

ماهیت حقوقی بانک مرکزی در نظام حقوقی ایران

ولی رستمی*
مصطفی قدسی**
احمد رضا حبیبی بابادی***

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۶/۱۵

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۳/۱۰

چکیده

ماهیت حقوقی نهادهای اداری در ایران یکی از مسائل پیچیده و مبهم در نظام اداری است که به خصوص در سالیان اخیر این معضل تشدید شده است. ماهیت حقوقی بانک مرکزی به عنوان یکی از بزرگ‌ترین و مهم‌ترین نهادهای نظام اداری و اقتصادی کشور یکی از چالش‌های نظام اداری در تعامل با این نهاد است. به طوری که علی‌رغم تغییر چندباره قانون حاکم بر آن، موضع شفافیت توسط قانونگذار گرفته نشده است و به نوعی این ابهام تعمدی تلقی می‌شود. شاید به همین دلیل و همچنین ضعف شدید ادبیات حقوقی در این زمینه، پژوهش مستقلی در خصوص تبیین ماهیت حقوقی بانک مرکزی صورت نگرفته و کمتر کسی ورود به این موضوع پرابهام و چندوجهی را برای بررسی انتخاب کرده است. با این حال، پاسخ به این پرسش که «با توجه به نظام حقوقی ایران، ماهیت حقوقی بانک مرکزی چیست؟» خصوصاً برای ورود به اصلاح ساختار نظارت بر شبکه بانکی و حکمرانی پولی نقش تعیین‌کننده‌ای دارد که برای ورود به بحث اصلاح ساختار بانک مرکزی و همچنین تقویت استقلال این نهاد از دولت، کلیدی و غیرقابل چشم‌پوشی است و منجر به حل آثار مترتب بر آن می‌شود. در پژوهش حاضر، ضمن بررسی قوانین و مقررات موضوعه در کنار رویه تقنینی، اجرایی و قضایی و گذری بر فضای سیاسی حاکم بر این موضوع با تحلیل منابع حقوقی گردآوری شده بیان شد که مستفاد از قوانین و ساختار حقوقی حاکم بر بانک مرکزی، ماهیت حقوقی بانک مرکزی «شرکت دولتی» است.

کلید واژگان:

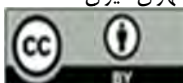
استقلال حقوقی، بانک مرکزی، شرکت دولتی، ماهیت حقوقی، مؤسسه دولتی.

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

** کارشناس ارشد، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

mostafa.qodsi@gmail.com

*** دانشجوی کارشناسی ارشد، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران.



Copyright: ©2024 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

مقدمه

تاریخچه بانک و بانکداری گستره زیادی از تاریخ را شامل می‌شود. بانکداری مدرن با تفاوت‌های اساسی با بانکداری گذشته، تحول بسیار زیادی را در حوزه پولی و مالی ایجاد کرد؛ به طوری که تا سالیان زیادی، تجارت، اقتصاد و بازار به بانک‌ها وابسته شده و این بانک‌ها بودند که نقش اصلی اقتصادی را در کشورها ایفا می‌کردند. به همین دلیل دولت‌ها برای کنترل قدرت بانک‌ها و در نهایت کنترل پول، اعم از خلق پول یا گردش پول، به تأسیس یک بانک دارای اختیارات و تکالیف حاکمیتی اقدام کردند که به بانک مرکزی معروف شد. بانک مرکزی یک نهاد شناخته‌شده مالی است که اکنون و با گستره نظام بانکداری در همه کشورها وجود دارد و بی‌شک از مهم‌ترین ارکان یک حاکمیت است.

اولین بانک مرکزی جهان، بانک مرکزی سوئد^۱ در سال ۱۶۶۸ تأسیس شد و به‌عنوان نخستین بانک مرکزی مدرن شناخته می‌شود. پس از آن، بانک انگلستان در سال ۱۶۹۴ تأسیس شد که نقش مهمی در تأمین مالی دولت و نظارت بر سیستم پولی کشور داشت. این نهاد در نظام حقوقی ایران از سال ۱۳۳۹، ۳۵ سال پس از تشکیل اولین بانک در کشور به‌موجب قانون بانکی و پولی مصوب خردادماه همان سال تأسیس شد. در بیان دلایل تأسیس این نهاد، بحث تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری براساس سیاست کلی اقتصادی کشور به‌عنوان اصلی‌ترین دلیل بیان شده است.

اهم وظایف بانک مرکزی به‌واسطه قانون بانکی و پولی عبارت‌اند از: انتشار اسکناس و سکه‌های فلزی رایج، نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری، تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی، تعهد یا تضمین پرداخت‌های ارزی، نظارت بر معاملات ارزی، نظارت و تنظیم مقررات بر معاملات طلا، نظارت و تنظیم مقررات بر صدور و ورود پول رایج ایران. این وظایف نشان از آن دارد که ورود نیافتن مستقیم دولت تا پیش از این، منجر به ایجاد مشکلاتی در نظارت بر چاپ و گردش پول، تأسیس و فعالیت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و همچنین معاملات

ارز و طلا شده است و اعطای چنین اختیاراتی به بانک مرکزی امکان آن را ایجاد می‌کند تا در مواقع لزوم، با استفاده از ابزارهای پولی، ثبات اقتصادی را حفظ و از نوسانات شدید جلوگیری کند. در نظام حقوق اداری ایران و به‌خصوص بعد از انقلاب اسلامی و تغییرات اساسی نهادهای اداری کشور، شخصیت‌های متعدد اداری ایجاد شده‌اند که این مسئله در کنار ابهام در تعاریف هر کدام منجر به تشتت در شناخت آنها شده است. ماهیت حقوقی نهادهای مختلف از لحاظ چگونگی اداره، ساختار بودجه‌ریزی، نظارت، مدیریت اموال، دامنه اختیارات و تکالیف قانونی و همچنین گستره حاکمیت قوانین بر آنها تأثیرگذار است و به همین دلیل، شناخت صحیح از ماهیت حقوقی یک نهاد در نحوه تعامل آن تأثیر بسیار زیادی دارد.

ماهیت حقوقی بانک مرکزی از جمله مواردی است که از همان ابتدا تصریح نشده و در قوانین موجود دارای ابهام است. اهمیت تعیین ماهیت حقوقی بانک مرکزی از آن جهت است که بیان هر نوع شخصیت حقوقی برای این نهاد مترتب آثار حقوقی بر آن خواهد بود. در زمینه استقلال بانک مرکزی پژوهش‌های متعددی صورت گرفته که مهم‌ترین آن مقاله‌ای است با عنوان «تحلیل حقوقی و اقتصادی استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»^۱ که به تحلیل استقلال بانک مرکزی و مبانی و آثار مترتب بر آن پرداخته است. افزون بر آن در مقاله‌ای تحت عنوان «بانک مرکزی: شرکت تجاری مستقل یا رکن حاکمیتی (با تأکید بر رأی ۳۰ مارس ۲۰۲۳ دیوان بین‌المللی دادگستری)»^۲ به موضوع حاکمیتی یا غیرحاکمیتی بودن بانک مرکزی پرداخته است. خلاصه پژوهش‌های صورت گرفته آن است که هیچ‌یک مستقلاً ماهیت حقوقی بانک مرکزی را مورد واکاوی و مذاقه حقوقی قرار نداده‌اند.

بنابراین پژوهش حاضر که با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی به پردازش اطلاعات جمع‌آوری شده از منابع کتابخانه‌ای و متون حقوقی پرداخته است، به این پرسش پاسخ می‌دهد

۱. السان، مصطفی و زریر نگین تاجی، «تحلیل حقوقی و اقتصادی استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»، *دانشنامه حقوق اقتصادی*، د ۲۹، ش ۲۱، ۱۴۰۱، صص ۵۰-۸۴.

۲. علیرضا مشهدی زاده و امیرحسین قدرت نماشبیستری، «بانک مرکزی: شرکت تجاری مستقل یا رکن حاکمیتی (با تأکید بر رأی ۳۰ مارس ۲۰۲۳ دیوان بین‌المللی دادگستری)»، *مجله حقوقی بین‌المللی*، د ۴۱، ش ۷۳ (بهار)، ۱۴۰۳، صص ۳۱-۴۴.

که «با توجه به نظام حقوقی ایران، ماهیت حقوقی بانک مرکزی چیست؟». بر همین اساس در ادامه دیدگاه‌های مختلف درباره ماهیت حقوقی بانک مرکزی مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرد.

۱. استقلال بانک مرکزی

همان‌طور که بیان شد، از همان ابتدا ماهیت حقوقی بانک مرکزی در قوانین مربوطه تصریح نشده است و دارای ابهام بوده است؛ به‌طوری‌که این ابهام در تعامل دولت با این نهاد به‌وضوح وجود دارد و این مسئله در بحث استقلال بانک مرکزی نیز بروز پیدا کرده است. استقلال بانک مرکزی دارای دو بعد مختلف استقلال از دولت در عین انجام عملیات بانکداری مرکزی برای دولت و استقلال از شبکه بانکی به‌معنای کنترل تعارض منافع و کیفیت اعمال نظارت و سیاست در بانک‌هاست. در این زمینه دو دیدگاه عمده وجود دارد: دیدگاه اول اعتقادی به استقلال بانک مرکزی ندارد و معتقد است وظیفه بانک مرکزی اجرای سیاست‌های دولت و در همین راستا انتشار اسکناس و کنترل نقدینگی است؛ دیدگاه دوم وظیفه بانک مرکزی را نه پیروی از سیاست‌های تکلیفی دولت، بلکه تنها حفظ ارزش پول ملی می‌داند که نباید تورم را ابزاری در دست سایر متغیرهای کلان مانند تولید و اشتغال کند.^۱

در ایران بعد از هر بار تغییر روند درجه استقلال بانک مرکزی از بدو تأسیس تاکنون، اقتصاد با جهش تورمی مواجه بوده است. برای مثال، بعد از تصویب قانون پولی بانکی سرعت رشد حجم پول به‌دلیل تبعیت بانک از مقام برنامه و بودجه، چند برابر شده است. در این بین، قوانینی مثل لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها مصوب ۱۳۵۸/۷/۳ ریاست مجمع عمومی بانک‌های دولتی را به وزیر اقتصاد و دارایی واگذار کرده است. با تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا، سیاست‌گذاری پولی و ارزی در اختیار دولت قرار می‌گیرد و ضربه مهلک دیگری بر پیکره استقلال بانک مرکزی وارد می‌شود. آغاز برنامه‌های توسعه در سال ۱۳۶۸ و برنامه‌های توسعه مبتنی بر تورم، سومین دورانی است که بانک مرکزی با همراهی دولت، استقلال خود را پایمال نموده است. در سال ۱۳۸۶ به دنبال برنامه چهارم توسعه، افزایش حجم پول روند صعودی جدی به خود گرفت که در

۱. جعفری صمیمی، احمد و کاوه درخشانی درآبی، «استقلال بانک مرکزی در ایران: تحلیل نظری و تجربی»، فصلنامه پژوهش‌های پولی-بانکی، د ۸، ش ۲۴، ۱۳۹۴، ص ۱۸۸.

بحران اقتصادی دهه نود ایران، آثار مشهودی دارد.^۱ بعد از تجربه تلخ اقتصادی در دهه ۱۳۹۰ شمسی و افزایش نرخ ارز و سقوط ارزش پول ملی، یکی از عوامل این اتفاق دخالت دولت در بانک مرکزی و عدم استقلال آن عنوان شد تا در نهایت بتوان استقلال را در قالب یک قانون و در سال ۱۴۰۲ به تصویب برساند.

البته ممکن است مطرح شود با توجه به ساختار بانک مرکزی در مجمع عمومی که رئیس‌جمهور و وزرا از اعضای آن‌اند و همچنین عزل و نصب رئیس کل بانک مرکزی توسط رئیس‌جمهور که به نسبت رابطه‌ای که با سیاست‌های دولت دارد (همسو یا مخالف)، ممکن است به ثبات یا تزلزل این جایگاه بینجامد،^۲ حاکی از وابسته بودن و کنترل دولت بر بانک مرکزی است. اما باید بیان داشت که وابسته دانستن بانک مرکزی به دولت، حتی در امور بانکی، امکان توقیف اموال بانک مرکزی را در قبال بدهی‌های دولت فراهم می‌آورد.^۳ این استدلال قابل خدشه است؛ زیرا در یک تقسیم‌بندی اموال را می‌توان به اموال خصوصی، عمومی و دولتی تقسیم کرد و در تقسیم‌بندی دیگر، اموال به دو دسته خصوصی و عمومی تقسیم می‌شوند که به دلیل تبیین مقصود صرفاً به تعریف اموال دولتی و عمومی پرداخته می‌شود:

الف) اموال عمومی اموالی‌اند که متعلق به عموم اعضای جامعه بوده و به‌گونه مستقیم در دسترس مردم قرار دارند، ولی بهره‌برداری مردم از آنها تابع نظامات ویژه قانونی و دولتی است.^۴ به تعبیر دیگر، «اموال عمومی اموالی است که برخلاف اموال خصوصی متعلق به منفعت عمومی و شخصیت حقوقی عمومی باشد»^۵ و دولت در راستای مصالح و منافع مردم در این اموال تصرف، و ضوابط استفاده دیگران از این اموال را تعیین می‌کند.

۱. همان منبع، صص ۱۸۲-۱۸۸.

۲. رضایی‌زاده، محمدجواد، حامد نیکونهاد، و حسین آئینه‌نگینی، «معضل انتخاب رئیس کل بانک مرکزی در نظام حقوق اساسی ایران؛ سرگذشت و چشم‌انداز»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، د ۲، ش ۶، ۱۳۹۲، ص ۱۲۶.

۳. آقای، رحمان، ربیعا اسکینی، و نجادعلی الماسی، «بررسی تطبیقی استقلال بانک مرکزی در حقوق ایران و آمریکا»، دوفصلنامه علمی حقوق تطبیقی، د ۶ ش ۲، ۱۳۹۸، ص ۲۵۸.

۴. منصوریان، مصطفی و حسینعلی سعدی، «بازشناسی فقهی - حقوقی مالکیت عمومی از مالکیت دولتی با تأکید بر اصل ۴۴ قانون اساسی»، فصلنامه علمی - پژوهشی حکومت اسلامی، د ۲۲، ش ۳، ص ۱۲۳.

۵. عبداللهی، حسین، «بازتعریف اموال عمومی و آثار آن در نظام حقوقی ایران»، پژوهش حقوق عمومی، د ۲۱، ش ۶۳، ۱۳۹۸، ص ۶۵.

ب) اموال دولتی نیز اموالی‌اند که به‌طور مستقیم در دسترس عموم قرار ندارند و دولت خود به عنوان یک شخصیت حقوقی، دارای حق تولیت است؛ یعنی دولت در اداره این اموال صرفاً با موانع قانونی کمتری مواجه است.^۱ در هر صورت، مصالح عموم را باید در رابطه با این اموال در نظر بگیرد. با نگاهی به اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مالکیت به خصوصی و تعاونی و دولتی تقسیم شده است.

به تصریح صدر این اصل، بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر و نظایر اینها به‌صورت «مالکیت عمومی» و در اختیار دولت است و به نظر می‌رسد به عنوانی دیگر از مالکیت، یعنی مالکیت عمومی، اشاره شده است. اما با بررسی مشروح مذاکرات مربوط به این اصل که تفکیکی بین اموال دولتی و عمومی قائل نشده است و اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی که با اشاره به انفال و ثروت‌های عمومی و ذکر برخی از مصادیق، آن‌ها را «در اختیار حکومت اسلامی» دانسته است، به نظر می‌آید که اموال یا خصوصی‌اند یا عمومی و اموال دولتی نیز داخل در اموال عمومی است. اموال عمومی هر آنچه مالک خصوصی نداشته باشد، شامل می‌شود و مدیریت آن برعهده دولت است تا براساس مصلحت عمومی به حفظ و اداره آن بپردازد. بنابر توضیحات بالا، در صورت استقلال بانک مرکزی نیز اموال آن در قبال بدهی‌های دولت قابل توقیف است.

همچنین با تدقیق در سیستم غیرمتمرکز دولتی می‌توان عدم تمرکز بانک مرکزی را به‌عنوان عدم تمرکز فنی دانست که یکی از اقسام سیستم عدم تمرکز اداری است و در تعریف عبارت است از: واگذاری اختیار تصمیم‌گیری و استقلال یک سازمان برای اداره برخی امور تخصصی که بتواند به دور از تأثیرات سیاسی یا نفوذ اداری به کار بپردازد و تابع سیاست‌های دولت نباشد. لذا در ساختار سعی می‌شود آن سازمان دارای یک هیئت‌مدیره مستقل و منتخب از درون خود باشد یا حداقل برای مدتی توسط دولت مرکزی انتخاب شود و عمل کند. این قبیل مؤسسات را، که از شخصیت حقوقی و آزادی عمل لازم برخوردارند، در اصطلاح «مؤسسه عمومی» می‌نامند.^۲

۱. منصوریان، مصطفی و حسینعلی سعدی، منبع پیشین، ص ۱۲۳.

۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری** (ویراست ۴)، ج ۲۳، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، پژوهشکده تحقیق و توسعه علوم انسانی، ۱۳۹۹، ص ۷۶.

در قوانین موضوعه تعریفی از مؤسسات عمومی وجود نداشته و صرفاً انواع مؤسسات عمومی مانند مؤسسات دولتی و یا شرکت‌های دولتی تعریف شده‌اند. اما در کل می‌توان گفت که مؤسسات عمومی سازمان‌هایی‌اند که دارای شخصیت حقوقی، و به موجب قانون عهده‌دار یک یا چند امر عمومی‌اند.^۱ گفتنی است، طبق بند «د» قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸، مؤسسات عمومی، سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل تمام ارکان و اجزای آن، که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده، تعریف شده است. مؤسسات عمومی اقسام مختلفی دارند، اما قدر متیقن همه مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را شامل می‌شود. بر همین اساس، در ادامه دیدگاه‌های مختلف درخصوص ماهیت حقوقی بانک مرکزی بررسی می‌شود.

۲. بانک مرکزی به مثابه مؤسسه دولتی

مطابق ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که برعهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی است انجام می‌دهد. همچنین تعاریف مشابهی با همین مفهوم در ماده (۳) قانون محاسبات عمومی^۲ و بند «ث» ماده (۱) قانون استخدام کشوری^۳ آمده؛ اما جامع‌ترین تعریف در ماده فوق ذکر شده است. فصل سوم قانون بانکی و پولی که اختصاص به بانک مرکزی دارد، از آن به‌عنوان مؤسسه‌ای مستقل نام برده که با هدف حفظ ارزش پول و تنظیم اعتبارات شکل گرفته است و حق انحصاری انتشار اسکناس و پول فلزی را در اختیار دارد. این ماده بدان معناست که مؤسسه‌ای مستقل از دولت متکفل امر عمومی و دارای انحصار در ارائه خدمات عمومی است که خود به‌عنوان مؤلفه مهمی به‌منظور

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، **حقوق اداری جلد اول شامل مباحث حقوق اداری ۱ و ۲**. چ ۲۱، تهران: میزان، ۱۳۹۶، ص ۱۳۴.

۲. مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد.

تبصره: نهاد ریاست‌جمهوری که زیر نظر ریاست‌جمهوری اداره می‌گردد، از نظر این قانون مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.

۳. مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد، و به وسیله دولت اداره می‌شود.

شناخت ماهیت حقوقی این نهاد است. با انطباق این دو ماده بر یکدیگر، بانک مرکزی به واسطه اینکه دارای سازمانی مشخص است که به موجب قانون خاص ایجاد شده و به تصریح قانون مؤسس خود مؤسسه‌ای مستقل است که وظیفه حفظ ارزش پول و تنظیم اعتبارات را که برعهده قوه مجریه است انجام می‌دهد، دارای انطباق کامل با این ماده است. به همین دلیل می‌توان گفت این دو ماده به لحاظ بیان معیارها با یکدیگر تطابق دارند.

بر همین اساس، ممکن است مطرح شود که با توجه به اینکه بند «د» ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی کشور نسخ شده است و حکم مشابه در قانون مصوب ۱۴۰۲ بانک مرکزی وجود ندارد، به نظر می‌رسد بانک مرکزی از شمول دستگاه‌های مستلزم ذکر نام خارج شده است و مشمول قوانین عمومی موضوع مؤسسات و شرکت‌های دولتی خواهد شد؛ لیکن وفق ماده (۲۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور^۱ و بند «الف» ماده (۵۵) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران^۲ «مؤسسه دولتی» مستقل است که طبق مصوبات هیئت عالی با توجه به عدم نسخ جزء «۱» بند «الف» ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور^۳ اداره خواهد شد.

همچنین با تمرکز بر شعار استقلال بانک مرکزی که تاکنون توسط دولت و به خصوص در قانون جدید بانک مرکزی دنبال شده است، می‌توان گفت این هدف با اعطای برخی از صلاحیت‌های فنی دولت در خصوص حفظ ارزش پول، انتشار پول و اوراق مالی، نظارت بر بانک‌ها و سایر اهدافی که در قانون ذکر شده است و تفویض برخی از اعمال اداری انحصاراً به بانک مرکزی می‌تواند در قالب مؤسسه دولتی تجمیع شود. بدین ترتیب، بانک مرکزی را می‌توان مؤسسه دولتی دانست؛ همچنان که در بند «۱» ماده (۲۸) قانون منسوخ بانکی و پولی کشور مصوب سال ۱۳۳۹ تصریح شده بود.^۴

۱. اداره امور بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس قانون پولی و بانکی کشور و اصلاحات بعدی آن است.
 ۲. الف) بانک مرکزی دارای شخصیت حقوقی و مالی مستقل است و با ترتیباتی که در این قانون و در موارد مسکوت در این قانون، در سایر قوانین پیش‌بینی شده، اداره می‌شود.
 ۳. الف) شورای پول و اعتبار به منظور مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست کلی بانک مرکزی ایران و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور عهده‌دار وظایف زیر است:

۱ - رسیدگی و تصویب سازمان و بودجه و مقررات استخدامی و آیین‌نامه‌های داخلی بانک مرکزی ایران.
 ۴. به منظور حفظ ارزش پول و تنظیم اعتبارات مؤسسه مستقلی به نام بانک مرکزی ایران تشکیل می‌گردد که دارای حق انحصاری انتشار اسکناس و پول فلزی خواهد بود.

اما این پندار صحیح نیست؛ زیرا:

اولاً، به تصریح صدر ماده (۵۵) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک مرکزی در موارد مسکوت در این قانون، طبق ترتیباتی که در سایر قوانین پیش‌بینی شده، اداره می‌شود. بنابراین، با توجه به تصریح ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، بانک مرکزی مشمول دستگاه مستلزم ذکر نام است و حکمی در نسخ این ماده بیان نشده است. ثانیاً، اداره شدن تحت مصوبات هیئت عالی بانک مرکزی در حدود اختیارات قانونی است و دلیلی بر تعیین ماهیت حقوقی بانک مرکزی نیست.

ثالثاً، با توجه به ساختار اداره و فعالیت‌های تجاری بانک مرکزی و مستفاد از بند «ج» ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی کشور^۱ (نسخ‌شده) که در موارد سکوت از قوانین شرکت‌های سهامی پیروی می‌کند، ماهیت حقوقی مؤسسه دولتی برای بانک مرکزی سازگار نیست؛ زیرا این بانک به لحاظ ساختاری مشابه شرکت سهامی است و در عملیات خود سود شناسایی می‌کند که پس از این به‌طور مفصل به این استدلال پرداخته می‌شود.

۳. بانک مرکزی به‌مثابه شرکت دولتی

بانک‌ها در کشور، اعم از دولتی و خصوصی، به‌صورت شرکت‌های سهامی عام اداره می‌شوند و عده‌ای این نگاه را منطبق بر مدیریت بانک مرکزی نیز می‌دانند.^۲ در بند «ج» ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱، بانک مرکزی دارای شخصیت حقوقی مستقل است که در صورت عدم پیش‌بینی شرایطی درخصوص این نهاد در قانون و ایجاد تعارض، قوانین شرکت سهامی بر آن حاکم خواهد بود.^۳ این درحالی است که عملاً قانون شخصیت حقوقی این بانک را تعریف نکرده و صرفاً به‌دلیل حل تعارضات احتمالی، قاعده حل تعارضی وضع کرده است. باین‌حال، شرکت دولتی نیز از دیگر ساختارهای احتمالی قابل تطبیق بر این نهاد است که به موجب تعریف ماده (۴) قانون محاسبات عمومی «واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون

۱. ج) بانک مرکزی ایران دارای شخصیت حقوقی است و در مواردی که در این قانون پیش‌بینی نشده است، تابع قوانین و مقررات مربوط به شرکت‌های سهامی خواهد بود.

۲. رستمی، ولی و حمید قهوه‌چیان، **حقوق مالی و محاسباتی**، نشر دادگستر، ۱۴۰۱، ص ۲۵۷.

۳. همان منبع، ص ۲۵۸.

به صورت شرکت ایجاد شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد» که یک تعریف مبهم و کلی است. افزون بر این تعریف، در ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز شرکت دولتی عبارت است از: «بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است.»

به منظور بررسی و انطباق این تعریف با ساختار بانک مرکزی، باید رجوعی به قانون تجارت به عنوان قانون عام حوزه شرکت‌های تجاری داشت. با توجه به اینکه این قانون تعریفی از شرکت تجاری ارائه نداده است و همچنین به دلیل عدم ارائه تعریف دقیق قانون مدنی از شرکت نیز در این بحث نمی‌توان به قانون مدنی تمسک جست. به همین دلیل، برای روشن شدن ماهیت شرکت‌های تجاری ناگزیر از ویژگی‌های عمومی شرکت‌ها به وجه تمایز آنها و معیاری برای سنجش تطبیق تعریف شرکت بر بانک مرکزی خواهیم رسید. در واقع این شرکت‌ها تابع یک سری تشریفات و مقررات قانونی‌اند که از سوی قانونگذار برای آنها وضع شده است؛ به عبارت دیگر، هدایت و خطامشی این گونه شرکت‌ها توسط مقنن ترسیم شده است و سهام‌داران باید در چهارچوب این خطامشی و تشریفات تعیین شده عملیات شرکت را به عهده گیرند؛ به نحوی که رعایت نکردن این گونه مقررات و تشریفات قانونی گاهی ممکن است به بطلان شرکت، یا بطلان عملیات و تصمیمات آن منجر شود.^۱ مستفاد از مفاد قانون تجارت، ارکان یک شرکت اعم از مجمع عمومی، هیئت‌مدیره، مدیرعامل یا هیئت‌عامل و بازرسان است. به موجب قانون بانک مرکزی، ارکان این بانک عبارت‌اند از مجمع عمومی، هیئت عالی، هیئت عامل، هیئت نظار و

۱. سید احمدی سجادی، سید علی، «مقایسه شرکت مدنی و شرکت تجاری در حقوق ایران»، مجله مجتمع آموزش عالی قم، د ۴، ش ۱، ۱۳۷۸، ص ۱۴۱.

شورای فقهی که این ارکان شامل ارکان ضروری شرکت‌ها می‌شود و آن را نه به‌طور انطباقی، بلکه به‌لحاظ شباهت به ساختار یک شرکت سهامی تشبیه کرد.

همچنین در تعامل دستگاه قضا با این نهاد، بانک مرکزی موظف به پرداخت هزینه دادرسی است. در نظریه مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه به شماره ۴۲۴۸/۷ مورخ ۱۳۷۶/۰۷/۱۰ چنین آمده است: «با توجه به بندهای «ج» و «د» ماده (۱۰) قانون تشکیلات بانک مرکزی و نظر به اینکه عملکرد بانک مذکور عموماً تابع قوانین و مقررات مربوطه به شرکت‌های سهامی است و جز در موارد مصرحه قانونی مشمول قواعد و مقررات عمومی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی نیست و قانونی مستقل هم برای معافیت بانک مرکزی تصویب نشده است؛ لذا بانک مرکزی ایران از پرداخت هزینه دادرسی معاف نمی‌باشد». این نظریه که در استدلال عدم معافیت از پرداخت بانک مرکزی از حق دادرسی بیان شده است، خود دلیلی بر حاکمیت شرایط شرکت دولتی بر این بانک است.

۴. بانک مرکزی به‌مثابه مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت

مؤسسات عمومی از منظر هدف به انتفاعی و غیرانتفاعی تقسیم می‌شوند و هدف از تشکیل مؤسسات عمومی انتفاعی کسب سود است. نمونه بارز آنها بانک‌ها هستند.^۱ مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت عنوانی است که در قوانین بودجه سنواتی بیان شده است. برای مثال، در بند «ب» ماده واحده قانون بودجه کل کشور سال ۱۴۰۳، میزان بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت را به‌عنوان یکی از دو جزء بودجه سالانه کل کشور ذکر نموده و سپس در جزء «۱» بند «خ» تبصره «۳»، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مندرج در پیوست شماره (۳) این قانون شامل «شرکت‌ها و مؤسسات دولتی که مشمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است نظیر شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان بنادر و دریانوردی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها و مؤسسات و نهادهای عمومی

۱. رستمی، ولی و حمید قهوه‌چیان، منبع پیشین، ص ۲۵۰.

غیردولتی و دانشگاه آزاد اسلامی» را مکلف نموده است که از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون هر سه ماه یک بار نسبت به ثبت و به‌روزرسانی اطلاعات خود و شرکت‌ها و مؤسسات تابعه و وابسته در سامانه یکپارچه اطلاعات شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی اقدام کنند. در پیوست شماره (۳) این قانون در ذیل عنوان بودجه مؤسسات عمومی وابسته به دولت، صرفاً اسامی «سازمان صنایع دفاع» و «سازمان بنادر و دریانوردی» ذکر شده است و لذا در حال حاضر عنوان سازمانی مذکور منحصر به دو سازمان یادشده است و شامل بانک مرکزی نیست.

با توجه به حکم ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی کشور که بیان می‌دارد: «از تاریخ تصویب این قانون ایجاد یا تشکیل سازمان دولتی با توجه به مواد (۲) و (۳) و (۴) این قانون منحصرأ به صورت وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی مجاز خواهد بود. کلیه مؤسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت و سایر دستگاه‌های دولتی که به‌صورتی غیر از وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد و اداره می‌شوند، مکلف‌اند حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ اجرای این قانون با رعایت مقررات مربوط وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی فوق تطبیق دهند، و آلا با انقضای این فرصت مؤسسه دولتی محسوب و تابع مقررات این قانون در مورد مؤسسات دولتی خواهند بود.» بنابراین بانک مرکزی صرفاً می‌تواند در قالب شرکت دولتی یا مؤسسه دولتی باشد. با توجه به اینکه در بندهای مذکور در قانون بودجه، تصریح شرکت دولتی در کنار مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت می‌تواند قرینه‌ای لفظی از تمایل قانونگذار بر جایگزینی شرکت دولتی به‌جای مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت است و این خود می‌تواند استدلالی در جهت تمایل شمول بانک مرکزی به شرکت دولتی باشد. به‌ویژه آنکه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت طبق جدول شماره ۳ قانون یادشده صرفاً شامل «سازمان صنایع دفاع» و «سازمان بنادر و دریانوردی» است.

در نقد این دیدگاه، که بانک مرکزی را مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت تلقی می‌کند، بیان می‌شود فعالیت‌های بانک مرکزی به دو دسته فعالیت‌های حاکمیتی مانند سیاست‌گذاری اقتصادی و کنترل تورم، حفظ ارزش پول ملی، انتشار پول و اوراق مالی، نظارت بر بانک‌ها و نظیر آن و فعالیت‌های تجاری مانند عملیات‌های بانکی، سرمایه‌گذاری و خرید و فروش ارز و طلا و ...

تقسیم می‌شود. به استناد ماده (۴) قانون مدیریت و خدمات کشوری، فعالیت‌های تصدی و تجاری دولت در قالب شرکت‌های دولتی انجام می‌پذیرد؛ بنابراین ماهیت حقوقی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شرکت دولتی نزدیک‌تر است.

با بررسی «سامانه جامع پایگاه اطلاعات اشخاص حقوقی کشور»^۱ که به استناد جزء (۲) بند «خ» تبصره «۳» قانون بودجه کل کشور سال ۱۴۰۳، تمام شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت شامل شرکت‌ها و مؤسسات دولتی، که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، مکلف‌اند تا پایان شهریور سال ۱۴۰۳ ضمن ثبت شرکت در اداره کل ثبت شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری، در صورت نداشتن شناسه ملی صادرشده از سوی مرجع مزبور نسبت به اخذ آن از همان مرجع اقدام نمایند. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شناسه ملی ۱۴۰۰۲۲۰۷۹۸۵ با شخصیت حقوقی تحت عنوان «نهاد» ثبت شده است. در صورتی که در سامانه ثبت شرکت‌ها، «شرکت دولتی» شخصیت حقوقی است که تعریف شده و امکان انتخاب این شخصیت حقوقی نیز وجود دارد؛ بنابراین شرکت دولتی دانستن بانک مرکزی نیز مورد تردید است.

تردید در ماهیت حقوقی مؤسسات عمومی مسئله‌ای است که نه صرفاً درباره بانک مرکزی، بلکه درباره نهادهای دیگری مانند صندوق توسعه ملی، صندوق کارآفرینی امید، صندوق نوآوری و شکوفایی و... نیز وجود دارد و به نظر می‌رسد قانونگذار با بیان عناوین متعدد خود دچار سردرگمی در دسته‌بندی شخصیت حقوقی و آثار مترتب بر آنهاست. در تشخیص ماهیت حقوقی مؤسسات عمومی به دنبال تطبیق آن مؤسسه عمومی با تعاریف قانونی‌اند، در صورتی که تطبیق نداشتن ماهیت‌های حقوقی مؤسسات عمومی با عناوین قانونی تعیین شده الزاماً نکته‌ای منفی نیست؛ زیرا تأسیس هر نهادی براساس نیازهای واقعی دولت‌هاست و حقوق به‌خصوص در باب حکمرانی باید از انعطافی برخوردار باشد تا براساس فلسفه تأسیس یکی از مؤسسات عمومی، بتوان احکامی را برای آنها وضع نمود یا آنها را از احکامی مستثنا کرد. بنابراین بیان آنکه مؤسسه عمومی صرفاً در قالب یکی از ماهیت‌های حقوقی مصرح در قانون مدیریت خدمات کشوری یا قانون محاسبات عمومی کشور قرار می‌گیرد، سبب می‌شود مشمول احکامی شوند که به

1. <https://ilenc.ssaa.ir>

تشخیص قانونگذار با فلسفه تأسیس و کارویژه‌های آن در تضاد و تعارض باشد. همان‌طور که به نظر می‌رسد، اراده قانونگذار با جعل عنوان «دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است» به دنبال این هدف بوده است.^۱

۵. بانک مرکزی به مثابه مؤسسه عمومی غیردولتی

این نظر فاقد پشتوانه است و تاکنون بانک مرکزی در هیچ سند رسمی اعم از تقنینی و قضایی با این عنوان نام برده نشده است. اساساً مؤسسه عمومی غیردولتی مطابق ماده (۳) قانون مدیریت خدمات عمومی کشوری^۲ مستقل از بودجه دولت یا با حداقل استفاده از بودجه دولتی (کمتر از ۵۰٪) اداره شود یا اینکه نام آن نهاد در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و اصلاحات و الحاقات بعدی آن ذکر شده باشد یا اگر نامشان در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی ذکر نشده، در قانون تأسیس یا اساسنامه مؤسسه مذکور به صراحت ذکر شده باشد که آن نوعی مؤسسه عمومی غیردولتی است.^۳ با چنین تعریفی از نهاد عمومی غیردولتی، نمی‌توان بانک مرکزی را در این دسته‌بندی قرار داد و با توجه به نبود سابقه، استدلالی نیز در خصوص وارد دانستن بانک مرکزی در نهادهای عمومی غیردولتی وجود ندارد.

جدول ۱. جدول تفکیکی نظرات درباره ماهیت حقوقی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

نظرات درباره ماهیت حقوقی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران		
ماهیت حقوقی	موافق	مخالف
مؤسسه دولتی	۱- فصل سوم قانون بانکی و پولی از بانک مرکزی به‌عنوان مؤسسه‌ای مستقل نام برده که با هدف حفظ ارزش پول و تنظیم	۱- صرف وجود انحصار در برخی از صلاحیت‌های بانک مرکزی اگرچه می‌تواند مؤیدی برای ماهیت حقوقی آن باشد، دلیل

۱. برزگر خسروی، محمد و علی‌محمد فلاح زاده، «نظام حقوقی حاکم بر اشخاص مستلزم ذکر و یا تصریح نام از حیث شمول قوانین عمومی»، نشریه حقوق اداری، دوره ۸، شماره ۲۷، ۱۴۰۰، ص ۲۶.

۲. ماده (۳): مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.

۳. قراخانو، مهتاب، «تعریف و محدوده نهادهای عمومی غیردولتی»، ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دوره ۳۱، شماره ۷، ۱۴۰۲، شماره مسلسل ۱۹۳۴۳، صص ۷ و ۸.

نظرات درباره ماهیت حقوقی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران		
ماهیت حقوقی	موافق	مخالف
	<p>اعتبارات شکل گرفته است و حق انحصاری انتشار اسکناس و پول فلزی را در اختیار دارد.</p> <p>۲- وفق ماده (۲۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و بند «الف» ماده (۵۵) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک مرکزی مؤسسه دولتی مستقل است که طبق مصوبات هیئت عالی اداره خواهد شد.</p> <p>۳- با اعطای برخی از صلاحیت‌های فنی دولت در خصوص حفظ ارزش پول، انتشار پول و اوراق مالی، نظارت بر بانک‌ها و سایر اهدافی که در قانون ذکر شده است و تفویض برخی از اعمال اداری انحصاراً به بانک مرکزی می‌تواند در قالب مؤسسه دولتی تجمیع شود.</p> <p>۴- بانک مرکزی بیش از آنکه اهدافی مانند درآمدزایی و بیشینه کردن سود را دنبال نماید، باید به‌عنوان تنظیم‌گر بخش پولی کشور عمل کند و بر عملکرد بانک‌ها نظارت داشته باشد. چنین نهادی که هدف تنظیم‌گری دارد، باید به‌صورت مؤسسه یا سازمان اداره شود.</p> <p>۵- در دولت و سایر مؤسسات دولتی درآمد اختصاصی در نظر گرفته شده و برای هزینه‌کرد و تبادلات مالی آنها انعطاف ایجاد شده است و انعطاف نمی‌تواند دلیلی برای اداره بانک به‌صورت شرکتی باشد.</p> <p>۶- قرار دادن بانک مرکزی در کنار سایر</p>	<p>کافی نیست. این درحالی است که برخی از شرکت‌های مهم دولتی نظیر شرکت ملی نفت و امثال آن دارای انحصار در برخی از صلاحیت‌های خود هستند.</p> <p>۲- با توجه به تصریح ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، بانک مرکزی مشمول دستگاه مستلزم ذکر نام است و حکمی در نسخ این ماده بیان نشده است. فلذا نمی‌توان در موارد مسکوت به قوانین عام اداری متوسل شد، پس ماده (۵۵) قانون بانک مرکزی نمی‌تواند موارد مسکوت را به قوانین عام ارجاع دهد. همچنین اداره شدن تحت مصوبات هیئت عالی بانک مرکزی در حدود اختیارات قانونی است و دلیلی بر تعیین ماهیت حقوقی بانک مرکزی نیست.</p> <p>۳- بانک مرکزی پیش از دستور قانون بانک مرکزی، مطابق ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی در موارد سکوت از قوانین شرکت‌های سهامی پیروی می‌کند، ماهیت حقوقی مؤسسه دولتی برای بانک مرکزی سازگار نیست؛ زیرا این بانک به‌لحاظ ساختاری مشابه شرکت سهامی است و در عملیات خود سود شناسایی می‌کند.</p> <p>۴- بانک مرکزی دومین شرکت با خالص سودآوری در سال است و این واقعیتی غیرقابل انکار است و نمی‌توان فعالیت تصدی‌گرایانه آن را نادیده گرفت.</p> <p>۵- بحث درآمد اختصاصی به‌عنوان یک</p>

نظرات درباره ماهیت حقوقی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران		
ماهیت حقوقی	موافق	مخالف
	<p>شرکت‌های دولتی مانند شرکت ملی نفت یا شرکت سهامی تولید آلومینای ایران که مأموریت و ماهیت متفاوتی دارند و اساساً با قصد تصدی‌گری تأسیس شده‌اند، نمی‌تواند درست باشد.</p> <p>۷- در شرایطی که ارکان بانک مرکزی متشکل از رئیس‌جمهور و وزرا هستند، دلیل استقلال این نهاد از دولت نمی‌تواند عامل شرکتی بودن آن باشد.</p>	<p>استثنا در قانون است و نه یک روبه؛ پس محوری کردن آن در بانک مرکزی مصداق تخصیص اکثر و خروج موضوعی از استثناست و این یعنی برای آنکه بانک مرکزی را از انعطاف مالی شرکت خارج کنیم، هدف از استثنا را در قانون تغییر دهیم که تالی فاسد این مسئله بیشتر است.</p> <p>۶- هرکدام از شرکت‌های دولتی خود دارای وظایف حاکمیتی و انحصار در برخی خدمات و دارای برخی صلاحیت‌ها هستند و میزان آن از اختیارات و انحصار بانک مرکزی متفاوت است، اما وجود دارد و نمی‌توان میزان صلاحیت انحصاری را ملاک تغییر ماهیت دانست.</p> <p>۷- استقلال بانک مرکزی از دولت منافاتی با حضور رئیس‌جمهور و وزیر اقتصاد در هیئت‌مدیره آن ندارد و حضور ایشان نیز دلیلی بر تغییر ماهیت بانک مرکزی نمی‌شود، بلکه خود دلیل دیگری بر این است که در قالب شرکت دولتی می‌توان مسیر استقلال بانک مرکزی را به سرعت بیشتری طی کرد و در صورت تبدیل آن به مؤسسه دولتی، نفوذ دولت به صورت مستقیم بر بانک مرکزی اعمال می‌شود؛ در صورتی که اکنون هیئت‌مدیره بانک مرکزی خود یک مرحله برای کاهش فشار بر رئیس بانک مرکزی است.</p> <p>۸- مؤسسات به‌جز در موارد خاص مانند</p>

نظرات درباره ماهیت حقوقی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران		
ماهیت حقوقی	موافق	مخالف
		مؤسسات آموزش عالی، از منظر اداری، استخدامی، سرمایه و بهره‌مندی از بودجه عمومی، وابستگی کامل به دولت دارند؛ این درحالی است که بانک مرکزی در این امور، تا حدودی دارای استقلال است.
شرکت دولتی	<p>۱- ارکان یک شرکت اعم از مجمع عمومی، هیئت‌مدیره، مدیرعامل یا هیئت عامل و بازرسان است که با ساختار ترسیم شده در قانون بانک مرکزی، یعنی مجمع عمومی، هیئت‌عالی، هیئت عامل، هیئت نظار و شورای فقهی شباهت دارد.</p> <p>۲- در تعامل دستگاه قضا با این نهاد، بانک مرکزی موظف به پرداخت هزینه دادرسی است. اداره کل حقوقی قوه قضائیه استدلال می‌کند با توجه به بندهای «ج» و «د» ماده (۱۰) قانون تشکیلات بانک مرکزی و نظر به اینکه عملکرد بانک مذکور عموماً تابع قوانین و مقررات مربوطه به شرکت‌های سهامی است و جز در موارد مصرحه قانونی مشمول قواعد و مقررات عمومی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی نیست و قانونی مستقل هم برای معافیت بانک مرکزی تصویب نشده است، لذا بانک مرکزی ایران از پرداخت هزینه دادرسی معاف نیست.</p> <p>۳- بانک مرکزی هم در جذب نیروی انسانی، هم در انجام عملیات اداری و هم در پرداخت حقوق مانند سایر شرکت‌های دولتی تابع مصوبات ارکان خود شامل مجمع</p>	<p>۱- تطبیق ارکان بانک مرکزی بر ارکان شرکت تجاری کاملاً یکسان نیست؛ هرچند تشابهاتی دارد و همچنین نمی‌توان هیئت عامل را کاملاً شبیه هیئت عامل یک شرکت دانست؛ زیرا حوزه اختیارات رئیس بانک مرکزی در قبال این بانک با یک مدیرعامل در حیطه شرکت خود متفاوت است و هرچند از لحاظ لفظی شبیه‌اند، از نظر عملکردی و در واقعیت تفاوت دارند.</p> <p>۲- هدف اصلی از تأسیس بانک مرکزی بحث نظارت بر بانک‌ها و انحصار چاپ اسکناس و ضرب سکه و اعمال مرتبط با حاکمیت پول، ارز و طلاست ولی تصدی‌گری از اهداف اصلی بانک نیست.</p> <p>۳- نظر به هدف بانک مرکزی، در قوانین موجود و تعیین‌کننده وظایف و اختیارات بانک مرکزی امتیازات حاکمیتی نیز برای آن در نظر گرفته شده است که می‌تواند موجب ایجاد حق و تکلیف برای شهروندان گردد. همچنین اتخاذ تصمیمات موردی معاملات ارزی، معاملات طلا، اعطای وام به دولت از جمله این تصمیمات است که از جمله صلاحیت‌های ارائه خدمات عمومی است.</p>

نظرات درباره ماهیت حقوقی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران		
ماهیت حقوقی	موافق	مخالف
	<p>عمومی و هیئت‌مدیره خواهد بود.</p> <p>۴- مطابق بند «ب» ماده (۵۶) قانون بانک مرکزی، این بانک موظف است سالانه پنجاه درصد (۵۰٪) سود خالص خود را قبل از پرداخت مالیات به حساب اندوخته قانونی واریز کند. بانک مرکزی مکلف به پرداخت سود به دولت طبق سازوکار مندرج در این بند است که از خصایص شرکت‌های دولتی است.</p> <p>۵- هر سه سال یک بار پنجاه درصد (۵۰٪) موجودی حساب اندوخته قانونی باید صرف افزایش سرمایه بانک مرکزی شود. این یعنی علاوه بر پرداخت سود، تشریفات افزایش سرمایه را نیز دارد.</p> <p>۶- در ترصیح بند «ب» ماده (۵۶) قانون مذکور، بانک مرکزی مکلف به پرداخت مالیات است و این موضوع خلاف بحث درآمد اختصاصی است.</p> <p>۷- به استناد ماده (۴) قانون مدیریت و خدمات کشوری، فعالیت‌های تصدی و تجاری دولت در قالب شرکت‌های دولتی انجام می‌پذیرد، بنابراین ماهیت حقوقی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شرکت دولتی نزدیک‌تر است.</p>	<p>همچنین امکان انعقاد قرارداد اداری با نقض اصول کلی حاکم بر قراردادها در راستای سپردن اجرای یک خدمت به شخص طرف قرارداد از دیگر امتیازات در نظر گرفته شده برای بانک مرکزی است. برخی دیگر از امتیازات حاکمیتی در نظر گرفته شده مانند امکان اعمال تملکات قهری و سلب مالکیت خصوصی که در قانون لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ با ذکر دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، بانک مرکزی را نیز دربرمی‌گیرد. سلب مسئولیت مدنی در اعمال حاکمیت که در ماده (۱۱) قانون مسئولیت مدنی به آن اشاره شده، با هدف تحقق این مسئله برای دستگاه‌های تأمین‌کننده نفع عمومی است، با ارائه تفسیر موسع از واژه «دولت»، بانک مرکزی را نیز دربرمی‌گیرد.</p> <p>۴- پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی (۱۳۸۴) و تصویب قانون آن در (۱۳۸۷) و تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) که حدود فعالیت شرکت دولتی را صرفاً امور تصدی‌گرایانه می‌داند و شرکت‌های دارای اختیارات حاکمیتی را ملزم به واگذاری این اقتدارات</p>

۱. افشاری، فاطمه و سجاد افشار، «آسیب‌شناسی نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر تصمیمات بانک مرکزی از منظر صلاحیت مرجع قضایی»، اولین همایش ملی حقوق بانکی، ۱۴۰۴، ص ۱۰.

نظرات درباره ماهیت حقوقی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران		
ماهیت حقوقی	موافق	مخالف
	طی بازه زمانی مشخص می‌نماید.	
مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت	<p>۱- در جزء «۱» بند «خ» تبصره «۳» بند «ب» ماده واحده قانون بودجه کل کشور سال ۱۴۰۳، نام بانک مرکزی به عنوان مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت ذکر شده است.</p>	<p>۱- با توجه به حکم ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی کشور دستگاه‌های دولتی که به صورتی غیر از وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره می‌شوند مکلفاند وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی مصرح در قانون (وزارتخانه، مؤسسه دولتی و شرکت دولتی) تطبیق دهند والا با انتضای این فرصت، مؤسسه دولتی محسوب و تابع مقررات این قانون در مورد مؤسسات دولتی خواهند بود.</p> <p>۲- در پیوست شماره (۳) قانون بودجه سال ۱۴۰۳، در ذیل عنوان بودجه مؤسسات عمومی وابسته به دولت، صرفاً اسامی «سازمان صنایع دفاع» و «سازمان بنادر و دریانوردی» ذکر شده است؛ لذا در حال حاضر عنوان سازمانی مذکور منحصر به دو سازمان یادشده است و شامل بانک مرکزی نیست.</p>
نهاد عمومی غیردولتی		<p>اساساً مؤسسه عمومی غیردولتی مطابق ماده (۳) قانون مدیریت خدمات عمومی کشوری مستقل از بودجه دولت و یا با حداقل استفاده از بودجه دولتی (کمتر از ۵۰٪) اداره شود و یا اینکه نام آن نهاد در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و اصلاحات و الحاقات بعدی آن ذکر شده باشد یا اگر نامشان در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی ذکر نشده، در قانون تأسیس یا اساسنامه مؤسسه مذکور به صراحت ذکر شده باشد که آن نوعی مؤسسه عمومی غیردولتی است. با چنین تعریفی از نهاد عمومی غیردولتی، نمی‌توان بانک مرکزی را در این دسته‌بندی قرار داد و با توجه به نبود سابقه، استدلالی نیز در خصوص وارد دانستن بانک مرکزی در نهادهای عمومی غیردولتی وجود ندارد.</p>

۶. نظر مختار درباره ماهیت حقوقی بانک مرکزی

با توجه به موارد مطروحه، شخصیت حقوقی بانک مرکزی میان مؤسسه دولتی و شرکت دولتی در ابهام است و استدلال‌هایی در اینکه این نهاد مؤسسه است یا شرکت مطرح شده و با توجه به اینکه قانونگذار عمداً این مسئله را مبهم گذاشته است، نمی‌توان از تصریح قوانین موجود به یک نتیجه واحد رسید. از این رو به بررسی هر کدام از این شخصیت‌های حقوقی پرداخته می‌شود تا در نهایت حالت مطلوب به لحاظ قوانین و مقررات موجود و همچنین به لحاظ اجرایی را معرفی شود.

تفاوت شرکت دولتی با مؤسسه دولتی در چهار رکن است که عبارت‌اند از: تشکیلات و ارکان آن، امور استخدامی، بودجه و دارایی‌ها که در منابع حقوقی از این موارد به‌عنوان معیار و وجوه افتراق این دو شخص حقوق اداری یاد شده است.^۱ منظور از تفاوت در تشکیلات و ارکان، نحوه اداره آن است که مؤسسات دولتی به شکل اداره و مستقل از دولت اداره می‌شوند؛ اما شرکت‌های دولتی دارای ارکان شرکت‌های سهامی بوده و مطابق آن اداره می‌شوند. هرچند دولت در انتخاب ارکان این نهادها تا حد زیادی نفوذ دارد، استقلال اداری هر دو فرض گرفته می‌شود.

همچنین منظور از تفاوت در امور استخدامی به‌لحاظ قوانین حاکم بر استخدام و به‌کارگیری نیرو است که شرکت‌ها در اصل باید تابع مقررات استخدامی و اساسنامه خود باشند؛ هرچند این امر متوقف شده و قوانین استخدامی عام بر آن تا حد زیادی حاکم شده است، به‌نسبت مؤسسات دولتی این آزادی عمل در شرکت‌ها بیشتر است. این مسئله در حوزه بودجه نیز رایج است؛ به‌طوری‌که بودجه شرکت‌های دولتی از بودجه عمومی کشور جدا، و شیوه نظارت بر آن نیز متفاوت از بودجه عمومی است. همچنین در خصوص دارایی‌های شرکت‌ها نیز تبعیت از اساسنامه داخلی مورد توجه است و در مؤسسات این مسئله تابع قوانین اداری است؛ هرچند این مسئله هم با سایه سنگین قوانین دولتی بر شرکت‌ها مواجه شده است.^۲

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، منبع پیشین، صص ۱۳۴-۱۳۶.

۲. ساجدی، ولی، «قوانین و مقررات حاکم بر مؤسسات و شرکت‌های دولتی»، فصلنامه حقوقی گواه، شماره پیاپی ۱۳، ۱۳۸۷، ص ۱۳۳.

در رویه عملی و آنچه اکنون در نظام بانک مرکزی وجود دارد و اطلاق این نهاد به نهاد مستلزم ذکر نام در قوانین ناظر به تأکید دولت در استقلال آن از حیث مقررات موضوعه حاکم بر این نهاد است. بانک مرکزی هم در جذب نیروی انسانی، هم در انجام عملیات اداری و هم در پرداخت حقوق، که از وجوه افتراق بیان شده است، مانند سایر شرکت‌های دولتی تابع مصوبات ارکان بانک مرکزی شامل مجمع عمومی و هیئت‌مدیره خواهد بود. به همین منظور و آنچه از استدلال‌های گذشته می‌توان نتیجه گرفت و با بررسی وجوه افتراق شرکت دولتی از مؤسسه دولتی، می‌توان گفت که علی‌رغم ابهام در مقررات، که بیشتر به دلیل اهمیت استقلال بانک مرکزی از حیث سیاسی و اداری است و منجر به تصدی‌گری در برخی از خدمات انحصاری دولتی و درآمدزایی شده، شباهت این نهاد با شرکت‌های دولتی در رویه تعامل دولت با این بانک و سایر بانک‌های دولتی و در مقررات و رویه قضایی مشهود است.

همچنین شرکت بودن بانک مرکزی در هزینه‌کرد و عملیات مالی دست بانک مرکزی را باز می‌کند و این امکان را برای آن فراهم می‌کند که بتواند حساب مستقل از خزانه و حتی چندین حساب مجزا داشته باشد و با افزایش سرعت در روند اداری - مالی خود، دیگر معطل بودجه‌ریزی متمرکز و تخصیص وجوه از خزانه کشور نشود. با وجود این امتیاز، شرکت بودن بانک مرکزی ایراد الزام آن نهاد به پرداخت مالیات بر درآمد را دارد که در شرایط کنونی و سودسازی بیش از ۴۰۰۰ هزار میلیارد ریالی در سال ۱۴۰۲ مبلغ هنگفتی می‌شود.^۱ البته پرداخت مالیات از این رقم نمی‌تواند چندان معنا داشته باشد؛ چراکه بانک مرکزی نهادی تنظیم‌گر است و هدف درآمدزایی را دنبال نمی‌کند و در مجموع نیز، اداره شرکتی بانک مرکزی با مأموریت‌ها و جایگاه حاکمیتی آن در تناقض است. فلذا سازوکار خاصی برای کاهش میزان مالیات بانک مرکزی در بند «ب» ماده (۵۶) قانون بانک مرکزی پیش‌بینی شده است و طبق این بند، بانک مرکزی موظف است سالانه پنجاه درصد (۵۰٪) سود خالص قبل از مالیات خود را به حساب اندوخته قانونی منظور کند.

به گفته برخی، به هیچ‌وجه بانک مرکزی ماهیت شرکتی ندارد و بیش از آنکه اهدافی مانند درآمدزایی و بیشینه کردن سود را دنبال نماید، باید به‌عنوان تنظیم‌گر بخش پولی کشور عمل کند و بر عملکرد بانک‌ها نظارت داشته باشد. چنین نهادی که هدف تنظیم‌گری دارد، باید به‌صورت

۱. خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران: <https://irna.ir/xjSThz>

مؤسسه یا سازمان اداره شود. همچنین در شرایط کنونی، که ارکان بانک از رئیس‌جمهور و وزرا تشکیل شده‌اند، دلیل استقلال نمی‌تواند عامل شرکته بودن آن باشد. در استدلال انعطاف تبادلات مالی با توجه به آنکه در دولت و سایر مؤسسات دولتی درآمد اختصاصی در نظر گرفته شده و برای هزینه‌کرد و تبادلات مالی آنها انعطاف ایجاد شده است، پس این موضوع نیز مانعی برای فعالیت بانک مرکزی در قالب سازمان دولتی و حاکمیتی نیست. قرار گرفتن بانک مرکزی در کنار سایر شرکت‌های دولتی مانند شرکت ملی نفت یا شرکت سهامی تولید آلومینای ایران، که مأموریت و ماهیت متفاوتی دارند، نمی‌تواند درست باشد.^۱

در پاسخ به ایرادات مطروحه می‌توان به‌طور کلی این مسئله را بیان کرد که علم حقوق، علم مطالعه شرایط ایدئال نیست؛ بلکه در واقعیت موجود سیر می‌کند و مبتنی بر آنچه موجود است حکم می‌کند؛ لذا ایجاد یک فضای انتزاعی از حالت مطلوب فرضی بانک مرکزی نمی‌تواند مبنای مناسبی برای حکم کردن در خصوص آن باشد. به‌طور جزئی و در پاسخ به استدلال‌های مطروحه می‌توان اشعار داشت که اکنون بانک مرکزی دومین شرکت با خالص سودآوری در سال است و این واقعیتی غیرقابل انکار است و نمی‌توان فعالیت تصدی‌گرایانه آن را نادیده گرفت. همچنین با الزام وزارتخانه‌های دولتی به انتقال حساب‌های خود به خزانه مرکزی و ذیل بانک مرکزی، عملاً فعالیت نظارتی و تصدی‌گری بانک با یکدیگر آمیخته شده است و قابلیت تفکیک از هم را به سادگی ندارد. استقلال بانک مرکزی از دولت منافاتی با حضور رئیس‌جمهور و وزیر اقتصاد در هیئت‌مدیره آن ندارد و حضور ایشان نیز دلیلی بر تغییر ماهیت بانک مرکزی نمی‌شود، بلکه خود دلیل دیگری بر این است که در قالب شرکت دولتی می‌توان مسیر استقلال بانک مرکزی را به سرعت بیشتری طی کرد و در صورت تبدیل آن به مؤسسه دولتی، نفوذ دولت به‌صورت مستقیم بر بانک مرکزی اعمال می‌شود؛ در صورتی که اکنون هیئت‌مدیره بانک مرکزی خود یک مرحله برای کاهش فشار بر رئیس بانک مرکزی است. در خصوص تبادلات مالی، بحث درآمد اختصاصی به‌عنوان یک استثناست نه رویه، و محوری کردن آن در بانک مرکزی مصداق تخصیص اکثر و خروج موضوعی از استثناست و این یعنی برای آنکه بانک مرکزی از انعطاف مالی شرکت خارج

۱. بقایی، سید بهزاد، «چرا بانک مرکزی در قالب شرکت دولتی اداره می‌شود؟» سایت مسیر اقتصاد، (آخرین ویرایش: ۱۴۰۰/۰۶/۰۹). آدرس اینترنتی: <https://B2n.ir/zd2081>

شود، هدف از استثنا را در قانون باید تغییر داد که تالی فاسد این مسئله بیشتر است. در نهایت درخصوص استدلال عدم امکان قرارگیری بانک مرکزی در کنار سایر شرکت‌های دولتی، به نظر می‌رسد این مسئله خطای نویسندگان است؛ زیرا هرکدام از این شرکت‌های دولتی خود وظایف حاکمیتی و انحصار در برخی خدمات و برخی اختیارات و امتیازاتی دارند که میزان آن از اختیارات و انحصار بانک مرکزی متفاوت است، اما وجود دارد و قابل چشم‌پوشی نیست. به‌علاوه بانک مرکزی، مطابق قسمت اخیر بند «ب» ماده (۵۶) قانون بانک مرکزی، مکلف به پرداخت سود به دولت طبق سازوکار مندرج در این بند است که از خصایص شرکت‌های دولتی است.

با همه این توضیحات به نظر نویسندگان، اطلاق عنوان شرکت دولتی بر بانک مرکزی هم با شرایط کنونی حاکم بر بانک مرکزی و قوانین و مقررات حاکم بر آن تناسب حداکثری دارد و می‌تواند اهداف این بانک را تأمین کند.

نتیجه‌گیری

طبق قانون جدید بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲، بانک مرکزی نهادی با شخصیت حقوقی و مالی مستقل است. طبق قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، چهار دسته ماهیت حقوقی سازمانی، شامل، وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و نهاد عمومی غیردولتی، در نظام حقوقی ایران بیان شده است. معمولاً ماهیت حقوقی سازمان‌ها و نهادها در اساسنامه تأسیس آنها بیان می‌شود و بنابر قانون بودجه سال ۱۴۰۳، باید با تعیین ماهیت حقوقی نزد اداره کل ثبت شرکت‌ها ثبت شوند و شناسه ملی اخذ کنند. در قوانین موضوعه، ماهیت حقوقی بانک مرکزی تصریح نشده و در اداره کل ثبت شرکت‌ها به‌منظور اخذ شناسه ملی نیز به نحو مبهمی ثبت شده است.

بنابر نظرها و استدلال‌های بیان شده، ماهیت حقوقی بانک مرکزی بین دو شخصیت حقوقی مؤسسه دولتی و شرکت دولتی ابهام دارد. عده‌ای با تمسک به نسخ بند «ج» ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی کشور مبنی بر نسخ مستلزم ذکر نام بودن بانک مرکزی و نبود حکم مشابه در قوانین دیگر و ساختار دولتی بانک مرکزی (عضویت رئیس‌جمهور و وزرا در تشکیلات بانک مرکزی) و هیئت عالی آن، بانک مرکزی را مؤسسه دولتی می‌دانند؛ اما به‌نظر نویسندگان این تصور صحیح نیست و ماهیت حقوقی بانک مرکزی، «شرکت دولتی» است؛ زیرا:

۱. ساختار تشکیلات و اداره بانک مرکزی به نحوه اداره شرکت‌های سهامی شباهت دارد.
۲. بانک مرکزی فعالیت‌های سودآور و تجاری دارد که وجه تمایز مهمی با مؤسسات دولتی است و مسئله انحصار و وظایف حاکمیتی آن نیز با مسائل سودآوری با یکدیگر ممزوج است و قابل تفکیک نیست.
۳. شرکت‌های دولتی به پرداخت مالیات و سود سهام مکلف‌اند که بانک مرکزی نیز طبق قانون مربوط در این زمره قرار دارد.
۴. در رویه قضایی و تعامل بانک مرکزی با محاکم، استدلال‌های مکرری مبنی بر ماهیت شرکتی داشتن بانک مرکزی شده و این بانک مشمول پرداخت هزینه دادرسی است.

منابع

کتاب

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، **حقوق اداری جلد اول شامل مباحث حقوق اداری ۱ و ۲**، چ ۲۱، تهران: میزان، ۱۳۹۶.
۲. رستمی، ولی و حمید قهوه‌چیان، **حقوق مالی و محاسباتی**، نشر دادگستر، ۱۴۰۱.
۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری (ویراست ۴)**، چ ۲۳، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، پژوهشکده تحقیق و توسعه علوم انسانی، ۱۳۹۹.

مقاله

۴. افشاری، فاطمه و سجاد افشار، «آسیب‌شناسی نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر تصمیمات بانک مرکزی از منظر صلاحیت مرجع قضایی»، اولین همایش ملی حقوق بانکی، ۱۴۰۴.
۵. آقایی، رحمان، ربیعا اسکینی و نجادعلی الماسی، «بررسی تطبیقی استقلال بانک مرکزی در حقوق ایران و آمریکا»، *دوفصلنامه علمی حقوق تطبیقی*، د ۶، ش ۲، ۱۳۹۸، ص ۲۴۵-۲۶۸.
<https://doi.org/10.22096/law.2019.90452.1291>
۶. السان، مصطفی و زریر نگین تاجی، «تحلیل حقوقی و اقتصادی استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»، *دانشنامه حقوق اقتصادی*، د ۲۹، ش ۲۱، ۱۴۰۱، صص ۵۰-۸۴.
<https://doi.org/10.22067/economlaw.2022.74637.1133>

۷. برزگر خسروی، محمد و علی محمد فلاح زاده، «نظام حقوقی حاکم بر اشخاص مستلزم ذکر و یا تصریح نام از حیث شمول قوانین عمومی»، *نشریه حقوق اداری*، د ۸، ش ۲۷، ۱۴۰۰، صص ۹-۲۸. <https://doi.org/qjal.8.27.9/10.52547>
۸. جعفری صمیمی، احمد و کاوه درخشانی درآبی، «استقلال بانک مرکزی در ایران: تحلیل نظری و تجربی»، *فصلنامه پژوهش‌های پولی-بانکی*، د ۸، ش ۲۴، ۱۳۹۴، صص ۱۶۷-۱۹۰. <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.26453355.1394.8.24.4.0>
۹. رضایی‌زاده، محمدجواد، حامد نیکونهاد، حامد و حسین آئینه‌نگینی، «معضل انتخاب رئیس کل بانک مرکزی در نظام حقوق اساسی ایران؛ سرگذشت و چشم‌انداز»، *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، د ۲، ش ۶، ۱۳۹۲، صص ۱۱۱-۱۳۳.
۱۰. ساجدی، ولی، «قوانین و مقررات حاکم بر مؤسسات و شرکت‌های دولتی»، *فصلنامه حقوقی گواه*، شماره پیاپی ۱۳، ۱۳۸۷، صص ۱۳۱-۱۳۵.
۱۱. سید احمدی سجادی، سید علی، «مقایسه شرکت مدنی و شرکت تجاری در حقوق ایران»، *مجله مجتمع آموزش عالی قم*، د ۴، ش ۱، ۱۳۷۸، صص ۱۳۵-۱۵۹.
۱۲. عبداللهی، حسین، «بازتعریف اموال عمومی و آثار آن در نظام حقوقی ایران»، *پژوهش حقوق عمومی*، د ۲۱، ش ۶۳، ۱۳۹۸، صص ۶۵-۹۶. <https://doi.org/10.22054/qjpl.2019.26073.1643>
۱۳. قراخلو، مهتاب، «تعریف و محدوده نهادهای عمومی غیردولتی»، *ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی*، د ۳۱، ش ۷، ۱۴۰۲، شماره مسلسل ۱۹۳۴۳.
۱۴. مشهدی‌زاده، علیرضا و امیرحسین قدرت نما شبستری، «بانک مرکزی: شرکت تجاری مستقل یا رکن حاکمیتی (با تأکید بر رأی ۳۰ مارس ۲۰۲۳ دیوان بین‌المللی دادگستری)»، *مجله حقوقی بین‌المللی*، د ۴۱، ش ۷۳ (بهار)، ۱۴۰۳، صص ۳۱-۴۴. <https://doi.org/cilamag.2024.2021470.2500>
۱۵. منصوریان، مصطفی و حسینعلی سعدی، «بازشناسی فقهی - حقوقی مالکیت عمومی از مالکیت دولتی با تأکید بر اصل ۴۴ قانون اساسی»، *فصلنامه علمی - پژوهشی حکومت اسلامی*، د ۲۲، ش ۳، ۱۳۹۶، صص ۱۰۳-۱۲۸.

۱۶. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۱۷. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵.
۱۸. قانون استخدام کشوری مصوب ۳۱ خرداد ماه ۱۳۴۵ کمیسیون خاص مشترک مجلسین.
۱۹. قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲.
۲۰. قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور.
۲۱. قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی.
۲۲. قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶.
۲۳. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶.

منبع برخط

۲۴. بقایی، سید بهزاد، «چرا بانک مرکزی در قالب شرکت دولتی اداره می‌شود؟»، سایت مسیر اقتصاد، (آخرین ویرایش: ۱۴۰۰/۰۶/۰۹). (آخرین بازدید: ۱۴۰۴/۲/۱۵)، آدرس اینترنتی: <https://B2n.ir/zd2081>.
۲۵. خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران: <https://irna.ir/xjSThz>.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

References

Books

1. Emami, Mohammad and Kouros Shovarsangari, **Administrative Law**, Vol. 1, Including Administrative Law Topics 1 & 2, 21st Edition, Tehran: Mizan, 2017. (in Persian)
2. Rostami, Vali and Hamid, Ghahvachian, **Financial and Accounting Law**, Dadgostar Publishing, 2022. (in Persian)
3. Tabatabaei Moatamani, Manouchehr, **Administrative Law** (4th Edition), 23rd Edition, Tehran: Organization for the Study and Compilation of University Humanities Books (SAMAT), Humanities Research & Development Institute, 2010. (in Persian)

Articles

4. Afshari, Fatemeh and Sajjad Afshar, "Pathology of Judicial Supervision of the Administrative Court of Justice on the Decisions of the Central Bank from the Perspective of the Judiciary Authority". First National Conference on Banking Law, 2025. (in Persian)
5. Aghaei, Rahman; Rabia Skini, and Nejad Ali Almasi, "Comparative Study of Central Bank Independence in Iranian and American Law", *Comparative Law Bi-Quarterly*, Vol 6, No 2, 2019, PP. 245-268. (in Persian), <https://doi.org/10.22096/law.2019.90452.1291>
6. Elsan, Mustafa and Zarir Negin Taji, "Legal and Economic Analysis of the Independence of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran", *Encyclopedia of Economic Law*, Vol. 29, No 21, 2019, PP. 50-84. (in Persian), <https://doi.org/10.22067/economlaw.2022.74637.1133>
7. Barzegar Khosravi, Mohammad and Ali Mohammad Fallahzadeh, "The Legal System Governing Persons Requirement of Mention or Specification of Names in Terms of Including General Laws", *Administrative Law Journal*, Vol 8 , No 27, 2019, PP. 9-28. (in Persian), <https://doi.org/qjal.8.27.9/10.52547>
8. Jafari Samimi, Ahmad and Kaveh Derakhshani Darabi, "Central Bank Independence in Iran: Theoretical and Empirical Analysis", *Quarterly Journal of Monetary and Banking Research*, Vol 8, No 24, 2015, PP. 167-190. (in Persian), <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.26453355.1394.8.24.4.0>

9. Rezaeizadeh, Mohammad Javad, Hamed Nikounhad, and Hossein Aine Negini, "The Problem of Selecting the Governor of the Central Bank in the Iranian Constitutional Law System; History and Prospects", *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, Vol 2, No 6, 2013, PP. 111-133. (in Persian)
10. Sajedi, Vali, "Laws and Regulations Governing Government Institutions and Companies", *Quarterly Journal of Public Law*, Issue 13, 2008, PP. 131-135. (in Persian)
11. Seyed Ahmadi Sajjadi, Seyed Ali, "Comparison of Civil and Commercial Companies in Iranian Law", *Journal of Qom Higher Education Complex*, Vol 4, No 1, 2000, PP. 135-159. (in Persian)
12. Abdollahi, Hossein, "Redefining Public Property and Its Effects in the Iranian Legal System", *Public Law Research*, Vol 21, No 63, 2019, PP. 65-96. (in Persian), <https://doi.org/10.22054/qjpl.2019.26073.1643>
13. Qaraghanloo, Mahtab, "Definition and Scope of Public Non-Governmental Institutions", *Monthly Journal of Expert Reports of the Research Center of the Islamic Consultative Assembly*, Vol 31, No 7, 2023, Serial No. 19343. (in Persian)
14. Mashhadizadeh, Alireza and Amirhossein Ghodrat Namashbestari, "Central Bank: Independent Commercial Company or Sovereignty (with Emphasis on the March 30, 2023 Decision of the International Court of Justice)", *International Legal Journal*, Vol 41, No. 73 (Spring), 1403, PP. 31-44. (in Persian), 10.22066/<https://doi.org/cilamag.2024.2021470.2500>
15. Mansourian, Mustafa and Hosseinali Saadi, "Jurisprudential-Legal Recognition of Public Ownership from State Ownership with Emphasis on Article 44 of the Constitution", *Scientific-Research Quarterly Journal of Islamic Government*, Vol 22, No 3, 2017, PP. 103-128. (in Persian)

Laws

16. Constitution of the Islamic Republic of Iran. (in Persian)
17. Law on Permanent Provisions of National Development Programs, Approved in 2016. (in Persian)
18. National Employment Law, Approved on June 31, 1966, by the Joint Special Commission of the Two Houses. (in Persian)
19. Law on the Central Bank of the Islamic Republic of Iran, Approved in 2023. (in Persian)

20. Law on the Budget for the Year 2024 for the Whole Country. (in Persian)
21. Law on Monetary and Banking of the Country, Approved in 1972, with Subsequent Amendments and Additions. (in Persian)
22. Law on Public Accounting of the Country, Approved in 1987. (in Persian)
23. Law on Civil Service Management, Approved in 2007. (in Persian)

Online Sources

24. Baghaei, Seyyed Behzad, "Why Is the Central Bank Managed as a State Company?", Masir Eqtesad Site, (Last Edited: 09/06/1400). (Last viewed: 15/2/1404), Internet address: <https://B2n.ir/zd2081>. (in Persian)
25. Islamic Republic of Iran News Agency: <https://irna.ir/xjSThz>. (in Persian)



The Legal Nature of the Central Bank In Iran's Legal System

Vali Rostami*

Mostafa Qodsi**

Ahmadreza Habibi Babadi***

Received: 2025.09.06

Accepted: 2025.05.31

Abstract

The Legal Nature of Administrative Institutions in Iran is one of the most complex and ambiguous issues in the administrative system, a problem that has intensified in recent years. The legal nature of the Central Bank, as one of the largest and most important institutions in the country's administrative and economic system, remains a key challenge in the administrative system's interaction with this entity. Despite multiple amendments to its governing laws, the legislature has not taken a clear stance on the matter, leading to perceptions that this ambiguity may be intentional. Perhaps due to this ambiguity -along with the severe lack of legal literature on the subject- no independent research has been conducted to clarify the legal nature of the Central Bank. Few have ventured into this obscure and multifaceted issue for examination. However, answering the question, "What is the legal nature of the Central Bank under Iran's legal system?" is crucial, particularly for reforming the banking supervision framework and monetary governance. This question is key to any discussion on restructuring the Central Bank and strengthening its independence from the government, making it indispensable for resolving related consequences. In this study, through an analysis of existing laws and regulations, legislative, executive, and judicial practices -as well as the prevailing political atmosphere – it is argued, based on collected legal sources, that the legal nature of the Central Bank under Iran's legal structure is that of a "state-owned company".

Keywords:

Legal Independence, Central Bank, State-Owned Company, Legal Nature, State Institution.

* Professor of Law, Faculty of Law & Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

** L.L.M, Faculty of Islamic Studies & Law, Imam Sadiq University (A.S), Tehran, Iran
Corresponding Author Email: mostafa0qodsi@gmail.com

*** L.L.M Student, Faculty of Islamic Studies & Law, Imam Sadiq University (A.S), Tehran, Iran.