

## بررسی تطبیقی استقلال بانک مرکزی در حقوق ایران و آمریکا

رحمان آقایی\*

ربیعا اسکینی\*\*

نجدادعلی الماسی\*\*\*

تاریخ دریافت: ۹۷/۰۶/۰۲ - تاریخ تأیید: ۹۷/۱۲/۱۴

DOI: 10.22096/law.2019.90452.1291

### چکیده

به لحاظ تمهیداتی که در قانون گنجانده شده، فدرال رزرو آمریکا یکی از مستقل ترین بانک‌های مرکزی دنیا است. در ایران از نظر عملیاتی، نگرش در ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار و مذاقه در شرایط قانونی عزل و نصب رئیس کل بانک مرکزی و بررسی تغییرات صورت گرفته در مدیریت بانک مرکزی متعاقب تغییر دولت‌ها، نشانگر وابستگی بانک مرکزی به دولت است. از نظر رویکردی، بررسی مشروح مذاکرات نمایندگان مجلس در ضمن تصویب قوانین مرتبط و تتبع در نظریات شورای نگهبان و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، نشان می‌دهد که تصور درستی از وظایف بانک مرکزی و لزوم استقلال آن وجود ندارد. فارغ از آثار مطلوب داخلی استقلال بانک مرکزی، از نظر بین‌المللی، مستقل بودن بانک مرکزی باعث می‌شود تا کشورهای دیگر نتوانند به بهانه وابستگی بانک مرکزی به دولت، دارایی‌های خارجی بانک مرکزی را توقیف نمایند. در این مقاله تلاش شده است با رویکرد تطبیقی، به استقلال بانک مرکزی در حقوق ایران و آمریکا پرداخته شود.

**واژگان کلیدی:** بانک مرکزی؛ فدرال رزرو؛ استقلال؛ ایران؛ آمریکا؛ دولت

\* دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد زنجان، زنجان، ایران.

Email: ra96nv@gmail.com

\*\* استاد دپارتمان حقوق، دانشگاه مفید، قم، ایران. «نویسنده مسئول»

Email: dreskini@inbox.com

\*\*\* استاد بازنشسته دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

Email: almasi.nejadali@gmail.com



## مقدمه

اختراع و به کارگیری پول، یکی از اصلی‌ترین مراحل تکامل زندگی بشر است. با تشکیل حکومت‌ها، پول منقش به نقش پادشاهان شد و دولت‌ها متولی تکثیر آن شدند. با پیشرفته‌تر شدن جوامع، دولت‌ها با استفاده از امتیاز نشر پول هر زمان که با کاهش درآمد، یا کمبود نقدینگی روبه‌رو می‌شدند، با افزایش حجم پول در گردش، به تورم دامن می‌زدند؛ (حسن‌زاده و عسگری، ۱۳۹۱: ۱۷۶) که این تورم باعث بروز بحران در اقتصاد کشورها و فشار به اقشار کم‌درآمد می‌شد. این مشکل باعث شد تا ایده استقلال بانک مرکزی از دولت، طرف‌دارانی پیدا کند.

بانک مرکزی نقطه اتصال تمام سیاست‌های پولی و مالی در اکثر کشورهای دنیا است. (معدلت، ۱۳۷۹: ۱۱) لذا استقلال بانک مرکزی امری ضروری است که با تحقق این مهم، بانک مرکزی می‌تواند نظم مطلوبی را در نظام پولی کشور ایجاد کند و کارآمدی سیستم اقتصادی کشور را افزایش دهد. (کیان‌پور، ۱۳۹۱: ۲۸۰) داشتن بانک مرکزی مستقل، به‌عنوان یکی از شرایط کشورهای عضو، از سوی صندوق بین‌المللی پول، اعلام شده است. حسب اعلام این صندوق، فدرال رزرو آمریکا یکی از مستقل‌ترین بانک‌های مرکزی دنیا است. براساس ماده ۱۰۸ قانون اتحادیه پولی اروپا، اصل استقلال بانک مرکزی، در اتحادیه اروپا به‌منزله یکی از پایه‌های اصلی قانون اساسی آن اتحادیه محسوب می‌شود. در اکثر کشورها استقلال بانک مرکزی از دولت، به رسمیت شناخته شده و در بعضی از کشورها، به‌عنوان یکی از اصول قانون اساسی درآمده است.

در ایران، بررسی قوانین جاری، نشانگر وابستگی بانک مرکزی به دولت است. طبق مواد ۱۲ الی ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ و مواد ۱ و ۲ قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲، وظایف متعددی به بانک مرکزی محول شده است. از نظر استقلال عملکردی، طبق قانون عملیات بانکی بدون ربا، شورای پول و اعتبار نه در تعیین سیاست اعتباری و تسهیلات اعطایی کوتاه مدت (یک ساله) استقلال دارد و نه در سیاست اعتباری و تسهیلات اعطایی پنج ساله و درازمدت؛ برای اینکه اولی باید به تصویب هیئت دولت برسد و دومی برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود.<sup>۱</sup> از نظر استقلال مالی، دسترسی سهل دولت به منابع بانک مرکزی و فروش نفت باعث شده است که دولت خود را بی‌نیاز از استقراض از بخش‌های دیگر اقتصاد بداند. (بوستانی و صلوی‌تبار، ۱۳۹۶: ۸۹-۱۰۳)

۱. ماده ۱۹ قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲.

بررسی تطبیقی استقلال بانک مرکزی در حقوق ایران و آمریکا / اسکینی، الماسی و آقایی ۲۴۷

نتایج تحقیقات دانشگاهی متعدد، حکایت از وابستگی بانک مرکزی به دولت دارد. (درخشانی درآبی، ۱۳۹۴: ۱۲۰) اکثر اعضای شورای پول و اعتبار به شرحی که در ادامه خواهد آمد، از اعضای کابینه دولت هستند و دست رئیس‌جمهور در عزل و نصب رئیس کل بانک مرکزی باز است و در قانون راهکاری برای نظارت مجلس بر عملکرد بانک مرکزی پیش‌بینی نشده است. از نظر عملیاتی، نگرش در ترکیب شورای پول و اعتبار و تطبیق تغییرات صورت گرفته در مدیریت بانک مرکزی، متعاقب تغییر دولت‌ها، حکایت از وابستگی بانک مرکزی به دولت دارد؛ لیکن حدود این وابستگی روشن نیست و تنها می‌توان با قیاس با سایر بانک‌ها حدود آن را مشخص کرد.

در این مقاله به بررسی تطبیقی استقلال بانک مرکزی، در ایران و آمریکا خواهیم پرداخت؛ مدیریت و سیاست‌گذاری در بانک‌های مرکزی و همچنین اهداف بانک مرکزی و ابزارهای تحقق اهداف از جمله موضوعاتی هستند که با بررسی آن‌ها می‌توان میزان استقلال بانک مرکزی را سنجید، حسب قانون پولی و بانکی کشور، مدیریت بانک مرکزی با مجمع عمومی و رئیس کل بانک مرکزی است و شورای سیاست‌گذاری این بانک نیز شورای پول و اعتبار است. همچنین طبق قانون فدرال رزرو (The Federal Reserve Act)، سه رکن فدرال رزرو عبارت‌اند از: ۱- هیئت مدیره (The Board of Governor)؛ ۲- بانک‌های فدرال ایالتی (the Federal Reserve Banks)؛ ۳- کمیته بازار باز فدرال (the Federal Open Market Committee).

لذا در بخش اول مقاله «استقلال عملیاتی» بانک مرکزی و در بخش دوم و سوم استقلال «نهاد مدیریتی» و «نهاد سیاست‌گذاری» بانک مرکزی را در دو سیستم حقوقی ایران و آمریکا بررسی می‌نماییم.

### ۱- استقلال عملیاتی

دستاوردهای علمی ناشی از نظریات و تجربیات اقتصادی باعث شده است، استقلال بانک مرکزی به ضرورتی پذیرفته شده برای اقتصاددانان و سیاست‌مداران تبدیل شود و این اجماع شکل گرفته است که بانک‌های مرکزی مصون از فشارهای سیاسی، عملکرد بهتری در دستیابی به اهدافشان دارند. (بوستانی و صلوی‌تبار، ۱۳۹۶: ۷۶) دو سطح از استقلال عملیاتی برای بانک مرکزی متصور است: سطح اول، استقلال در تعیین اهداف اقتصادی است، به این معنا که بانک مرکزی مستقل از دولت به تعیین اهداف اقتصادی بپردازد.

سطح دوم، استقلال در استفاده از ابزارهای اقتصادی است؛ در این سطح، اهداف کلان اقتصادی توسط دولت تعیین می‌شود و روش محقق ساختن آن‌ها به بانک مرکزی محول می‌شود و بانک

مرکزی در دستیابی به اهداف مورد نظر از ابزارهای مورد نظر خود استفاده کرده و در انتخاب این ابزارها فارغ از نظرات دولتی تصمیم‌گیری می‌کند. (جعفری صمیمی و محمدی شیرکلائی، ۱۳۹۴: ۳) در ادامه به بررسی این موضوع خواهیم پرداخت.

### ۱-۱- اهداف و ابزارهای فدرال رزرو

کنگره امریکا، سه هدف کلیدی را برای فدرال رزرو تعیین نموده است. اشتغال حداکثری (کاهش بیکاری)، قیمت‌های ثابت (مقابل با تورم) و رشد پایدار (عدم رکود)؛ و برای جامه عمل پوشاندن به این اهداف، اختیار «تعیین نرخ بهره بلندمدت» را به فدرال رزرو اعطا نموده است. سه هدف اول دستور کار فدرال رزرو است و نرخ بهره بلندمدت، ابزاری برای دستیابی به اهداف سه‌گانه مذکور است. اختیار «تعیین نرخ بهره بلندمدت» توسط کمیته بازار باز فدرال، اعمال و مدیریت می‌شود. (Michelle, 2014: 15)

امروزه دو سوم ذخیره ارزی کشورهای جهان به دلار نگهداری می‌شود. ۸۰ درصد معاملاتی که در بازارهای ارز صورت می‌گیرد و مقدارش را ۱۳۰۰ میلیارد دلار در روز برآورد می‌کنند، با استفاده از دلار است. نیمی از صادرات جهان با دلار و همه وام‌های صندوق بین‌المللی پول به دلار پرداخت می‌شود. در بازارهای کالا از جمله نفت، وسیله مبادله بین‌المللی، دلار است. (Smaghi, 2008: 449) لذا با توجه به حجم وسیع مبادلات مالی و تجاری در بازار امریکا و با عنایت به محور بودن دلار در مبادلات ارزی جهانی، کمترین اشتباه در تصمیم‌گیری، می‌تواند زبان‌های هنگفتی را بر اقتصاد امریکا و ارزش دلار وارد نماید. کمیته بازار باز فدرال، این بازار مهم را از طریق مکانیزم تغییرات نرخ بهره تنظیم می‌نماید. کاهش نرخ بهره انگیزه دریافت پول از بانک برای خرید مسکن، ماشین و کالاهای خدماتی و امثال آن‌ها را افزایش می‌دهد و باعث علاقه‌مندی وام‌گیرندگان به دریافت وام می‌شود. (سالاریان و منصف‌شمرد، ۱۳۹۴: ۱۴۴) و سپرده‌گذاران ترجیح می‌دهند تا ذخایر خود را در حوزه‌های مربوط به بازارهای مالی (بورس و اوراق بهادار) سرمایه‌گذاری نمایند. این امر منجر به تحرک اقتصادی قابل ملاحظه‌ای می‌شود و افزایش نرخ بهره نیز این فرایند را برعکس می‌نماید. تغییرات نرخ بهره توسط کمیته بازار باز فدرال، نه تنها واجد آثار داخلی است، بلکه اقتصاد جهانی را نیز متأثر می‌کند و موجب انتقال سرمایه میان امریکا و سایر کشورها می‌شود. (Barro, 2008: 111-121)

تأثیر سیاست‌های فدرال رزرو در اقتصاد جهانی به‌حدی است که عده‌ای از فدرال رزرو به‌عنوان «بانک مرکزی جهان» یاد می‌نمایند. (Michelle & Herera, 2014: 50) با کاهش نرخ بهره

سرمایه‌گذاری شرکت‌های امریکایی در خارج از کشور افزایش می‌یابد و با افزایش نرخ بهره سرمایه‌های جهانی به سمت سیستم بانکی امریکا سرازیر و از آن طریق به اقتصاد امریکا تزریق می‌شود. لذا کمیته بازار باز فدرال، با توجه به وضعیت اقتصادی و نیاز بازار نرخ بهره را تغییر می‌دهد و با این راهکار، سیاست پولی را تنظیم می‌کند؛ (Barro, 2008: 24-25) به‌عنوان مثال در سال ۲۰۰۸ میلادی به‌عنوان رکود در بازار مسکن و بازارهای مالی و افزایش نقدینگی، اقتصاد امریکا با بحران مواجه شد. کمیته بازار باز فدرال، در مواجهه با بحران بلافاصله وارد عمل شد و نرخ بهره را کاهش داد. لازم به ذکر است کمیته بازار باز فدرال، با بررسی شاخص‌های اقتصادی از دو سال پیش، متوجه بحران در آینده شده بود؛ لذا کاهش نرخ بهره از میانه سال ۲۰۰۶ میلادی شروع شد و ابتدا طی یک مرحله و تا فصل سوم سال ۲۰۰۸ به ۲ درصد رسید، اما ۶ ماه بعد و با تشدید بحران، مجدداً روند کاهش نرخ بهره از سر گرفته شد و طی ۳ مرحله به ۰/۲۵ درصد رسید. نرخ بهره ۰/۲۵ درصدی کمترین نرخ بوده که در چندین دهه گذشته در امریکا تجربه شده است. در نهایت با برگشت اوضاع به وضعیت عادی، کمیته بازار باز فدرال در روز ۱۷ دسامبر ۲۰۱۶ تصمیم گرفت که براساس آنچه پیش‌بینی شده بود، برای دومین بار پس از بحران اقتصادی، نرخ بهره را افزایش دهد و از ۰/۵ درصد به ۰/۷۵ برساند. آخرین بار یک سال پیش نرخ بهره تغییر کرده بود و از ۰/۲۵ درصد به ۰/۵۰ درصد افزایش یافته بود. (ماه‌دستی، ۱۳۹۵: ۹) لذا کمیته بازار باز فدرال، دارای استقلال عملیاتی است و متناسب با وضعیت اقتصادی کشور تصمیم می‌گیرد و از طریق مکانیزم تغییرات نرخ بهره، سیاست‌های پولی و مالی خود را اتخاذ نماید و در این مسیر از کنگره و دولت امریکا کسب تکلیف نمی‌کند و لازم نیست تصمیمات متخذه توسط کمیته بازار باز فدرال به تأیید دولت یا کنگره برسد؛ بدیهی است این به معنای عدم پاسخگویی در مقابل کنگره نیست و فدرال رزرو، موظف است سالی دو بار به کنگره گزارش دهد و هر موقع نمایندگان وضعیت اقتصادی را نامناسب ببیند رئیس کل فدرال رزرو را برای پاسخگویی به پارلمان فرا می‌خوانند. همچنین کمیته بازار باز فدرال، خود را موظف به شفافیت برنامه‌ها و اطلاع‌رسانی به عمومی می‌داند و بعد از هریک از نشست‌هایش صورت وضعیتی را منتشر می‌کند که تصمیمات سیاسی کمیته را تشریح کرده و تنها سه هفته پس از آنکه هر نشست انجام شد، تصمیمات متخذه و یادداشت‌های مربوط به نشست را منتشر می‌کند. (bernanke, 2004: p2)

#### ۱-۲- اهداف و ابزارهای بانک مرکزی

برخلاف فدرال رزرو، که اهداف و ابزار تحقق اهداف آن مشخص است، وظایف بانک مرکزی متعدد است و اختیار اجرایی مشخصی برای تحقق اهداف و وظایف مصرح قانونی وجود ندارد.

طبق ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری براساس سیاست کلی اقتصادی کشور است و هدفش حفظ ارزش پول و موازنه پرداختها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور است. به موجب این قانون، بانک مرکزی، وظایف متعددی را بر عهده دارد و با عناوین متعددی از جمله «تنظیم‌کننده نظام پولی و اعتباری کشور»، «بانکدار دولت» و «مسئول راهبری و نظارت بر سایر بانکها» شناخته می‌شود.

بانک مرکزی ایران به‌عنوان «تنظیم‌کننده نظام پولی و اعتباری کشور» موظف به انجام وظایف زیر است:

(۱) انتشار اسکناس و سکه‌های فلزی رایج کشور؛ (۲) نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری؛ (۳) نظارت بر معاملات طلا؛ (۴) نظارت بر صدور و ورود ارز و پول رایج ایران؛ (۵) تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و تعهد یا تضمین پرداختهای ارزی و همچنین نظارت بر معاملات ارزی.<sup>۱</sup>

بانک مرکزی ایران به‌عنوان «بانکدار دولت» موظف به انجام وظایف زیر است:

(۱) نگاهداری حسابهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و انجام کلیه عملیات بانکی آنها در داخل و خارج از کشور؛ (۲) نگاهداری کلیه ذخائر ارزی و طلای کشور؛ (۳) نگاهداری وجوه ریالی صندوق بین‌المللی پول و بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه و شرکت مالی بین‌المللی و مؤسسه بین‌المللی توسعه و مؤسسات مشابه یا وابسته به این مؤسسات؛ (۴) فروش و بازپرداخت اصل و بهره انواع اوراق قرضه دولتی و اسناد خزانه به عنوان عامل دولت؛ (۵) انعقاد موافقتنامه پرداخت در اجرای قراردادهای پولی و مالی و بازرگانی و ترانزیتی بین دولت و سایر کشورها.<sup>۲</sup>

بانک مرکزی ایران در حسن اجرای نظام پولی کشور می‌تواند به شرح زیر در امور پولی و بانکی دخالت و نظارت کند:

(۱) تعیین نرخ رسمی تنزیل مجدد و بهره وامها؛ (۲) تعیین نسبت دارایی‌های آنی بانکها به کلیه دارایی‌ها یا به انواع بدهی‌های آنها؛ (۳) تعیین نسبت و نرخ بهره سپرده قانونی بانکها نزد بانک مرکزی ایران؛ (۴) تعیین میزان حداقل و حداکثر بهره و کارمزد دریافتی و پرداختی بانکها؛ (۵) تعیین نسبت مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته بانکها به انواع دارایی‌ها؛ (۱۰) رسیدگی

۱. ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱.

۲. ماده ۱۲ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱.

بررسی تطبیقی استقلال بانک مرکزی در حقوق ایران و آمریکا / اسکینی، الماسی و آقایی ۲۵۱

به عملیات و حساب‌ها و اسناد و مدارک بانک‌ها و اخذ هرگونه اطلاعات و آمار از بانک‌ها با توجه به لزوم حفظ اسرار حرفه‌ای؛ (۱۱) محدود کردن بانک‌ها به انجام یک یا چند نوع از فعالیت‌های مربوط به‌طور موقت یا دائم؛ (۱۲) تعیین نحوه مصرف وجوه سپرده‌های پس‌انداز و سپرده‌های مشابه نزد بانک‌ها؛ (۱۳) تعیین حداکثر مجموع وام‌ها و اعتبارات بانک‌ها به‌طور کلی یا در هر یک از رشته‌های مختلف؛ (۱۴) تعیین شرایط کلی اخذ وام بانک‌ها از اشخاص و صدور گواهی سپرده؛ (۱۵) تعیین مقررات مشروح در بندهای ۱ تا ۱۴ بالا برای مؤسسات اعتباری غیربانکی.<sup>۱</sup>

در مواد ۱ و ۲ قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲ وظایف فوق، مجدداً با ادبیات دیگر تکرار شده است، اما در آنجا از بانک مرکزی، نام برده نشده است و این وظایف بر عهده «نظام بانکی» قرار گرفته است و مشخص نشده است منظور از «نظام بانکی» چیست! همچنین ماده ۲۰ قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲، مقرر می‌دارد: «بانک مرکزی، در حُسن اجرای نظام پولی و اعتباری کشور می‌تواند با استفاده از ابزار ذیل، طبق آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد براساس ماده ۱۹ در امور پولی و بانکی دخالت و نظارت کند:

(۱) تعیین حداقل و حداکثر نسبت سهم سود بانک‌ها در عملیات مشارکت و مضاربه؛ (۲) تعیین رشته‌های مختلف سرمایه‌گذاری و مشارکت در حدود سیاست‌های اقتصادی مصوب و تعیین حداقل نرخ سود احتمالی برای انتخاب طرح‌های سرمایه‌گذاری و مشارکت؛ (۳) تعیین حداقل و حداکثر نسبت سود بانک‌ها در معاملات اقساطی و اجاره به شرط تملیک در تناسب با قیمت تمام شده مورد معامله؛ (۴) تعیین انواع و میزان حداقل و حداکثر کارمزد خدمات بانکی و حق الوکاله به-کارگیری سپرده‌های سرمایه‌گذاری که توسط بانک‌ها دریافت می‌شود.

بازوی اجرای بانک مرکزی، برای تحقق اهداف و انجام وظایف فوق، شورای پول و اعتبار است. در ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی کشور، آمده است که «شورای پول و اعتبار به‌منظور مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست کلی بانک مرکزی ایران و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور عهده‌دار وظایف زیر است: ... (۴) اظهارنظر در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور و همچنین اظهارنظر نسبت به لوایح مربوط به وام یا تضمین اعتبار و هر موضوع دیگری که از طرف دولت به شورا ارجاع می‌شود؛ (۵) دادن نظر مشورتی و توصیه به دولت در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور که به نظر شورا در وضع اقتصادی و به‌خصوص در سیاست اعتباری کشور مؤثر خواهد بود؛

۱. ماده ۱۳ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱.

(۶) اظهار نظر درباره هر موضوعی که از طرف رئیس کل بانک مرکزی ایران در حدود این قانون به شورا عرضه می‌شود. «همچنین در قوانین متعدد پنج ساله توسعه و در قوانین بودجه سالانه و در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ وظایف دیگری برای بانک مرکزی، مشخص شده است که به بعضی از آن‌ها به تناسب بحث در متن مقاله اشاره شده است و ذکر آن‌ها موجب اطاله کلام خواهد شد.

برابر مقررات صدرالذکر، وظایف مرتبط با کلیه امور مالی و پولی کشور، به بانک مرکزی محول شده است. وظایف مذکور اهمیت جایگاه بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار را در وضعیت اقتصادی کشور نشان می‌دهد. برای سنجش استقلال بانک مرکزی، نخست باید ببینیم برای تحقق اهداف متعدد صدرالذکر، چه ابزارهایی در اختیار بانک مرکزی قرار گرفته است و بانک مرکزی برای به کارگیری این ابزار چقدر استقلال عملیاتی دارد.

طبق ماده ۲۰ قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب ۱۳۶۲، تعیین نرخ سود سپرده‌گذاری و سود تسهیلات مهم‌ترین مکانیزم برای اجرای سیاست‌های پولی است. اگر شورای پول و اعتبار را نهادی مستقل برای تعیین سیاست‌های پولی و بانکی بدانیم، باید شورای پول و اعتبار بتواند با رعایت ضوابط اسلامی و قواعد مصرح در قانون عملیات بانکی بدون ربا، در خصوص سود تسهیلات و سود سپرده‌گذاری تصمیم بگیرد، اما گزاره‌های قانونی حکایتی برخلاف این فرض را نشان می‌دهد.

ماده ۱۹ قانون عملیات بانکی بدون ربا، مقرر می‌دارد: «سیاست اعتباری و تسهیلات اعطایی کوتاه مدت (یک ساله) به پیشنهاد مجمع عمومی بانک مرکزی و تصویب هیئت دولت تعیین شده و سیاست اعتباری و تسهیلات اعطایی پنج ساله و درازمدت در ضمن لوایح برنامه‌های عمرانی پنج ساله و درازمدت کشور برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود.» طبق این ماده، شورای پول و اعتبار نه در تعیین سیاست اعتباری و تسهیلات اعطایی کوتاه‌مدت (یک ساله) استقلال دارد و نه در سیاست اعتباری و تسهیلات اعطایی پنج ساله و درازمدت؛ برای اینکه اولی باید به تصویب هیئت دولت برسد و دومی برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود. لیکن در مصوبات کمیته بازار باز فدرال، نه رئیس‌جمهور و نه هیچ مسئول اجرایی دیگر و یا مقام قانونگذار حق اعمال نظر ندارند.

همچنین تصمیمات اتخاذ شده در جلسه شورای پول و اعتبار، باید به تأیید رئیس‌جمهور برسد. در نتیجه ضمن آنکه شورای پول و اعتبار با توجه به ترکیب آن، در تصمیم‌گیری، نماینده اراده دولت است و در اجرای تصمیمات نیز باید با دولت هماهنگ باشد. این شرایط، چه از نظر ساختاری



و چه از نظر عملکرد اقتصادی، مصداقی از عدم استقلال بانک مرکزی است. (مزینی، ۱۳۹۵: ۱۴۱)

در واقع ترکیب شورای پول و اعتبار و ضوابط حاکم بر تصمیم‌گیری آن، این امکان را به دولت می‌دهد که به راحتی بر نتایج و سیاست‌گذاری‌های پولی تأثیرگذار باشد. در این شرایط است که دولت، اهداف کلان اقتصادی و به‌ویژه اهداف پولی را تحت‌الشعاع خود قرار داده و اعتبار بانک مرکزی را که حسب قانون مسئولیت اجرای سیاست پولی را برعهده دارد مخدوش می‌کند. (حشمتی مولایی، بیضائی، ۱۳۸۴: ۸-۹) ساختار فعلی روابط دولت و بانک مرکزی را می‌توان در عبارت «سلطه مالی» خلاصه نمود. تأمین مالی بخش عمده‌ای از مخارج دولت از مسیر فروش درآمدهای ارزی حاصل از نفت به بانک مرکزی و استقرار از بانک مرکزی، موجبات سلطه دولت را فراهم کرده است. در این حوزه تأمین مالی کسری تراز یارانه‌های نقدی معضلی است که از سال ۹۰ بر ابعاد این مشکل افزوده است. علاوه بر سلطه مستقیم مالی، عملیات شبه‌مالی دولت از مسیر نظام بانکی مانند خطوط اعتباری مسکن و تأمین مالی طرح بنگاه‌های زودبازده نیز از دیگر عوامل مهم سلطه دولت بر بانک مرکزی است. (همتی، ۱۳۹۲: ۷) این سلطه باعث می‌شود تا دولت، بانک مرکزی را تحت فشار قرار دهد تا به خلق پول و انتشار اسکناس بیش از حد موجه دست بزند و به این ترتیب مشکل خود را در کوتاه‌مدت حل کند؛ اما این کار به ضرر منافع بلندمدت اقتصادی کشور است؛ زیرا آثار آن در دوره بعد یا دولت بعدی ظاهر خواهد شد.

در خصوص تعیین نرخ بهره، یکی از تفاوت‌های عمده نظام بانکی جمهوری اسلامی ایران با نظام بانکی آمریکا، به‌کارگیری ابزارهای متداول و متعارف پولی است که در جمهوری اسلامی ایران این ابزارها با ضوابط شرعی مغایرت دارد. در ماده ۱۶ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵ برای رعایت ضوابط شرعی، تشکیل «شورای فقهی» پیش‌بینی شده است، اما مشخص نیست که در صورت تعارض مصوبات شورای پول و اعتبار با نظر این شورا تکلیف چیست؛ و اگر در موردی مصلحت نظام اقتضا نماید تا شورای پول و اعتبار تصمیمی را اتخاذ نماید که با ضوابط شرعی مغایرت دارد، رفع اختلاف بین شورای فقهی و شورای پول و اعتبار چگونه صورت خواهد گرفت. لازم است در قانون برای این نگرانی راهکاری پیش‌بینی شود این راهکار باید با لحاظ اصل تسریع در تصمیم‌گیری باشد.

## ۲- نهاد مدیریتی

مطابق قانون فدرال رزرو، نهاد مدیریتی فدرال رزرو «هیئت مدیره فدرال رزرو» است و برابر قانون پولی و بانکی کشور، نهاد مدیریتی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران «مجمع عمومی» است و در هر دو سیستم رئیس کل بانک مرکزی توسط رئیس‌جمهور تعیین می‌شود.

## ۲-۱- هیئت مدیره فدرال رزرو

هفت عضو هیئت مدیره فدرال رزرو، توسط رئیس‌جمهور امریکا انتخاب و بعد از تأیید مجلس سنا با حکم رئیس‌جمهور برای یک دوره ۱۴ ساله منصوب می‌شوند. انتخاب مجدد اعضا پس از پایان دوره ۱۴ ساله ممکن نیست. یکی از مهم‌ترین دلایلی که در ارتباط با انتصاب ۱۴ ساله هیئت مدیره نظام فدرال رزرو مطرح است، این است که اعضای این هیئت، تحت تأثیر تصمیمات رئیس‌جمهوری قرار نگیرند؛ به عبارت دیگر، رئیس‌جمهور اختیار تعویض آنان را نداشته باشد و از تصمیمات دولت مستقل باشند. (Brown, 2015: 265)

هیئت مدیره، رهبری فدرال رزرو را، برای عملیاتی کردن اهداف و اجرای مسئولیت‌های قانونی بر عهده دارد. همه اعضای هیئت مدیره در مهم‌ترین نهاد فدرال رزرو یعنی کمیته بازار باز فدرال نیز عضویت دارند که سیاست پولی را تعیین می‌کند؛ لذا اعضای هیئت مدیره فدرال رزرو، نقش تعیین‌کننده‌ای را در سیاست‌های پولی و مالی امریکا ایفا می‌کنند.

## ۲-۲- مجمع عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

ترکیب مجمع عمومی بانک مرکزی عبارت است از: رئیس‌جمهور (رئیس مجمع)، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور و دو نفر از وزرا به انتخاب هیئت وزیران.<sup>۱</sup> جلسات مجمع عمومی حداقل سالی یک‌مرتبه تا پایان تیرماه و نیز در مواقع دیگر به نظر وزیر امور اقتصادی و دارایی یا به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی به دعوت وزیر امور اقتصادی و دارایی تشکیل خواهد شد. وظایف مجمع عمومی به شرح زیر است:

(۱) رسیدگی و تصویب ترازنامه بانک مرکزی؛ (۲) رسیدگی و اتخاذ تصمیم نهایی نسبت به گزارش‌های هیئت نظارت؛ (۳) رسیدگی و اتخاذ تصمیم درباره پیشنهاد تقسیم سود ویژه؛ (۴) انتخاب اعضای هیئت نظارت به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی؛ (۵) سایر وظایفی که طبق مقررات این قانون به عهده مجمع عمومی گذارده شده است.<sup>۲</sup>

با تطبیق ساختار مدیریتی فدرال رزرو امریکا و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، تفاوت‌های زیر جلب توجه می‌نماید:

۱. ماده ۱۹ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵.

۲. ماده ۱۷ قانون پولی و بانکی کشور.

بررسی تطبیقی استقلال بانک مرکزی در حقوق ایران و آمریکا / اسکینی، الماسی و آقایی ۲۵۵

۱- در امریکا اعضای هیئت مدیره، از متخصصان پولی و بانکی انتخاب می‌شوند و از اعضای دولت نیستند و بعد از انتخاب مستقل از دولت عمل می‌کنند و در ایران کلیه اعضای مجمع عمومی، وزرای دولت هستند؛ درحالی‌که تصمیمات متخذه توسط همین افراد تأثیر غیرقابل‌انکاری در شاخص‌های اقتصادی جامعه دارد و باید این تصمیمات، متکی به تخصص و تجربه و فارغ از مصلحت‌اندیشی‌های سیاسی و حزبی باشد.

۲- یکی از بهترین مکانیزم‌هایی که برای استقلال فدرال رزرو در مقابل دولت امریکا در قانون پیش‌بینی شده، مدت انتصاب ۱۴ ساله اعضای هیئت مدیره است. بدین طریق بعد از انتصاب، اعضای هیئت مدیره می‌توانند تا پایان دوره خدمت نمایند و انتخاب مجدد آنان ممنوع است. همین مکانیزم سبب می‌شود اعضا بعد از انتصاب هیچ وابستگی به دولت نداشته باشند؛ لیکن در ایران اعضای مجمع عمومی بانک مرکزی وزرا هستند.

۳- اعضای هیئت مدیره فدرال رزرو، توسط رئیس‌جمهور انتخاب و به مجلس سنا پیشنهاد و در صورت تأیید در مجلس سنا با حکم رئیس‌جمهور به این سمت منصوب می‌شوند؛ ولی در ایران، مجلس مداخله‌ای در انتخاب و عزل مدیران بانک مرکزی ندارد. برای رفع این نقیصه، در سال‌های قبل در کشور، تلاش‌هایی شده، لیکن بی‌نتیجه مانده است. در ادامه یکی از این موارد به‌عنوان نمونه آورده می‌شود که دیدگاه ارکان حاکمیتی کشور نسبت به استقلال بانک مرکزی از دولت را نشان می‌دهد.

در سیر مراحل تصویب قانون برنامه پنجم توسعه، مسئله مدیریت بانک مرکزی، به اختلاف نظر جدی میان ارکان حکومتی کشور (دولت، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام) تبدیل شد. در اولین مرحله تصویب این لایحه، در کمیسیون برنامه و بودجه مجلس، پیشنهادی مبنی بر تغییر ترکیب مجمع عمومی بانک مرکزی و مشارکت قوای سه‌گانه و متخصصین (هفت نفر اقتصاددان) و نهادهای خصوصی (رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران) در آن و انتصاب رئیس کل بانک مرکزی به پیشنهاد رئیس‌جمهور پس از تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی مطرح شد و طول مدت عضویت هریک از اعضا ده سال تعیین شده بود. پیشنهاد یادشده با موافقت‌ها و مخالفت‌هایی در مجلس همراه بود.

موافقان این پیشنهاد اعتقاد داشتند: بانک مرکزی با توجه به صلاحیت‌هایش، نهادی فراقوه‌ای بوده و محدود کردن مدیریت این نهاد به قوه مجریه موجه نیست و با مسئولیت‌های مهمی که بانک مرکزی برعهده دارد، این نهاد باید در اقدامات خود استقلال عمل داشته باشد و نحوه اداره

این نهاد به نحوی تنظیم شود که استقلال محصول آن باشد؛ قرار دادن مدیریت بانک مرکزی و انتصاب رئیس کل بانک مرکزی در صلاحیت قوه مجریه، سبب تغییر و تحولات مکرر در انتصابها خواهد شد که ثبات اقتصادی کشور را خدشه دار می کند؛ در مقابل، مخالفان پیشنهاد مذکور را مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی (استقلال قوا) می دانستند. این گروه از نمایندگان، امور بانک مرکزی را داخل در امور اجرایی می دانستند و در نتیجه جایگاه این نهاد را در ساختار قوه مجریه تعریف می کردند.<sup>۱</sup> سرانجام پیشنهاد ذکر شده در قالب ماده ۸۱ قانون برنامه پنجم توسعه، بعد از تصویب در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۰۶ برای اظهار نظر، به شورای نگهبان ارسال شد.

طبق این مصوبه، مجلس ترکیب مجمع عمومی بانک مرکزی راه به گونه ای تعیین کرد که هر سه قوه نقش تأثیرگذار داشته باشند. از قوای مجریه و قضائیه نمایندگانی در این مجمع عضویت داشتند و نقش قوه مقننه چنین بود که هفت عضو اقتصاددان این مجمع بعد از پیشنهاد رئیس جمهور در صورتی به عنوان عضو مجمع عمومی بانک مرکزی منصوب می شدند که رأی موافق اکثریت نمایندگان ملت را کسب می کردند. شورای نگهبان با این استدلال که براساس اصل ۴۴ قانون اساسی، بانکداری، باید به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت باشد و سهم کردن افرادی خارج از دولت (رئیس اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و هفت نفر اقتصاددان) در مدیریت بانک مرکزی را مغایر اصل مذکور دانست و در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۱ مصوبه به منظور اصلاح به مجلس بازگردانده شد. مجلس، در راستای تأمین نظر شورا، از یک سو اقدام به اعمال تغییراتی در ترکیب مجمع عمومی بانک مرکزی نمود؛ در نتیجه این اصلاح، مجمع عمومی از ترکیب رئیس جمهور به عنوان رئیس مجمع، وزیر امور اقتصادی و دارایی، معاونت برنامه ریزی و راهبردی رئیس جمهور و دو نفر از وزرا به انتخاب هیئت وزیران تشکیل می شد؛ از سوی دیگر، براساس تبصره یک ماده ۸۱ مقرر شد رئیس کل، بعد از پیشنهاد رئیس جمهور و تأیید مجمع عمومی و رأی موافق اکثریت مطلق نمایندگان مجلس، با حکم رئیس جمهور منصوب شود.<sup>۲</sup> پس از اصلاحات یادشده، این مصوبه در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۴ برای اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال شد.

با وجود برطرف شدن ایراد شورا مبنی بر دخالت افرادی خارج از دولت (حکومت) در مدیریت بانک

۱. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی جلسه (۲۷۹) مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۴ روزنامه رسمی، شماره ۱۹۱۵۱-۳۳-۳۹.

۲. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی جلسه (۲۸۰) مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۰۸ روزنامه رسمی، شماره ی

مرکزی، شورا در این مرحله تغییر صورت گرفته در تبصره یک این ماده ناظر بر نحوه انتخاب رئیس کل و موکول شدن آن به کسب رأی اعتماد اکثریت مطلق نمایندگان مجلس را مغایر قانون اساسی دانست؛ با این استدلال که مقاماتی که از سوی مجلس انتخاب می‌شوند یا انتصاب آنان نیازمند رأی اعتماد مجلس است، در قانون اساسی احصا شده و رئیس کل بانک مرکزی در شمار این مقامات نیست.<sup>۱</sup> مصوبه یادشده در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ برای اصلاح به مجلس بازگردانده شد. در این مرحله مجلس بر نظر خود مبنی بر ایفای نقش در انتخاب رئیس کل اصرار کرد و مصوبه خود در مورد مفاد تبصره یک ماده ۸۱ را بدون تغییر به شورا ارسال کرد و این مصوبه با همان ایراد مرحله پیشین شورای نگهبان روبه‌رو شد. با اصرار مجلس موضوع براساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی، در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۶ از سوی مجلس به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد و با تأیید نظر مجلس مختومه شد، اما این پایان کار نبود و با دستور مقام معظم رهبری این موضوع این بار به‌صورت معضل و در چارچوب بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی در دستور کار مجمع قرار گرفت. مجمع در تاریخ ۱۳۹۳/۸/۲۴ قانون نحوه اداره بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را در شش ماده تصویب نمود و این مصوبه بعد از تأیید مقام معظم رهبری، به سران قوا ابلاغ شد. (رضائی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۲۱-۱۲۴)

تجزیه و تحلیل مشروح مذاکرات نمایندگان مجلس شورای اسلامی و نظریات مطرح شده توسط شورای نگهبان نشان می‌دهد که تصور درستی از جایگاه بانک مرکزی و ضرورت استقلال آن وجود ندارد. همچنین تفسیری صحیحی از اصل ۴۴ قانون اساسی صورت نگرفته است؛ براساس اصل ۴۴ قانون اساسی «نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ ... بانکداری ... و مانند این‌ها است که به‌صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است ...» قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، در تفسیر و نحوه اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی تصویب شده است. به‌موجب بند «۶» ماده (۲) این قانون: «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون» بانک دولتی محسوب شده‌اند که برابر بند «ج» ماده (۳) این قانون «سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت آن‌ها منحصرأ در اختیار دولت است.» علاوه بر بانک‌های دولتی مذکور، حسب اطلاعات ثبت شده در سایت بانک مرکزی، در نظام بانکی کشور، ۲۳ بانک

۱. نامی شماره‌ی ۴۱۱۱۴/۳۰/۸۹ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ شورای نگهبان.

غیردولتی تجاری، ۴ بانک خارجی و ۵ مؤسسه اعتباری غیربانکی، فعالیت می‌نمایند، که همه آن‌ها به امور بانکداری مشغول هستند و از نظر مالکیت، دولتی محسوب نمی‌شوند و مدیریت آن‌ها نیز در اختیار دولت نیست. لذا تفسیری که شورای نگهبان از اصل ۴۴ به عمل آورده با واقعیت موجود و قوانین مصوب توسط مجلس و تأیید شده توسط شورای نگهبان، همسو نیست.

از سوی دیگر، به نظر نگارندگان، نباید بانک مرکزی هم‌ردیف سایر بانک‌های دولتی انگاشته شود. مدیریت بانک مرکزی و فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در آن باید متناسب با وظایف آن باشد. بانک مرکزی، به شرحی که ذکر شد وظایف متعددی بر عهده دارد. لذا در تعریف «بانک» و «بانکداری» باید میان «بانکداری به‌عنوان تجارت» و «بانک مرکزی» قائل به تفکیک شد. بانک مرکزی وظایف نسبتاً متمایزی را بر عهده دارد و قابل واگذاری به بخش خصوصی نیست. بانک مرکزی سیاست‌گذار عرصه پولی و بانکی کشور، راهبر و ناظر بر سایر نهادهای پولی و مالی است و لازم است که مدیریت آن متفاوت از سایر بانک‌ها و به صورت تخصصی و با مشارکت تمامی قوای حاکم در کشور و ذی‌نفعانی باشد که تصمیمات بانک مرکزی در فعالیت آن‌ها مؤثر است. بدیهی است حضور رئیس‌جمهور و وزرای اقتصادی وی (وزرای که مسئولیت آنان مرتبط با اقتصاد کشور و معیشت مردم است) به‌عنوان نمایندگان و منتخبان مردم ضروری است؛ لیکن منحصر کردن تصمیم‌گیری این نهاد مهم به دولت با مقتضیات اقتصادی و حقوقی سازگار نیست و موجب تجمیع دو وصف تصمیم‌گیر و مجری تصمیم در یک نهاد می‌شود و باعث می‌شود تا دولت از امکان خلق پول بانک مرکزی برای تأمین کسری بودجه استفاده نماید. لذا این گفته که، دخالت دادن متخصصان پولی و بانکی در مدیریت بانک مرکزی، «دخالت افرادی خارج از دولت (حکومت) در مدیریت بانک مرکزی» است با منطق حقوقی سازگار نیست و از اصل ۴۴ قانون اساسی نیز این موضوع برداشت نمی‌شود؛ چرا که وظیفه بانک مرکزی انجام عملیات بانکی نیست تا در اختیار دولت باشد.

حتا اگر برداشت شورای نگهبان از اصل ۴۴ قانون اساسی را درست بدانیم، در جهت همسو شدن با فرایند جهانی خصوصاً مقررات صندوق بین‌المللی پول و اینکه مستقل نبودن بانک مرکزی از دولت باعث می‌شود، بانک مرکزی در محاکم خارجی نهادی وابسته به دولت تلقی شده و بدین جهت اموال بانک مرکزی برای اجرای محکومیت‌های صادره علیه دولت توقیف شود؛ اصلاح مقتضا می‌کند، قانون اساسی بازنگری و اصلاح شود.

۱. نمونه بارز آن توقیف یک میلیارد و هفتصد پنجاه میلیون دلار از دارایی‌های بانک مرکزی در آمریکا، در پرونده «پترسون» بود.

### ۲-۳- رئیس کل فدرال رزرو آمریکا

به عقیده فریدمن، استقلال بانک مرکزی بیش از آنکه به جایگاه قانونی و قانون ارتباط داشته باشد به شخصیت رئیس کل بانک مرکزی مربوط است. (Friedman, 1962: 195) رئیس کل و قائم مقام فدرال رزرو آمریکا برای یک دوره چهار ساله با پیشنهاد رئیس جمهور و تصویب مجلس سنا، منصوب می‌شوند و انتخاب مجدد آنان بلامانع است. دوره انتصاب رئیس کل بانک مرکزی و قائم مقام بانک، لزوماً با دوره انتخابات ریاست جمهوری انطباق ندارد. اعضای این هیئت، بعد از انتصاب، از دولت مستقل هستند. رئیس جمهور در معرفی رئیس کل آزادی عمل ندارد و باید از میان اعضای هیئت مدیره انتخاب نماید؛ همچنین عزل رئیس کل باید به تأیید مجلس سنا برسد.

### ۲-۴- رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

در میان ارکان بانک مرکزی، رئیس کل نقشی کلیدی دارد. رئیس کل به‌عنوان بالاترین مقام اجرایی و اداری عهده‌دار کلیه امور و مسئول حُسن اداره امور بانک بوده و نماینده بانک مرکزی، در کلیه مراجع رسمی داخلی و خارجی با حق توکیل است.

انتصاب رئیس کل بانک مرکزی نیز از موضوعات مورد مناقشه در فرایند تصویب قانون برنامه پنجم توسعه بود که قبلاً توضیح دادیم و در نهایت منجر به تصویب قانون نحوه اداره بانک مرکزی شد. طبق این قانون، رئیس کل، به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیئت دولت، با تأیید و حکم رئیس جمهور برای دوره پنج ساله منصوب می‌شود و انتخاب مجدد وی بلامانع است. رئیس جمهور جدید در ابتدای دوره می‌تواند، رئیس کل را که بیش از یک سال از دوره تصدی وی باقی مانده باشد، تغییر دهد. رئیس کل به پیشنهاد رئیس جمهور و بعد از تصویب دوسوم اعضای هیئت دولت با حکم رئیس جمهور عزل می‌شود. همچنین در صورت تحقق یکی از موارد زیر رئیس کل بانک مرکزی عزل خواهد شد:

۱- از دست دادن یک یا چند شرط از شرایط مذکور و یا احراز فقدان یک یا چند شرط از شرایط احراز منصب از ابتدا؛

۲- عدم توانایی یا کوتاهی در انجام وظایف قانونی و یا در تحقق اهداف بانک مرکزی. (مواد ۲،

۳، ۴ و ۵ قانون نحوه اداره بانک مرکزی مصوب ۱۳۹۳/۸/۲۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام)

روند مزبور نشانگر آن است که عزل و نصب رئیس کل بانک مرکزی، در اختیار دولت است و هیچ مقام و نهادی غیر از دولت در این موضوع صلاحیت ورود ندارد. از ایرادات دیگر این قانون، آن است

که عزل رئیس کل از سوی رئیس‌جمهور، نیازمند هیچ‌گونه توجیهی نیست و هیچ ضوابطی برای عزل رئیس کل از طرف رئیس‌جمهور پیش‌بینی نشده است. فقط پیشنهاد رئیس‌جمهور و تصویب دوسوم اعضای هیئت دولت است که می‌تواند موجب عزل رئیس کل شود. این موضوع مبین وابستگی کامل بانک مرکزی و عدم استقلال رئیس کل آن از دولت است. در حقوق سایر کشورها فرایند عزل رئیس کل بانک مرکزی، یکی از شاخص‌های موثر در استقلال بانک مرکزی محسوب می‌شود.

در اتحادیه اروپا، به‌جز در موارد سلب صلاحیت، عزل رئیس کل بانک مرکزی ممنوع اعلام شده است و هیچ کشور عضو اتحادیه اروپا نمی‌تواند حتی با تغییر قانون رئیس کل فعلی (مشغول) بانک مرکزی را عزل نماید و رئیس کل باید دوره تصدی خود را به‌طور کامل سپری کند. (بوستانی و صلوی‌تبار، ۱۳۹۶: ۸۴) در روسیه نیز، عزل و نصب رئیس کل بانک مرکزی به پیشنهاد رئیس‌جمهور از وظایف دومای دولتی است. (فرنیا، ۱۳۸۷: ۵۱)

در امریکا انتصاب و عزل رئیس کل فدرال رزرو، باید به تأیید مجلس سنا برسد؛ همچنین رئیس‌جمهور باید از میان اعضای هیئت مدیره فدرال رزرو، این اشخاص را انتخاب و به مجلس سنا پیشنهاد دهد. هرچند مدت ریاست رئیس کل و قائم‌مقام وی چهار سال است، لیکن با توجه به مدت عضویت ۱۴ ساله اعضای هیئت مدیره، ثبات در مدیریت به‌وجود می‌آید.

### ۳- نهاد تعیین‌کننده سیاست‌های پولی و مالی

مطابق قانون فدرال رزرو، نهاد تعیین‌کننده سیاست‌های پولی و مالی در امریکا کمیته بازار باز فدرال است و برابر قانون پولی و بانکی کشور نهاد تعیین‌کننده سیاست‌های پولی و مالی در جمهوری اسلامی ایران، شورای پول و اعتبار است.

#### ۳-۱- کمیته بازار باز فدرال

کنگره امریکا به‌منظور تأمین استقلال فدرال رزرو با اصلاح قانون فدرال در سال ۱۹۳۳ و ۱۹۳۵ ساختار فدرال رزرو را تغییر داد و معدود اعضای دولت امریکا که در تصمیم‌گیری فدرال رزرو نقش داشتند، حذف شدند. در آغاز دبیرکل خزانه‌داری (Secretary of the Treasury) و ذی‌حساب (Comptroller of the Currency) جزء اعضای هیئت مدیره بودند، اما وقتی ساختار کنونی کمیته بازار آزاد فدرال برابر اصلاحیه سال ۱۹۳۵ به فدرال رزرو اضافه شد، حذف شدند و این کمیته به‌عنوان بخشی از سیستم فدرال رزرو ایجاد شد؛ همچنین کنگره در سال ۱۹۷۸ با اصلاح قانون فدرال اعلام کرد که سیاست پولی، عملیات تنزیل و تعاملات فدرال رزرو و دوازده بانک



بررسی تطبیقی استقلال بانک مرکزی در حقوق ایران و آمریکا / اسکینی، الماسی و آقایی ۲۶۱

فدرال ایالتی از بازرسی‌های دیوان محاسبات معاف باشد. (bernanke, 2012: p3) کمیته بازار باز فدرال، ترکیبی از اعضای نهادهای دولتی و خصوصی مؤثر در سیستم پولی و مالی امریکا است و طوری طراحی شده است تا در جهت منافع هر دو نوع بانک‌های دولتی و خصوصی خدمت کند، (عشق الهی و شفیع نژاد، ۱۳۹۲: ۳۰) و متشکل از ۱۲ عضو رأی دهنده است که عبارت‌اند از:

۱- هفت عضو هیئت مدیره فدرال رزرو؛

۲- رئیس کل بانک فدرال نیویورک؛

۳- رئیس کل از چهار گروه بانک‌های فدرال، که مدت عضویت آنان یک ساله است و عضویت به صورت دوره‌ای بین چهار گروه گردش می‌کند. با تأسیس فدرال رزرو در سال ۱۹۱۳، ایالات متحده امریکا به ۱۲ منطقه بانکی تقسیم شد که به چهار گروه تقسیم می‌شوند. مسئولیت اصلی بانک‌های رزرو منطقه‌ای، ارائه اطلاعات منطقه خاص به هیئت مدیره است. این اطلاعات، توسط کمیته بازار آزاد فدرال و هیئت مدیره برای برنامه‌ریزی در مورد تصمیم‌گیری‌های سیاست پولی مورد استفاده قرار می‌گیرد. چهار گروه بانک‌های فدرال عبارت است از:

۱- دسته اول، شامل بانک‌های فدرال بوستون، فیلادلفیا و ریچموند؛

۲- دسته دوم، شامل بانک‌های کلیولند و شیکاگو؛

۳- دسته سوم، شامل بانک‌های آتلانتا، سنت لوییس و دالاس؛

۴- دسته چهارم، شامل بانک‌های مینیاپولیس، کانزاس سیتی و سانفرانسیسکو.

همه ۱۲ رئیس بانک‌های فدرال ایالتی در جلسات کمیته شرکت و در مباحث مشارکت می‌کنند، اما تنها رؤسای که در آن زمان اعضای کمیته هستند می‌توانند در اتخاذ تصمیمات سیاستی رأی دهند. طبق قانون، کمیته، سازمان داخلی خود را تعیین می‌کند و طبق سنت رئیس هیئت مدیره فدرال رزرو به‌عنوان رئیس کمیته بازار باز فدرال و رئیس بانک مرکزی نیویورک به‌عنوان معاون وی انتخاب می‌شوند. جلسات کمیته بازار باز فدرال، معمولاً هشت‌بار در سال در واشنگتن دی‌سی، و در غیر این اوقات در مواردی که تشکیل جلسه ضروری باشد تشکیل می‌شود. ساختار سازمانی و فرایند تصمیم‌گیری در فدرال رزرو، مستقل از دولت است و مقامات حکومتی تنها تعدادی از مدیران ارشد مجموعه را انتخاب می‌کنند. (Poole, 2001: 125)

### ۳-۲- شورای پول و اعتبار

مطابق ماده ۱۵ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴: ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار عبارت‌اند از: ۴ وزیر (وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی، وزیر صنعت، معدن و تجارت، دو تن از وزرا به انتخاب هیئت وزیران) رئیس کل بانک مرکزی، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور یا معاون وی، دادستان کل کشور یا معاون وی، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، رئیس اتاق تعاون، دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید رئیس‌جمهور. ریاست این شورا بر عهده رئیس کل بانک مرکزی است. اکثریت اعضای شورا دولتی هستند و نمایندگان کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (هرکدام یک نفر) فقط به‌عنوان ناظر در این شورا حضور دارند و حق رأی ندارند. حضور دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی، در این شورا هرچند جای امیدواری دارد، لیکن چون انتصاب آنان بنا به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید رئیس‌جمهور است، نمی‌توان برای آنان استقلالی تصور کرد و در مقایسه با تعداد اعضای دولتی شورا در اقلیت هستند و نمی‌توانند تأثیر چندانی در سیاست‌گذاری داشته باشند؛ از طرف دیگر هیچ محدودیتی برای عزل آنان پیش‌بینی نشده است و هر دو سال یک‌بار تغییر می‌کنند، ولی انتخاب مجدد آنان بلامانع است. نحوه انتصاب و مدت عضویت اعضای دولتی شورا تابع قوانین مربوط به انتخاب وزرا و اعضای دولت است و عضویت آنان در شورای پول و اعتبار، نماد وابستگی بانک مرکزی به دولت و تبعیت سیاست‌های بانک مرکزی، از تصمیمات دولت است.

هرچند برای هماهنگی بین سیاست‌های پولی و بانکی حضور نمایندگان از دولت در شورای پول و اعتبار ضرورت دارد، اما ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار نباید به‌گونه‌ای باشد که اکثریت اعضا را دولت تعیین کند. (جعفری صمیمی و درخشانی درآبی، ۱۳۹۴: ۱۸۷) در امریکا هیچ عضو دولتی در هیئت مدیره فدرال رزرو عضویت ندارد و مدت عضویت هر یک از اعضای هیئت مدیره فدرال رزرو که در کمیته بازار باز فدرال نیز عضویت دارند، ۱۴ سال است و انتخاب مجدد آنان بعد از پایان دوره اول ممنوع است. علت طولانی بودن دوره عضویت به خاطر ثبات در مدیریت پیش‌بینی شده و علت اینکه انتخاب مجدد ممنوع شده است این است که، اعضا در مدت عضویت با انگیزه انتخاب مجدد تابع سیاست‌های دولت نباشند.

### نتیجه‌گیری

واکنش مؤثر فدرال رزرو آمریکا به بحران اقتصادی سال ۲۰۰۸ میلادی، اعتبار این بانک را در محافل تجاری و اقتصادی، به‌عنوان یکی از مستقل‌ترین بانک‌های مرکزی دنیا، صدچندان نمود. تأثیر تصمیمات فدرال رزرو در اقتصاد جهانی به‌حدی است که عده‌ای از فدرال رزرو به‌عنوان «بانک مرکزی جهان» یاد می‌کنند. در مدیریت و سیاست‌گذاری این بانک، دو اصل شفافیت و استقلال گنجانده شده، تا از طرفی، دولت توان تحمیل خواسته‌های خود را به آن نداشته و از سوی دیگر، در مقابل کنگره و افکار عمومی و انتظارات بازار، پاسخگو باشد؛ لذا گزارش نشست‌های خود را حداکثر سه هفته بعد از نشست، برای اطلاع عموم منتشر می‌کند. ساختار این بانک، به‌نحوی است که کمترین تأثیر را از جریان‌های سیاسی گرفته و تغییر و جابه‌جایی رؤسای جمهور و احزاب سیاسی در اتخاذ سیاست‌های آن بی‌تأثیر است. این بانک با بهره‌گیری از تخصص متخصصان پولی و مالی، نوسانات بازار آمریکا و اقتصاد جهانی را رصد و متناسب با آن تصمیم‌گیری می‌کند. اینک فعالان تجاری و اقتصادی به آنچه در سایت این بانک اعلام می‌شود اعتماد نموده و سرمایه‌ها و فعالیت‌های تجاری خود را بر مبنای آن مدیریت می‌کنند. از دیدگاه دولتمردان و قانونگذاران آمریکا، فدرال رزرو یک نهاد تخصصی پولی است و لذا در انتخاب و پیشنهاد اعضای هیئت مدیره فدرال رزرو از سوی رئیس‌جمهور و تأیید عضویت آنان توسط مجلس سنا، عدم وابستگی منتخبین به احزاب و گرایش‌ها ملاک قرار می‌گیرد. ثبات در مدیریت و قطعیت تحقق برنامه‌های اعلام شده، ثمره استقلالی است که قانون به این بانک اعطا نموده و دولت و کنگره نیز به این استقلال احترام می‌گذارند. تصمیم‌گیری و اتخاذ سیاست‌های پولی و مالی از وظایف انحصاری رکن سیاست‌گذار فدرال رزرو (کمیته بازار باز فدرال) است و هیچ نهادی و قدرتی حق اعمال نظر در این خصوص را ندارد و مصوبات این کمیته بدون نیاز به تأیید از طرف شخص یا نهادی اجرا می‌شود.

قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱، قانون حاکم برای فعالیت بانک مرکزی ایران است. در طول نزدیک به نیم قرن، پیشرفت‌های شگرفی در دانش اقتصاد و فناوری اداره بانک، رخ داده است. امروز درک دقیق‌تری از مفاهیم همچون استقلال بانک مرکزی، پول، خلق پول، بانک، اعتبار و امثال آن‌ها وجود دارد که باید در بازنگری قوانین حاکم بر نظام بانکی مورد توجه قرار گیرد. حضور مؤثر در شبکه بانکی بین‌المللی، با قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱، ممکن نیست. تأخیر غیر قابل توجیه در اصلاح این قانون باعث می‌شود که بانک مرکزی از نقش آفرینی در پیشرفت اقتصادی کشور بازماند. نخستین گام در بهبود عملکرد بانک مرکزی، حرکت در جهت

تبدیل بانک مرکزی، به یک نهاد تخصصی مستقل و بیرون از شاخه اجرایی دولت خواهد بود، چنانکه این نهاد را قادر سازد بدون مداخله و اعمال فشار دولت عمل کند.

از دیگر ضروریات استقلال بانک مرکزی، شفافیت اهداف این بانک و ابزارهای تحقق اهداف است. قانون باید چند هدف مشخص (حفظ ثبات قیمت‌ها)، (تأمین ثبات و سلامت نظام بانکی) و (رشد اقتصادی و اشتغال) را برای بانک مرکزی مشخص نماید و برای تحقق این اهداف ابزار مناسب را در اختیار این بانک قرار دهد. اینک، بخش عمده‌ای از اهداف پولی کشور از طریق مجلس و لوایح دولت، در قالب برنامه‌های پنج ساله، برای بانک مرکزی تعیین می‌شود و نظام سیاسی و سیاست‌گذاری اقتصادی، استقلال عملیاتی بانک مرکزی را به رسمیت نمی‌شناسد؛ به این معنا که، به‌طور مستقیم در تعیین نرخ بهره، رابطه بانک مرکزی با بانک‌ها، نرخ سود سپرده، حجم تسهیلات و چگونگی توزیع آن بین بخش‌های مختلف اقتصاد داخل می‌شوند. این رویکرد با واقعیت‌های عملیاتی موجود در تجارت و اقتصاد سازگار نیست. در وضعیتی که با یک سخنرانی رئیس‌جمهور امریکا و یا تصمیم‌گیری اتحادیه اروپا وضعیت اقتصادی کشورها متحول می‌شود، نمی‌توان برنامه پنج ساله برای مدیریت بازارهای مالی و پولی تعیین کرد. سیاست‌گذاری پولی یک کار تخصصی است و این وظیفه باید به یک نهاد تخصصی واگذار شود. بنابراین به‌منظور دستیابی به بانک مرکزی مستقل و به تبع آن افزایش کارایی این بانک، پیشنهاد می‌شود:

۱- دیدگاه نهادهای حاکمیتی کشور نسبت به مدیریت بانک مرکزی تغییر یابد و قبل از تحقق این مهم، هرگونه تلاش برای اصلاح قوانین مرتبط با بانک مرکزی و همسو نمودن آن با واقعیت‌های اقتصاد جهانی و تجارت بین‌الملل با شکست مواجه خواهد شد. همچنان که در شرح اظهارنظر نهادهای قانونگذاری در فرایند تصویب قانون نحوه اداره بانک مرکزی بیان شد، اینک از نظر نهادهای حاکمیتی (دولت، مجلس، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام) بانک مرکزی یک بانک دولتی تلقی می‌شود که اداره آن باید در اختیار دولت باشد و دخالت دادن متخصصان پولی و بانکی در مدیریت بانک مرکزی، دخالت افرادی خارج از دولت در مدیریت بانک مرکزی و مخالف قانون اساسی است؛ لیکن این دیدگاه با منطق حقوقی حاکم بر وظایف بانک مرکزی سازگار نبوده و مغایر با یافته‌های اقتصادی و حقوقی عصر حاضر در خصوص نحوه مدیریت بانک مرکزی است. اینک در بیشتر کشورهای دنیا از جمله ایالات متحده امریکا، بانک مرکزی به‌عنوان یک نهاد تخصصی پولی و مالی وظیفه مدیریت و رصد بازارهای مالی و پولی را برعهده دارد و قوانین مرتبط با بانک مرکزی بر همین مبنا تنظیم و تصویب شده‌اند.

۲- بدنه مدیریتی و سیاست‌گذاری بانک مرکزی اصلاح شود. انتصاب و عزل رئیس کل بانک مرکزی باید توسط شورای پول و اعتبار صورت گیرد و با حکم رئیس‌جمهور منصوب شود؛ همچنین مدت تصدی رئیس کل بانک مرکزی، باید شش سال یا بیشتر از آن تعیین شود و رئیس کل بانک مرکزی، نباید عضو هیچ حزب یا گرایش سیاسی باشد و عزل وی باید تابع ضوابط مصرح قانونی و با رأی اکثریت قاطع اعضای شورای پول و اعتبار و تأیید آن توسط رئیس‌جمهور صورت گیرد. همچنین اعضای شورای پول و اعتبار باید افرادی متخصص در زمینه‌های اقتصاد، بانکداری و مدیریت مالی باشند و به صورت تمام وقت در اختیار بانک مرکزی باشند که امکان صرف وقت لازم و کافی برای شورا فراهم شود و هیچ عضو دولتی (از وزرا و اعضای کابینه دولت) در شورا نباشد یا تعداد اعضای دولتی به حداقل ممکن تقلیل یابد.

۳- شرایطی فراهم شود تا با لحاظ ضوابط شرعی اختیار به‌کارگیری ابزارهای متداول و متعارف پولی به بانک مرکزی اعطا شود و تصمیم‌گیری در این خصوص توسط هیئت دولت و مجلس شورای اسلامی صورت نگیرد. مجلس شورای اسلامی اهداف بانک مرکزی را مشخص نماید؛ اما تصمیم‌گیری در خصوص نحوه تحقق اهداف با رعایت ضوابط شرعی برعهده بانک مرکزی باشد. مشکل تعارض ابزارهای متعارف پولی با موازین فقه اسلامی یکی از چالش‌های عمده نظام بانکی است. در ماده ۱۶ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵ برای رفع نگرانی مزبور تشکیل «شورای فقهی» پیش‌بینی شده است، اما ابهاماتی در خصوص نحوه تصمیم‌گیری این شورا و مشخص نشدن تکلیف تعارض نظرات این شورا با شورای پول و اعتبار وجود دارد که باید برطرف شود و جایگاه این شورا در ساختار تصمیم‌گیری بانک مرکزی به‌طور شفاف مشخص شود.

به‌عنوان نکته نهایی لازم به ذکر است، دولت مجری اهداف کلان اقتصادی با لحاظ سایر اهداف (سیاسی، امنیتی و غیره) است. جایگاه بانک مرکزی در کشور، اقتضا می‌کند در عین استقلال در سیاست‌گذاری و به‌کارگیری ابزارهای در اختیار برای اجرای سیاست‌ها، بانکدار و بازوی اجرای دولت برای تحقق اهداف کلان مصرح در برنامه‌های پنج ساله توسعه باشد و باید با دولت همراه و هماهنگ باشد و بدون لطمه به اهداف اصلی و سیستم مالی، از سیاست‌های اقتصادی کلان دولت پشتیبانی کند. اعطای استقلال به بانک مرکزی به‌معنای تعارض با دولت نیست. دولتمردان باید به استقلال بانک مرکزی احترام بگذارند و سازوکارهایی تدوین شود که بانک مرکزی در مقابل دولت، مجلس شورای اسلامی، فعالان تجاری و مردم پاسخگو باشد.

کتابنامه

الف- کتب و مقالات

الف-۱: فارسی

۱. بوستانی، رضا؛ صلوی تبار، شیرین (۱۳۹۶)، «بررسی استقلال بانک مرکزی از بُعد مالی»، فصلنامه روند، سال بیست و چهارم، شماره ۷۸، دوره تابستان ۱۳۹۶، صص ۷۵-۱۰۸.
۲. تیلور، جون (۱۳۹۴)، «اثر بخشی استقلال بانک مرکزی در مقایسه با قواعد سیاسی»، ترجمه محمد سالاریان و سحر منصف شمرده، فصلنامه روند، سال بیست و یکم، شماره ۶۹، دوره بهار ۱۳۹۴، صص ۱۳۱-۱۵۴.
۳. جعفری صمیمی، احمد؛ درخشانی درآبی، کاوه (۱۳۹۴)، «استقلال بانک مرکزی در ایران: تحلیل نظری و تجربی»، فصلنامه پژوهش‌های پولی و بانکی، سال هشتم، شماره ۲۴، دوره تابستان ۱۳۹۴، صص ۱۶۷-۱۹۰.
۴. جعفری صمیمی، احمد؛ محمدی شیرکلانی، محمدزمان (۱۳۹۴)، «نقش استقلال بانک مرکزی در الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت»، مجموعه مقالات چهارمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، انتشارات دانشگاه مازندران، صص ۱-۳۸.
۵. حسن‌زاده، علی؛ عسگری، بهنام (۱۳۹۱)، «تأثیر استقلال بانک مرکزی بر نظام مدیریت نقدینگی در کشورهای صادرکننده نفت (۱۹۹۴-۲۰۰۸)»، فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی (رویکرد اسلامی-ایرانی)، سال دوازدهم، شماره ۴۴، دوره بهار ۱۳۹۱، صص ۱۷۵-۱۹۸.
۶. حشمتی مولایی، حسین؛ بیضائی، سید ابراهیم (۱۳۸۴)، استقلال بانک مرکزی، گزارش ارائه شده به مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۴۵۸، صص ۱-۹.
۷. درخشانی درآبی، کاوه (۱۳۹۴)، ارزیابی و محاسبه مقدار بهینه شاخص‌های استقلال بانک مرکزی در ایران، رساله دوره دکتری رشته علوم اقتصادی-گرایش اقتصاد پولی، به راهنمایی: جعفری صمیمی، احمد، دانشکده علوم اقتصادی و اداری، دانشگاه مازندران.
۸. رضایی‌زاده، محمدجواد؛ نیکونهاد، حامد؛ آئینه‌نگینی، حسین (۱۳۹۲)، «معضل انتخاب رئیس کل بانک مرکزی در نظام حقوق اساسی ایران؛ سرگذشت و چشم‌انداز»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۶، دوره زمستان ۱۳۹۲، صص ۱۱۱-۱۳۳.

- ۲۶۷ بررسی تطبیقی استقلال بانک مرکزی در حقوق ایران و آمریکا / اسکینی، الماسی و آقایی
۹. عشق الهی، شیوا؛ شفیع‌نژاد، الهام (۱۳۹۲). «نگاهی به بانک‌های مرکزی دنیا». *فصلنامه تازه‌های اقتصاد*، شماره ۱۴۰، دوره تابستان و پاییز ۱۳۹۲، صص ۳۰-۳۵.
۱۰. فریاد، فرهاد (۱۳۸۷). «بانک مرکزی فدراسیون روسیه». *مجله بانک و اقتصاد*، شماره ۹۴، دوره مهر ۱۳۸۷، صص ۵۰-۵۲.
۱۱. کیان‌پور، سعید (۱۳۹۱). «استقلال بانک مرکزی ایران و مقایسه آن با چند کشور». *فصلنامه سیاسی-اقتصادی*، شماره ۲۸۷، دوره بهار ۱۳۹۱، صص ۲۸۰-۲۹۷.
۱۲. ماهی دشتی، محمد (۱۳۹۵). *بررسی افزایش نرخ بهره فدرال رزرو و آثار آن بر وضعیت اقتصاد جهانی*، چاپ اول، تهران: انتشارات دفتر تحقیقات و سیاست‌های پولی و بازرگانی- معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصاد و دارایی.
۱۳. مزینی، امیرحسین (۱۳۹۵). «ضرورت افزایش استقلال بانک مرکزی در اقتصاد ایران از منظر اسلامی با تأکید بر کنترل تورم». *فصلنامه اقتصاد و بانکداری اسلامی*، شماره ۱۶، دوره پاییز ۹۵، صص ۱۳۵-۱۴۶.
۱۴. معدلت، کورش (۱۳۷۹). *بررسی ساختار مطلوب بانک مرکزی*، چاپ اول، تهران: نشر مؤسسه تحقیقات پولی.
۱۵. همتی، مریم (۱۳۹۲). «استقلال بانک مرکزی؛ گام نخست در پیشبرد اهداف سیاست‌گذاری پولی». مقاله کاری شماره MBRI 9227، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، صص ۱-۱۲.

#### الف-۲: لاتین

16. Barro, Robert. and Gordon, David. (2008), "A Positive Theory of monetary Policy in a Natural Rate Model", *Journal of Political Economy*, Vol. 91, No. 4 (August 1983), pp. 589-610.
17. Bernanke, Ben (2004), *The Great Moderation*. Eastern Economic Association, *Speeches At the meetings of the Eastern Economic Association*, Washington, DC February 20, 2004
18. Friedman, Milton (1962), *Should There Be an Independent Monetary Authority?*, in Leland B. Yeager (Ed.), *In Search of a Monetary Constitution*, Cambridge-Massachusetts: Harvard University Press.
19. Martin, Antoine; James, McAndrews, Palida, Ali; Skeie, David (2013), *Federal Reserve Tools for Managing Rates and Reserves*, Staff Report No.642, Revised April 2019

20. Michelle . Barnes (2014), "Let's Talk About It: What Policy Tools Should the Fed "Normally" Use?", *Yale Journal on Regulation*, Vol.33, No. 14-12, pp. 1-63.
21. Michelle, Brand; Rmi, Herera (2014), "Dollar Imperialism", *Quarterly Journal of Economics*, vol.100(4), No. 25, pp. 99-123.
22. Peter· Conti-Brown (2015), "The Institutions of Federal Reserve Independence", *Yale Journal on Regulation*, Vol.32, No. 2015, pp. 257-310.
23. Poole, William (2001), "Expectations", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, March 2001, Vol. 83, No. 2, pp. 1-10.
24. Smaghi, Bini (2008), "Central Bbank Independence in the EU: from theory to practice", *Eur Law Journal*, Vol. 14, No. 14, pp. 446-460, July 2008.

ب- وبسایتهای

25. <http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20100525a.htm>.
26. [http://maslahat.ir\(seeing in2018/01/29\)](http://maslahat.ir(seeing in2018/01/29)).
27. [http://www.cbi.ir\(seeing in 2018/02/22\)](http://www.cbi.ir(seeing in 2018/02/22)).
28. [http://www.shora-gc.ir\(seeing in 2018/04/13\)](http://www.shora-gc.ir(seeing in 2018/04/13)).
29. [http://www.federalreserve.gov\(seeing in 2018/04/14\)](http://www.federalreserve.gov(seeing in 2018/04/14)).
30. [http://www.imf.org\(seeing in 2018/04/16\)](http://www.imf.org(seeing in 2018/04/16))
31. [http://www.worldbank.org\(seeing in 2018/04/17\)](http://www.worldbank.org(seeing in 2018/04/17)).
32. [http://www.ecb.europa.eu\(seeing in 2018/04/21\)](http://www.ecb.europa.eu(seeing in 2018/04/21)).
33. [https://www.newyork fed.org\(seeing in 2018/04/23\)](https://www.newyork fed.org(seeing in 2018/04/23)).
34. [https://www.bankofengland.co.uk\(seeing in 2018/04/24\)](https://www.bankofengland.co.uk(seeing in 2018/04/24)).
35. [http://www.bostonfed.org\(seeing in 2018/05/08\)](http://www.bostonfed.org(seeing in 2018/05/08)).