

اصلاح ساختار بانک مرکزی از حیث استقلال

سیاسی و اقتصادی

فتح‌اله تاری*

تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۱۱/۷	تاریخ پذیرش ۱۳۹۵/۳/۱۸
------------------------	-----------------------

اکثر مطالعات در مورد قانون پولی و بانکی کشور گویای وجود مشکل درباره استقلال سیاسی و اقتصادی این نهاد است. این مقاله به طرح سؤال‌هایی می‌پردازد از قبیل چه آسیب‌هایی در قانون مربوطه می‌تواند به استقلال سیاسی و اقتصادی این بانک، به خصوص از طریق ارکان و ساختار بانک مرکزی وارد شود و تجربه کشورهای موفق در این خصوص چیست و چه بخشی از این تجربه‌ها را می‌توان با توجه به ویژگی‌های سیاسی، اقتصادی کشور به کار برد.

با بررسی کشورهای که رتبه بالایی در عملکرد مناسب بین بانک‌های مرکزی جهان داشته‌اند، شاخص‌های مؤثر بر عملکرد آنها از قوانین کشورهای مربوطه استخراج شد و در اختیار جمعی از اقتصاددانان و خبرگان نظام بانکی کشور قرار گرفت تا مشخص کنند کدام یک از آنها را در مقایسه با قوانین کشورهای منتخب می‌توان به‌عنوان آسیب در قانون پولی و بانکی کشور در نظر گرفت و با اصلاح آن به‌صورت بومی شده از تجربیات سایر کشورها بهره برد. نتایج حاصل از نظرخواهی نشان داد که اکثر موارد پیشنهادی را می‌توان در جهت ایجاد استقلال بیشتر برای قانون پولی و بانکی کشور اعمال کرد.^۱

کلیدواژه‌ها: بانک مرکزی؛ استقلال سیاسی؛ استقلال اقتصادی؛ قانون پولی و بانکی

Email: tari@atu.ac.ir

* دانشیار دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی؛

۱. این مقاله براساس مطالعه‌ای است که در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تحت عنوان «نظام پولی ایران و راه‌های قانونی کارآمدترسازی آن» انجام گرفته است.

مقدمه

مبنای حقوقی مقام پولی در ایران، عمدتاً قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ است. البته در قوانین برنامه سوم، چهارم و پنجم توسعه تغییراتی در این قانون اعمال شد، اما اساس آن تغییر عمده‌ای نکرده است. در اینجا باید به لزوم اصلاح ساختار قانونی فعلی تأکید کرد. توجه به این نکته ضروری است که قوانین برنامه‌های پنج‌ساله یا قوانین بودجه سنوایی (و یا حتی بسته‌های سیاستی) محل سیاستگذاری پولی نیست. در حال حاضر، جای قانون مدون و جامع بانکداری مرکزی در کشور خالی است که البته با قانون بانکداری تفاوت اساسی دارد.

اکثر مطالعات و بررسی‌های مرتبط با این قانون نشان داده‌اند که در چارچوب حقوقی، سیاستگذار پولی و بانک مرکزی اقتدار و قدرت قانونی کافی ندارند. مثلاً براساس بند «الف» ماده (۱۰) این قانون، «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری، براساس سیاست کلی اقتصادی کشور می‌باشد». عبارت «براساس سیاست کلی اقتصادی کشور» نشان می‌دهد که بانک مرکزی در مواقعی که با سایر مقامات اقتصادی دولت در خصوص یک سیاست اقتصادی اختلاف نظر داشته باشد، اولویت با سیاست‌های دولت خواهد بود. مهم‌تر اینکه، بانک مرکزی باید به رشد اقتصادی کشور کمک کند. در این صورت، دولت می‌تواند بانک مرکزی را برای مواردی مانند اعطای وام یا خط اعتباری به صنایع یا شرکت‌های خاصی که مورد هدف دولت برای حمایت هستند مجاب کند تا رشد اقتصادی (هرچند در کوتاه‌مدت) محقق شود، درحالی که نتیجه این امر رشد پایه پولی و در نهایت تورم خواهد بود.

مهم‌ترین بخش این قانون، مربوط به موادی می‌شود که در آن ارکان بانک مرکزی مشخص شده است. در ماده (۱۶) قانون پولی و بانکی، ارکان بانک مرکزی از مجمع عمومی، شورای پول و اعتبار، هیئت عامل، هیئت نظارت اندوخته اسکناس و هیئت نظارت تعیین شده است.

به همین ترتیب بررسی‌های پیشین درباره مهم‌ترین بخش از این ارکان، یعنی مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار و نیز نحوه تعیین رئیس بانک مرکزی گویای این حقیقت است که دولت تسلط بالایی بر ارکان بانک مرکزی در ایران دارد (استقلال پایین سیاسی). که این آسیب را کشورهای دیگر با اصلاح قوانین به حداقل رسانده‌اند. برای پاسخ‌گویی به این موارد سؤال‌هایی به‌شرح زیر مطرح شد.

۱. کدام ویژگی‌های مرتبط با ساختار ارکان بانک‌های مرکزی موفق می‌تواند در قانون پولی و مالی کشور به‌عنوان آسیب‌تلقی شود و در قانون پولی و بانکی کشور نیازمند اصلاح است؟

۲. نظر خبرگان نظام پولی و مالی کشور در مورد دخالت دادن موارد استخراج شده برای اصلاح قانون پولی و بانکی کشور چیست؟
چگونگی پاسخ‌گویی به این موارد در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. مروری بر مطالعات انجام گرفته

حسن حیدری و نرگس حیدری در مطالعه خود در سال ۱۳۹۴ نشان دادند که ثبات بخشی مالی و مهار تورم و حفظ ارزش پول به اقتدار و استقلال بانک مرکزی وابسته است اما در قوانین کشور ایرادهایی وجود دارد که تحقق این هدف را با دشواری همراه می‌کند.

هادی حیدری نیز در سال ۱۳۹۰ با مقاله‌ای تحت عنوان «آسیب‌شناسی طرح پیشنهادی مجلس برای تحول در نظام بانکی کشور» به این موضوع پرداخته است که هرچه قدرت دولت از نظر حقوقی از بانک مرکزی بیشتر باشد استقلال بانک مرکزی کمتر بوده و این امر سبب می‌شود اهداف پولی اقتصاد در راستای اهداف بخش مالی قرار گیرد.

ایلناز ابراهیمی و مریم همتی (۱۳۹۴) به موضوع «نقش و کارکرد شورای سیاست پولی در سایه» پرداختند و چالش شورای پول و اعتبار را استقلال مالی و ادامه حیات مستقل آن دانسته‌اند.

کوکرمن، استیون و بیلن^۱ (۱۹۹۲) شاخص‌هایی را برای استقلال بانک مرکزی در نظر گرفتند و رابطه بین درجه استقلال و میزان موفقیت در کنترل تورم را ارزیابی کردند. این مطالعه همبستگی منفی تورم و استقلال قانونی بانک مرکزی را در کشورهای توسعه‌یافته به اثبات رساند، اما نتوانست این امر را در کشورهای در حال توسعه مشاهده کند.

هنگ^۲ (۲۰۱۰) در مقاله خود تحت عنوان «استقلال قانونی بانک مرکزی در تایوان» نشان داده است به‌رغم عدم استقلال کامل بانک مرکزی، ولی در کنترل تورم موفق عمل کرده است. وی همچنین از لزوم پیگیری استقلال قانونی بیشتر برای این بانک بحث کرده است.

تایلور^۳ (۲۰۱۳) در مقاله‌ای تحت عنوان «اثر بخشی بانک مرکزی در مقایسه با قواعد سیاستی» استقلال فدرال رزرو را بررسی کرد و نتیجه گرفت که بهبود عملکرد اقتصاد کلان با وجود سیاست پولی قاعده‌مند و تا حدودی استقلال فدرال رزرو بوده است.

1. Cukierman, Steven and Bilin

2. Hueng

3. Taylor

۲. بررسی ساختار قانون در کشورهای منتخب

بانک تسویه بین‌المللی در گزارش‌های خود وضعیت بانک‌های مرکزی کشورها را بررسی و رتبه‌بندی‌هایی را اعلام می‌کند. گزارش‌هایی که با سؤال‌های این تحقیق مرتبط بوده‌اند مورد بررسی قرار گرفت تا عواملی که سبب شدند بانک‌های مربوطه در زمره بهترین عملکرد قرار گیرند شناسایی شوند. موارد استخراج شده از گزارش‌ها در این قسمت ارائه می‌شود.

۱-۲. شیوه تصمیم‌گیری رسمی در سیاست پولی

جدول ۱ بیانگر گزارش بانک تسویه بین‌المللی درباره مقام تصمیم‌گیری در سیاست پولی و تصمیمات عمومی مدیریت در بین ۴۷ کشور است که در بین بانک‌های مرکزی از عملکرد مناسب‌تری برخوردار بوده‌اند.

جدول ۱. چه کسی اختیار سیاست پولی و تصمیمات مدیریت عمومی را تعیین می‌کند (از ۴۷ بانک) (درصد)

اختیار تصمیمات مدیریتی		اختیار سیاست پولی			اختیار نوع سیاست پولی
سایر	هیئت مدیره	رئیس کل بانک مرکزی	بانک‌های مرکزی ملی (منطقه یورو)	هیئت مدیره مرکزی	
۲	۳۶	۳۴	۲۳	۴۵	۶
۲	۶	۱۵	۰	۱۷	۶
۰	۰	۲	۰	۰	۲
۴	۴۲	۵۱	۲۳	۶۲	۱۴

Source: BIS, 2009: 78.

چنانچه در جدول ۱ آمده است، در ۱۴ درصد موارد رئیس کل بانک مرکزی اختیار تصمیم‌گیری در خصوص انواع سیاست پولی (هدف یا هدفگذاری، ابزار و استقلال مشروط) را برعهده دارد و در ۶۲ درصد موارد هیئت‌مدیره این اختیار را دارد (۲۹ بانک مرکزی از ۴۷

اصلاح ساختار بانک مرکزی از حیث استقلال سیاسی و اقتصادی _____ ۳۰۱

بانک مرکزی) و در ۲۳ درصد خصوصاً در منطقه یورو، بانک‌های مرکزی محلی این اختیار را دارند (حدود ۱۱ بانک مرکزی از ۴۷ بانک مرکزی). در خصوص اختیارات مربوط به تصمیمات مدیریتی نیز رئیس کل بانک مرکزی در ۵۱ درصد موارد اختیار و مسئولیت دارد (۲۴ بانک مرکزی از ۴۷ بانک مرکزی) و هیئت‌مدیره نیز ۴۲ درصد اختیار دارد (حدود ۲۰ بانک مرکزی از ۴۷ بانک مرکزی). عموماً تصمیمات مربوط به سیاست پولی در شرایط کنونی را بانک‌های مرکزی مستقل طراحی و اجرا می‌کنند.

۲-۲. روابط بانک مرکزی با دولت و پارلمان

قانونگذار در برخی کشورها هم استقراض مستقیم دولت از بانک مرکزی را ممنوع کرده و هم محدودیت‌های روشنی را تعیین کرده است. محدودیت‌هایی که بانک مرکزی به کار گرفته، اغلب استقلال سیاسی و عدم الزام به تأمین مالی دولت را در برمی‌گیرد. بانک‌های مرکزی مستقل نیز قانوناً با دولت‌ها و قوه مقننه (پارلمان) کشورهای خود تعامل دارند. تقریباً یک‌دوم بانک‌های مرکزی در کشورهای صنعتی و دوسوم بانک‌های مرکزی در کشورهای نوظهور الزام قانونی دارند که در حوزه سیاست‌های اقتصاد مشورت‌ها و توصیه‌های لازم را به دولت ارائه دهند. سایر بانک‌های مرکزی نیز در صورتی که صلاح بدانند، حق دارند به دولت‌های خود توصیه‌های لازم را ارائه دهند (BIS, 2009: 30).

جدول ۲. تعداد دفعات ملاقات بانک‌های مرکزی و دولت‌ها (۲۴ بانک مرکزی)

(درصد)

میانگین ملاقات‌های سالانه		درصدی که بانک‌های مرکزی این ملاقات‌ها را دارند		نوع ملاقات
اقتصادهای نوظهور	کشورهای صنعتی	اقتصادهای نوظهور	کشورهای صنعتی	
۹	۸	۳۱	۷۳	۱. بین رئیس کل بانک مرکزی و وزیر مالی
۲۱	۵	۶۲	۹۱	۲. بین رئیس کل بانک مرکزی و سایر مقامات بلندپایه رسمی دولت
۳۲	۹	۱۵	۲۷	۳. قائم‌مقام بانک مرکزی و مقام بلندپایه رسمی دولتی

میانگین ملاقات‌های سالانه		درصدی که بانک‌های مرکزی این ملاقات‌ها را دارند		نوع ملاقات
اقتصادهای نوظهور	کشورهای صنعتی	اقتصادهای نوظهور	کشورهای صنعتی	
۱۲	۷	۱۵	۳۶	۴. رؤسای ادارات بانک مرکزی و مقامات بلندپایه رسمی دولتی
۱۷	۱۷	۶۲	۱۸	۵. شرکت نماینده دولت در جلسات هیئت‌مدیره بانک مرکزی
۲۹	۱۰	۵۴	۹	۶. شرکت رئیس کل در جلسات کابینه (اقتصادی)
۱۴	۹	۳۸	۱۸	۷. ملاقات کمیته ثبات مالی و نظارت بانک مرکزی با دولت
۳	۴	۲۳	۳۶	۸. سایر ملاقات‌ها

Source: Moser-boehm, 2006: 48.

با وجود این تفاوت‌های چشمگیری در نحوه این همکاری و تبادل اطلاعات وجود دارد. جدول ۲ اطلاعاتی را درخصوص ۸ نوع ملاقات و نشست‌های مختلف بین مقام بلندپایه رسمی بانک مرکزی و دولت‌ها ارائه می‌دهد که می‌توان به نکات ذیل اشاره کرد (Moser-Boehm, 2006: 52).

۱. ملاقات بین رئیس کل بانک مرکزی و وزیر مالی یا مقام بلندپایه دولت در کشورهای صنعتی نسبت به بازارهای نوظهور، بیشتر انجام می‌شود. در مقابل، حضور نماینده دولت در هیئت‌مدیره بانک مرکزی یا شرکت رئیس کل بانک مرکزی در جلسات کابینه، یا کابینه اقتصادی^۱ که یکی از وزرای اصلی در آن حضور دارد در کشورهای نوظهور نسبت به کشورهای صنعتی رایج با دفعات بیشتری صورت می‌گیرد.

۲. میانگین تعداد دفعات ملاقات سالانه به‌طور اساسی در اقتصادهای نوظهور نسبت به کشورهای صنعتی بیشتر است.

چنانچه ملاحظه می‌شود در کشورهای دارای عملکرد بهتر، نزدیک به ۸۰ درصد ملاقات‌ها بین دولت و بانک مرکزی با هدف مطلع ساختن بانک مرکزی و دولت از

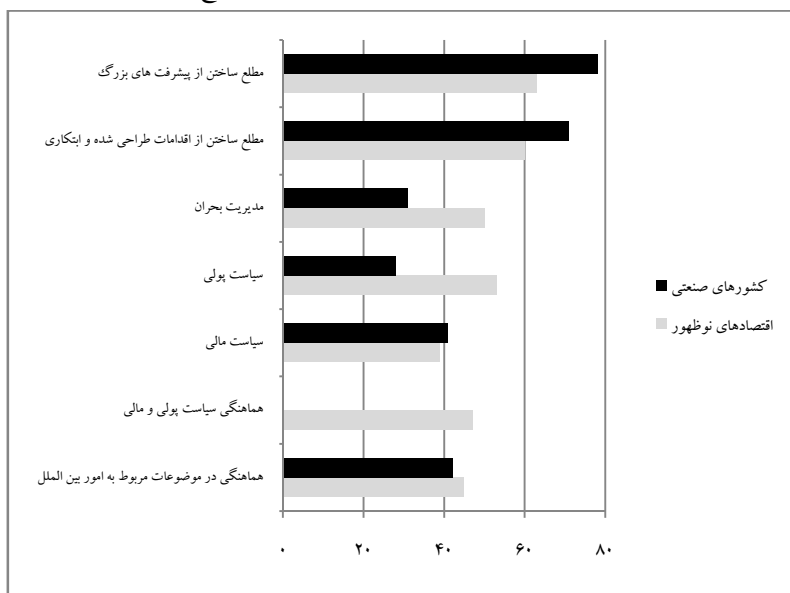
اصلاح ساختار بانک مرکزی از حیث استقلال سیاسی و اقتصادی _____ ۳۰۳

پیشرفت‌های بزرگ است. حدود ۷۰ درصد از ملاقات‌ها جهت مدیریت بحران، کمتر از ۳۰ درصد از ملاقات‌ها در راستای سیاست پولی و بیش از ۴۰ درصد در راستای سیاست مالی است. حدود ۴۵ درصد ملاقات‌ها نیز جهت هماهنگی در روش‌های مواجهه با موضوعات بین‌المللی است. در طرف مقابل در کشورهای نوظهور حدود ۵۰ درصد ملاقات‌ها جهت مدیریت بحران، حدود ۵۵ درصد ملاقات‌ها در راستای سیاست مالی و نزدیک به ۵۰ درصد نیز جهت هماهنگی در روش مواجهه با مسائل بین‌المللی است.

اتحادیه اروپا نیاز به تعامل بین بانک مرکزی، دولت و نهادهای دولتی را تصدیق کرده است و بانک مرکزی اروپا رابطه نزدیکی در همکاری با نهادهای اتحادیه اروپا دارد. خصوصاً معاهده مزبور برای رئیس بانک مرکزی اروپا این حق را پیش‌بینی کرده است که در نشست‌ها و جلسات ماهانه، مجمع اتحادیه اروپا شرکت کند (بند «۲» ماده (۲۸۴) معاهده). از این طریق بانک مرکزی اروپا می‌تواند دیدگاه‌های خود را در موضوعاتی نظیر رهنمودهای سیاست‌گذاری اقتصادی و نظارت بر سیاست مالی را در سطح اتحادیه اروپا ارائه دهد (Bodea and Huemer, 2010: 29).

نمودار ۱. هدف از برگزاری ملاقات بین دولت و بانک مرکزی

(درصد پاسخ‌گویی ۲۴ بانک مرکزی)



Source: Moser-boehm, 2006: 48.

نمودار ۱ نیز هدف از برگزاری ملاقات بین مقامات بلندپایه بانک مرکزی و دولت را در کشورهای دارای عملکرد بهتر به تصویر می‌کشد.

فرایند عزل و نصب بانک مرکزی نیز از زاویه‌ای دیگر می‌تواند بیانگر رابطه دولت و بانک مرکزی و همچنین به‌طور ضمنی حاکمیت مالی باشد. اطلاعات مربوط به این موضوع برای کشورهای منتخب در جدول ۳ ارائه شده است.

مشاهده می‌شود، نقش دولت در انتصاب اعضای شورای سیاست‌گذاری پولی در بین کشورها شکل واحد ندارد. اما آنچه مشخص است، دولت نقش پررنگی را در این زمینه دارد و لذا برای عزل رئیس کل بانک مرکزی به دلایلی غیر از کارایی و عملکرد، قانونگذار قواعدی را در این زمینه اعمال می‌کند.

۲-۳. رابطه بانک مرکزی و پارلمان

بانک‌های مرکزی به‌طور منظم از طریق ارائه گزارش یا در جریان تحقیق و تفحص ارائه شده از سوی نمایندگان منتخب، با قوه مقننه و مقام قانونگذار ارتباط دارند. در کشورهای صنعتی، ارائه گزارش بانک مرکزی به پارلمان یا کنگره در بازه زمانی یک بار در سال ضروری است. دوره زمانی گزارش‌ها در بسیاری از کشورهای نوظهور بیشتر از یک سال است. بانک‌های مرکزی می‌توانند به‌طور اختیاری گزارش‌های تفصیلی تری نسبت به آنچه که قانون تعیین کرده است ارائه کنند (BIS, 2009: 26).

جدول ۴ میزان پاسخ‌گویی بانک مرکزی به قوه مقننه را به تصویر می‌کشد. چنانچه در جدول مذکور ملاحظه می‌شود، در شش کشور از هفده کشور مورد بررسی، بانک‌های مرکزی صرفاً به قوه مقننه گزارش داده یا با قوه مذکور ملاقات دارند (۳۵ درصد از بانک‌های مرکزی منتخب). در پنج کشور بانک‌های مرکزی صرفاً به دولت گزارش داده و یا ملاقات می‌کنند (۳۰ درصد از بانک‌های مرکزی مورد مطالعه) و در شش کشور نیز بانک‌های مرکزی هم به دولت و هم به قوه مقننه گزارش می‌دهند (۳۵ درصد از بانک‌های مرکزی منتخب).

با عنایت و لحاظ همه موارد مذکور در جدول ۴، چنانچه مقامات بانک مرکزی بتوانند اهداف سیاست پولی را با توجه به اختیارات موجود انتخاب و اجرا کنند، بدون اینکه از مدیران اجرایی (دولت) و قانونگذار اثر پذیرند، استقلال بانک مرکزی در سطح شایسته‌ای تأمین می‌شود.

منظور از اثرپذیری، محدودیت‌های اقتصادی و سیاسی است که با قانون یا نهادهای دولتی برای بانک مرکزی تعیین و تحمیل می‌شود. روابط بین بانک مرکزی و دولت و همچنین بین بانک مرکزی و قانونگذار عمدتاً شاخص‌های استقلال سیاستی بانک مرکزی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. نقش دولت در انتصاب و عزل رئیس کل بانک مرکزی، سهم مقامات دولتی در هیئت‌مدیره بانک مرکزی، طول دوره خدمت رئیس کل بانک مرکزی و اعضای هیئت‌مدیره و نقش دولت در تأیید تصمیمات سیاست پولی (شورای پول و اعتبار) و نقش نهادهای دولتی در بازرسی و نظارت بر عملیات بانک مرکزی از جمله مواردی است که می‌تواند شاخص‌های استقلال سیاستی بانک مرکزی را تحت تأثیر قرار دهد. قانونگذار نیز از طریق ایجاد مسئولیت در قوانین برای بانک مرکزی، درخواست تحقیق و تفحص از عملکرد بانک مرکزی و الزام بانک مرکزی به ارائه گزارش‌های تخصصی در حوزه سیاست پولی عملکرد بانک مرکزی را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

شایان ذکر است، اقدامات و تصمیمات مختلف بانک مرکزی درخصوص سایر قوا، واقعاً نیازمند پاسخ‌گویی و شفافیت دائمی در قالب چارچوب نظارتی و مقرراتی است. در این زمینه استفاده از بازرسان بیرونی باید به‌عنوان ابزار بررسی‌های فزاینده و پاسخ‌گویی بیشتر عمل کرده و در فرایند مقررات‌گذاری وارد شود. تفویض قدرت نظارت از سوی بانک مرکزی، طی سال‌های اخیر نمونه بارز استفاده از تخصص بازرسان بیرونی است (Ojo and Ayadi, 2013: 6, 8).

جدول ۳. شرایط نصب و عزل رئیس کل بانک مرکزی (شاخصی از استقلال سیاسی)

کشور	انتصاب / تأیید توسط	دوره خدمت (سال)	محدودیت دوره خدمت	عزل به دلیل ناکارآمدی توسط
استرالیا	خزانه‌دار ^۱	۷	قابل تمدید	-
برزیل	رئیس‌جمهور با تأیید مجلس سنا	۷	قابل تمدید	-
کانادا	هیئت‌مدیره ^۲	۷	قابل تمدید	-
شیلی	رئیس‌جمهور با موافقت قبلی مجلس سنا	۵	۲ دوره	رئیس‌جمهور با موافقت قبلی مجلس سنا و ۳ نفر از اعضای هیئت‌مدیره به دلیل عدم اجرای

کشور	انتصاب / تأیید توسط	دوره خدمت (سال)	محدودیت دوره خدمت	عزل به دلیل ناکارآمدی توسط
				سیاست‌های هیئت‌مدیره و اهداف بانک
کلمبیا	هیئت‌مدیره ^۳ بانک مرکزی	۴	دوره ۳	-
جمهوری چک	رئیس‌جمهور	۶	دوره ۲	رئیس‌جمهور به دلیل ناتوانی در نیل به شرایطی که برای ایفای وظیفه لازم است و به دلیل ناتوانی در اجرای وظایف به مدت ۶ ماه
بانک مرکزی اروپا	شورای سیاستگذاری بانک مرکزی ^۴ در مشورت با پارلمان اروپا و هیئت حاکمه ^۵ و با تأیید دولت‌های عضو	۸	امکان تجدید یا تمدید دوره وجود ندارد	دادگاه ^۶ با استناد به درخواست هیئت حاکمه یا هیئت عامل ممکن است به‌طور اجباری بازنشسته کند این امر می‌تواند به دلیل اجرای نادرست یا ناتوانی در ایفای وظایف باشد
مجارستان	پارلمان با تأیید رئیس‌جمهور	۶	-	رئیس‌جمهوری به دلیل ناتوانی در نیل به شرایطی که برای ایفای وظایف لازم است
ایسلند	پارلمان	۷	دوره ۲	براساس قانون حقوق و وظایف کارکنان دولت
جمهوری کره	هیئت وزیران با تأیید رئیس‌جمهور	۴	دوره متوالی ۲	به دلیل ناتوانی در تحقق وظایف نهادی و براساس قانون مقامات عمومی ملی ^۷
مکزیک	رئیس‌جمهور با تأیید مجلس سنا	۶ (انتصاب در سال چهارم ریاست جمهوری)	قابل تمدید	هیئت‌مدیره با اکثریت آرا و با درخواست رئیس‌جمهور و دو نفر از اعضای هیئت‌مدیره به دلیل ناتوانی در عمل با موافقت‌نامه‌ای که هیئت‌مدیره تأیید کرده است
زلاندنو	هیئت‌مدیره با تأیید نخست‌وزیر	۵	دوره ۲	هیئت‌مدیره ممکن است پیشنهاد عزل دهد. رئیس کل عموماً ممکن است با نظر وزیر عزل شود

کشور	انتصاب / تأیید توسط	دوره خدمت (سال)	محدودیت دوره خدمت	عزل به دلیل ناکارآمدی توسط
نروژ	دولت	۶	۲ دوره	-
پرو	دولت با تأیید کنگره	۵	قابل تمدید صرفاً در ۲۸ ژوئیه هر سالی که انتخابات وجود دارد	-
فیلیپین	رئیس جمهور	۶	یک مرتبه تمدید	رئیس کل بانک مرکزی ممکن است به دلیل عدم صلاحیت، تقلب و سوءاستفاده علیه منافع بانک مرکزی یا به دلیل ناتوانی در نیل به شرایطی که توسط منشور بانک تنظیم شده است برکنار شود
لهستان	رئیس جمهور با تأیید مجلس عوام ^۸	۶	۲ دوره متوالی	-
آفریقای جنوبی	رئیس جمهور بعد از مشورت با دولت و اعضای شورای سیاستگذاری پولی ^۹ بانک	۵	قابل تمدید	-
سوئد	مجمع عمومی ^{۱۰}	۶	قابل تمدید	مجمع عمومی می تواند اعضای هیئت مدیره را با ۸ رأی برکنار کند
تایلند	کابینه با تأیید پادشاه ^{۱۱}	دوره ندارد	-	-
بریتانیا	پادشاه یا ملکه ^{۱۲}	۵	قابل تمدید	-

1. Board
 2. Treasurer
 3. Board of Directors 1. Central Bank Council
 4. Governing Council
 5. Court of Justice
 6. National Public Officials Act
 7. Sejm
 8. Board General Council
 9. General Council
 10. King
 11. Queen
- Source: Jalandhar, 2005: 13.

جدول ۴. میزان پاسخ‌گویی بانک مرکزی به مقام قانونگذار (شاخصی از استقلال اقتصادی)

کشور	ارائه گزارش بانک مرکزی به شاخصی از استقلال (اقتصادی)	تعداد نشست‌ها و ملاقات‌ها (شاخصی از استقلال اقتصادی)	تصمیمات، مشورت‌ها و خلاصه مذاکرات	
			دسترسی عموم به (شاخصی از استقلال اقتصادی)	با تأخیر زمانی (شاخصی از استقلال اقتصادی)
استرالیا	دولت	۱۱ مرتبه در سال	تصمیمات و شرح و تفسیر	۱ روزه
برزیل	قوه مقننه	۲ روز متوالی در هر ماه	خلاصه مذاکرات شامل تصمیمات و اختلاف‌نظرها بدون جزئیات	۸ روزه
کانادا	دولت	اعلام قبلی برنامه تغییر نرخ بهره، ۸ مرتبه در سال	شامل تصمیمات و شرح و تفسیر آن از طریق درج مطالب در مطبوعات ^۱	بدون وقفه
شیلی	دولت و قوه مقننه	ماهانه	تصمیمات و شرح و تفسیر آن از طریق درج مطالب در مطبوعات	بدون وقفه
جمهوری چک	قوه مقننه	ماهانه	خلاصه مذاکرات شامل تصمیمات، مذاکرات شفاهی، دیدگاه‌ها یا شرح و تفسیر آن	۸ روزه
مجارستان	قوه مقننه	دو هفته یکبار	تصمیمات	بدون وقفه
ایسلند	دولت	بدون قاعده مشخص و بدون اعلام قبلی	تصمیمات و اختلاف‌نظرها در خصوص نرخ بهره در جراید. مذاکرات شفاهی منتشر نمی‌شود	بدون وقفه
جمهوری کره	قوه مقننه	نشست ماهانه	تصمیمات سیاستی و شرح و تفسیر آن از طریق جراید و برگزاری کنفرانس توسط رئیس کل و مباحث تفصیلی در بولتن ماهانه منتشر می‌شود	بدون وقفه و پس از نشست. بولتن با ۳ ماه وقفه
مکزیک	قوه مقننه و دولت	دو مرتبه در ماه براساس برنامه قبلی	تصمیمات سیاستی و شرح و تفسیر آن از طریق درج در جراید و مطبوعات	بعد از نشست دوم در هر ماه
زلاتندو	دولت و قوه	۸ مرتبه در سال	شامل تصمیمات و شرح و تفسیر	-

تصمیمات، مشورت‌ها و خلاصه مذاکرات		تعداد نشست‌ها و ملاقات‌ها (شاخصی از استقلال اقتصادی)	ارائه گزارش بانک مرکزی به (شاخصی از استقلال اقتصادی)	کشور
با تأخیر زمانی (شاخصی از استقلال اقتصادی)	دسترسی عموم به (شاخصی از استقلال اقتصادی)			
	آن از طریق درج در جراید و مطبوعات	براساس برنامه قبلی	مقننه	
کنفرانس مطبوعاتی و بدون وقفه رئیس کل بانک مرکزی بعد از نشست هیئت مدیره	تصمیمات و اختلاف نظرها درباره نرخ بهره از طریق مطالب جامع مطبوعاتی. مذاکرات شفاهی منتشر نمی‌شود	نشست سیاست پولی هر ۶ هفته یک مرتبه اگر چه سه هفته یکبار ملاقات وجود دارد	دولت و قوه مقننه	نروژ
تحلیل مطبوعاتی بلافاصله بعد از ۶ هفته منتشر می‌شود	تحلیل مطبوعاتی	هر چهار هفته یکبار براساس برنامه قبلی، نشست کمیته مشورتی ۲ روز قبل از نشست هیئت مدیره جهت اعمال اصلاحات	قوه مقننه و رئیس‌جمهور	فیلیپین
نتیجه انتخابات بعد از ۶ هفته اما قبل از ۳ ماه	جایگاه اعضای مجمع در طول انتخابات در روزنامه حقوق و بازرگانی منتشر می‌شود	نشست ماهانه	قوه مقننه	لهستان
-	تصمیمات و شرح و تفسیر آن	نشست فصلی طی ۲ روز	دولت و قوه مقننه	آفریقای جنوبی
تصمیمات ۱ روزه، مذاکرات شفاهی با ۲ هفته تأخیر	"	نشست سیاست پولی ۸ مرتبه در سال براساس اعلام برنامه قبلی	قوه مقننه	سوئد
در همان روز در وب سایت منتشر می‌شود	"	هر ۶ هفته یکبار	دولت	تایلند

تصمیمات، مشورت‌ها و خلاصه مذاکرات		تعداد نشست‌ها و ملاقات‌ها (شاخصی از استقلال اقتصادی)	ارائه گزارش بانک مرکزی به (شاخصی از استقلال اقتصادی)	کشور
با تأخیر زمانی (شاخصی از استقلال اقتصادی)	دسترسی عموم به (شاخصی از استقلال اقتصادی)			
تصمیمات بلافاصله از طریق خدمات مخابراتی و مطبوعات اعلام می‌شود. مذاکرات شفاهی با ۲ هفته تأخیر	"	ماهانه	دولت	بریتانیا

Source: Ibid.: 23.

۳. اصلاحات قانونی لازم در ارکان و ساختار بانک مرکزی

در این قسمت، ویژگی‌های استخراج شده در قوانین کشورها که با موضوع استقلال سیاسی و استقلال اقتصادی مرتبط بود و نقص یا کمبود آنها به عنوان آسیب در قانون پولی و بانکی کشور به نظر رسید و براساس آنها موارد پیشنهادی برای اصلاح قانون در نظر گرفته شد. سپس پرسش‌نامه‌هایی بر این مبنای تهیه شد و در اختیار خبرگان بانکی قرار گرفت تا نظر خود را نسبت به امکان اثرگذاری آنها بر کاراتر شدن و کاهش آسیب‌های مرتبط با استقلال سیاسی و اقتصادی ارائه کنند. روایی پرسش‌نامه به روش ارجاع به کارشناسان و محققان مورد تأیید قرار گرفت. به روش دلفی چندمرحله‌ای به نظر جمعی از خبرگان نظام بانکی کشور رسید. نتایج پرسش‌نامه‌ها با نرم‌افزار Minitab آزمون شد. سؤال‌های مربوطه به شرح زیر است و نتایج آماری در ضمیمه مقاله آمده است.

۳-۱. طول دوره خدمت برای رئیس‌کل و اعضای هیئت‌های سیاستگذاری پولی و نظارت و امکان تجدید آن

پیشنهادهای ذیل ناظر به تبصره «۲» بند «ب» ماده (۱۸) و جزء «۵» بند «الف» ماده (۱۹) قانون پولی و بانکی بوده و برگرفته از تجربه بانک‌های مرکزی ژاپن، انگلستان و فدرال رزرو است (به منظور افزایش استقلال سیاسی):

الف) ۵ سال برای رئیس‌کل و ۷ سال برای سایر اعضای هیئت‌های سیاستگذاری پولی و نظارت؛

ب) حداکثر دو دوره برای رئیس کل بانک مرکزی و قائم مقام وی امکان پذیر است ولی برای هیئت‌های سیاستگذاری پولی و نظارت امکان تجدید وجود ندارد. مطابق نتایج آزمون آماری ضمیمه ۱ هر دو پیشنهاد در سطح اعتماد ۹۵ درصد تأیید شد.

۲-۳. نحوه انتصاب و عزل رئیس کل بانک مرکزی و سایر اعضا

پیشنهادهای ذیل جزء «۵» بند «الف» ماده (۱۹) قانون پولی و بانکی بوده و برگرفته از تجربه بومی شده فدرال رزرو در جلسات کارشناسی با صاحب نظران پولی و بانکی است (به‌منظور افزایش استقلال سیاسی):

الف) رئیس کل بانک مرکزی پس از اخذ دوسوم آرا در مرحله اول و حداکثر آرا در مراحل بعدی توسط هیئت مدیره بانک مرکزی، با معرفی رئیس هیئت در فرایند عزل و نصب قرار می‌گیرد.

ب) پس از معرفی توسط رئیس هیئت مدیره بانک مرکزی، عزل و نصب رئیس کل به تصویب هیئت دولت می‌رسد.

ج) در مرحله نهایی رئیس جمهور پس از مشورت با رئیس، حکم انتصاب یا عزل رئیس کل را امضا می‌کند.

د) در صورتی که رئیس جمهور یا هیئت دولت شخص معرفی شده از سوی رئیس هیئت مدیره را جهت انتصاب تأیید نکند، مراحل از ابتدا و ظرف یک ماه پس از آن برای شخص دیگری تکرار می‌شود.

ه) قائم مقام رئیس کل با معرفی رئیس کل بانک مرکزی و حکم رئیس جمهور به مدت چهار سال منصوب می‌شود.

و) رئیس کل بانک مرکزی و قائم مقام وی باید از حسن شهرت و حداقل ۲۰ سال سابقه پولی، مالی یا بانکی برخوردار باشند.

ز) انتصاب و عزل دبیر کل بانک مرکزی با حکم رئیس کل بانک صورت می‌گیرد و دبیری هیئت سیاستگذاری پولی نیز برعهده دبیر کل خواهد بود. ارسال صورت جلسات و مشروح مذاکرات هیئت سیاستگذاری پولی به رئیس کل، مجمع عمومی و هیئت مدیره بانک مرکزی از وظایف دبیر کل است.

ح) رئیس کل بانک مرکزی در مقابل هیئت مدیره بانک مرکزی پاسخگو بوده و

مسئولیت حسن اجرای مصوبات هیئت‌های سیاستگذاری پولی و نظارت را برعهده دارد. همه موارد در سطح ۹۵ درصد مورد تأیید قرار گرفت.

۳-۳. شرایط عضویت در ارکان بانک مرکزی

پیشنهادهای ذیل ناظر به مواد (۱۷) تا (۲۱) قانون پولی و بانکی بوده و برگرفته از تجربه بانک‌های مرکزی مالزی و ترکیه است (افزایش استقلال اقتصادی):

الف) هیچ‌یک از اعضای ارکان مختلف بانک مرکزی غیر از رئیس کل، نباید در بیش از یک رکن عضو باشند تا استقلال ارکان مذکور حفظ شود.

ب) هیچ‌یک از صاحب‌منصبان دولتی و حکومتی از جمله نمایندگان مجلس، مدیران عامل بانک‌ها و اعضای هیئت‌مدیره و مؤسسات اعتباری و نظایر آن حق عضویت در ارکان بانک مرکزی را در دوران خدمت و دو سال پس از بازنشستگی ندارند.

ج) اعضای ارکان مختلف و کارکنان بانک مرکزی در دوران تصدی خود و تا حداقل دو سال پس از آن، مشمول قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی، کشوری و غیردولتی هستند.

مطابق نتایج ضمیمه ۳ به استثنای بند «ب»، سایر موارد در سطح ۹۵ درصد مورد تأیید قرار گرفته است. بنابراین بند «ب» از پیشنهادات حذف شد.

۳-۴. مجمع عمومی بانک مرکزی

پیشنهادهای ذیل ناظر به ماده (۱۷) قانون پولی و بانکی است (افزایش استقلال اقتصادی):

اعضای مجمع عمومی بانک مرکزی متشکل از پنج نفر به شرح ذیل است:

الف) رئیس کل بانک مرکزی به‌عنوان رئیس مجمع عمومی،

ب) معاون اقتصادی بانک مرکزی،

ج) نماینده ثابت وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان نماینده سهام دولت،

د) یک نفر حسابرس خبره مستقل حداقل با ۱۵ سال سابقه حسابرسی با معرفی رئیس

سازمان حسابرسی و حکم رئیس‌جمهور،

ه) دادستان کل کشور.

اصلاح ساختار بانک مرکزی از حیث استقلال سیاسی و اقتصادی _____ ۳۱۳

تبصره «۱» - مدت زمان خدمت اعضای مجمع عمومی بانک مرکزی ۵ سال بوده و قابل تمدید است (افزایش استقلال سیاسی).

تبصره «۲» - هیئت مدیره بانک مرکزی بر تصمیمات و اجرای مقررات در مجمع عمومی بانک مرکزی نظارت خواهد کرد و رئیس مجمع عمومی در این زمینه به هیئت مدیره بانک مرکزی پاسخ گو خواهد بود (افزایش استقلال سیاسی).

تبصره «۳» - مجمع عمومی بانک مرکزی صرفاً وظیفه تصویب برنامه و بودجه و تقسیم سود پایان دوره بانک مرکزی را برعهده دارد و وظایف دیگر برعهده سایر ارکان بانک مرکزی است (افزایش استقلال اقتصادی).

مطابق ضمیمه ۴، پیشنهادها برای مجمع عمومی به همراه تبصره‌های «۱ تا ۳» پیشنهاد شده همگی در سطح ۹۵ درصد مورد تأیید قرار گرفتند.

۳-۵. کمیته نظارت بر بانک‌های بانک مرکزی

هدف هیئت نظارت بر بانک‌ها حفظ ثبات نظام بانکی (حفظ سلامت نظام بانکی) بوده و پیشنهادهای ذیل ناظر به بند «ب» ماده (۱۱) قانون پولی و بانکی بوده و برگرفته از تجربه بانک‌های مرکزی انگلستان، کانادا و ترکیه (افزایش استقلال اقتصادی) است:

اعضای کمیته نظارت بر بانک‌های بانک مرکزی در راستای تدوین مقررات و سیاستگذاری جهت حفظ سلامت و ثبات نظام بانکی از پنج نفر به شرح ذیل تشکیل می‌شود:

الف) رئیس کل بانک مرکزی به عنوان رئیس هیئت نظارت،

ب) معاونت نظارت بانک مرکزی،

ج) معاونت اعتباری بانک مرکزی،

د) معاون اقتصادی بانک مرکزی،

ه) معاون ارزی بانک مرکزی.

تبصره «۱» - رئیس کل بانک مرکزی در خصوص عملکرد هیئت نظارت و تأمین هدف ثبات نظام بانکی به هیئت مدیره بانک مرکزی پاسخ گو است.

تبصره «۲» - عملکرد هیئت نظارت بانک مرکزی باید هر شش ماه یک بار به هیئت مدیره بانک مرکزی ارسال شود.

تبصره «۳» - کمیته‌های off-site (نظارت بر موقعیت مالی بانک‌ها) و on-site (نظارت در محل) یا هر ساختار جدید یا مشابهی که در آینده در حوزه نظارت ایجاد شود، ذیل نظر معاونت نظارت، وظایف و سیاست‌های تعیین شده از سوی هیئت نظارت بانک مرکزی را اجرا کرده و گزارش تخلفات موجود را به هیئت مزبور ارائه می‌دهند. نظارت کمیته‌های مزبور شامل نظارت بر عملکرد بازرسی‌ها و حسابرسی‌های داخلی بانک‌ها نیز می‌شود. مطابق نتایج ضمیمه ۵ همه موارد پیشنهادی در سطح ۹۵ درصد مورد تأیید قرار گرفت.

۳-۶. هیئت نظار

وظیفه هیئت نظار نظارت بر حسن اجرای وظایف ارکان بانک مرکزی بوده و پیشنهادهای ذیل ناظر به بندهای «ج» و «د» ماده (۲۲) قانون پولی و بانکی بوده و برگرفته از تجربه بانک‌های مرکزی ژاپن، انگلستان و فدرال رزرو است (افزایش استقلال سیاسی):

مشکل از ۵ نفر عضو به شرح ذیل که با حداقل ۱۰ سال سابقه کار به مدت ۵ سال منصوب می‌شوند:

- ۲ نفر حسابرس خبره و مستقل با معرفی رئیس سازمان حسابرسی و حکم رئیس جمهور؛
- ۱ نفر اقتصاددان با معرفی وزیر امور اقتصاد و دارایی و حکم رئیس جمهور؛
- ۱ نفر حقوقدان مستقل (غیردولتی) با معرفی دادستان و حکم رئیس جمهور؛
- ۱ نفر مجتهد با معرفی رئیس قوه قضائیه و حکم رئیس جمهور.

تبصره «۱» - اعضای هیئت نظار از بین خود یک نفر را با اکثریت آرا به عنوان رئیس هیئت انتخاب می‌کنند.

تبصره «۲» - هیئت نظار، بدون دخالت در امور ارکان مختلف بانک مرکزی وظیفه نظارت و حسابرسی بر عملکرد مالی، اقتصادی، تصمیمات، انجام وظایف ارکانی و اهداف بانک مرکزی را برعهده داشته و هر سه ماه یک بار گزارش عملکرد خود را به هیئت مدیره بانک مرکزی ارائه می‌دهد.

نتایج بررسی در ضمیمه ۶ آمده است. ملاحظه می‌شود که پیشنهاد اول در مورد ترکیب اعضا مورد تأیید قرار نگرفت ولی تبصره‌های مربوطه در سطح ۹۵ درصد تأیید شد. در مورد ترکیب اعضا آنچه که در پرسش‌نامه‌ها علت عدم تأیید بوده است در نظر گرفتن حضور یک نفر مجتهد بوده است که در صورت تغییر این بند سایر موارد با اشکال همراه نبوده است.

۳-۷. شورای پول و اعتبار

هدف هیئت سیاستگذاری پولی نیل به ثبات قیمت‌هاست و پیشنهادهای ذیل ناظر به بند «ب» ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی بوده و برگرفته از تجربه بانک‌های مرکزی مالزی، ترکیه و فدرال رزرو است (افزایش استقلال سیاسی):

اعضای شورای پول و اعتبار متشکل از ۷ نفر عضو صاحب رأی و ۵ نفر بدون حق رأی یا ناظر به شرح ذیل با حداقل ۱۵ سال سابقه کار که به مدت ۷ سال انتخاب می‌شوند:

- الف) رئیس کل بانک مرکزی به‌عنوان رئیس هیئت،
- ب) معاون اعتباری بانک مرکزی (بدون حق رأی)،
- ج) معاون اقتصادی بانک مرکزی (بدون حق رأی)،
- د) معاون ارزی بانک مرکزی (بدون حق رأی)،

ه) ۴ نفر اقتصاددان پولی خبره حداقل با ۱۵ سال سابقه کار در زمینه پولی و بانکی با معرفی رئیس کل بانک مرکزی و حکم رئیس‌جمهور (هر دو سال یک بار یکی از اقتصاددانان طبق فرایند مذکور در همین بند می‌تواند تغییر یابد)،

و) ۱ نفر نماینده کانون بانک‌ها و مؤسسات اعتباری (بدون حق رأی)،

ز) ۱ نفر نماینده اتاق بازرگانی، صنایع و معادن،

ح) ۱ نفر مجتهد خبره در حوزه پولی و بانکی با معرفی شورای نگهبان،

ط) ۲ نفر نماینده اقتصاددان مجلس با مدرک دکترا و معرفی کمیسیون‌های اقتصادی و

برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر بدون حق رأی.

تبصره «۱» - رئیس کل بانک مرکزی در خصوص عملکرد هیئت سیاستگذاری پولی و تأمین هدف ثبات قیمت‌ها به هیئت‌مدیره بانک مرکزی پاسخ‌گوست.

تبصره «۲» - تصمیمات هیئت سیاستگذاری پولی با اکثریت دوسوم آرا قابل اتخاذ بوده و با امضای رئیس کل بانک مرکزی جهت اجرا ابلاغ می‌شود.

تبصره «۳» - کلیه مصوبات داخلی بانک مرکزی در حوزه پولی، ارزی و اعتباری، از جمله مصوبات کمیسیون‌های اعتباری، ارزی، ذخایر ارزی و معاملات بانک مرکزی باید به تأیید هیئت سیاستگذاری پولی رسیده و نتایج آن ظرف مدت یک هفته پس از اتخاذ تصمیم به هیئت‌مدیره بانک مرکزی منعکس شود.

نتایج بررسی آماری این پیشنهادها نیز در ضمیمه ۷ آمده است که گویای تأیید همگی آنها در سطح ۹۵ درصد است.

۳-۸. هیئت انتظامی

هیئت انتظامی وظیفه رسیدگی به تخلفات بانک‌ها را که هیئت نظارت بانک مرکزی ارجاع داده را برعهده دارد. پیشنهادهای ذیل ناظر به بند «۳» ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی بوده و برگرفته از تجربه بانک‌های مرکزی انگلستان، کانادا و نروژ است (افزایش استقلال اقتصادی):

هیئت انتظامی متشکل از ۵ نفر عضو که به مدت ۷ سال منصوب می‌شوند:

الف) ۲ نفر قاضی متخصص در حوزه پولی و مالی با معرفی رئیس قوه قضائیه که یکی از آنها با رأی اکثریت اعضا به‌عنوان رئیس هیئت انتظامی انتخاب می‌شود،

ب) معاون حقوقی بانک مرکزی،

ج) معاون نظارت بانک مرکزی،

د) نماینده قانون بانک‌ها و مؤسسات اعتباری با معرفی رئیس قانون.

تبصره «۱» - معاون حقوقی بانک مرکزی دبیر کل هیئت انتظامی است.

تبصره «۲» - غیر از جنبه کیفری تخلفات بانک‌ها (که در محاکم قضایی قابل رسیدگی است)، کلیه مصوبات هیئت انتظامی بانک مرکزی، از قبیل لغو مجوز، لغو صلاحیت حرفه‌ای مدیران بانک‌ها و توقف ارائه خدمات پرداخت، قطعی و لازم‌الاجرا بوده و در سایر مراجع و محاکم قضایی از جمله دیوان عدالت اداری قابل رسیدگی، پیگیری و طرح دعوی نیست.

تبصره «۳» - معاون حقوقی به‌عنوان دبیر هیئت انتظامی در مقابل مجمع عمومی بانک مرکزی پاسخ‌گوی عملکرد هیئت انتظامی است.

نتایج آماری در ضمیمه ۸ ذکر شده است. مشاهده می‌شود که به استثنای تبصره «۳» سایر موارد در سطح ۹۵ درصد مورد تأیید قرار گرفت. در مورد تبصره «۳» نیز آنچه که در پرسش‌نامه‌ها پیشنهاد شده است پاسخ‌گویی در برابر شورای پول و اعتبار بوده که مورد تأکید قرار گرفت.

۳-۹. ارتباط دولت، پارلمان و بانک مرکزی

پیشنهادهای ذیل الحاقی یا تکمیل قانون پولی و بانکی بوده و براساس تجربه بانک‌های مرکزی نروژ، ژاپن و فدرال رزرو ارائه شده است (افزایش استقلال اقتصادی):

الف) شرکت رئیس کل بانک مرکزی در جلسات هیئت دولت غیر از مواردی که رسماً دعوت می شود ممنوع است. رئیس کل بانک مرکزی می تواند هر ۳ ماه یک بار صرفاً با وزیر امور اقتصادی و دارایی جهت هماهنگی سیاست های پولی و مالی در بانک مرکزی نشست داشته باشند.

ب) هرگونه نشست و ملاقات سایر مقامات بانک مرکزی با اعضای هیئت دولت ممنوع است. ج) گزارش های هیئت نظار علاوه بر هیئت مدیره بانک مرکزی، باید از طریق وزیر امور اقتصادی و دارایی به رئیس جمهور و رئیس مجلس شورای اسلامی نیز ارسال شود.

د) هماهنگی فعالیت ها و اقدامات بانک مرکزی با راهبردهای سیاست اقتصادی دولت و تعهدات بین المللی باید با رئیس کل بانک مرکزی و وزیر امور اقتصادی و دارایی صورت گیرد. نتایج آماری این بند نیز در ضمیمه ۹ ذکر شده است. مطابق نتایج به دست آمده، بندهای «الف» و «ب» پیشنهاد شده مورد تأیید قرار نگرفت. از دلایل این امر عضو بودن رئیس کل در شورای اقتصاد بوده است که با توجه به این موضوع نمی توان شرکت رئیس کل در جلسات هیئت دولت را منع کرد. همچنین تبادل نظر بین اعضای هیئت دولت با رئیس کل را لازم دانسته اند. بنابر این موارد دیگر در سطح ۹۵ درصد مورد تأیید قرار گرفت.

۴. جمع بندی، نتیجه گیری و پیشنهادها

اکثر پیشنهادهای ذکر شده در پرسش نامه مورد تأیید قرار گرفت ولی برخی سؤال های اشاره شده در قسمت قبل مطابق نتایج آماری مورد تأیید قرار نگرفتند که عبارت اند از بند «ب» بخش ۴-۶ پیرامون ارکان بانک مرکزی، ترکیب اعضای هیئت نظار در بخش ۴-۶، تبصره «۳» در بخش ۴-۸ و بندهای «الف» و «ب» در بخش ۴-۹.

به این ترتیب لزوم اصلاح ارکان بانک مرکزی حسب پیشنهادهایی که براساس تجارب بانک های مرکزی موفق ارائه شده بود مورد تأیید قرار گرفت و بهتر است در اصلاح قانون پولی و بانکی کشور مورد توجه قرار گیرد.

با توجه به اینکه همه موارد پیشنهادی از تجربه کشورهای استخراج شد که بانک های مرکزی آنها در رتبه بالایی در مقایسه بین المللی قرار داشتند، می تواند بر عملکرد بهتر بانک مرکزی در سطح داخلی اثر گذار باشد.

همچنین این پیشنهادها می‌تواند موجب ارتباط بهتر بین بانک مرکزی و دولت و پارلمان شود و هم زمینه استقلال بیشتر سیاسی و اقتصادی این نهاد را فراهم کند.

با وجود اینکه برخی پیشنهادها مرتباً مورد تأیید قرار نگرفت اما عدم لحاظ آنها با توجه به اینکه درصد کمی از موارد اصلاحی پیشنهادی را تشکیل می‌دهند مانع دستیابی به اهداف ذکر شده نخواهند بود.

- بررسی ارکان بانک مرکزی از جنبه کارآمدی و اقتدار این بانک، در مجموع بیانگر واقعیت‌های ذیل است:

۱. ارکان مختلف بانک مرکزی عمدتاً تحت حاکمیت دولت و بدنه دولت هستند. این امر امکان مدیریت و تنظیم سیاست‌های مستقل را از بانک مرکزی می‌گیرد.
۲. ارکان مختلف بانک مرکزی از یکدیگر استقلال کافی نداشته و جایگاه مجری و ناظر در آن مشخص نیست؛ برای نمونه وزیر امور اقتصادی و دارایی هم عضو شورای پول و اعتبار به‌عنوان سیاستگذار است، هم عضو مجمع عمومی به‌عنوان ناظر است و هم تعیین‌کننده اعضای هیئت نظار به‌عنوان ناظر بر عملکرد بانک مرکزی است. این امر موجب فرار از پاسخ‌گویی مسئولان ذی‌ربط و خصوصاً رئیس کل بانک مرکزی شده است.
۳. وظایف و مسئولیت ارکان مختلف شفاف نیست.
۴. تصریح دقیق اهداف برای بانک مرکزی، نحوه و شرایط عزل و نصب رئیس کل بانک مرکزی، شفافیت عملکرد بانک مرکزی و پاسخ‌گو بودن سیاستگذار پولی از مهم‌ترین مؤلفه‌های بانک‌های مرکزی پیشرفته است که استقلال نسبی سیاسی و اقتصادی آنها را تضمین می‌کند.
۵. لازم است با توجه به تجربیاتی که در دنیا برای نحوه حفظ استقلال سیاسی و اقتصادی بانک مرکزی در نظر گرفته شده است، از طریق خبرگان نظام بانکی این تحولات بومی‌سازی شده و با اصلاح قوانین مربوطه آسیب‌های وارده به استقلال این نهاد به حداقل کاهش یابد.
۶. بخش عمده‌ای از تجربیات قوانین پولی و بانکی کشورها، برای ایران نیز قابل اعمال است و همان‌هایی هستند که در آزمون آماری پرسش‌نامه‌های توزیع شده بین خبرگان مورد تأیید قرار گرفتند.

ضمائم

ضمیمه ۱. نتایج آزمون پرسشنامه‌های جمع‌آوری شده درباره پیشنهاد طول دوره خدمت برای رئیس‌کل و اعضای هیئت‌های سیاستگذاری پولی و نظارت و امکان تجدید آن

One-Sample T: Q5_3_1, Q5_3_2

Test of $\mu = 3$ vs $\mu > 3$

Variable	N	Mean	StDev	SE Mean
Q5_3_1	36	3.333	1.265	0.211
Q5_3_2	36	4.00000	0.00000	0.00000

Variable	95.0% Lower Bound	T	P
Q5_3_1	2.977	1.58	0.061
Q5_3_2	4.00000	*	*

* NOTE * All values in column are identical.

ضمیمه ۲. نتایج آزمون پرسشنامه‌های جمع‌آوری شده درباره پیشنهاد نحوه انتصاب و عزل رئیس‌کل بانک مرکزی و سایر اعضا

One-Sample T: Q5_4_1, Q5_4_2, Q5_4_3, Q5_4_4, Q5_4_5, Q5_4_6, Q5_4_7, Q5_4_8

Test of $\mu = 3$ vs $\mu > 3$

Variable	N	Mean	StDev	SE Mean
Q5_4_1	36	3.000	1.171	0.195
Q5_4_2	36	3.333	1.069	0.178
Q5_4_3	36	4.111	0.887	0.148
Q5_4_4	36	3.333	0.956	0.159
Q5_4_5	36	3.444	0.843	0.141
Q5_4_6	36	2.111	0.747	0.125
Q5_4_7	36	3.667	1.069	0.178
Q5_4_8	36	4.6667	0.4781	0.0797

Variable	95.0% Lower Bound	T	P
Q5_4_1	2.670	0.00	0.500
Q5_4_2	3.032	1.87	0.035
Q5_4_3	3.861	7.51	0.000
Q5_4_4	3.064	2.09	0.022
Q5_4_5	3.207	3.16	0.002

Q5_4_6	1.901	-7.14	1.000
Q5_4_7	3.366	3.74	0.000
Q5_4_8	4.5320	20.92	0.000

ضمیمه ۳. نتایج آزمون پرسشنامه‌های جمع‌آوری شده درباره پیشنهاد شرایط عضویت در ارکان بانک مرکزی

One-Sample T: Q5_6_1, Q5_6_2, Q5_6_3

Test of mu = 3 vs mu > 3

Variable	N	Mean	StDev	SE Mean
Q5_6_1	36	4.556	0.969	0.162
Q5_6_2	36	2.889	1.304	0.217
Q5_6_3	36	4.1111	0.3187	0.0531

Variable	95.0% Lower Bound	T	P
Q5_6_1	4.283	9.63	0.000
Q5_6_2	2.522	-0.51	0.694
Q5_6_3	4.0214	20.92	0.000

ضمیمه ۴. نتایج آزمون پرسشنامه‌های جمع‌آوری شده درباره پیشنهاد مجمع عمومی بانک مرکزی

One-Sample T: Q5_7_1, Q5_7_2

Test of mu = 3 vs mu > 3

Variable	N	Mean	StDev	SE Mean
Q5_7_1	36	2.222	1.045	0.174
Q5_7_2	36	3.889	0.747	0.125

Variable	95.0% Lower Bound	T	P
Q5_7_1	1.928	-4.47	1.000
Q5_7_2	3.678	7.14	0.000

ضمیمه ۵. نتایج آزمون پرسشنامه‌های جمع‌آوری شده درباره پیشنهاد کمیته نظارت بر بانک‌های بانک مرکزی

One-Sample T: Q5_8_1, Q5_8_2, Q5_8_3, Q5_8_4

Test of $\mu = 3$ vs $\mu > 3$

Variable	N	Mean	StDev	SE Mean
Q5_8_1	36	3.778	0.637	0.106
Q5_8_2	36	3.778	1.045	0.174
Q5_8_3	36	3.556	1.275	0.212
Q5_8_4	36	3.667	1.069	0.178

Variable	95.0% Lower Bound	T	P
Q5_8_1	3.598	7.32	0.000
Q5_8_2	3.484	4.47	0.000
Q5_8_3	3.197	2.61	0.007
Q5_8_4	3.366	3.74	0.000

ضمیمه ۶. نتایج آزمون پرسشنامه‌های جمع‌آوری شده درباره پیشنهاد هیئت
نظار

One-Sample T: Q5_9_1, Q5_9_2, Q5_9_3

Test of $\mu = 3$ vs $\mu > 3$

Variable	N	Mean	StDev	SE Mean
Q5_9_1	36	3.222	1.149	0.192
Q5_9_2	36	3.8889	0.5746	0.0958
Q5_9_3	36	3.778	0.797	0.133

Variable	95.0% Lower Bound	T	P
Q5_9_1	2.899	1.16	0.127
Q5_9_2	3.7271	9.28	0.000
Q5_9_3	3.553	5.86	0.000

ضمیمه ۷. نتایج آزمون پرسشنامه‌های جمع‌آوری شده درباره پیشنهاد
شورای پول و اعتبار

One-Sample T: Q5_10_1, Q5_10_2, Q5_10_3, Q5_10_4

Test of $\mu = 3$ vs $\mu > 3$

Variable	N	Mean	StDev	SE Mean
Q5_10_1	36	3.000	1.171	0.195
Q5_10_2	36	4.1111	0.5746	0.0958
Q5_10_3	36	4.1111	0.3187	0.0531
Q5_10_4	36	3.111	1.304	0.217

Variable	95.0% Lower Bound	T	P
Q5_10_1	2.670	0.00	0.500
Q5_10_2	3.9493	11.60	0.000
Q5_10_3	4.0214	20.92	0.000
Q5_10_4	2.744	0.51	0.306

ضمیمه ۸. نتایج آزمون پرسشنامه‌های جمع‌آوری شده درباره پیشنهاد هیئت
انتظامی بانک مرکزی

One-Sample T: Q5_11_1, Q5_11_2, Q5_11_3, Q5_11_4

Test of $\mu = 3$ vs $\mu > 3$

Variable	N	Mean	StDev	SE Mean
Q5_11_1	36	3.444	1.182	0.197
Q5_11_2	36	3.7778	0.4216	0.0703
Q5_11_3	36	3.111	0.887	0.148
Q5_11_4	36	3.778	0.637	0.106

Variable	95.0% Lower Bound	T	P
Q5_11_1	3.112	2.26	0.015
Q5_11_2	3.6590	11.07	0.000
Q5_11_3	2.861	0.75	0.229
Q5_11_4	3.598	7.32	0.000

ضمیمه ۹. نتایج آزمون پرسشنامه‌های جمع‌آوری شده درباره پیشنهاد
ارتباط دولت، پارلمان و بانک مرکزی

One-Sample T: Q5_14_1, Q5_14_2, Q5_14_3, Q5_14_4

Test of $\mu = 3$ vs $\mu > 3$

Variable	N	Mean	StDev	SE Mean
Q5_14_1	36	2.333	0.828	0.138
Q5_14_2	36	2.556	1.081	0.180
Q5_14_3	36	3.667	0.676	0.113
Q5_14_4	36	3.556	0.843	0.141

Variable	95.0% Lower Bound	T	P
Q5_14_1	2.100	-4.83	1.000
Q5_14_2	2.251	-2.47	0.991
Q5_14_3	3.476	5.92	0.000
Q5_14_4	3.318	3.95	0.000

منابع و مأخذ

۱. ابراهیمی، ایلناز و مریم همتی (۱۳۹۴). «نقش و کارکرد شورای سیاست پولی در سایه»، فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، دوره ۳، ش ۱۱.
۲. حیدری، حسن و نرگس حیدری (۱۳۹۴). «آسیب‌شناسی نظام بانکی»، معاونت اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۴۹۸.
۳. حیدری، هادی (۱۳۹۰). «آسیب‌شناسی طرح پیشنهادی مجلس برای تحول در نظام بانکی کشور»، تازه‌های اقتصاد، سال نهم، ش ۱۳۲.
۴. صفردخت، محسن (مترجم) (۱۳۹۲). «استقلال قانون بانک مرکزی در تایوان»، فصلنامه روند، سال بیستم، ش ۹۳ و ۹۴.
5. Aldridge, Tim and Amy Wood (2014). "Monetary Policy Decision Making and Accountability Structures: Some Cross-country Comparison, Reserve Bank of NewZeland: Bulletin", Vol. 77, No. 1.
6. Arora, Sunil and et al. (2012). *A Comparative Study of Global Central Bank Independence and Transparency: Lessons Learned from the Crisis*, Federal Reserve Bank of New York, Clumbia University.
7. Bank for International Settlements (BIS). <http://www.bis.org>.
8. Bodea, Cristina and Stefan Huemer (2010). "The Interaction of Central Banks with Governments in the G7", European Central Bank, Occasional Paper Series, No. 120.
9. Cukierman, Alex, B. Webb Steven and Neyapti Bilin (1992). "Measuring the Independence of Central Banks and its Effect on Policy Outcomes", *The World Bank Economic Review*, Vol. 6, No. 3.
10. Eijffinger, Sylvester (2009). "Adjustments to Accountability and Transparency of European Central Bank", European Parliament.
11. Heimonen, Kari and Aleksandra Maslowska-Jokinen (2014). "Central Bank Independence and Sovereign Debt Crisis. Any Link?", Aboa Center for Economics", Discussion Paper, No. 93, Department of Economics University of Turkyu Fi- 2014, Finland.
12. Hueng, C. James (2010). "Statutory Central Bank Independence in Taiwan", *Asian Social Science, Published by Canadian Center of Science and Education*, Vol. 6, No. 11.
13. Jalandhar, Anita (2005). "Governance Structures and Dicision-making Roles in Inflation Targeting Centra Banks", IMF Working Paper, No. 183.
14. Moser-Boehm, Paul (2006). "The Relationship Between the Central Bank and the Government", Central Banks Represented on the Central Bank Governance Network (BIS).
15. Ojo, Mariane and Felix Ayadi (2013). *Central Bank Independence: Monetary Policies in Selected Jurisdiction (III)*, Covenant University.
16. Pessoa, Mario and Williams Mike (2012). "Government Cash Management:

Relationship between the Treasury and the Central Bank", IMF, Fiscal Affairs Department.

17. Rau, B. Rama (2005). "Central Bank's Relations with Government", IMF, BD.sp 7.

18. Taylor, John B. (2013). "The Effectiveness of Central Bank Independence Versus Policy Rules, Prepared for the Session", Central Bank Independence: Reality or Myth?, American Economic Association Annual Meeting, Sen Diego, California.

19. United Nations Development Programme (2006). "Central Bank Independence and Accountability: A Literature Review, Office of Development Studies", New York, November.