ب.ک مجمع عمومی، شورای پول و اعتبار، هیئت عامل، هیئت نظارت اندوخته اسکناس و هیئت نظار، ارکان بانک مرکزی را تشکیل می‌دهند. بررسی مواد بعدی نشان می‌دهد که بسیاری از اعضای این ارکان اداری، به جز «هیئت عامل»، منتخبان و نمایندگان از قوه مجریه و مجلس هستند. طبیعی است که تمایلات حزبی و جناحی (سیاسی) این افراد، می‌تواند تصمیم‌گیری‌های مربوط به نحوه اداره بانک مرکزی را تحت تأثیر قرار دهد.

به لحاظ تطبیقی، حتی در کشورهای توسعه‌یافته هم تعداد اندکی از بانک‌های مرکزی واجد برخی از معیارهای استقلال هستند. از آن جهت که مسائل پولی و بانکی، به‌هر حال با وظایف و اختیارات قوه مجریه ارتباط دارد، این قوه به‌منظور ایفای نقش در تصمیم‌گیری‌های مهم بانک مرکزی مداخله یا به تعبیر مرسوم‌تری، مشارکت می‌کند و همین امر، عامل اصلی در برهم‌ریختن معادله استقلال بانک مرکزی به شمار می‌آید. البته «برخی از صاحب‌نظران وجود تعداد بسیار محدودی از نمایندگان دولت در شورا را به‌منظور نگهداشتن ارتباط مستقیم بانک مرکزی و دولت و دادوستدهای اطلاعات مفید می‌دانند». (Adeli, 1991: 27)

در مطالعات انجام‌شده، (Sylvster et al. 1996: 56) بانک‌های مرکزی استرالیا، بلژیک، کانادا، فرانسه، ایتالیا، هلند، آلمان و سوئیس دارای بیشترین حد از استقلال معرفی شده‌اند. به این گروه باید ایالات متحده و ژاپن را هم اضافه کرد. در ایتالیا، پس از سال ۱۹۸۱، خزانه‌داری و بانکداری مرکزی از هم جدا شده‌اند و همین امر، نقش عمده‌ای در استقلال بانک مرکزی داشته است.

بند چهارم. سیاست‌گذاری پولی به‌عنوان معیار استقلال

از آنچه که در بندهای پیشین این گفتار ذکر شد، می‌توان دریافت که استقلال بانک مرکزی به‌شدت با استقلال آن در سیاست‌گذاری پولی و بانکی در ارتباط است. هرگاه این فرضیه ملاک عمل باشد که سیاست‌گذاری پولی به‌عنوان معیار استقلال بانک مرکزی به شمار می‌آید، می‌توان استقلال بانک مذکور را در سیاست‌گذاری از دو جنبه نسبتاً مختلف موردبررسی قرار داد: جنبه سیاسی و جنبه اقتصادی.

استقلال سیاسی بانک مرکزی با سنجش میزان صلاحیت آن در گرفتن تصمیم‌های نهایی در حوزه سیاست گذاری پولی مشخص می‌شود. حال آنکه، استقلال اقتصادی به معنای صلاحیت قانونی بانک مرکزی در استفاده از ابزارهای سیاست گذاری پولی است. به نظر برخی از دانشمندان، (Vittorio et al. 1991: 16) میزان استقلال سیاسی بانک مرکزی با استفاده از هشت معیار مشخص می‌شود.

آیا رئیس بانک مرکزی به وسیله دولت انتخاب می‌شود؟

آیا رئیس برای مدتی بیش از پنج سال انتخاب می‌شود؟

آیا برخی از اعضای شورای سیاست گذاری منتخب دولت نیستند؟

آیا اعضای شورای سیاست گذاری برای مدتی بیش از پنج سال انتخاب می‌شوند؟

آیا مقررات قانونی به نحوی تصریح کرده است که حضور نمایندگان دولت در شورای

سیاست گذاری (پولی و بانکی)، الزامی نیست؟

آیا تصویب یا تأیید سیاست پولی به وسیله دولت (یا مجلس) الزامی است؟

آیا به موجب قانون مقرر شده است که ثبات پولی باید از جمله اهداف بانک مرکزی باشد؟

آیا مقررات قانونی کافی وجود دارد که در صورت اختلاف بانک مرکزی با دولت (در مفهوم

عام)، موقعیت بانک مذکور را تقویت کند؟

با در نظر گرفتن این معیارها، بانک‌های مرکزی آلمان و هلند، بیشترین حد از استقلال را

داشته‌اند. برای سنجش استقلال اقتصادی هم می‌توان از هشت پرسش استفاده کرد که پاسخ آن‌ها،

میزان استقلال اقتصادی بانک مرکزی را مشخص خواهد کرد.

آیا پرداخت تسهیلات اعتباری مستقیم (به دولت)، تحت اراده بانک مرکزی بوده یا برای این

بانک الزامی است؟

آیا پرداخت چنین تسهیلاتی به نرخ بهره بازار انجام می‌گیرد؟

آیا پرداخت چنین تسهیلاتی موقت است؟

آیا مبلغ چنین تسهیلاتی محدود (مشخص) است؟

آیا بانک مرکزی برای پرداخت بدهی‌های عمومی رأساً اقدام می‌کند؟

آیا نرخ تنزیل به وسیله بانک مرکزی تعیین می‌شود؟

آیا نظارت بانکی به بانک مرکزی واگذار نشده است؟

آیا نظارت بانکی مرکزی به تنهایی بر عهده بانک مرکزی نیست؟

با در نظر گرفتن نحوه پاسخ به این هشت پرسش اقتصادی مشخص شد که بانک مرکزی آلمان، بیشترین حد از استقلال اقتصادی را داشته است. (Grilli & et al, op. cit.) در آلمان، مدت زمان تصدی رئیس کل بانک مرکزی و سایر اعضای هیئت عامل و نیز رؤسای بانک‌های فدرال حداکثر هشت سال است. رئیس و بقیه اعضای هیئت عامل که نمی‌توانند از هشت نفر بیشتر باشند، به وسیله رئیس جمهور آلمان، بر اساس توصیه دولت فدرال و پس از مشورت با شورای بانک و ارگان نظارت، به سمت‌های خود منصوب می‌شوند. (Mark et al. 1993: 86)

در تشریح نحوه ارتباط پاسخ به پرسش‌های فوق و استقلال بانک مرکزی باید توجه داشت که هرگاه بانک مرکزی در پرداخت یا عدم پرداخت تسهیلات بانکی بر مبنای اعتباری که دولت نزد این بانک دارد، آزاد باشد و همین بانک بتواند میزان تسهیلات پرداختی و نرخ بهره آن را مشخص سازد، از استقلال اقتصادی برخوردار است. همچنین اگر بانک مرکزی بتواند به هنگام پرداخت نقد مطالبات مدت دار دولت، از دولت مبلغ تنزیل دریافت نموده و نرخ تنزیل را هم خود تعیین کند، این اختیارات در میزان استقلال بانک مرکزی مؤثر خواهد بود.

واگذاری نظارت بانک‌ها به بانک مرکزی، یکی از عوامل کاهش سطح استقلال بانک مرکزی است؛ زیرا این امر باعث می‌شود که بانک مذکور در سیاست‌گذاری پولی و بانکی از استقلال لازم برخوردار نباشد و وضعیت اقتصادی بانک‌های تحت نظر خود را لحاظ نماید. هرگاه، علاوه بر بانک‌های مرکزی، نهاد دیگری بر بانک‌ها نظارت داشته باشد و نظارت بانک مرکزی تنها از جهت کنترل میزان و نحوه اجرای سیاست‌های پولی و بانکی باشد، می‌توان ادعا کرد که بانک مرکزی، از این حیث از استقلال اقتصادی برخوردار است. البته برخی بر این اعتقادند که صرف نظر از اینکه نظارت بانکی به طور مطلق یا نسبی به بانک مرکزی واگذار شده باشد، این امر تأثیر اندکی در استقلال بانک مرکزی دارد.

(De Haan et al. 1992, 305-327)

گفتار سوم. استقلال بانک مرکزی از بانک‌ها

در تألیفات اقتصادی و حقوقی، مسئله استقلال بانک مرکزی از بانک‌ها بررسی نشده است. این خلأ می‌توان ناشی از دو عامل باشد. اول اینکه، به ویژه در کشورمان، مسئله استقلال بانک مرکزی

از دولت به قدری جدی می‌باشد که تمرکز پژوهشگران به این موضوع معطوف شده است. دوم اینکه، این احتمال در ذهن بوده است که بانک مرکزی به‌عنوان سیاست‌گذار و ناظر، بر بانک‌ها مدیریت و نظارت عالی دارد و فرض وابستگی نسبی بانک مرکزی از اساس منتفی است.

برای تشریح اینکه بانک مرکزی می‌تواند تحت تأثیر وضعیت مالی بانک‌ها یا فشارهایی باشد که به لحاظ اقتصادی به بانک‌ها وارد می‌شود، باید به‌طور خلاصه به اختیاراتی اشاره کرد که بانک مرکزی در قبال بانک‌ها دارد. به‌موجب بندهایی از ماده ۱۴ ق.پ.ب.ک، بانک مرکزی از جمله اختیار «تعیین نرخ رسمی تنزیل مجدد و بهره وام‌ها که ممکن است بر حسب نوع وام و اوراق و اسناد نرخ‌های مختلف تعیین شود» (بند ۱)، «تعیین میزان حداقل و حداکثر بهره و کارمزد دریافتی و پرداختی بانک‌ها» (بند ۴)، «محدود کردن بانک‌ها به انجام یک یا چند نوع از فعالیت‌های مربوط به‌طور موقت یا دائم» (بند ۱۱)، «تعیین حداکثر مجموع وام‌ها و اعتبارات بانک‌ها به‌طور کلی یا در هر یک از رشته‌های مختلف» (بند ۱۳) و «تعیین شرایط اخذ وام بانک‌ها از اشخاص و صدور گواهی سپرده» (بند ۱۴) را دارا می‌باشد.

با توجه به موارد فوق، می‌توان دریافت که کنترل اعتبارات از مهم‌ترین وظایف بانک‌های مرکزی است. این وظیفه به حدی اهمیت دارد که در قوانین و مقررات همه کشورها به آن تصریح شده است. (Mark et al. 2007: 170)

حال، اگر در انجام این وظایف، بانک مرکزی از طریق مقام‌های خود یا در اثر تبلیغاتی که بانک‌ها به عمل می‌آوردند، تحت نفوذ بانک‌ها قرار گیرد، حداقل در برخی از وظایف مذکور این بحث عینیت می‌یابد که این احتمال وجود دارد که بانک مرکزی استقلال خود را در برابر بانک‌ها از دست بدهد.

برای پیشگیری از این مشکل، تقریباً هیچ راهکاری وجود ندارد. در واقع، هرچند در تئوری این بحث مطرح می‌شود که مقامات عالی بانک مرکزی باید از میان افرادی که وابسته به دولت یا حزب خاصی نیستند، انتخاب شود؛ اما این بحث که آیا مقامات مذکور می‌تواند از میان افرادی انتخاب شود که سابقه مدیریت عالی در بانک‌های دیگر را داشته‌اند یا خیر، پاسخ داده نشده است. به نظر نمی‌رسد که منعی از این حیث وجود داشته باشد؛ بنابراین، بانک مرکزی ممکن است در تصمیم‌گیری‌های کلان خود به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم منافع بانک‌ها به‌طور عام یا بانک خاصی را به‌طور خاص مدنظر داشته باشد. (Elsan, 2013: 83)

نتیجه‌گیری

اگرچه تعریف روشنی از استقلال بانک مرکزی و ترسیم دقیقی از عواملی که این استقلال را تضمین می‌کنند، وجود ندارد؛ اما جدایی تصمیم‌گیری بانک مرکزی از تحولات و رویکردهای سیاسی، از لوازم اصلی استقلال محسوب می‌شود که در مورد آن اختلاف نظر وجود ندارد. از آن جهت که میان بانک مرکزی و دولت (در مفهوم عام) رابطه‌ای دائمی وجود دارد، این پرسش مطرح می‌شود که در عمل تا چه حد می‌توان به استقلال بانک مرکزی دست یافت؟ آیا این استقلال مفهومی محدود به دستگاه‌های اجرایی دارد یا باید آن را شامل تمامی قوای حاکم بر یک کشور دانست؟ به علاوه، آیا می‌توان استقلال بانک مرکزی را فقط به روابط دولتی محدود کرد یا باید آن را در برابر سایر بانک‌ها نیز برقرار دانست؟

واگذاری نظارت بانک‌ها به بانک مرکزی، یکی از عوامل کاهش سطح استقلال بانک مرکزی است، زیرا این امر باعث می‌شود که بانک مذکور در سیاست‌گذاری پولی و بانکی از استقلال لازم برخوردار نباشد و وضعیت اقتصادی بانک‌های تحت نظر خود را لحاظ نماید.

هرچند صرف وجود قانونی که بر استقلال بانک مرکزی تأکید می‌کند، برای استقلال آن کافی نیست؛ اما می‌توان دریافت که وجود چنین قانونی، پیش شرط استقلال عملی بانک مرکزی محسوب می‌شود.

معیارهایی که برای استقلال بانک مرکزی ارائه شده، همگی در یک چیز مشترک هستند و آن اینکه تنها «قانون» می‌تواند - حداقل به لحاظ نظری - حدود استقلال بانک مرکزی را تعیین کرده و آن را به دولتمردان تحمیل کند. در عمل، دخالت دولت در عزل و نصب مقامات عالی بانک مرکزی و نیز حضور (همراه با حق رأی) اعضای قوه مجریه در شورای پول و اعتبار، امکان استقلال بانک مرکزی کشورمان را (از لحاظ نظری) به امری دشوار بدل می‌سازد. به بیان دیگر، با وجود قانونی که اختیارات وسیعی را به دولت در خصوص نحوه اداره بانک مرکزی و دخالت در تصمیم‌های این بانک می‌دهد، صحبت از استقلال بانک مذکور، تنها می‌تواند شعار سیاسی باشد.

به طور کلی، شاخص‌هایی که تاکنون برای اندازه‌گیری میزان استقلال بانک مرکزی مورد استفاده قرار گرفته، دربرگیرنده چهار حوزه کارکردی، نهادی، مالی و منابع انسانی است و همچنین در کارهایی که برای اندازه‌گیری استقلال بانک مرکزی ایران انجام شده، همگی در پایین

بودن درجه این استقلال با همدیگر اتفاق نظر دارند.

References

- [1] Adeli, Seyed Mohammad Hossein. (1990). *An Income on the Central Bank Independence Debate*, Trend Magazine, No. 2. (In persian)
- [2] Adeli, Seyed Mohammad Hossein. (1991). *An Income to the Independence of the Central Bank*, 10th ed. Tehran, Monetary and Banking Research Institute. (In persian)
- [3] Arner D.W., Panton M.A. & Lejot P.L. (2010-2011). *Central Banks & Central Bank Cooperation in the Global Financial System*, Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal, Vol. 23.
- [4] Bahrami, Mahnaz. (2002). *Independence of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran*, Bank and Economy, No. 30. (In persian)
- [5] Boustani, Ali, Salavi Tabar, Shirin. (2017). *Central Bank of Iran's Independence from Financial Dimension*, Trend Quarterly, No. 78. (In persian)
- [6] Chazani Sharahi, Esmaeil. (2005). *Central Bank Independence and its Effects on Macroeconomic Variables*, Tadbir Journal, No. 161. (In persian)
- [7] Cranston, R. (1997). *Principles of Banking Law*, Oxford University Press, 1th.
- [8] Cukierman, Steven B. Webb, and Bilin Neyapti. (1992). *Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes*, World Bank Economic Review, Vol. 6.
- [9] De Haan, J & Sturm, J.E. (1992). *The Case for Central Bank Independence*, Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, No. 182.
- [10] Elgie Robert & Thompson, Helen. (1998). *The Politics of Central Banks*, Routledge.
- [11] Elsan, Mostafa. (2013). *Central Bank Law*, 1th ed. Tehran, Monetary and Banking Research Institute. (In persian)
- [12] Elsan, Mostafa. (2020). *Banking Law*, 8th ed. Tehran: Samt. (In persian)
- [13] Faraji Dizaji, Sajjad, Sadeghi, Hossein, Lotfi, Zahra. (2020). *The Effect of Natural Resources Rent and Political Development on the Independence of the Central Bank: Evidence from Oil Exporting Countries*, Monetary-Fiscal Economy, No. 19. (In persian)
- [14] Faraji, Yousef. (2007). *Money, Currency and Banking*, 10th ed. Tehran, Commercial Publishing, (In persian).
- [15] Ghadimi, Maryam, Rabiei, Mahnaz, Davani, Abdollah, Shahabadi, Abolfazl. (2019). *The Impact of Corruption and Independence of the Central Bank on The Volume of Money in Iran: Using STAR Model*, Econometric Modeling, No. 14. (In persian)
- [16] Ghanbari, Mitra, Mohammady, Timur. (2016). *Monetary Political Cycles and its Relationship with Central Bank Independence*, Banking Monetary Research, No. 30. (In persian)
- [17] Goodman, John B. (1992). *Monetary Sovereignty: The Politics of Central*

- Banking in Western Europe*, Cornell Studies in Political Economy.
- [18] Grilli, Vittorio, Donato Masciandaro, Guido Tabellini. (1991). Edmond Malinvaud, Marco Pagano, *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries*, Economic Policy, Vol. 6, No. 13.
- [19] Hassanzadeh, Ali, and Arzrum Chiller, Nasrin (2004). *Four Articles on Central Banking*, 2th ed. Tehran, Monetary and Banking Research Institute (In persian)
- [20] Hassanzadeh, Ali, Asgari, Behnam. (2012). *The Effect of Central Bank Independence on Liquidity Management System in Oil Exporting Countries (1994-200)*, Economic Research Journal, No. 44. (In persian)
- [21] Kamrani Sharif, Sepideh. (1400). *The Effect of Political Economy Behind the Independence of the Central Bank*, Journal of Management Science Research, No. 7. (In persian)
- [22] Leaped, Jan. (1995). *Independence and Accountability: The Role and Structure of the South African Reserve Bank*, Les Crefsa Q Rev.
- [23] Lotfi, Zahra, Qorji Dizaji, Sajjad, Sadeghi, Hossein. (1400). *The Effect of Oil Rent and Corruption on The Independence of the Central Bank in Oil Exporting Countries*, Economic Research and Policies, No. 98. (In persian)
- [24] Maxfield, Sylvia. (1997) *Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*, Princeton University Press.
- [25] Moadelat, Cyrus. (2000). *The Central Bank's Favorable Position and Structure*, 1th ed. Tehran, Monetary and Banking Research Institute. (In persian)
- [26] Mohsen Niazi, Mohsen, Shahreshi, Hamid, Hojbarkyani, Kambiz, Ghaffari, Farhad. (2018). *The Effect of Monetary Policy Shocks on Macroeconomic Variables with Emphasis on the Role of Central Bank Independence*, Monetary and Banking Research, No. 36. (In persian)
- [27] Sylvester C.W. Eijffinger & Jakob De Haan. (1996). *The Political Economy of Central-Bank Independence* (Special Papers in International Economics) no. 19.
- [28] Taghipour, Anoushirvan, Mossavi Azad Kasmaee, Afsaneh. (2004). *The Relationship between Inflation and Independence of Central Bank in Iran*, Journal of Planning and Budget, No. 85. (In persian)
- [29] Yazdani, Mehdi, Tayebi, Seyed Kamil, Yazdani, Nafisa. (2015). *How does the central bank's independence affect the financial stability of the economy in emerging markets countries?"* Monetary-Fiscal Economics Journal, No. 9. (In persian)
- [30] Zarrin Iqbal, Hassan, Jafari Samimi, Ahmad, Tehranchian, Amir Mansur. (2018). *The Impact of Central Bank Independence on Production and Inflation Fluctuations in Iran*, Economic Growth and Development Research, No. 30. (In persian)
- [31] Zarrin Iqbal, Hassan, Mosayebnejad, Mohammad Reza, Najafi Kajabadi,

Ghasem, Shahrazi, Milad. (2017). *The Effect of Central Bank Independence on Reducing Production Fluctuations in Iran's Economy (Using Garch Model and Vector Autoregressive Approach)*, Trend Quarterly, No. 80. (In persian)