

## بررسی نهادی و کمی‌سازی تعامل میان دولت و بانک مرکزی در ایران

دکتر عباس شاکری\*، دکتر شعله باقری پرمهر\*\*

### چکیده

در این پژوهش، در پی بررسی نهادی تعامل دولت و بانک مرکزی در ایران هستیم. به این منظور نحوه تعامل این دو نهاد از نظر شاخص‌هایی نظیر اهداف بانک مرکزی، نحوه شکل‌گیری سیاست‌های پولی و ارزی، درجه استقلال سیاسی، درجه استقلال اقتصادی و فرآیند پاسخگویی بانک مرکزی در قوانین و مقررات موجود را بررسی کرده‌ایم. شاخص‌های یادشده، عناصر اصلی روش لایبک در کمی‌سازی و مقایسه میزان استقلال بانک‌های مرکزی را تشکیل می‌دهد. بر اساس این روش، مثبت شدن شاخص‌هایی به معنای استقلال نسبی بانک مرکزی و منفی شدن آن به معنای نبود استقلال نسبی آن است. هر چقدر مقدار مطلق شاخص به دست آمده، بزرگتر باشد، استقلال یا نبود استقلال بانک بیشتر است. بر اساس محاسبات انجام شده میزان استقلال بانک مرکزی ایران از دولت ۰/۲۵ به دست آمده که نبود استقلال نسبی بانک از دولت را نشان می‌دهد. این شاخص برای کشورهای آرژانتین، شیلی، برزیل و پرو به ترتیب ۰، ۲/۵، ۳ و ۴/۵ به دست آمده است. بدین روی، اصلاح برخی از بندها و مواد قانون فعلی پولی و بانکی کشور و اضافه شدن برخی مواد به آن برای افزایش استقلال بانک مرکزی ضروری است که در قسمت پایانی مقاله جزئیات آن را ارائه کرده‌ایم.

واژگان کلیدی: بانک مرکزی، استقلال، بررسی نهادی، شاخص لایبک.

طبقه‌بندی JEL: E58، E52، E62

\*shakeri.abbas@gmail.com

\*\*sholeh\_bp@yahoo.com

\*استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی

\*\*دکترای اقتصاد

## ۱. مقدمه

یکی از مسائل اساسی که بیشتر کشورهای در حال توسعه در سطوح سیاستی با آن مواجه می‌شوند، نحوه نامناسب تعامل سیاست‌های مالی و پولی است که به کسری بودجه، انباشت بدهی‌های دولتی و تورم بالا منجر می‌شود. به اعتقاد بسیاری از کارشناسان اقتصادی اصلی‌ترین دلیل تورم در کشورهای در حال توسعه را می‌توان به پولی‌کردن کسر بودجه دولت از طریق استقراض از بانک مرکزی منسوب کرد. در این کشورها، در بیشتر موارد بانک مرکزی و دولت در یک چارچوب عملکرد هماهنگ قرار دارند که در آن بخشی از کسر بودجه دولت با وام‌گیری از بانک مرکزی و با انتشار اسکناس تأمین مالی می‌شود. در واقع، می‌توان گفت در حالی که یکی از اهداف بلندمدت بانک‌های مرکزی، حفظ و ارتقای ثبات مالی سیستم‌های مالی از طریق کنترل تورم است، در رویارویی با مسأله تأمین مالی کسری بودجه دولت و روی‌آوری به خلق پول، این هدف نادیده گرفته می‌شود.

در این مقاله تلاش می‌کنیم تا به بررسی چارچوب نهادی تعامل میان دولت و بانک مرکزی بپردازیم. اگر چه نمی‌توان ادعا نمود که نهادها به تنهایی می‌توانند یک سیستم را به نتیجه دلخواه برسانند، اما آنچه مسلم است نحوه مناسب تخصیص قدرت تصمیم‌گیری در تعامل بانک مرکزی با قوه مجریه و قوه مقننه می‌تواند نتایج سیاستی مطلوب‌تری را به بار آورد. برای این کار، ابتدا به مروری بر ادبیات موجود در زمینه استخراج شاخصی برای ارزیابی نهادی بانک مرکزی می‌پردازیم؛ سپس، به معرفی شاخص لایبیک به منظور بررسی چارچوب نهادی بانک مرکزی از منظر استقلال و پاسخگویی پرداخته و در قسمت بعدی این پژوهش به استخراج میزان این شاخص برای بانک مرکزی ایران می‌پردازیم؛ سپس، عدد محاسبه شده برای بانک مرکزی ایران را با برخی از کشورهای در حال توسعه مقایسه کرده و در قسمت پیوست، ساختار بانک مرکزی اتحادیه اروپا را به عنوان یک نمونه عملی موفق مرور می‌نماییم. در پایان، ضمن بررسی وضعیت موجود و تبعات آن برای اقتصاد ایران به ارائه برخی پیشنهادها سیاستی برای ارتقای این شاخص در بانک مرکزی ایران می‌پردازیم.

## ۲. مروری بر ادبیات

حوزه مطالعاتی استقلال بانک مرکزی برای مقایسه ساختار نهادی بانک‌های مرکزی کشورهای مختلف به منظور بررسی تأثیر عملکرد آنان بر اقتصاد هر کشور از دهه ۱۹۸۰ مورد توجه برخی اقتصاددانان قرار گرفت. توجه اقتصاددانان به این موضوع به علت دستاوردهای تجربی بود که نشان می‌داد احتمال اریب تورمی در کشورهایی که سیاست‌های پولی توسط دولت اجرا می‌شود، بالاتر است. از سوی دیگر، بسیاری به این باور رسیده بودند که یک بانک مرکزی با ساختار مستقل، کاهش پولی شدن کسری بودجه و از این طریق فشار بر کاهش کسری بودجه دولت را به همراه خواهد داشت.

همان‌طور که می‌دانیم، بانک مرکزی تنها در صورتی با ساختاری مستقل شکل می‌گیرد که نهادهای قانونی مرتبط با آن وجود داشته باشد و مسلماً بدون ائتلاف سیاسی این امر محقق نخواهد شد. بنابراین، اقتصاددانان به دنبال شاخص‌هایی برای استقلال قانونی بانک مرکزی بوده‌اند. شاخص‌های اولیه‌ای که برای بررسی استقلال بانک مرکزی مورد استفاده قرار گرفتند، بر دو ویژگی قانونی متمرکز بود که عبارتند از: فرآیند انتصاب هیأت عامل بانک مرکزی و استقلال بانک مرکزی در اتخاذ سیاست‌های پولی. بید و پارکین<sup>۱</sup> (۱۹۸۲) برای این منظور هشت دسته‌بندی برای کشورهای مختلف براساس پاسخ به سه پرسش زیر تشکیل دادند:

- چه کسی قدرت نهایی برای اتخاذ سیاست پولی را دارد؟

- آیا بیشتر اعضای هیأت عامل بانک مرکزی به صورت مستقل از دولت تعیین می‌شوند؟

- آیا یک مقام رسمی دولتی در هیأت عامل بانک مرکزی وجود دارد؟

البته، به این شاخص ایرادات فراوانی وارد شد، مانند آنکه در این شاخص هیچ اشاره‌ای به اهداف بانک مرکزی نشده است. برخی دیگر نیز سعی در تکمیل این شاخص داشته‌اند. برای مثال، السینا<sup>۲</sup> ابعاد مالی به این شاخص اضافه کرد، مانند آنکه آیا بانک مرکزی مجبور به خرید اوراق بهادار دولت است؟ با این مطالعه ملاحظات مرتبط با حاکمیت مالی<sup>۳</sup> نیز مورد توجه قرار گرفت. با این حال،

1. Bade & Parkin

2. Alesina. (1993).

3. Fiscal Dominance

هیچ یک از این شاخص‌ها توان کمی نمودن استقلال بانک مرکزی را نداشت و تنها می‌توانست بانک مرکزی هر کشور را در یک گروه با ویژگی‌های خاص قرار دهد.<sup>۱</sup>

از سوی دیگر، در دهه ۱۹۹۰ تاکنون شاخص‌های دیگری معرفی شدند که با امتیازدهی به ویژگی‌های نهادی بانک‌های مرکزی یک شاخص کمی برای آنان استخراج می‌نمایند که از طریق این شاخص می‌توان به مقایسه عملکرد بانک‌های مرکزی مختلف پرداخت. برای مثال شاخص گریل، مسیاندارو و تابلینی<sup>۲</sup> (۱۹۹۱) یکی از این گونه شاخص‌هاست که برای درک ویژگی‌های نهادی بانک مرکزی از پرسش‌هایی با پاسخ بلی و خیر استفاده شده است؛ مانند آنکه آیا رئیس کل بانک مرکزی توسط یک مقام اجرایی تعیین می‌شود؟ آنان در ساخت این شاخص از ۱۶ معیار استفاده کرده‌اند که به دو بخش کلی استقلال سیاسی و استقلال اقتصادی تقسیم شده است.

شاخص‌های بعدی با قرار دادن امتیازهای مختلف برای ویژگی‌های نهادی بانک‌های مرکزی کامل‌تر شده و حالت‌های نهادی بیشتری را در نظر گرفتند. برای مثال شاخص کوکرم، وب و نیاپتی<sup>۳</sup> (۱۹۹۲) پرسش‌های خود را به چهار دسته کلی تقسیم‌بندی کرده‌اند:

- انتصاب، دوره و نحوه عزل رئیس کل بانک مرکزی،

- نحوه شکل‌گیری و استقلال سیاست‌های پولی،

- اهداف بانک مرکزی،

- محدودیت اعتباری بانک مرکزی برای دولت.

آنان برای پرسش‌های مختلف ۲ تا ۷ امتیاز متفاوت را در نظر گرفته‌اند.

لایبک<sup>۴</sup> (۱۹۹۹) به بررسی استقلال بانک مرکزی پرداخت و برای این امر ۲۱ معیار مختلف را

در نظر گرفت که شامل بسیاری از موارد در نظر گرفته شده در مطالعات انجام شده پیشین بوده است. در این شاخص، تعامل درست دولت و بانک مرکزی در شکل‌دهی سیاست‌های پولی و سیاست‌های

1. Banaian.(2008).

2. Grilli, Masciandaro & Tabellini

3. Cukierman, Webb & Neyapti

4. Lybek

ارزی و اهمیت پاسخگو بودن بانک مرکزی در کنار مواردی مانند شرایط مالی بانک‌های مرکزی و وجود حسابرس مستقل در نظر گرفته شده است. از سوی دیگر، برخلاف شاخص‌های پیشین، لایبک برای برخی ناهنجاری‌های نهادی امتیاز منفی در نظر گرفت. در این پژوهش نیز از این شاخص برای بررسی ساختار بانک مرکزی ایران استفاده کرده‌ایم.

هدف بیشتر این پژوهش‌ها آن بود که علاوه بر مقایسه میان عملکرد بانک‌های مرکزی مختلف تأثیر استقلال بانک‌های مرکزی بر تورم کشورشان را بررسی نمایند. بیشتر کارهای انجام‌شده (به‌ویژه برای کشورهای توسعه‌یافته) مؤید وجود رابطه منفی معنادار میان استقلال بانک مرکزی و تورم بوده است؛ اما وجود شاخص‌های قانونی برای بررسی استقلال عملی بانک‌های مرکزی ناکامل بوده و توان تعیین حدود مرزهای قدرت میان بانک مرکزی و دولت را نمی‌توانند در عمل مشخص کنند. حتی در صورتی که قانون در این مورد کاملاً صریح باشد، ممکن است که در عمل انحراف از قانون مشاهده شود. برای مثال در برخی پژوهش‌ها مانند کار کمپیلو و میرن<sup>۱</sup> (۱۹۹۷) نشان داده شد که استقلال قانونی بانک مرکزی در کشورهای در حال توسعه هیچ تأثیری بر تورم ندارد و این شاخص باز بودن اقتصاد، ثبات سیاسی و شاخص‌هایی برای عملکرد دولت است که بر تورم اثر دارد. کار این دو از این لحاظ که از شاخص قانونی برای استقلال بانک مرکزی در کشورهای در حال توسعه استفاده کرده‌اند که در عمل محقق نمی‌شود، مورد انتقاد است.<sup>۲</sup>

کوکرمن (۱۹۹۲) این بحث را مطرح نمود که شاخص استقلال نهادی بانک مرکزی برای کشورهای توسعه‌یافته بیش از کشورهای در حال توسعه کاربرد دارد. وی شاخصی را برای بانک‌های مرکزی که عملکرد آنان بر اساس قانون موجود صورت نمی‌گیرد، مطرح نمود که در آن قانون ملاک تعیین عملکرد نیست؛ بلکه از میانگین واقعی مدت تصدی‌گری رئیس کل بانک مرکزی به عنوان شاخص استقلال استفاده می‌شود. این شاخص که نرخ تغییر رؤسای بانک مرکزی (TOR)<sup>۳</sup> نام گرفته است، در برخی از پژوهش‌ها به عنوان شاخص استقلال بانک مرکزی استفاده می‌شود. در واقع، فرض

1. Campillo & Miron

2. Sturm & Haan.(2001).

3. Turnover Rate of Central Bank Governors

بر آن است که هر چه مدت تصدی‌گری رئیس کل بانک مرکزی بیشتر باشد، میزان استقلال بانک مرکزی بالاتر است. ایراد اساسی این شاخص ساده آن است که رئیس کل بانک مرکزی می‌تواند به‌راحتی مدت زمان طولانی را بر پست خود باقی بماند، اگر که کاملاً مطیع مقامات سیاسی باشد که بر قدرت تکیه کرده‌اند. استورم و هان<sup>۱</sup> (۲۰۰۱) نشان دادند که در صورت در نظر گرفتن کشورهای با تورم بالا، رابطه میان شاخص TOR و تورم منفی است.

### ۳. شاخص نهادی بانک مرکزی: استقلال و پاسخگویی

همان‌طور که پیشتر بیان شد، برای بررسی استقلال و پاسخگویی بانک مرکزی از منظر نهادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را بر اساس کار لاییک (۱۹۹۸) مورد بررسی قرار می‌دهیم. این شاخص شامل ۵ معیار کلی است:

- اهداف بانک مرکزی،
  - چگونگی شکل‌گیری سیاست‌های پولی و ارزی توسط بانک مرکزی،
  - درجه استقلال سیاسی بانک مرکزی،
  - درجه استقلال اقتصادی بانک مرکزی،
  - فرآیند پاسخگویی که بانک مرکزی در قبال آن مسئولیت دارد.
- در این قسمت هر یک از این موارد را به‌طور خلاصه توضیح می‌دهیم.

#### ۳-۱. اهداف بانک مرکزی

توضیح شفاف در مورد اهداف بانک مرکزی به ارتقای اعتبار و اثرگذاری سیاست‌های پولی و تسهیل پاسخگویی بانک مرکزی منجر خواهد شد. ثبات قیمت‌ها - به عنوان یکی از عوامل بسیار مؤثر در رشد اقتصادی - باید یکی از اهداف اولیه بانک مرکزی به‌شمار می‌آید. اهداف دیگر مانند حفظ ثبات ارزش پول و یا ثبات پولی می‌تواند باعث اختلالی میان ارزش داخلی و خارجی پول ملی شود. افزون بر آن، ممکن است

بانک مرکزی از سیاست‌های مالی دولت حمایت کرده و اهداف مد نظر دولت را تعقیب نماید که به نادیده گرفتن اهداف پولی و اختلال در بازار آن منجر شود.

از سوی دیگر، یکی از وظایف اساسی بانک‌های مرکزی، حفظ و ارتقای ثبات مالی در سیستم‌های مالی است. از نظر مفهوم‌شناسی، ثبات مالی به وضعی گفته می‌شود که در آن بحران‌های مالی سیستماتیک، ثبات اقتصاد کلان را تهدید ننمایند. در سال‌های اخیر به واسطه گسترش فزاینده ابزارها و نوآوری‌های مالی و نیز هزینه‌های بالای بحران‌های مالی تجربه شده، اهمیت سیاست‌های برقرارکننده ثبات در بازارهای مالی توسط بانک‌های مرکزی افزایش یافته است. بانک‌های مرکزی در هر کشور مسئولیت‌ها و ابزارهای سیاستی متفاوتی دارند و توانایی آنان در پیشبرد و حفظ ثبات سیستم مالی کارآمد به اقتدار آنان و نحوه استفاده آنان از ابزار سیاستی بستگی دارد.

در دوران بحران مالی، مدیریت بحران که یکی از وظایف اصلی بانک مرکزی است، عمدتاً دو هدف اساسی را دنبال می‌کند؛ این دو هدف، کاهش عمق و دوره زمانی بحران‌های پدیدآمده و کاهش احتمال وقوع بحران‌های بعدی است. به نظر می‌رسد، تأمین همزمان این دو هدف امکان پذیر نباشد؛ زیرا در اغلب اوقات اتخاذ سیاست‌هایی که به کاهش آثار منفی بحران جاری منجر می‌شود، می‌تواند محرک‌هایی ایجاد نماید که با برقراری ثبات مالی در بلندمدت در تضاد بوده و یا زمینه وقوع بحران‌های بعدی را فراهم آورد.<sup>۱</sup> از این رو دلایل کافی برای تفکیک مسئولیت نظارت بر بخش مالی و واگذاری آن به مؤسسه تخصصی خودمختار که کاملاً مستقل از بانک مرکزی است، توجیه‌پذیر است.

### ۳-۲. شکل‌گیری سیاست‌های پولی و ارزی

هر بانک مرکزی کارآمد باید قدرت کافی برای تعیین و اجرای سیاست‌های پولی در چارچوب اهداف خود و استقلال محوله را به آن داشته باشد. بانک مرکزی باید قادر به کنترل ترازنامه خود باشد تا بتواند از این طریق بر شرایط نقدینگی بانک‌ها و در نهایت ثبات قیمتی مؤثر باشد. منع بانک مرکزی از تأمین مالی مستقیم بودجه دولت می‌تواند به تفکیک سیاست‌های مالی و پولی منجر شود و از این طریق قدرت بانک مرکزی را افزایش دهد. اعتباردهی مستقیم به دولت باید منع شود، اما باید توجه داشت در کشورهایی بدون

۱. داوری و دیگران. (۱۳۸۸).

بازارهای توسعه‌یافته برای اوراق قرضه دولتی یا کشورهایی که در آن هماهنگی مناسبی از نظر زمانی میان درآمدها و هزینه‌های دولت وجود ندارد، همکاری با دولت با ماهیتی کوتاه‌مدت مانعی ندارد. استقراض غیرمستقیم به دولت از طریق خرید اوراق قرضه دولتی در عملیات بازار باز و یا پذیرش آن به عنوان وثیقه برای دادن وام به بانک‌های دولتی بلامانع است.<sup>۱</sup>

سیاست‌های پولی و نرخ ارز به ویژه در کشورهایی با ارز تبدیل‌پذیر و حرکت آزاد سرمایه با یکدیگر ارتباط تنگاتنگی دارند. بنابراین، هر بانک مرکزی مستقل می‌بایست برای دستیابی به اهداف تورمی خود مسئول تعیین سیاست‌های ارزی نیز باشد.<sup>۲</sup>

### ۳-۳. استقلال سیاسی

قانون بانک مرکزی باید به گونه‌ای تدوین شود که ریسک دخالت و فشار دولت را در اجرای سیاست‌های بانک به حداقل برساند. به طور کلی نحوه انتصاب، مدت خدمت و برکناری رئیس کل بانک مرکزی و هیأت عامل باید به گونه‌ای باشد تا این شرایط را فراهم آورد. در این قسمت به طور خلاصه به توضیح این موارد می‌پردازیم.

- روند انتصاب در بانک مرکزی باید روندی کثرت‌گرا باشد، یعنی با مشارکت گروه‌های دیگر یا سازمان‌ها و مؤسسات اقتصادی در کنار دولت انجام شود؛ متخصصان پولی و بانکی از نواحی مختلف، نمایندگان بخش‌های مختلف اقتصادی مربوطه و سهامداران بانک‌ها.
- رؤسای بانک‌های مرکزی باید یک دوره بلندمدت و کافی را برای حفاظت از استقلال و پرهیز از سیاست‌زدگی، در اختیار داشته باشند. دوره تصدی مسئولیت بیش از عمر دولت و مجلس می‌تواند اهداف یادشده را تحقق بخشد. در بسیاری از کشورهای دنیا رئیس کل بانک مرکزی برای چند دوره نیز می‌تواند انتخاب شود و هیچ منع قانونی نیز برای آن وجود ندارد.
- برکناری: قوانین بانک مرکزی باید به گونه‌ای باشد که چنانچه مقامات سیاسی از عملکرد و سیاست‌های بانک ناراضی باشند، نتوانند رئیس یا هیأت رئیسه را عزل نمایند. دلایل عزل

1. Lybek.(1998).

2. Cottarelli .(1994).



باید به صورت واضح تعریف شود و می‌تواند شامل مواردی مانند جرایم جنایی یا ناتوانایی در انجام وظایف و بی‌کفایتی رئیس کل بانک مرکزی باشد. برای مثال قانون بانک مرکزی اروپا بیان می‌کند که اگر یکی از اعضای هیأت عامل اجرایی شرایط لازم برای انجام وظایف خود را نداشته باشد، دادگاه بنا به تقاضای شورا یا هیأت اجرایی می‌تواند او را بر کنار کند. رئیس بانک مرکزی تنها در موارد بسیار حاد بر کنار می‌شود.<sup>۱</sup>

### ۳-۴. استقلال اقتصادی

استقلال اقتصادی بانک مرکزی به ظرفیت بانک مرکزی برای موارد زیر اشاره دارد:

- کنترل ترانزنامه،
- اثر سطح نقدینگی و نرخ بهره به منظور دستیابی به اهداف خود.
- پولی کردن اجباری کسری بودجه و یا تزریق نقدینگی از طریق عملیاتی با بخش خصوصی می‌تواند باعث عدم دستیابی به اهداف پولی شود. منع و یا حداقل محدود کردن اعتباردهی به دولت و مؤسسات غیرمالی می‌تواند استقلال سیاستی بانک مرکزی را تضمین نماید.<sup>۲</sup> از سوی دیگر، استقلال اقتصادی نباید بدان معنا تلقی شود که بانک مرکزی بتواند از ابزار خود برای کسب درآمد استفاده کرده و اهداف پولی خود را نادیده بگیرد. بنابراین، یکی از مواردی که در این زمینه می‌باید در قانون تصریح شود، منع بانک مرکزی از همکاری با مؤسسات شبه مالی و یا غیرمالی است.
- بُعد دیگری که در این زمینه می‌باید مورد توجه قرار گیرد، داشتن قدرت مالی برای نهاد بانک مرکزی است. هر نوع وابستگی بودجه این نهاد به دولت و یا ملزم شدن به تصویب بودجه آن توسط مجلس می‌تواند بانک مرکزی را به صورت غیرمستقیم تحت تأثیر آنان قرار دهد.

### ۳-۵. پاسخگویی

در متون اقتصادی اجماعی در مورد مفهوم پاسخگویی بانک مرکزی وجود ندارد. نویسندگان مختلف عقاید متفاوتی در مورد تعریف و عناصر پاسخگویی دموکراتیک دارند. سیاستگذاران باید پاسخگو باشند که تا چه

۱. باقری پرمهر. (۱۳۸۸).

2. Gutierrez.(2003).

اندازه شاخص‌های عملکرد اقتصادی به مجموعه مقادیر هدف نزدیک هستند. بنابراین، بانک مرکزی باید به‌طور مستقیم به مجلس یا دولت پاسخگو باشد، که به‌یقین، اولویت پاسخگویی در مقابل مجلس است.

مفهوم پاسخگویی بانک مرکزی دو جنبه اساسی دارد:

- تصمیمات در مورد اهداف نهایی سیاست پولی: تصمیمات در مورد اهداف نهایی سیاست پولی باید به وسیله مجلس اتخاذ شده و نبایستی به عهده بانک مرکزی گذاشته شود. هر چه یک بانک مرکزی کمتر به اهداف خاصی ملزم باشد، ارزیابی عملکرد بانک دشوارتر می‌شود.

- شفافیت در سیاست‌های پولی واقعی: برای ارزشیابی مناسب عملکرد بانک مرکزی، اهداف این بانک باید به صورت شفاف مشخص شده باشد. کمی‌کردن اهداف سیاستی (مانند حداکثر نرخ تورم) نیز می‌تواند به پاسخگو بودن کمک کند.

برای مثال، پاسخگویی بانک مرکزی اتحادیه اروپا از طریق الزام آن به ارائه گزارش‌هاست. این بانک برای حفظ مشروعیت خود باید به نهادهای دموکرات و مردم در عملکرد به تعهدات خود پاسخگو باشد. طبق اساسنامه این نهاد باید گزارش‌های فصلی از عملکرد خود را منتشر نموده و به صورت سالانه نیز گزارش عملکرد و سیاست‌های پولی سال پیشین و سال جاری خود را اعلام نماید. فدرال رزرو نیز به پاسخگویی در قبال تثبیت تولید و حفظ تورم پایین در ایالات متحده توصیه شده است. این سیستم توسط هیأت عامل فدرال رزرو که در قبال طراحی سیاست پولی پاسخگوست، اداره می‌شود. همچنین، هیأت عامل در قبال سیاست نرخ ارز آمریکا (همگام با خزانه‌داری آمریکا) نیز باید پاسخگو باشد.

#### ۴. بررسی شاخص استقلال بانک مرکزی در ایران

در این قسمت به بررسی وضعیت نهادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر اساس شاخص لایبیک می‌پردازیم. برای این منظور این شاخص که در ۵ بخش اصلی مطرح شده و هر بخش زیر مجموعه‌هایی داشته -در جدول‌های زیر آورده‌ایم- یک ستون با عنوان "وضعیت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران" به هر جدول اضافه کرده‌ایم. بر اساس بند اضافه شده به جدول، برای هر مورد امتیازی به ایران اختصاص داده که با رنگ خاکستری در سطرهای مرتبط با هر بند مشخص کرده‌ایم.

جدول ۱. اهداف بانک مرکزی

وضعیت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران <sup>۱</sup>	تمهیدات قانونی و امتیازات					اهداف بانک مرکزی	ردیف
	۰	۰/۲۵	۰/۷۵	۱	۱		
ماده ۱۰- بند ب- هدف بانک مرکزی ایران حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور است.	اهدافی غیر از ثبات پولی و واحد پولی مد نظر است.	هیچ مرجع قانونی وجود ندارد.	ثبات قیمت‌ها، ثبات پولی یا ثبات واحد پول به عنوان یکی از اهداف بانک مرکزی ذکر شده است.	ثبات پولی حق تقدم دارد.	ثبات قیمت‌ها یا ثبات داخلی و خارجی ارزش پول تنها هدف یا اصلی‌ترین هدف بانک مرکزی است.	سیاست‌های اقتصادی	۱-۱
ماده ۱۱- بند ب- بانک مرکزی به‌عنوان تنظیم‌کننده نظام پولی و اعتباری کشور، موظف به نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، طبق مقررات این قانون است.	هیچ مرجع قانونی وجود ندارد.	نظارت بر بانکداری به یک مؤسسه واگذار شده است، اگر چه استقلال عملیاتی آن برقرار نشده و یا به مؤسسه نظارت بر بانکداری اشاره شده است.	مرجع قانونی به وجود نمایندگی ناظر بر بانکداری اشاره کرده که اعضای آن توسط قانونگذار انتخاب یا انتصاب می‌شوند.	نظارت بر بانکداری به یک نمایندگی دولتی خودمختار واگذار شده است.	سیستم مالی	۲-۱	

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی

۱. در هر بندی که پس از ذکر ماده نام مرجع قانونی ذکر نشده، مرجع قانون پولی و بانکی کشور بوده است.

جدول ۲. شکل‌گیری سیاست‌ها

وضعیت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران	۰	۰/۲۵	۰/۵	۰/۷۵	۱	شکل‌گیری سیاست‌ها	۲
ماده ۱۰- بند الف: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مسئول تنظیم و اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری بر اساس سیاست کلی اقتصادی کشور است.	هیچ مرجع قانونی وجود ندارد.	بانک مرکزی سیاست‌های پولی را اجرا می‌کند.	بانک مرکزی سیاست‌های پولی را اجرا می‌کند و در شکل‌گیری آن نقش دارد.		بانک مرکزی می‌تواند صراحتاً سیاست‌های پولی را شکل دهد و تعیین نماید.	سیاست‌های پولی	۱-۲
ماده ۱- بند ۵: برابری پول‌های خارجی نسبت به ریال و نرخ خرید و فروش ارز از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با رعایت تعهدات کشور در مقابل صندوق بین‌المللی پول محاسبه و تعیین می‌شود.	هیچ مرجع قانونی وجود ندارد.	بانک مرکزی سیاست‌های مربوط به نرخ ارز را اجرا می‌کند.	بانک مرکزی سیاست‌های مربوط به نرخ ارز را اجرا می‌کند و در شکل‌گیری آن نقش دارد.		بانک مرکزی می‌تواند نرخ ارز را به صورت هماهنگ با سیاست‌های پولی شکل دهد و تعیین نماید.	سیاست‌های ارز خارجی	۲-۲
بر اساس بسیاری از موارد قانونی سیاست‌های پولی و مالی با هماهنگی دو طرفه دولت و بانک مرکزی صورت می‌گیرد مانند ماده ۱۳.	هیچ مرجع قانونی وجود ندارد.	سیاست‌ها به صورت همکاری دولت و بانک مرکزی شکل می‌گیرد و یا بانک مرکزی تنها در شکل‌گیری سیاست‌ها همکاری دارد.		بانک مرکزی با دولت در شکل‌دهی و اجرای سیاست‌های بانک مرکزی هماهنگی دارد.	بانک مرکزی و دولت باید با یکدیگر هماهنگ باشند و یا در هیأت عامل نمایندگانی از دولت وجود داشته باشند که اکثریت را شکل ندهند و بیان شود که بانک مرکزی مسئول شکل‌دهی سیاست‌های پولی است.	هماهنگی	۳-۲
	هیچ مرجع قانونی وجود ندارد.	در قانون بیان شده است که بانک مرکزی خودمختار است یا در برخی حوزه‌ها هیچ دستوری را از دولت نمی‌پذیرد.	بانک مرکزی در برخی حوزه‌ها هیچ دستوری را نمی‌پذیرد و استقلال بانک مرکزی صراحتاً در قانون آمده است.	بانک مرکزی به دولت وابسته نبوده و استقلال بانک مرکزی صراحتاً در قانون آمده است.	در هنگام بروز تضاد، وقتی دولت بانک مرکزی را ملزم به اجرای سیاست خاصی می‌کند، دو طرف باید اظهارات خود را مطرح کنند و برای مجلس ارائه و منتشر کنند.	ثبات قدم	۴-۲

جدول ۳. استقلال سیاسی

وضعیت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران	۱-	۰	۰/۲۵	۰/۵	۰/۷۵	۱	استقلال سیاسی	۳
ماده ۱۰ قانون برنامه توسعه چهارم - بنده ۱ - تبصره ۱ - رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به پیشنهاد رئیس جمهور و بعد از تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی با حکم رئیس جمهور منصوب می‌شود.	دولت به تنهایی مسئول انتصاب است.	هیچ مرجع قانونی وجود ندارد.		انتصاب توسط هیأت عامل.		کاندید شدن (انتصاب) توسط دولت و انتصاب (تأیید) توسط کنگره.	انتصاب رئیس کل بانک مرکزی	۱-۳
		هیچ مرجع قانونی وجود ندارد.		این مدت بر اساس قانون و با در نظر گرفتن استقلال پیش‌برنده تعریف می‌شود.		طولانی‌تر از مدت انتصاب مسئول انتصاب وی.	مدت زمان تصدی‌گری رئیس کل بانک مرکزی	۲-۳
ماده ۱۰ قانون برنامه توسعه چهارم - بند ه - تبصره ۱ - رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به پیشنهاد رئیس جمهور و بعد از تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی با حکم رئیس جمهور منصوب می‌شود.	مقام اجرایی به تنهایی می‌تواند رئیس کل بانک مرکزی را برکنار کند.	هیچ مرجع قانونی وجود ندارد.	برکناری را مجلس تأیید می‌کند، ولی زمینه‌های آن به درستی مشخص نیست.	برکناری تنها در صورتی اتفاق می‌افتد که عدم کفایت، عدم مدیریت و ضعف عملکرد مشاهده شود و مجلس آن را تأیید کند.	برکناری تنها در صورتی اتفاق می‌افتد که عدم کفایت، عدم مدیریت و یا ضعف عملکرد مشاهده شود و مجلس آن را تأیید کند.	برکناری تنها در صورتی اتفاق می‌افتد که عدم کفایت، عدم مدیریت و یا ضعف عملکرد مشاهده شود و برای مورد آخر تعریف شفاف‌تری توسط دادگاه و یا دیوان محاکمات وجود داشته باشد و مجلس آن را تأیید کند.	برکناری رئیس کل بانک مرکزی	۳-۳

## ادامه جدول ۳. استقلال سیاسی

۴-۳	انتصاب هیأت عامل بانک مرکزی	تمام اعضا توسط دولت کاندیدا (انتصاب) شده و توسط کنگره انتصاب (تأیید) می‌شوند.	بیشتر اعضا توسط دولت کاندید (منصوب) شده و توسط کنگره منصوب (تأیید) می‌شوند.		هیچ مرجع قانونی وجود ندارد.	دولت به تنهایی مسئول انتصاب بیشتر اعضاست.	بنابر ماده ۱۹- بند الف- هیأت عامل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مرکب از رئیس کل، قائم مقام، دبیر کل بانک و سه نفر معاون با اختیارات و مسئولیت‌های معین در این قانون خواهد بود، لذا ماده ۱۹ بند ۵ در این مورد صادق خواهد بود.
۵-۳	مدت زمان تصدی‌گری هیأت عامل بانک مرکزی	طولانی‌تر از مدت انتصاب مسئول انتصاب هیأت.		این مدت بر اساس قانون و با در نظر گرفتن استقلال پیش‌برنده تعریف می‌شود.	هیچ مرجع قانونی وجود ندارد.		
۶-۳	برکناری هیأت عامل بانک مرکزی	برکناری تنها در صورتی اتفاق می‌افتد که عدم کفایت، مدیریت و یا ضعف عملکرد دیده شود و برای مورد آخر تعریف شفافی توسط دادگاه و یا دیوان محاکمات وجود داشته باشد و مجلس آن را تأیید کند.	برکناری تنها در صورتی اتفاق می‌افتد که عدم کفایت، مدیریت و یا ضعف عملکرد دیده شود و مجلس آن را تأیید کند.	برکناری تنها در صورتی اتفاق می‌افتد که عدم کفایت، مدیریت و یا ضعف عملکرد دیده شود.	هیچ مرجع قانونی وجود ندارد.	هیچ مرجع قانونی وجود ندارد.	

جدول ۴. استقلال اقتصادی

وضعیت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران	۱	۰	۰/۲۵	۰/۵	۱	استقلال اقتصادی	۴
تبصره بند ج ماده ۱۱۵ قانون برنامه پنجم - تأمین کسر بودجه دولت از محل استقراض از بانک مرکزی و سیستم بانکی ممنوع است.	بانک مرکزی می‌تواند به دولت اعتبار دهد و هیچ محدودیتی برای آن مشخص نشده است.	هیچ مرجع قانونی وجود ندارد.	تنها برداشت‌هایی به ندرت اجازه داده شده است.	اعتباردهی به دولت ممنوع است.	اعتباردهی مستقیم و یا غیرمستقیم به دولت ممنوع است مگر در مواقع ضروری.	اعتباردهی به دولت	۱-۴
ماده ۱۳ - بند ۳: بانک مرکزی دارای اختیارات زیر است: دادن وام و اعتبار و تضمین وام و اعتبارات اعطایی به شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و همچنین به مؤسسات وابسته به دولت و شهرداری‌ها با تأمین کافی.	بانک مرکزی می‌تواند با مؤسسات غیرمالی همکاری کند.	هیچ مرجع قانونی وجود ندارد.		بانک مرکزی نمی‌تواند به مؤسسات غیرمالی اعتبار دهد.	بانک مرکزی نمی‌تواند همکاری با مؤسسات غیرمالی داشته باشد یا به آنان اعتبار دهد یا آنان را تضمین کند.	فعالیت‌های شبه مالی	۲-۴
قانون برنامه چهارم توسعه - ماده ۱۰ - بند ج - به منظور اجرای سیاست - های پولی به بانک مرکزی اجازه داده می - شود که از ابزار اوراق مشارکت و سایر ابزارهای مشابه در قالب عقود اسلامی موضوع قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲/۶/۸ با تصویب مجلس شورای اسلامی استفاده نماید.	قانون نرخ بهره را تعیین می‌کند.	هیچ مرجع قانونی وجود ندارد.	بانک مرکزی می‌تواند عملیات بازار باز را آزادانه هدایت کند.		بانک مرکزی می‌تواند نرخ بهره را بدون دخالت دولت تنظیم کند و در انجام عملیات بازار باز، آزاد است.	ابزارهای پولی	۳-۴
بند ه ماده ۱۰: سرمایه بانک مرکزی متعلق به دولت است که می‌تواند با پیشنهاد مجمع عمومی و تصویب هیأت وزیران افزایش یابد. بند ج همان ماده: انحلال بانک مرکزی تنها به موجب قانون امکان پذیر است.		هیچ مرجع قانونی وجود ندارد.	بانک مرکزی دارای استقلال مالی است	بانک مرکزی استقلال مالی داشته و بودجه این نهاد در معرض تصویب مقامات قانونگذار و اجرایی نیست و بدون تصویب پارلمان نمی‌تواند منحل شود.	بانک مرکزی استقلال مالی داشته و بودجه این نهاد در معرض تصویب مقامات قانونگذار و اجرایی نیست و بدون تصویب پارلمان نمی‌تواند منحل شود.	قدرت مالی	۴-۴

## جدول ۵. پاسخگویی

وضعیت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران	تدارکات قانونی (امتیازات)				اهداف بانک مرکزی	ردیف
	۰	۰/۲۵	۰/۷۵	۱	پاسخگویی	۵
	هیچ مرجع قانونی وجود ندارد.	در صورت تقاضای قانونگذار رئیس کل بانک مرکزی باید برای پاسخگویی به پرسش‌های نمایندگان حاضر شود.	بانک مرکزی باید به کنگره اجرای سیاست‌ها را گزارش دهد.	بانک مرکزی باید به کنگره اجرای سیاست‌ها را گزارش دهد. در صورت تقاضای قانونگذار رئیس کل بانک مرکزی باید برای پاسخگویی به پرسش‌های نمایندگان حاضر شود.	انتشار بیانیه‌ها	۱-۵
ماده ۲۲ بند الف - هیأت نظار مسئول رسیدگی به حساب‌ها و تعهدات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است که نسبت به صحت این حساب‌ها و تعهدات اظهارنظر می‌کند. ماده ۲۲ - بند د - رئیس هیأت نظارت به عنوان رابط موظف است گزارش‌های لازم از فعالیت‌های بانک و تصمیمات جاری بانک را به وزیر امور اقتصادی و دارایی تسلیم نماید.	هیچ مرجع قانونی وجود ندارد.	یک حسابرس بیانیه‌های سالانه را حسابرسی می‌کند و گزارش حساب‌برسان برای دولت انتشار می‌یابد.	یک حسابرس بیانیه‌های سالانه را حسابرسی می‌کند و گزارش حساب‌برسان برای قانونگذار انتشار می‌یابد.	یک حسابرس مستقل خارجی گزارش‌های مالی سالانه را حسابرسی می‌کند.	حسابرسی	۲-۵



حال، به بررسی هر یک از این موارد می‌پردازیم:

### ۱-۱. سیاست‌های اقتصادی

اگر هر بانک مرکزی قادر به تصمیم‌گیری در مورد شکل‌دهی اهداف نهایی خود باشد، دارای استقلال در هدفگذاری سیاست‌های اقتصادی است. در مواقعی که اهداف متنوعی وجود دارند، یک اولویت‌بندی شفاف باید تعیین شود. برای مثال، مهم‌ترین هدف سیستم بانک مرکزی اروپا حفظ ثبات قیمتی است. هدف دیگر، آن است که بدون اصرار بیش از حد برای ثبات قیمتی این بانک، از سیاست‌های اقتصادی عمومی با چشم‌انداز کمک به دستیابی به اهداف اتحادیه یعنی سطح اشتغال بالا و رشد اقتصادی پایدار و بدون تورم، حمایت نماید. سطح تورم هدف در این بانک در پایین‌تر از ۲ درصد تعیین شده است. طبق شاخص لایبک تنها یک هدف اصلی که همان ثبات داخلی و خارجی ارزش پول است، مطلوب‌ترین حالت و وجود اهداف متعدد بدون در نظر گرفتن ثبات قیمتی و یا ارزش پول نامطلوب‌ترین حالت برای ساختار بانک مرکزی است. طبق ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی کشور که در جدول آورده شد، بانک مرکزی بدون اولویت‌بندی اهداف متعددی را در نظر گرفته که یکی از آنان حفظ ارزش پول است، بنابراین، امتیاز ۰/۲۵ به آن اختصاص می‌یابد.

### ۲-۱. سیستم مالی

طبق شاخص لایبک بهترین حالت برای نظارت بر سیستم مالی واگذاری آن به یک نمایندگی دولتی خودمختار و بدترین حالت نبود مرجع قانونی در این زمینه است. یکی از بانک‌های مرکزی موفق در زمینه نظارت بر سیستم بانکی، بانک مرکزی انگلستان است. از سال ۱۹۹۷ بانک مرکزی انگلستان مسئول ایجاد ثبات در سیستم مالی بوده است، در حالی که مقام ناظر بر خدمات مالی<sup>۱</sup> (FSA)، مسئول نظارت بر عملیات بانک‌های خصوصی و سایر سازمان‌های مالی و رسیدگی مبادلات مالی رسمی مانند بازار مبادلات سهام لندن بوده است. مسئولیت این مؤسسه شامل حفظ اطمینان بازار در سیستم مالی، آموزش در زمینه سیستم مالی، حمایت از مصرف‌کنندگان و کاهش جرایم مالی می‌شود. این سازمان یک سازمان مستقل غیردولتی است که قدرت انجام این امور به‌وسیله دولت در قانون بازارها و خدمات مالی سال ۲۰۰۵ به آن

1. Financial Services Authority (FSA)

محول شده است.<sup>۱</sup> این نهاد از طریق قانون بازارها و خدمات مالی سال ۲۰۰۰ قدرت گرفت و در زمان بحران مالی ۲۰۰۸ توانست با قدرت بیشتری نسبت به بسیاری از بانک‌های مرکزی به ویژه فدرال رزرو که در حال حاضر به دلایلی مانند افزایش شتابان ابداعات ناشی از تکنولوژی، افزایش فعالیت‌های بازارهای مالی و پیچیدگی بیش از حد آن به دلیل سردمداری در بازارهای مالی به شدت به اصلاحات نظارتی بر سیستم مالی نیاز دارد، عمل کند.

در این راستا براساس قانون پولی و بانکی کشور مصوب تیرماه ۱۳۵۱، یکی از وظایف مشخص بانک مرکزی ایران نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و تنظیم حجم اعتبارات بانکی و ایجاد هماهنگی، متناسب با نیازهای پولی کشور است. بنابراین، امتیاز بانک مرکزی ایران در این بند ۰/۲۵ خواهد بود، زیرا این یک نهاد نظارتی مستقل برای این کار در نظر گرفته نشده است.

## ۲-۱. شکل‌گیری سیاست‌های پولی

طبق شاخص لایبک مطلوب‌ترین حالت برای تضمین استقلال بانک مرکزی آن است که بتواند به‌صراحت و بدون دخالت دولت سیاست‌های پولی را شکل دهد و نامطلوب‌ترین حالت آن است که هیچ مرجعی برای واگذاری قدرت اعمال سیاست‌های پولی مشخص نشده باشد. برای مثال، بانک مرکزی اتحادیه اروپا و بانک‌های مرکزی هر یک از کشورهای عضو و هیچ یک از اعضای مرتبط با بدنه تصمیم‌گیری نباید دستوری از بدنه و نهادهای جامعه اروپا و هر یک از اعضای دولت‌های کشورهای عضو و یا هر شخص دیگری دریافت نمایند.

طبق بند الف ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی، بانک مرکزی به‌صراحت مسئول تنظیم و اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری بر اساس سیاست‌های کلی اقتصادی کشور است؛ یعنی طبق قانون این سیاست‌ها باید در هماهنگی با سیاست‌های دولت شکل بگیرد. از سوی دیگر، اعضای شورای پول و اعتبار که نقش به‌سزایی در شکل‌گیری این سیاست‌ها دارند، عمدتاً دارای پست‌های دولتی هستند و یا

۱. داوری و دیگران (۱۳۸۸).

رئیس‌جمهور در انتخاب آنان به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم نقش دارد (ن.ک ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی کشور - بند ۲). بنابراین، می‌توان گفت در ایران بانک مرکزی سیاست‌های پولی را اجرا می‌کند و در شکل‌گیری آن نقش دارد، بنابراین، امتیاز ۰/۵ را به آن اختصاص می‌دهیم.

## ۲-۲. سیاست‌های ارزی

طبق شاخص لاییک مطلوب‌ترین حالت برای حفظ استقلال بانک مرکزی آن است که این بانک بتواند نرخ ارز را به صورت هماهنگ با سیاست‌های پولی شکل داده و تعیین نماید. در ظاهر با توجه به بند ۱ ماده ۱ قانون پولی و بانکی کشور، امتیاز کامل در این مورد به بانک مرکزی کشور اختصاص می‌یابد؛ اما در عمل، به دلایل توضیح داده شده در بند پیشین و نیز به دلیل سیاست کلی کشور در حفظ ارزش پول به صورت مصنوعی می‌توان ادعا نمود که در ایران بانک مرکزی مجری سیاست‌های ارزی است و در شکل‌گیری آن نقش دارد، بنابراین، امتیاز ۰/۵ به آن تعلق می‌گیرد.

## ۲-۳. هماهنگی

طبق شاخص لاییک حالت مطلوب برای تعامل مناسب بانک مرکزی و دولت آن است که نمایندگانی از دولت در بدنه بانک مرکزی وجود داشته باشد، به گونه‌ای که در شکل‌گیری سیاست‌های بانک اکثریت را به خود اختصاص ندهند و تصریح شود که بانک مرکزی مسئول شکل‌دهی سیاست‌های پولی است. با توجه به توضیحات ارائه شده در دو بند بالا و دخالت دولت در سیاست‌گذاری بانک مرکزی طبق شاخص لاییک امتیاز ۰/۲۵ در این زمینه به دولت اختصاص می‌یابد.

## ۲-۴. ثبات قدم

به هنگام بروز اختلاف میان بانک مرکزی و دولت و یا فشار دولت بر بانک مرکزی برای اعمال برخی سیاست‌های خاص می‌بایست اظهارات طرفین نزد مجلس مطرح شده تا حل اختلاف شود. در قانون پولی و بانکی ایران مرجع قانونی برای این مورد وجود ندارد، بنابراین، امتیاز بانک مرکزی در این مورد صفر است.

### ۳-۱. انتصاب رئیس کل بانک مرکزی

طبق شاخص لایبک مطلوب‌ترین حالت برای انتخاب رئیس کل بانک مرکزی آن است که این مقام از سوی دولت کاندید (انتصاب) شود و کنگره وی را منصوب (تأیید) کند و نامطلوب‌ترین حالت که استقلال سیاسی را از بانک مرکزی سلب می‌کند، آن است که دولت این مقام اجرایی را منصوب نماید. بانک مرکزی اتحادیه اروپا نهاد‌گذاری مناسبی در این زمینه داشته است و در آن به عنوان یک بانک مرکزی مستقل، رئیس و نایب رئیس بانک مرکزی اتحادیه اروپا و ۴ عضو دیگر هیأت عامل توسط شورای اروپا انتخاب می‌شوند.

طبق تبصره ۱ از بند ه ماده ۱۰ قانون برنامه توسعه چهارم، رئیس کل بانک مرکزی ایران به پیشنهاد رئیس جمهور و پس از تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی با حکم رئیس جمهور منصوب می‌شود. طبق ماده ۱۶ قانون پولی و بانکی کشور یکی از ارکان بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مجمع عمومی بانک‌هاست که مسئولیت‌هایی از قبیل رسیدگی و تصویب ترازنامه بانک مرکزی، تقسیم سود ویژه، انتخاب اعضای هیأت نظار و اتخاذ تصمیم نسبت به گزارش هیأت نظار را بر عهده دارد. این مجمع از رئیس جمهور (ریاست مجمع)، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزیر کشور، وزیر بازرگانی و یک نفر از وزرا به انتخاب هیأت وزیران تشکیل می‌شود. همان طور که مشاهده می‌شود، می‌توان ادعا نمود این مجمع یک نهاد دولتی است و انتصاب رئیس کل بانک مرکزی توسط مقامات دولتی (وزیر امور اقتصادی و دارایی، مجمع عمومی بانک‌ها و هیأت دولت) انجام می‌گیرد. بنابراین، در این زمینه بانک مرکزی ایران بر اساس شاخص مورد استفاده امتیاز ۱- را کسب می‌کند.

### ۳-۲. مدت زمان تصدی‌گری رئیس کل بانک مرکزی

طبق شاخص لایبک اگر مدت زمان تصدی‌گری رئیس کل بانک مرکزی طولانی‌تر از مدت زمان مقام مسئول انتصاب وی باشد، مناسب‌ترین حالت برای تحقق استقلال سیاسی بانک مرکزی شکل می‌گیرد. برای مثال در بانک مرکزی اتحادیه اروپا، رئیس، نایب رئیس و اعضای دیگر هیأت عامل اجرایی این نهاد باید به مدت هشت سال متصدی امر باشند. رؤسای بانک‌های مرکزی هر کشور نیز برای یک دوره حداقل ۵ ساله منصوب می‌شوند. در ایران مدت زمان تصدی‌گری رئیس کل بانک مرکزی در قانون تصریح نشده و در تغییرات زود هنگام رؤسای بانک مرکزی به استقلال بانک مرکزی و تعیین

استراتژی‌های بلندمدت خدشه وارد نموده است. با توجه به نبود مرجع قانونی امتیاز صفر برای بانک مرکزی ایران در این بند اختصاص داده می‌شود.<sup>۱</sup>

### ۳-۳. برکناری رئیس کل بانک مرکزی

طبق شاخص لایبک مطلوب‌ترین حالت برای برکناری رئیس کل بانک مرکزی آن است که تنها در صورت بی‌کفایتی، نبود مدیریت و یا ضعف عملکرد بر اساس یک قانون شفاف و با تأیید مجلس صورت گیرد. دلایل عزل باید به صورت واضح تعریف شود و می‌تواند شامل مواردی مانند جرایم جنایی یا ناتوانایی در انجام وظایف باشد. برای مثال، قانون بانک مرکزی اروپا بیان می‌کند که اگر یکی از اعضای هیأت عامل اجرایی شرایط لازم برای انجام وظایف خود را نداشته باشد، دادگاه بنا به تقاضای شورا یا هیأت اجرایی می‌تواند او را برکنار کند. رئیس بانک مرکزی تنها در موارد بسیار حاد برکنار می‌شود.

با توجه به آنکه در ایران همواره سیاست‌های پولی بنا به درخواست دولت در خدمت سیاست‌های مالی دولت است، در صورت عدم موافقت بانک مرکزی با سیاست‌های انبساطی دولت، ریاست جمهوری به‌راحتی قدرت عزل رئیس کل بانک مرکزی را دارد. این رویه با برقراری قدرت استقلال در بانک مرکزی در راستای اتخاذ سیاست‌های بهینه برای برقراری ثبات مالی و پولی در کشور در تضاد است. در کشور ما بنا بر ماده ارائه‌شده در قسمت ۳-۱، ریاست جمهوری توانایی عزل رئیس کل بانک مرکزی را بر عهده دارد، بنابراین، کمترین امتیاز یعنی ۱- به ایران تعلق می‌گیرد.

### ۳-۴. انتصاب هیأت عامل بانک مرکزی

طبق شاخص لایبک مطلوب‌ترین حالت برای حفظ استقلال سیاسی بانک مرکزی از منظر این شاخص آن است که تمام اعضا توسط دولت کاندیدا (انتصاب) شده و توسط کنگره انتصاب (تأیید) شوند و نامطلوب‌ترین

۱. به‌رغم اینکه در جزء ۵ بند «ب» ماده ۱۹ قانون پولی و بانکی کشور مدت زمان ریاست رئیس بانک مرکزی ۵ سال تعیین شده است، به موجب بند «۱» ماده واحده قانون «راجع به حذف فرمان همایونی» در قوانین و مقررات مربوط به انتصاب افراد به بعضی از مقامات کشور» مصوب ۱۴ خرداد ۱۳۶۰، مدت زمان تعیین شده حذف شده است. با توجه به اینکه در ماده ۱۰ قانون برنامه توسعه پنجم کشور نیز اشاره به مدت زمان انتصاب رئیس بانک مرکزی نشده است، در عمل، در حال حاضر در هیچ قانونی دوره زمانی برای انتصاب رئیس بانک مرکزی تعیین نشده است.

حالت آن است که دولت به تنهایی مسئول انتصاب بیشتر اعضا باشد. برای مثال، در بانک مرکزی اتحادیه اروپا هیأت عامل شامل رئیس و نایب رئیس بانک مرکزی اتحادیه اروپا و ۴ عضو دیگر است. تمام این اعضا توسط شورای اروپا انتخاب می‌شوند. در ایران با توجه به بند الف ماده ۱۹ قانون پولی و بانکی کشور هیأت عامل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مرکب از رئیس کل، قائم مقام، دبیر کل بانک و سه نفر معاون با اختیارات و مسئولیت‌های معین در این قانون خواهد بود. همان‌طور که در قسمت ۳-۱ اشاره شد، رئیس کل بانک مرکزی و قائم مقام وی هر دو توسط دولت منصوب می‌شوند. طبق بند د ماده ۱۹، دبیر کل بانک به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تصویب مجمع عمومی منصوب می‌شود و بنا بر بند ه همان ماده، معاونان بانک از سوی رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران منصوب می‌شود. بنابراین، می‌توان بنا بر استنادات بند ۳-۱ مبنی بر دخالت مستقیم و غیرمستقیم دولت در تمامی این انتصابات، امتیاز ۱- را برای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در این بند در نظر گرفت.

### ۳-۵. مدت زمان تصدی‌گری هیأت عامل بانک مرکزی

با توجه به نبود ماده قانونی در قانون پولی و بانکی امتیاز صفر برای بانک مرکزی ایران در این بند به دست آمده است.

### ۳-۶. برکناری هیأت عامل بانک مرکزی

با توجه به نبود ماده قانونی در قانون پولی و بانکی امتیاز صفر برای بانک مرکزی ایران در این بند به دست آمده است.

### ۴-۱. اعتباردهی به دولت

طبق شاخص لاییک مطلوب‌ترین حالت آن است که اعتباردهی به دولت ممنوع باشد و ضعیف‌ترین عملکرد بانک مرکزی هنگامی است که بانک مرکزی بدون هیچ محدودیتی به دولت اعتبار دهد. اگر چه بنا بر قسمت ۱ و ۲ ماده ۱۳ قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی می‌تواند با مجوز قانونی به وزارتخانه‌ها وام و اعتبار دهد و تعهدات آنان را ضمانت نماید و هیچ محدودیتی در قانون برای این کار مشخص نشده است؛ اما طبق تبصره بند ج ماده ۱۱۵ قانون برنامه پنجم توسعه کشور، تأمین کسر بودجه دولت از محل استقراض از بانک

مرکزی و نظام بانکی ممنوع است. با این حال، مطالبات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی نشان از اجرا نشدن قانون برنامه پنجم توسعه کشور دارد. با این وجود به دلیل آنکه بررسی ما باید بر اساس نهادهای قانونی و نه عملکرد باشد، براساس قانون برنامه پنجم توسعه امتیاز بانک مرکزی ایران بر اساس در این بند ۵/۰ خواهد بود.

#### ۲-۴. فعالیت‌های شبه مالی

طبق شاخص لایبیک بانک مرکزی نباید با مؤسسات غیرمالی همکاری داشته باشد یا به آنان وام دهد. در صورتی که این امر رعایت نشود، بانک مرکزی کمترین امتیاز را کسب خواهد کرد. بنابر قسمت ۳ ماده ۱۳ دادن وام و اعتبار و تضمین وام و اعتبارات اعطایی به شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و همچنین به مؤسسات وابسته به دولت و شهرداری‌ها با تأمین کافی به عنوان یکی از اختیارات بانک مرکزی تعریف شده است. بنابراین، امتیاز بانک مرکزی از این منظر ۱- خواهد بود.

#### ۳-۴. ابزارهای پولی

در صورتی که بانک مرکزی نرخ بهره را بدون دخالت دولت تنظیم کند و در عملیات بازار باز، آزاد باشد، بالاترین امتیاز را کسب خواهد کرد و در صورت عدم تصریح این موارد در قانون کمترین امتیاز را می‌گیرد. نرخ بهره در ایران هر ساله از سوی شورای پول و اعتبار تعیین و به بانک‌ها ابلاغ می‌شود. گرچه شورای پول و اعتبار جزء بدنه سازمانی بانک مرکزی است، اما همان‌طور که در بخش ۲-۱ اشاره شد، اعضای شورای پول و اعتبار عمدتاً دارای پست‌های دولتی بوده و یا رئیس‌جمهور در انتخاب آنان به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم نقش دارد. طبق بند ح ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم توسعه کشور به منظور اجرای سیاست‌های پولی به بانک مرکزی اجازه داده می‌شود که از ابزار اوراق مشارکت و سایر ابزارهای مشابه در قالب عقود اسلامی موضوع قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲/۶/۸ با تصویت مجلس شورای اسلامی استفاده نماید. بر این اساس امتیاز ۵/۰ به این مورد تعلق می‌گیرد.

#### ۴-۴. قدرت مالی

طبق شاخص لایبک مطلوب ترین حالت برای وجود قدرت مالی آن است که بانک مرکزی دارای استقلال مالی باشد و بودجه این نهاد در معرض تصویب مقامات قانونگذار و اجرایی نبوده و بدون تصویب پارلمان نتواند منحل شود. برای مثال، بخش عمده‌ای از درآمد فدرال رزرو از درآمد بهره‌های بر روی اوراق قرضه دولتی است که از عملیات بازار باز به دست می‌آید. منبع درآمدی مهم دیگر بهره سرمایه‌گذاری بر روی ارز خارجی است که نگهداری می‌شود. بهره مربوط به وام نهادهای امانی و حق‌العامل مربوط به خدمات ارائه‌شده برای نهادهای امانی مانند تسویه چک<sup>۱</sup> منبع درآمدی دیگر فدرال رزرو است. تنظیمات مالی بانک مرکزی اتحادیه اروپا نیز به صورت جداگانه‌ای از جامعه اروپا اعمال می‌شود. بانک مرکزی اتحادیه اروپا بودجه خود را دارد و سرمایه آن توسط بانک‌های مرکزی کشورهای عضو تصویب و پرداخت می‌شود. در ایران بنا بر بند ه ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی سرمایه بانک مرکزی متعلق به دولت است که می‌تواند با پیشنهاد مجمع عمومی و تصویب هیأت وزیران افزایش یابد، ولی بودجه آن از طریق دولت تأمین مالی نمی‌شود و طبق بند ح همان ماده، انحلال این نهاد تنها به موجب قانون امکان‌پذیر است. بنابراین، می‌توان امتیاز ۱ را برای آن در نظر گرفت.

#### ۵-۱. انتشار بیانیه‌ها

طبق شاخص لایبک بانک مرکزی باید اجرای سیاست‌های خود را به کنگره گزارش دهد و در صورت تقاضای قانونگذار باید پاسخگوی پرسش‌های نمایندگان باشد. برای مثال، بانک مرکزی اروپا ملزم به ارائه گزارش‌های فصلی از فعالیت‌های سیستم اروپا و بیانیه‌های مالی هفتگی است. افزون بر آن، این بانک باید گزارش‌های سالانه از سیاست‌های پولی در سال گذشته و سال جاری منتشر نماید که این گزارش‌ها به پارلمان اروپا، کنسول اروپا، کمیسیون اروپا و شورای اروپا فرستاده می‌شود. طبق ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی یکی از اهداف اساسی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حفظ ارزش پول تعریف شده، ولی این هدف مانند اهداف دیگر کمی نشده تا امکان بررسی عملکرد بانک مرکزی را فراهم آورد. با بیان کیفی اهداف و

1. Check Clearing



وظایف بانک مرکزی شفافیت و امکان پاسخگویی این بانک به شدت کاهش یافته است. در قانون پولی و بانکی کشور چنین موردی آورده نشده است، بنابراین، امتیاز کسب شده توسط بانک مرکزی در این مورد صفر خواهد بود.

## ۵-۲. حسابرسی

حالت مطلوب برای حسابرسی بانک مرکزی آن است که یک حسابرس مستقل خارج از این نهاد مسئول رسیدگی به حساب‌های آن باشد که در این حالت بانک مرکزی بالاترین امتیاز را می‌گیرد. چنانچه بانک ملزم به انتشار گزارش حسابرسی به قانونگذار باشد، امتیاز کمتری کسب خواهد کرد و چنانچه ملزم به انتشار گزارش به دولت باشد، امتیاز باز هم کمتر خواهد شد. برای مثال، فدرال رزرو هر ساله توسط یک بنگاه حسابداری مورد بررسی مالی قرار می‌گیرد و در کنار آن اداره حسابداری کل (GAO)<sup>۱</sup> به‌عنوان بازوی کنگره می‌تواند آن را رسیدگی مالی نماید. سیاست پولی از حسابرسی دفتر حسابرسی عمومی معاف است، اما توسط کنگره از طریق گزارش‌های تهیه شده توسط شورا کنترل می‌شود.

در ایران بر اساس بند الف ماده ۲۲ قانون پولی و بانکی کشور هیأت نظار مسئول رسیدگی به حساب‌ها و تعهدات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است که نسبت به صحت این حساب‌ها و تعهدات اظهار نظر کرده و بر حسب بند د همین ماده، رئیس هیأت نظار به عنوان رابط موظف است گزارش‌های لازم از فعالیت‌های بانک و تصمیم‌های جاری بانک را به وزیر امور اقتصادی و دارایی تسلیم نماید. بنابراین، امتیاز اکتسابی بانک مرکزی ایران ۰/۲۵ خواهد بود.

یافته‌ها نشان می‌دهد که بانک مرکزی ایران از منظر نهادی دچار نقصان‌های عمده‌ای است که باید برای رفع آنان اقدام شود. در جدول زیر خلاصه نتایج مربوط به جمع جبری امتیازات کسب‌شده برای ایران توسط پژوهشگر و نیز نتایج کسب‌شده برای چند کشور در حال توسعه که توسط گوتیرز (۲۰۰۳) استخراج شده، آورده‌ایم. همان‌طور که مشاهده می‌شود، مجموع امتیازات ایران منفی است. در ستون انتهایی جدول نیز تورم متوسط ۱۰ سال اخیر این کشورها از صندوق بین‌المللی پول گرفته

1. General Accounting Office (GAO)

شده تا با عملکرد بانک‌های مرکزی مربوطه مقایسه شود. می‌توان ادعا کرد که رابطه‌ای منفی میان امتیازهای کسب‌شده و تورم وجود دارد که بسیاری از پژوهش‌های تجربی انجام‌شده با روش‌های سنجی آن را اثبات نموده‌اند.

جدول ۲. مقایسه ساختار بانک مرکزی ایران و چند کشور در حال توسعه بر اساس شاخص لایبیک در ده سال

گذشته

کشور شاخص	اهداف	شکل‌گیری سیاست‌ها	استقلال سیاسی	استقلال اقتصادی	پاسخگویی	جمع	متوسط تورم سالانه
ایران	۰/۵	۱/۲۵	-۳	۰/۷۵	۰/۲۵	-۰/۲۵	۱۴/۷
آرژانتین	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۹/۷
شیلی	۰	۰/۲۵	۰	۲/۲۵	۰	۲/۵	۳/۲
برزیل	۰	۰	۳	۰	۰	۳	۶/۶
پرو	۱/۷۵	۰/۲۵	۰/۵	۰/۷۵	۱	۴/۲۵	۲/۳

مأخذ: صندوق بین‌المللی پول.

برای ارائه ساختار یک بانک مرکزی مستقل در پیوست، به بررسی ساختار بانک مرکزی اروپا پرداخته‌ایم. در بخش بعدی به ارائه برخی پیشنهادهای سیاستی برای ارتقای نهادی بانک مرکزی ایران می‌پردازیم.

## ۵. پیشنهادهای سیاستی

- اصلاح بند ب ماده ۱۰ به صورت حذف اهداف متعدد در نظر گرفته شده برای بانک مرکزی و ذکر یک هدف واحد که می‌باید ثبات قیمت‌ها یا ثبات داخلی و خارجی ارزش پول باشد. اگر تعریف این واحد مشخص همراه با ذکر محدوده تورمی باشد، بانک مرکزی در قبال این معیار مشخص پاسخگو خواهد شد.
- اصلاح بند الف ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی و ذکر آنکه بانک مرکزی می‌باید سیاست‌های پولی را تعیین و اجرا کند. در کنار اصلاح این قانون می‌باید قوانین دیگر مرتبط که همانا نهاد شکل‌گیری اجرای سیاست‌هاست نیز اصلاح شود که در بند ۹ این بخش توضیح داده خواهد شد.

۳. اصلاح بند ۵ ماده ۱۰ و تغییر اعضای مجمع عمومی بانک‌ها به صورت حذف ریاست جمهوری از مجمع و اضافه شدن تعدادی اقتصاددان خبره در زمینه مسائل پولی و بانکی و نیز ریاست اتاق بازرگانی ایران.
۴. اصلاح بند ۵ ماده ۱۹ به صورت حذف تصویب هیأت دولت برای تعیین رئیس کل بانک مرکزی و قائم مقام وی و واگذاری تأیید این انتخاب به مجمع عمومی بانک‌ها و تصویب آن به مجلس شورای اسلامی (درکنار اصلاح بند ۳ برای حذف قدرت دولت در مجمع عمومی بانک‌ها).
۵. تصریح ماده قانونی برای عزل رئیس کل بانک مرکزی تنها در صورت بی‌کفایتی، نبود مدیریت و یا ضعف عملکرد در پیشبرد اهداف بانک ایجادشده با تأیید مجمع عمومی بانک‌ها و تصویب مجلس شورای اسلامی.
۶. تصریح ماده قانونی برای تعیین مدت زمان تصدی‌گری رئیس کل بانک مرکزی که می‌باید حداقل ۵ سال (بیش از مدت زمان تصدی‌گری دولت) در نظر گرفته شود.
۷. حذف بند ۱ و ۲ ماده ۱۳ قانون پولی و بانکی کشور و تصریح منع بانک مرکزی از اعطای اعتبار مستقیم و یا غیرمستقیم به دولت.
۸. حذف بند ۳ ماده ۱۳ قانون پولی و بانکی کشور و تصریح منع بانک مرکزی از اعطای اعتبار و یا تضمین وام مؤسسات غیرمالی مانند شهرداری‌ها.
۹. تصریح ماده قانونی مبنی بر واگذاری تعیین نرخ بهره به شورای پول و اعتبار.
۱۰. تصریح ماده قانونی مبنی بر الزام بانک مرکزی به ارائه گزارش‌های فصلی و سالانه مبنی بر اجرای سیاست‌های پولی به مجلس شورای اسلامی و نیز پاسخگویی رئیس کل بانک مرکزی به مجلس شورای اسلامی در صورت درخواست نمایندگان.
۱۱. ایجاد یک نهاد نظارتی بر سیستم مالی که مستقل است و تعریف اهداف و وظایف آن در قانون که برای این کار ساختار نظارتی بانک مرکزی انگلستان - که در بخش‌های پیشین به تفصیل بیان شد - می‌تواند به عنوان یک الگو ملاک عمل باشد.

## منابع

- ۱- باقری پرمهر، شعله. (۱۳۸۸). آموزه‌های نهادی از بحران مالی غرب. مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، بولتن اقتصادی.
- ۲- برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور. (۱۳۸۴). سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- ۳- برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور. (۱۳۸۴). سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- ۴- داوری، مجیدرضا؛ جلال آبادی، اسداله و باقری پرمهر، شعله. (۱۳۸۸). بی‌ثباتی بازارهای مالی و جایگاه بانک مرکزی در مقابله با بحران‌های مالی. مجموعه مقالات بیستمین کنفرانس بانکداری اسلامی. موسسه عالی بانکداری ایران بانک مرکزی ج.ا.ا.
- ۵- قانون پولی و بانکی کشور. (۱۳۵۱).
- 6- Bade, R., Parkin, M. (1982). Central Bank Laws and Monetary Policy. University of Western Ontario (Unpublished Manuscript).
- 7- Banaian, King. (2008). Measuring Central Bank Independence: Ordering, Ranking, or Scoring? Palgrav, 2008.e.
- 8- Cottarelli, Carlo. (1993). Limiting Central Bank Credit to the Government, Theory and Practice. International Monetary Fund, Occasional Paper No 110.
- 9- Cukierman, A., Steven B. and Neyapti, B. (1992). Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes. The World Bank Economic Review, vol 6, No 3.
- 10- Grilli, V., Masciandaro, D. and Tabellini, G. (1991). Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries. Economic Policy, Vol. 13.
- 11- Lybek, T. (1998). Elements of Central Bank: Autonomy and Accountability. Monetary and Exchange Affairs Department, International Monetary fund.

- 12- Sturm, J., Haan, J. (2001). Inflation in Developing Countries: Does Central Bank Independence Matter? CESifo Working Paper, No. 511.
- 13- [www.bankofengland.co.uk](http://www.bankofengland.co.uk)
- 14- [www.ecb.int](http://www.ecb.int)
- 15- [www.federalreserve.gov](http://www.federalreserve.gov)
- 16- [www.imf.org](http://www.imf.org)



پیوست<sup>۱</sup>

بانک مرکزی اتحادیه اروپا<sup>۲</sup> (ECB)

نحوه اتخاذ تصمیم‌ها در بانک مرکزی اتحادیه اروپا به عهده سه نهاد است که به توضیح ساختار هر یک و وظایف محوله به آنان می‌پردازیم.

۱- شورای حاکم،<sup>۳</sup>

۲- هیأت عامل،<sup>۴</sup>

۳- شورای عمومی.<sup>۵</sup>

۱. شورای حاکم: شورای حاکم بدنه اصلی تصمیم‌گیری در بانک مرکزی اتحادیه اروپاست و شامل ۶ عضو از اعضای هیأت عامل و ۱۷ رئیس بانک مرکزی کشورهای عضو منطقه یورو است. وظایف این شورا عبارت است از:

- اتخاذ توصیه‌ها و تصمیم‌های لازم برای اطمینان از اجرای وظایف محوله در سیستم یورو،<sup>۶</sup>
- فرمول‌بندی سیاست‌های پولی برای منطقه یورو که خود شامل تصمیمات مرتبط با اهداف پولی، نرخ بهره اصلی، عرضه ذخایر در سیستم یورو و دادن رهنمودهای لازم برای اجرای این سیاست‌هاست.
- جلسات این شورا معمولاً دو بار در هر ماه در فرانکفورت آلمان برگزار می‌شود. در جلسه ابتدایی هر ماه شورای حاکم به برآورد توسعه‌های پولی و اقتصادی می‌پردازد و بر حسب آن تصمیم‌های سیاست پولی ماهانه را اتخاذ می‌نماید. در جلسه دوم این شورا در مورد امور و وظایف دیگر بانک مرکزی اتحادیه اروپا و سیستم یورو بحث می‌کند. صورتجلسات این جلسات منتشر نمی‌شود، اما

۱. منبع پیوست وبسایت بانک مرکزی اتحادیه اروپا است.

2. European Central Bank (ECB)

3. Governing Council

4. Executive Board

5. General Council

۶. سیستم یورو شامل بانک مرکزی اتحادیه اروپا و بانک‌های مرکزی کشورهایی است که در منطقه یورو پذیرفته شده‌اند.

تصمیم‌های پولی با جزئیات کامل در یک مصاحبه مطبوعاتی که کمی پس از برگزاری جلسه اول است، توضیح داده می‌شود.

۲. هیأت عامل: این هیأت شامل رئیس و نایب رئیس بانک مرکزی اتحادیه اروپا و ۴ عضو دیگر است. تمام این اعضا توسط شورای اروپا انتخاب می‌شوند. وظایف هیأت رئیسه عبارت است از:

- آماده‌سازی جلسات شورای حاکم،

- اجرای سیاست پولی برای منطقه یورو براساس رهنمودهای مشخص و تصمیم‌های اتخاذ شده توسط شورای حاکم. برای انجام این کار دستورات لازم به بانک‌های مرکزی اتحادیه اروپا داده می‌شود،

- مدیریت فعالیت‌های روزانه بانک مرکزی اتحادیه اروپا،

- اعمال قدرت اجرایی محول شده به آن توسط شورای حاکم.

۳. شورای عمومی: اعضای شورای عمومی شامل رئیس و نایب بانک مرکزی اتحادیه اروپا و رئیس

بانک‌های مرکزی ۲۷ کشور عضو اتحادیه اروپاست که شامل ۱۷ کشور داخل منطقه یورو و ۱۰ کشور خارج از منطقه یورو هستند. اعضای دیگر هیأت عامل بانک مرکزی اتحادیه اروپا، رئیس شورای اتحادیه اروپا و یکی از اعضای کمیسیون اروپا می‌توانند در جلسات شورای عمومی شرکت کنند، اما دارای حق رای نیستند. می‌توان شورای عمومی را به بدنه انتقالی تشبیه کرد. این شورا کارهایی را که از مؤسسه پولی اروپا محول شده و بانک مرکزی اتحادیه اروپا ملزم به انجام آن است، بر عهده دارد. همچنین، شورای عمومی وظایف زیر را بر عهده دارد:

- عملیات توصیه‌ای بانک مرکزی اتحادیه اروپا،

- جمع‌آوری اطلاعات آماری،

- تهیه گزارش‌های سالانه بانک مرکزی اتحادیه اروپا،

- ایجاد قوانین لازم برای استانداردسازی محاسبات و گزارش عملیات انجام شده توسط

بانک‌های مرکزی کشورهای عضو،

- تنظیم شرایط استخدامی اعضای کارکنان بانک مرکزی اتحادیه اروپا.

استقلال بانک مرکزی اتحادیه اروپا را می‌توان با توجه به ساختارهای شکل گرفته در هر سه بعد سیاسی، عملی و نظارتی مشاهده کرد که در این قسمت به طور خلاصه به توضیح آن می‌پردازیم.

### ۱. استقلال سیاسی

استقلال بانک مرکزی اتحادیه اروپا برای ایجاد ثبات قیمتی است. استقلال بانک مرکزی اتحادیه اروپا در چارچوب نهادی برای سیاست پولی منفرد تنظیم شده است.

### ۲. الزامات عملی

بانک مرکزی اتحادیه اروپا و بانک‌های مرکزی هر یک از کشورهای عضو و هیچ یک از اعضای مرتبط با بدنه تصمیم‌گیری که شرح آن در قسمت پیشین آمده است، نباید دستوی از بدنه و نهادهای جامعه اروپا و هر یک از اعضای دولت‌های کشورهای عضو و یا هر شخص دیگری دریافت نمایند.

### ۳. نظارت‌های دیگر

تنظیمات مالی بانک مرکزی اتحادیه اروپا به صورت جداگانه‌ای از جامعه اروپا اعمال می‌شود. بانک مرکزی اتحادیه اروپا بودجه خود را دارد. سرمایه آن توسط بانک‌های مرکزی کشورهای عضو تصویب و پرداخت می‌شود.

رئیس کل بانک‌های مرکزی کشورهای عضو و اعضای دیگر هیأت عامل دارای امنیت‌های دوره تصدی به شرح زیرند:

- کوتاه‌ترین دوره تصدی برای رئیس کل بانک‌های مرکزی کشورهای عضو ۵ سال است،
- اخراج از پست تنها در صورت بی‌کفایتی و اشتباهات مدیریتی شدید است،
- دادگاه عدالت جامعه اروپا شایستگی ایراد دعوی بر علیه آنان را دارد.

سیستم اروپا از نظر قانونی نمی‌تواند وامی به اعضای جامعه اروپا و یا مقامات دولت‌های عضو اعطا نماید. سیستم اروپا از نظر ساختاری مستقل است. بانک مرکزی اتحادیه اروپا تمام ابزارهای لازم برای هدایت سیاست پولی کارا و قدرت تصمیم‌گیری لازم برای آنکه چه وقت و چگونه آن را به کار ببرد، دارد.