

پاسخگویی بانک مرکزی؛ مطالعه تطبیقی نظام حقوقی آمریکا و ایران

مریم کرد^۱، محمود باقری^{۲*}، عباس قاسمی حامد^۳، محسن محبی^۴

چکیده

بانک‌های مرکزی می‌بایست در تنظیم سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری مستقل عمل کنند و تحت نفوذ سیاسی و دولتی نباشند؛ در عین حال باید در خصوص عملکرد خود پاسخگو باشند. با توجه به اینکه بانک‌های مرکزی جزئی از قوای سه‌گانه تشکیل‌دهنده حکومت نیستند، چگونگی پاسخگویی آنها چالش‌برانگیز است، از این رو در مقاله حاضر مفهوم پاسخگویی بانک مرکزی به‌عنوان یکی از ابزارهای کنترل و ارزیابی عملکرد آن بررسی می‌شود. در این راه مفهوم ویژگی‌های پاسخگویی بانک مرکزی و همچنین سازوکارهای پاسخگویی بانک مرکزی به قوای مجریه، مقننه و قضاییه به تفکیک بیان شده و شفافیت بانک مرکزی در پرتو پاسخگویی تحلیل می‌شود. در انتها بررسی تطبیقی پاسخگویی بانک مرکزی در ایران و آمریکا مورد توجه قرار می‌گیرد و مشخص می‌شود در نظام حقوقی ایران سازوکاری برای پاسخگویی بانک مرکزی پیش‌بینی نشده و فاقد شفافیت است.

کلیدواژگان

بانک مرکزی، پاسخگویی، دولت، سیاست پولی، شفافیت.

۱. دانشجوی دوره دکتری تخصصی حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران.
Email: Maryamkord@gmail.com
۲. دانشیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران (نویسنده مسئول).
Email: mahmood.bagheri1952@gmail.com
۳. استاد، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران.
Email: dr.gh.hamed@gmail.com
۴. استادیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات تهران.
Email: sd.mohebi@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۴/۰۸، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۶/۱۹

مقدمه

با توجه به اهمیت نظام مالی در عملکرد اقتصادی، سلامت شبکه بانکی هواره مورد توجه سیاستگذاران بوده و دولت‌ها پیوسته در تلاش‌اند با تنظیم مقررات و ایجاد سیستم نظارت کارآمد، سلامت این بخش مهم از اقتصاد را تأمین کنند. در نظام حقوقی کشورهای مختلف بانک مرکزی نهاد اصلی تنظیم‌کننده مقررات بخش پولی و بانکی است. از جمله وظایف بانک مرکزی، حفظ ارزش پول ملی، انتشار اسکناس، تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی-ریالی، نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و ... است. با توجه به تنوع و گستردگی صلاحیت‌های اءطایی به بانک مرکزی و انتخابی نبودن مقامات آن، ناگزیر مسئله پاسخگویی این نهاد مطرح می‌شود. در سراسر جهان، گرایش زیادی به سپردن مسئولیت مدیریت سیاست پولی به یک بانک مرکزی مستقل وجود دارد. در بسیاری از کشورها، جلسات بانک مرکزی مخفی و قدرت تصمیم‌گیری در اختیار رئیس بانک مرکزی است (Stiglitz, 1998: 216). در ایران نیز با آنکه بانک مرکزی به نمایندگی از دولت اقدام به تبیین سیاست‌های پولی می‌کند، اما اطلاعات دقیقی در خصوص چگونگی برقراری ثبات، کنترل تورم، نظارت مؤثر و سایر وظایف بانک مرکزی، در دسترس عموم قرار ندارد. به‌طور کلی اعطای قدرت زیاد و استقلال مطلق به بانک مرکزی که بسیاری از تصمیم‌گیران آن به‌صورت دموکراتیک انتخاب نشده‌اند، تنها در صورتی توجیه‌پذیر است که نسبت به عملکردش پاسخگو باشد (Stiglitz, 1998: 223). مفهوم پاسخگویی را باید در ارزش‌های بنیادین جوامع مردم‌سالار یعنی در اصول دموکراسی، حاکمیت قانون و اثربخشی دولت مطلوب جست‌وجو کرد (زارعی، ۱۳۸۰: ۱۲۰). پاسخگویی وسیله‌ای برای کنترل مأموران دولتی در چارچوب قوانین، مقررات و رویه‌های اداری است (زارعی، ۱۳۸۰: ۱۲۹) که به پیشرفت و بهبود مستمر خدمات دولتی منجر می‌شود. همچنین می‌تواند موجب ایجاد یا افزایش مشروعیت برای مقامات و کارگزاران سازمان‌های دولتی شود (فقیهی، ۱۳۸۰: ۵۶).

حال با این توضیح مقاله حاضر در پی پاسخگویی به دو پرسش است: اول اینکه پاسخگویی بانک مرکزی به چه معناست؟ و دوم اینکه برای پاسخگویی نهاد مقررات‌گذار بانکی چه سازوکارهایی پیش‌بینی شده است؟ این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی به بررسی مطالب می‌پردازد. همچنین از مطالعه تطبیقی کشورهای ایران و آمریکا استفاده خواهد شد تا در خصوص پرسش‌ها، پاسخی درخور فراهم شود. بر این اساس ابتدا مفهوم پاسخگویی بانک مرکزی بررسی شده و در ادامه ویژگی‌های پاسخگویی بانک مرکزی توضیح داده می‌شود و در قسمت آخر مطالعه تطبیقی پاسخگویی بانک مرکزی در آمریکا و ایران بررسی می‌شود.

تحلیل مفهومی

در این قسمت ابتدا به بررسی مفهوم پاسخگویی بانک مرکزی می‌پردازیم و سپس ویژگی‌ها و سازوکارهای پاسخگویی بانک مرکزی را تبیین می‌کنیم.

۱. مفهوم پاسخگویی بانک مرکزی

از نظر لغوی پاسخگویی، تکلیف به حساب پس دادن بابت کارهای انجام‌گرفته یک شخص به شخص دیگر است. پاسخگویی به معنای اطلاع دادن، توضیح دادن و توجیه کردن کارهایی است که انجام گرفته‌اند. ایده حکومت محدود و پاسخگو، متضمن آن است که شهروندان فرصت و امکان انتقاد از مقامات عمومی را داشته باشند و بتوانند از جبران‌های مناسب در مقابل اشتباهات حکومت که بر آنها تأثیر نامطلوب داشته است، برخوردار شوند. همچنین ایده مزبور متضمن آن است که حکومت، مکلف باشد با ارائه توضیح، اعمال و اقدامات خود را توجیه کند، به اعتراضات پاسخ دهد و اشتباهات خود را جبران کند (Le sure & Sunkin, 1997: 359-360). پاسخگویی به‌عنوان ابزاری برای کنترل دولت و کارگزاران دولتی (O'Donnell, 1998: 122). و نیز ابزاری برای تحقق مشارکت و نزدیکی بیشتر میان اصیل و وکیل و در نهایت انسجام سیاسی و اجتماعی عمل می‌کند و به‌عنوان ابزاری اجتماعی، زمینه را برای بروز حکمرانی خوب و مردم‌سالار فراهم می‌سازد (معمارزاده و محمدی، ۱۳۸۹: ۶). با توجه به این توضیحات می‌توان گفت پاسخگویی بانک مرکزی به این معناست که بانک‌های مرکزی در خصوص فرایند و نتایج سیاست پولی مسئول باشند و در مورد سیاست‌های اتخاذی‌شان به پارلمان یا مردم توضیح دهند و سیاست‌هایشان را برای آنها آشکار و شفاف سازند (De Beaufort & Hoogduin, 1994: 81). همچنین پاسخگویی بانک مرکزی مستلزم آن است که سازوکارهایی برای مجازات رفتار بانک مرکزی وجود داشته باشد (Ullrich, 2005: 4). در واقع در این معنا پاسخگویی اغلب بر مسئولیت دموکراتیک بانک مرکزی تأکید می‌کند (Ullrich, 2005: 27). برخی نیز در تعریف پاسخگویی بانک مرکزی بر عملکرد تمرکز می‌کنند و معتقدند پاسخگویی به این معناست که سیاستگذاران اقتصادی می‌بایست در خصوص عملکرد اقتصادی خود پاسخگو باشند (Demertzis, 1998: 7). آنها پاسخگویی را ترکیبی از مفاهیم و مسئولیت‌ها می‌دانند که در راستای دستیابی به اهداف عملکرد اقتصادی و تحت سیاست‌های پولی بانک مرکزی اجرا می‌شود و انتظار می‌رود تحت آن عملکرد اقتصادی با استانداردها یا اهداف، نزدیک یا منطبق باشد (De haan, Amtenbrink & Eijffinger, 1998: 4).

پاسخگویی بانک مرکزی می‌تواند به روش‌ها و رویه‌های متفاوت اعمال شود که این موضوع به تعامل فی‌مابین بانک مرکزی و سایر نهادهای جامعه، قواعد خاص آنها و محیطی که با هم

تعامل می‌کنند و به‌طور خاص ساختار بازار مالی و ابزارهایی که بانک مرکزی در اجرای سیاست پولی استفاده می‌کند، بستگی دارد. به همین دلیل مدل واحدی از پاسخگویی که بتواند در تمام بانک‌های مرکزی در تمام موارد و اوضاع احوال اعمال شود، وجود ندارد (Smaghi & Gros, 2000: 144). منشأ نیاز به مکانیسم‌های پاسخگویی دموکراتیک، در ماهیت حقوقی بانک مرکزی و جایگاه آن در یک نظام دموکراتیک نهفته است و این نیاز، همچنین برخاسته از وظایفی است که بانک مرکزی در خصوص تحقق سیاست‌های پولی دارد (Amtenbrink, 2002: 150) و از اختیارات تفویض شده به آن نشأت گرفته است (Smaghi & Gros, 2000: 147). یکی از ویژگی‌های مشترک بانک‌های مرکزی این است که آنها جزئی از قوای سه‌گانه حکومت و مشمول نظام نظارت و تعادل^۱ نیستند. نظارت و تعادل، از عوامل مهم در ایجاد مشروعیت و پاسخگو کردن قوای مجریه، مقننه و قضاییه در مورد اختیارات تفویض شده به آنها است (Amtenbrink, 2005: 4). از دیدگاه هنجاری، نیاز به پاسخگویی دموکراتیک ناشی از این است که بانک‌های مرکزی جایگاه ویژه‌ای را در مقایسه با مقامات منتخب قوه مجریه و قوه مقننه حکومت دارند، در حالی که مقامات آن به‌صورت دموکراتیک انتخاب نشده‌اند. هرچه بانک‌های مرکزی مستقل باشند، باید به همان اندازه سازوکارهای پاسخگویی وجود داشته باشد تا جایگاه آن در نظام حقوق اساسی کشور از مشروعیت برخوردار شود. بانک‌های مرکزی نمی‌توانند و نباید در خلأ قانون اساسی فعالیت کنند (Amtenbrink, 2005: 5). از نظر کارکردی می‌توان گفت به‌رغم اهمیت سیاست پولی، آن بخشی از سیاست اقتصادی کشور را تشکیل می‌دهد، بنابراین هنگام طرح بحث الزام به پاسخگویی دموکراتیک، نمی‌توان سیاست پولی را جدا از سایر بخش‌های سیاست اقتصادی در نظر گرفت. در واقع بانک مرکزی در داخل دولت جایگاه بی‌طرفانه‌ای ندارد (Amtenbrink & De haan, 2005: 65-66). در مواردی که کارکردهای بانک مرکزی از طرف دولت به آن تفویض می‌شود، پاسخگویی دولت به قوه مقننه کاهش می‌یابد. همچنین، اگر بانک مرکزی تحت کنترل دولت عمل کند، این امر موجب می‌شود که نتواند وظایف خود را به خوبی انجام دهد و پاسخگویی دموکراتیک آن نیز تضعیف می‌شود. در چنین وضعیتی دولت ملزم است به دلیل کنترلی که بر بانک مرکزی اعمال کرده است، پاسخگو باشد (Amtenbrink, 2005: 6).

ویژگی‌های پاسخگویی بانک مرکزی

مفهوم پاسخگویی بانک مرکزی سه ویژگی اصلی دارد: الف) تصمیماتی درباره اهداف سیاست پولی؛ ب) شفافیت سیاست پولی واقعی و ج) مسئول نهایی سیاست پولی (De haan, Amtenbrink & Eijffinger, 1998: 4) که به تفکیک به بررسی آنها می‌پردازیم.

1. Check and balance

۱. اهداف سیاست پولی

سیاست پولی، اصلی‌ترین کارکرد بانک‌های مرکزی است. در جامعه دموکراتیک سیاستمداران منتخب باید در خصوص اهداف نهایی سیاست پولی تصمیم بگیرند، زیرا آنها مشروعیت دموکراتیک دارند. موضوع سؤال برانگیز این است که چرا در یک سیستم دموکراتیک، تعیین اهداف سیاست پولی باید در دستان نهاد مستقلی باشد که از طریق مردم انتخاب نشده است. در واقع در نظام دموکراتیک، بانک مرکزی نمی‌تواند هم مستقل باشد و هم برای انتخاب اهداف خود آزاد باشد، علاوه بر این اهداف باید صریحاً تعریف شوند (Roll, E. et al., 1993: 3). به منظور سنجش مفهوم پاسخگویی با توجه به تصمیمات درباره هدف نهایی سیاست پولی باید بین جنبه‌های ذیل تمایز قائل شد: ۱. آیا قانون بانک مرکزی اهداف سیاست پولی را تصریح می‌کند؟ ۲. آیا تقدم صریحی بین اهداف وجود دارد؟ ۳. آیا اهداف به وضوح تعریف شده‌اند؟ ۴. آیا اهداف تعیین شده در قانون یا براساس سند مبتنی بر قانون هستند؟ (de haan, Amténbrink & Eijffinger, 1998: 11).

تعیین هدف واحد، کنترل عملکرد بانک مرکزی را آسان‌تر می‌کند؛ اولاً به دلیل تعیین یک هدف به جای چند هدف؛ ثانیاً به دلیل اینکه هدف واحد واضح و دقیق تعریف شده است. تعیین یک هدف، مقامات عالی کشور و افکار عمومی را برای کنترل عملکرد به طور مؤثرتری توانمند می‌سازد. مشکلات داشتن چند هدف این است که تقدم و تأخر اهداف و سلسله مراتب آنها مشخص نیست و ممکن است بعضی اهداف با اهداف دیگر در تعارض باشند (Glastra, 1997: 324-325). اگر اهداف به وضوح تعریف نشده باشند، نه تنها گزارش‌دهی مبهم خواهد بود، بلکه هیچ ارتباطی بین تصمیمات سیاست پولی و عملکرد نهایی بانک وجود نخواهد داشت (Smaghi, 1998: 122). در مواردی که بانک مرکزی چند هدف دارد، باید سلسله مراتب واضحی میان اهداف ذکر شده در قانون وجود داشته باشد، زیرا وقتی که تصمیم‌گیری در این مورد بر عهده بانک مرکزی قرار گیرد، ممکن است اهداف اصلی سیاست پولی با ابهام مواجه شوند یا حتی در معرض تأثیر گذاری‌های ناخواسته قرار گیرند (Amténbrink, 2005: 10). قوانین بسیاری از کشورها در خصوص تعیین هدف واحد مبهم‌اند یا چند هدف را بدون تعیین تقدم آنها تعیین کرده‌اند. سیستم فدرال رزرو با اهداف متعددی مواجه است که ممکن است متناقض باشد. براساس بند ۱ ماده ۲ قانون فدرال رزرو: «هیأت مدیره بانک فدرال و کمیته بازاریابی فدرال، باید رشد بلندمدت پول و اعتبار را با توجه به پتانسیل بلندمدت اقتصاد برای افزایش تولید حفظ کنند، به طوری که به طور مؤثر اهداف افزایش اشتغال، ثبات پولی و تعدیل نرخ‌های بلندمدت سود را ارتقا دهند». قانون فدرال رزرو هیچ تقدم و تأخیری بین این اهداف قائل نشده است (De haan, Amténbrink & Eijffinger, 1998: 5) و هدف واقعی سیاست پولی آمریکا را فقط می‌توان با تفسیر اعلامیه‌های بانک مرکزی استنباط کرد. در مقابل، بانک مرکزی اروپا

نمونه‌ای است که سلسله‌مراتب صریحی در بین اهداف خود تعیین کرده است. در بانک مرکزی اتحادیه اروپا هدف اصلی، ثبات قیمت‌هاست. در عین حال بانک مرکزی اروپا، از سیاست‌های کلی اقتصادی اتحادیه حمایت می‌کند، البته تا حدی که این کار با هدف اصلی آن یعنی ثبات قیمت‌ها تداخل و تعارض نداشته باشد (Amtenbrink, 2005: 10).

سیاست پولی را می‌توان هم به‌نحو کلی و گسترده و هم به‌نحو کمی شده تعریف کرد. تعریف گسترده سیاست پولی چندان کارا نخواهد بود، بلکه در خصوص هدف اصلی بانک مرکزی، آنچه اهمیت اصلی و اساسی دارد، این است که هدف بانک مرکزی به‌نحو قابل کمی کردن تعریف شده باشد تا بتوان هدف یا طیف اهداف بانک مرکزی را تعیین کرد و امکان سنجش آن نیز وجود داشته باشد. عملکرد بانک مرکزی با مشاهده نتایج سیاست‌های آن ارزیابی می‌شود. اگر هدف اصلی سیاست پولی ثبات قیمت باشد، عملکرد بانک مرکزی می‌تواند براساس مشاهده منظم آمار تورم ارزیابی شود. با در نظر گرفتن فاصله زمانی بین تنظیم سیاست پولی و تأثیر واقعی آن در سطح قیمت‌ها و مشاهده این دو، ارزیابی اقدامات بانک مرکزی امکان‌پذیر می‌شود (Smaghi & Gros, 2000: 148). گودهارت حامی تعیین یک هدف کمی و قانونی برای تورم است و استدلال می‌کند که اصطلاح ثبات قیمت به‌عنوان هدف پولی خیلی مبهم است، زیرا همیشه دولتمردان می‌توانند بگویند: «بسیار خوب، ما در شرایط بسیار سختی زندگی می‌کنیم و هرچه در توانمان بود انجام داده‌ایم» (Goodhart, 1993: 4).

۲. شفافیت سیاست پولی

امروزه شفافیت بانک مرکزی، عنصر حیاتی سیاست پولی و عنصر مهم پاسخگویی بانک مرکزی است. در جامعه باز دموکراتیک، شهروندان حق دارند بدانند که بانک‌های مرکزی چه کارهایی و به چه صورتی انجام می‌دهند. شفافیت سیاست پولی می‌تواند مکمل استقلال بانک مرکزی باشد؛ درجاتی از شفافیت به پاسخگویی و حفظ مشروعیت بانک مرکزی مستقل منجر می‌شود. در ادبیات در خصوص سیاست‌گذاری بانک مرکزی، دو تعریف از شفافیت وجود دارد؛ در وهله اول همان‌طور که گلاسترا بیان می‌کند: «پاسخگویی مستلزم آن است که بانک مرکزی حداقل در خصوص سیاست‌ها یا اقدامات اتخاذی خود توضیح دهد یا توجیه کند و درباره تصمیمات مربوط به دوره مسئولیت خود پاسخگو باشد. در دامنه پاسخگویی دموکراتیک بدون شفافیت محدود می‌شود، زیرا اطلاعات مربوط به رفتار بانک مرکزی برای ارزیابی عملکرد آن بسیار مهم است. در جامعه دموکراتیک، همه سیاست‌سازی‌های عمومی باید شفاف باشد، به‌جز زمانی که شفافیت مانع عملکرد اصلی نهاد شود» (Glastra, 1997: 323). در واقع گلاسترا شفافیت را میزان اطلاعات قابل دسترسی در خصوص فعالیت‌های سیاست‌گذاری می‌داند. در تعریف دیگر، شفافیت عبارت است از میزان درک عمومی از تصمیمات اتخاذ شده توسط مقامات پولی و

دلایل آنها. شفافیت سیاست بانک مرکزی به این معناست که چه چیزی را نهادهای بانکی از صورت جلساتشان یا سایر تصمیماتشان افشا کنند. در جایی که دلایل تصمیم سیاست پولی مشخصی آشکار شده و موافقان و مخالفان آن شناخته می‌شود، قضاوت عملکرد مسئولان بانک مرکزی آسان‌تر است. بنابراین بانک مرکزی باید ملزم به گزارش‌دهی منظم در خصوص عملکرد گذشته خود و برنامه‌های آینده خود برای سیاست پولی مطابق با اهداف پولی شود. این امر در جایی که اهداف پولی واضحی وجود ندارد، مهم‌تر است، زیرا در چنین مواردی بانک مرکزی فقط بر مبنای اظهارات خودش می‌تواند مورد قضاوت قرار گیرد. البته گاهی ممکن است دلایل صحیحی وجود داشته باشد که هر چیزی افشا نشود. برای این منظور، باید مقررات صریح و با مبنای قانونی تصویب شود و شرایط و ضوابط تصمیماتی که افشای آن ممنوع است، مشخص شود (De haan, Amtenbrink & Eijffinger, 1998: 5). شفافیت بانک مرکزی می‌تواند به‌عنوان فقدان نامتقارن بین سیاستگذاران پولی و سایر عوامل اقتصادی تعریف شود؛ به این معنا که شفافیت عدم اطمینان را کاهش می‌دهد. فقدان شفافیت یا ابهام، به عدم تقارن اطلاعات اشاره دارد. فقدان شفافیت عدم اطمینان درباره ساختار اقتصادی مواجه می‌شوند، اما هر دو به یک اندازه اطلاعات مشابه دارند و از آن آگاهند که در این حالت شفافیت حاکم است (De haan, Amtenbrink and Eijffinger, 1998: 3). افشای اهداف سیاست پولی به بانک مرکزی کمک می‌کند با فراهم کردن چارچوب مشخص به‌منظور بیان گزینه‌های سیاستی خود، موجب افزایش اثر سیاست پولی شود؛ همچنین امکان ارائه توضیحات روشن در خصوص تصمیمات پولی مهم به بخش خصوصی را فراهم می‌آورد که به عملکرد بهتر و مؤثرتر مکانیسم سیستم مالی با برآورده کردن مؤثرتر انتظارات بازار منجر می‌شود.

۳. مسئول نهایی سیاست پولی

در خصوص مسئولیت نهایی سیاست پولی، چهار موضوع اهمیت دارد: پاسخگویی به پارلمان، پاسخگویی به دولت، وجود نوع خاصی از مکانیزم لغو تصمیمات و روند اخراج و عزل رئیس بانک مرکزی که در اینجا بررسی می‌شود (De haan, Amtenbrink & Eijffinger, 1998: 13).

۳.۱. پاسخگویی به پارلمان

رابطه بین بانک مرکزی و پارلمان نقش مهمی در ارزیابی پاسخگویی دموکراتیک بانک مرکزی دارد. باید الزام قانونی برای بانک مرکزی وجود داشته باشد که درباره سیاست‌های اتخاذی خود

به پارلمان توضیح یا گزارش دهد. پارلمان باید فرصتی برای بررسی عملکرد بانک مرکزی در فواصل منظم زمانی داشته باشد تا بانک مرکزی هم بتواند در خصوص عملکرد خود توضیح دهد یا عملکرد خود را توجیه کند (De haan, Eijffinger & Wiler, 2005: 110). پارلمان باید به عنوان ناظر مؤثر بانک عمل کند، مشروعیت بانک مرکزی تا حدی زیادی به میزان پاسخگویی مؤثر آن به پارلمان بستگی دارد (Buiters, 1999: 200). نقش پارلمان در خصوص پاسخگویی بانک مرکزی تأیید این واقعیت است که بانک مرکزی در اصل سیاست پولی را از جانب پارلمان که به صورت دموکراتیک انتخاب شده است، اعمال می‌کند، به این معنا که حداقل در سطح ملی پارلمان این اختیار را به بانک مرکزی تفویض کرده است (Amentbrink, 2005: 18). پاسخگویی به پارلمان این گونه توجیه شده است که پارلمان همیشه مسئول نهایی سیاست پولی است، زیرا می‌تواند مبنای حقوقی بانک مرکزی را تغییر دهد. در این صورت پارلمان به عنوان یک مکانیسم پاسخگویی پسینی عمل می‌کند، در حقیقت صرف تهدید تغییر قانون، سبب می‌شود که حتی بانک‌های مرکزی مستقل (مانند بانک بوندستاک آلمان) سیاست پولی را مطابق با خواسته‌های سیاستمداران منتخب اتخاذ کنند (De haan, Eijffinger & Wiler, 2005: 110). یک نگاه دقیق‌تر نشان‌دهنده تنوع در رویه‌های قانونگذاری قابل اجرا در سیستم‌های مختلف مبتنی بر قانون اساسی است. از طرف دیگر، تفاوت بین نظام‌های پارلمان تک‌مجلسی و دومجلسی نیز قابل مشاهده است و در نظام‌های پارلمانی دومجلسی، روند اصلاح مبنای قانونی پیچیده‌تر است (De haan, Amentbrink & Eijffinger, 1998: 6). همچنین قدرت قانونگذاری مجلس می‌تواند به عنوان مکانیسمی عمل کند که گزارش پولی در چارچوبی وسیع‌تر، به عنوان کنترل پیشینی توصیف شود. از این طریق که پارلمان، قوانینی را تنظیم می‌کند که بانک مرکزی باید مطابق آن عمل کند (De haan, Amentbrink & Eijffinger, 1998: 6). نمونه بارز این نوع پاسخگویی را می‌توان در بانک مرکزی اروپا دید. رئیس بانک مرکزی اروپا هر سه ماه نزد کمیته‌ذی‌ربط در پارلمان اروپا حاضر می‌شود. هنگامی که چنین ترتیباتی وجود داشته باشد، پارلمان این فرصت را دارد که به نحو منظم و مرتب، عملکرد بانک مرکزی را در مورد سیاست پولی ارزیابی کند و در عین حال، بانک مرکزی نیز می‌تواند در مورد عملکرد خود توضیحات لازم را ارائه کند.

۳.۲. پاسخگویی به دولت

به طور کلی بانک مرکزی فقط به طور مستقیم در برابر پارلمان مسئول نیست، بلکه در برابر دولت که خود در برابر پارلمان نیز پاسخگوست، مسئولیت دارد. بنابراین مهم است که دولت قادر باشد بر رفتار بانک مرکزی تأثیر بگذارد. بدون چنین ابزاری، پاسخگویی از طرف گزارش‌دهی توسط دولت به پارلمان در خصوص سیاست‌های بانک مرکزی فراتر نمی‌رود و در

نتیجه نمی‌توان دولت را در این حالت مسئول تلقی کرد. چنین وضعیتی مستلزم آن است که قوه مجریه، ابزارهایی مثل اختیار لغو و ابطال تصمیمات بانک مرکزی را داشته باشد تا از طریق آنها بتواند بانک مرکزی را وادار به پاسخگویی به خود کند. در غیر این صورت، در عمل هیچ نهادی برای سیاست پولی پاسخگو نخواهد بود، زیرا بانک مرکزی مستقیماً به پارلمان پاسخگو نیست و قوه مجریه را نیز به سختی می‌توان برای اجرای سیاست پولی توسط بانک مرکزی که هیچ اقتداری بر آن ندارد، پاسخگو دانست. مکانیزم لغو باید برای دولت امکان تغییر سیاست بانک مرکزی را فراهم کند. اگر دولت با سیاست‌های بانک مرکزی مخالفت نکند، به معنای موافقت با سیاست‌های اتخاذی است و باید در مقابل پارلمان پاسخگو باشد (De haan, Eijffinger & Wiler, 2005: 110-111). در چنین حالتی دولت، نقش واسطه میان پارلمان و بانک مرکزی را دارد. ارتباطات بین بانک مرکزی و دولت باید در مبنای قانونی بانک مرکزی پیش‌بینی شده باشد تا مبنایی برای پاسخگویی منظم و مداوم بانک مرکزی در مقابل مجلس یا دولت شکل بدهد (Amtenbrink, 2005: 19). شیوه دیگر برای پاسخگویی بانک مرکزی در مقابل دولت و مجلس روش‌های عرفی و غیررسمی است. این روش‌ها شفافیت کمتری دارند و حفظ این‌گونه رویه‌ها در عمل به اختیار و صلاحدید بانک مرکزی بستگی دارد. از این‌رو شیوه دوفاکتو نسبت به تصریح قانونی در درجه دوم قرار می‌گیرد. ارتباطات غیررسمی سبب می‌شوند ریسک فشار بر بانک مرکزی برای تعقیب سیاست‌هایی غیر از آنچه در مبنای قانونی و اهداف سیاستی آن آمده است، افزایش یابد. این امر با استقلال و پاسخگویی بانک مرکزی تعارض دارد. یک قاعده روشن که رابطه بین بانک مرکزی و قوه مجریه را تعریف کند، بهتر از سیستم‌های بانک مرکزی بدون اشاره صریح به استقلال و قواعد حاکم بر رابطه میان بانک مرکزی و دولت است (Amtenbrink, 2005: 19).

۳.۳. مکانیسم لغو و ابطال تصمیمات

وجود برخی از مکانیسم‌های لغو و ابطال تصمیمات به معنای شناسایی مسئولیت نهایی دولت برای سیاست پولی توصیف شده است. به‌طور کلی، می‌توان سه نوع سازوکار لغو را متمایز کرد، از جمله (به ترتیب نزولی): حق صدور دستورالعمل‌ها، حق تصویب، تعلیق، لغو یا به تأخیر انداختن تصمیم‌ها و حق سانسور تصمیم‌ها به دلایل قانونی (De haan, Amtenbrink & Eijffinger, 1998: 7). مکانیسم لغو می‌تواند پلی بین بانک مرکزی و نهادهای منتخب دموکراتیک یعنی پارلمان و قوه مجریه ایجاد کند و همچنین به‌عنوان ابزاری برای حفظ پاسخگویی بانک مرکزی به‌طور مستمر همراه با فراهم کردن امکان مداخله دولت عمل کند. عملکرد این مکانیسم نه فقط از این نظر است که اگر بانک مرکزی عمل کرد خود را به نحو مطلوبی انجام ندهد، تصمیمات وی لغو می‌شود، بلکه بدین لحاظ است که دولت را مسئول اصلی

سیاست اقتصادی می‌داند، حتی اگر مکانیسم لغو هرگز در عمل استفاده نشود. اعمال مکانیسم ملغی کردن، ممکن است به این معنا باشد که بین بانک مرکزی و دولت، در خصوص سیاست پولی اختلاف نظر و تعارض وجود دارد. با وجود مکانیسم ملغی کردن تصمیمات بانک مرکزی، این فرضیه تقویت می‌شود که در یک جامعه دموکراتیک، دولت باید تا حدی قادر باشد بر دیدگاه‌های خود اصرار ورزد. در کشورهایی که این دیدگاه وجود دارد که قوه مجریه مسئولیت نهایی سیاست پولی را بر عهده دارد، وجود مکانیسم ملغی کردن می‌تواند به مثابه ایجاد پلی بین وضع و اجرای سیاست پولی توسط بانک مرکزی و مسئولیت کلی قوه مجریه در مقابل پارلمان باشد و اختلافات بین آنها را حل کند. مکانیسم‌های ملغی کردن با مفهوم استقلال بانک مرکزی چندان سازگار نیستند. با این حال تأثیر این مکانیسم بر استقلال بانک مرکزی با اتخاذ ترتیبات خاصی، محدود می‌شود. مکانیسم لغو باید دارای شرایطی باشد؛ نخست اینکه اجرای این مکانیسم نباید مطلق و غیرمشروط باشد. وضعیت مطلوب این است که قانون بانک مرکزی باید با جزئیات شرایط اجرای این مکانیسم را تعیین کند و اوضاع و احوال استثنایی را که می‌توان تصمیمات بانک مرکزی را ملغی کرد، تعریف کند. قانون بانک مرکزی نباید به قوه مجریه اجازه دهد که هر وقت خواست تصمیم بانک مرکزی را ملغی کند؛ بلکه باید دولت را مکلف کند هر گاه تصمیم به اجرای چنین مکانیسمی گرفت، اهداف و راهکارهای جایگزین را تعریف و آنها را به عموم مردم اعلام کند. تصمیم دولت برای ملغی کردن اقدام بانک مرکزی باید مورد نظارت و بررسی قرار گیرد تا مانع سوءاستفاده سیاسی از این مکانیسم نشود. این نظارت می‌تواند به دو صورت باشد؛ یکی اینکه تصمیم دولت، نیازمند تصویب پارلمان باشد و دیگر اینکه بانک مرکزی حق تقاضای تجدیدنظرخواهی در خصوص چنین کاری را داشته باشد، که این امر تضمین می‌کند که این مکانیسم سنجیده و بی‌طرفانه اتخاذ شده است. علاوه بر این، اجرای مکانیسم مزبور باید از قبل از لحاظ زمانی محدود شده باشد، چراکه اگر غیر از این باشد، قوه مجریه کنترل سیاست پولی را به‌طور کامل در دست می‌گیرد. مطلوب‌ترین حالت این است که قانون بانک مرکزی، مدت زمانی را مشخص کند که در طول آن مدت زمان، بانک مرکزی حداکثر یک بار می‌تواند تصمیم بانک مرکزی را لغو کند (Amentbrink, 2005: 21). روش اعمال مکانیسم لغو باید شفاف باشد. تصمیم به اجرای مکانیسم لغو باید علنی باشد (De haan, 1998: 7). در ضمن به‌غیر از مکانیسم لغو کردن قانون بانک مرکزی می‌تواند این اختیار را به دولت بدهد که اجرای تصمیم سیاست پولی اتخاذ شده را به تعویق اندازد. اگرچه چنین مکانیسمی به دولت حق نمی‌دهد که تصمیم سیاست پولی اتخاذ شده توسط بانک مرکزی را به‌طور کامل رد کند، با این حال در موارد اختلاف یک فرصت زمانی برای گفت‌وگوهای بیشتر فراهم می‌کند.

۴.۳. مکانیسم عزل

اگر مقامات بانک مرکزی به دلیل عملکرد بد در خصوص تحقق اهداف پولی عزل شود، این روش می‌تواند به‌عنوان مکانیزم پاسخگویی پسینی لحاظ شود. در خصوص عزل مهم‌ترین مسئله آن است که در چه شرایط و اوضاع و احوالی مقامات بانک مرکزی می‌توانند عزل (اخراج) شوند. عزل ممکن است به‌عنوان مجازاتی برای عملکرد ضعیف و نتایج ضعیف سیاست پولی عمل کند. برای نمونه در بانک مرکزی نیوزیلند عملکرد نامناسب در خصوص اهداف می‌تواند به اخراج رئیس بانک مرکزی منجر شود. در بانک مرکزی اروپا اخراج در صورتی اتفاق می‌افتد که شرایط کلی برای عملکرد را نتواند محقق کند یا اینکه سوء رفتار جدی وجود داشته باشد. البته این مکانیزم در نیوزیلند براساس اصل مسئولیت شخصی در سیاستگذاری پولی است. در حالی که در بانک مرکزی اروپا ممکن است این روش مناسب نباشد، زیرا در آنجا مسئولیت جمعی سیاستگذاری حاکم است (De haan, Eijffinger & Wlller, 2005: 111-112).

پاسخگویی فدرال رزرو در آمریکا

فدرال رزرو از قدرتمندترین و نیز مستقل‌ترین بانک‌های مرکزی شناخته شده در جهان است. قانون فدرال رزرو در سال ۱۹۱۳ توسط کنگره به تصویب رسید. این قانون سیستم فدرال رزرو را بنیانگذاری کرد و براساس آن سرتاسر ایالات متحده آمریکا به ۱۲ منطقه بانکی تقسیم می‌شود و کلیه فعالیت‌های آن توسط هیأت مدیره سیستم ذخیره فدرال کنترل و هماهنگ می‌شود (Hendrickson, 2011: 117). فدرال رزرو کارکردهای یک بانک مرکزی مدرن مانند تنظیم سیاست‌های پولی، هدف‌گذاری نرخ بهره، تلاش برای مهار تورم و بیکاری، تنظیم سیستم تصفیه (کلرینگ) و ایجاد شبکه پرداخت، نظارت بر بانک‌ها، عمل کردن به‌عنوان بانکدار دولت و مؤسسات مالی و ... را عهده‌دار است. فدرال رزرو به مردم و کنگره ایالات متحده پاسخگوست. فدرال رزرو معتقد است شفافیت اصل اساسی بانکداری مرکزی است که از پاسخگویی پشتیبانی می‌کند. در دهه ۱۹۷۰ مجموعه‌ای از قوانین تصویب شد که فدرال رزرو باید اهداف سیاست پولی را صریحاً بیان کند و گزارش‌های منظمی به کنگره بدهد، از این‌رو در زمینه سیاست پولی، دو بار در سال، بانک فدرال گزارشی جامع درباره پیشرفت‌های اقتصادی و برنامه‌های خود در خصوص سیاست پولی ارائه می‌دهد. علاوه بر این، ریاست فدرال و دیگر مقامات فدرال رزرو اغلب قبل از جلسه کنگره به‌منظور انجام درست وظایف خود سوگند می‌خورند و به سؤالات کمیته‌های مجلس ملی و مجلس سنا پاسخ می‌دهند.

برای افزایش پاسخگویی و شفافیت سیاست پولی، کمیته بازار آزاد فدرال^۱ (FOMC) که

1. the Federal Open Market Committee

سیاست پولی فدرال رزرو را تعیین می‌کند، بیانیه‌ای را پیرو هر جلسه سالانه‌اش منتشر می‌سازد که دیدگاه‌های کمیته را در خصوص نتایج و دستاوردهای تصمیمات سیاست پولی‌اش توصیف می‌کند. تمام خلاصه مذاکرات جلسات کمیته بازار آزاد یک هفته پس از جلسه منتشر می‌شوند. در ضمن رونوشت کامل جلسات با تأخیر پنج‌ساله در دسترس مردم قرار می‌گیرند. علاوه بر این رئیس فدرال رزرو بعد از جلسه بحث نتایج سیاست پولی، کنفرانس مطبوعاتی برگزار می‌کند (Plosser, 2010: 9). سیاست پولی فدرال رزرو در سال‌های اخیر با تشریح جزئیات دلایل تصمیمات سیاسی برای عموم مردم شفاف‌تر شده است. در سال ۲۰۰۹، فدرال رزرو شروع به انتشار پروژه‌های اقتصادی مقامات فدرال رزرو کرد. در سال ۲۰۱۱، رئیس فدرال رزرو جلسات در مقاطع سه-ماهه کنفرانس مطبوعات پیرو گزارش کمیته بازار آزاد فدرال برگزار می‌کند. در سال ۲۰۱۲، هدف بلندمدت نرخ ۲ درصد برای تورم را برای سیاست پولی اعلام کرد. فدرال رزرو همچنین اطلاعاتی را درباره قاعده‌سازی، سیاست‌ها و انجام اقدامات خود در وبسایت خود منتشر می‌کند. فدرال رزرو تابع قانون آزادی اطلاعات^۱ است، هرچند گاهی در مقابل درخواست اطلاعات به استناد بعضی معافیت‌های قانونی، از ارائه اطلاعات خودداری می‌ورزد. در مطالعات اخیر، فدرال رزرو، به‌عنوان شفاف‌ترین بانک مرکزی در جهان شناخته شده است (Labonte, 2017: 9).

پاسخگویی فدرال رزرو به کنگره، رئیس‌جمهور و پاسخگویی مالی در ذیل تحلیل می‌شود.

۱. پاسخگویی به کنگره

کنگره وظایف مربوط به سیاست پولی را به فدرال رزرو تفویض کرده، اما مسئولیت‌های مربوط به نظارت را برای خود حفظ کرده است. تصمیمات خاصی که فدرال رزرو به‌کار می‌گیرد که نباید به تصویب رئیس‌جمهور یا بخش خاصی برسد، باید به کنگره گزارش داده شود تا آن قاعده ایجاد شود. کنگره این قدرت را دارد که آن تصمیم را در هر زمانی اصلاح یا لغو کند. گزارش به کنگره شامل یک گزارش سالانه در خصوص عملیات سیستم و گزارش‌های شش‌ماهه به‌منظور اطلاع‌رسانی در زمینه وضعیت اقتصادی و اهداف سیستم از رشد پول و اعتبار می‌شود (Labonte, 2017: 4). دوره خدمت رئیس و معاون رئیس هیأت مدیره فدرال رزرو چهار سال طول می‌کشد و تابع انتخاب به‌واسطه رئیس‌جمهور و تأیید سنا هستند. این امر به سنا این شانس را می‌دهد که عملکرد را هر چهار سال ارزیابی کند. هیأت رئیسه فدرال رزرو نیز تابع انتخاب رئیس‌جمهور و تأیید سنا هستند، اما آنها فقط برای یک دوره کامل می‌توانند به‌کار گرفته شوند، از این‌رو امکان

ارزیابی عملکرد آنها توسط سنا ضعیف است. در سیستم فدرال رزرو، دفتر بازرسی کل (OIG)^۱ وجود دارد که به طور منظم گزارش‌هایی از بازرسی‌های خود ارائه می‌دهد. همچنین هر شش ماه یک بار با گزارش‌هایی که به کنگره می‌دهد، شرح مختصری از فعالیت‌هایش را ارائه می‌دهد. دفتر بازرسی کل فدرال رزرو انسجام، کارایی و مؤثر بودن را ارتقا می‌دهد و کمک می‌کند که از تقلب و کلاهبرداری، اتلاف منابع و سوءاستفاده از مقام و موقعیت جلوگیری شود و پاسخگویی به کنگره و عموم مردم را افزایش می‌دهد. دفتر بازرسی کل ارزیابی سیاسی و اقتصادی را انجام نمی‌دهد (Labonte, 2017: 2). نظارت مؤثر کنگره به واسطه ماهیت فنی و پیچیده سیاستگذاری پولی دشوار است. هیچ گروهی از کارشناسان پولی، کنگره را برای ارزیابی اقدامات فدرال رزرو همراهی نمی‌کنند. کنگره می‌بایست هیأت یا نهادهای نظارتی متشکل از کارشناس خارج از فدرال را تشکیل بدهد که بر عملکرد فدرال رزرو تمرکز کنند. کنگره همچنین می‌بایست به بازرسی اداره حسابرسی دولتی، برای نظارت بیشتر اتکا کند (Labonte, 2017: 3).

۲. پاسخگویی به رئیس جمهور

فدرال رزرو یک نهاد مستقل فدرال است، به این معنا که فدرال رزرو جزئی از قوه مجریه یا مقننه نیست. به موجب قانون اساسی آمریکا رئیس جمهور اختیار تحقیق بخشدن و اجرای قوانین تصویب شده توسط کنگره را دارد. برای اهداف این ماده، مهم‌ترین قدرت که رئیس جمهور در این مورد در خصوص ادارات و سازمان‌ها در اختیار دارد، قدرت انتصاب و جابه‌جایی مقامات است. در خصوص فدرال رزرو همان‌طور که گفته شد، اعضای هیأت مدیره فدرال رزرو توسط رئیس جمهور انتصاب می‌یابند. رئیس جمهور قدرت مطلق برای عزل اعضای هیأت مدیره ندارد (Strong, 2001: 390). فدرال رزرو اختیارات منحصر به فردی برای تنظیم فعالیت‌های بانک‌های عضو آن دارد. با این حال، از نظر قانون اساسی، کنترل مستقیم رئیس جمهور بر تنظیم بانک‌ها تا حدی مجاز است که استقلال فدرال رزرو را حفظ کند (Strong, 2001: 391). مدیر فدرال رزرو به صورت مداوم و طی برنامه‌ریزی مشخص با رئیس جمهور و وزیر خزانه‌داری دیدار می‌کند و اعضا نیز متعاقباً در جلسات کنگره به منظور انجام درست وظایف خود سوگند یاد می‌کنند.

۳. پاسخگویی مالی

در آمریکا فدرال رزرو از استقلال مالی و بودجه‌ای کامل برخوردار است و به دلیل مستقل بودن فدرال رزرو از وزارت خزانه‌داری، دولت نمی‌تواند کسری خود را از فدرال رزرو جبران کند.

1. Office of Inspector General

به منظور حفاظت فدرال رزرو از فشارهای سیاسی کوتاه مدت و سطحی، فدرال رزرو باید به صورت مستقل از دولت کار کند، تفاوت اساسی بین فدرال رزرو و سایر نهادهای دولتی در این است که بودجه فدرال رزرو تابع نظارت کنگره نیست. فدرال رزرو بودجه خود را از سود حاصل از اوراق بهادار دولتی و درآمد حاصل از صنعت بانکداری تأمین می کند و تابع فرایند تخصیص و تصویب بودجه نیست. بنابراین هیچ راه قانونی برای کنگره برای اینکه تضمین کند که منابع را براساس اولویت های فدرال تخصیص می دهد، وجود ندارد یا از ابزار کنترل کنگره به عنوان اهرمی برای رسیدن به اهدافش نمی تواند استفاده کند (Strong, 2001: 337).

پاسخگویی بانک مرکزی در ایران

بانک مرکزی مطابق ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور موظف است بر بانکها و مؤسسات اعتباری، صدور و ورود ارز و پول رایج ایران، معاملات طلا و معاملات ارزی کشور نظارت کند و علاوه بر آن تنظیم قوانین و مقررات مرتبط در هر یک از بازارهای اعتباری مسکوکات و ارز را نیز عهده دار است. مطابق بند «ب» ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی کشور، هدف بانک مرکزی ایران حفظ ارزش پول و موازنه پرداختها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور است. در قانون پولی و بانکی هیچ گونه تقدم و تأخری بین این اهداف برای بانک مرکزی تعیین نشده است. در خصوص شفافیت سیاست پولی، بانک مرکزی در بند «ج» ماده ۲۴ قانون پولی و بانکی کشور بانک مرکزی موظف شده است ماهی یک بار خلاصه ای از وضع حساب های خود را منتشر کند. در ماده ۱۴ قانون برنامه ششم توسعه نیز به منظور ارتقای شفافیت و سلامت نظام بانکی بر اعمال نظارت کامل و فراگیر بانک مرکزی بر بازار و مؤسسات پولی، بانکی و اعتباری و ساماندهی مؤسسات و بازارهای غیرمتشکل پولی و مالی تأکید شده و اختیارات نظارتی و انتظامی در خصوص بانکهای متخلف به بانک مرکزی اعطا شده است. در بحث شفافیت بانک مرکزی می بایست در مورد تصمیمات سیاست پولی، متغیرهای اقتصاد کلان مانند نرخ تورم، رشد اقتصادی و ابزارهای سیاست های پولی آتی اطلاع رسانی لازم را به سایر مقامات سیاسی و شهروندان از طریق ابزارهای کنفرانس مطبوعاتی، انتشار صورت جلسات، مصاحبه و... به عمل آورد (همتی، ۱۳۹۳: ۵۱-۵۲)، لیکن در این خصوص بانک مرکزی شفاف عمل نمی کند و هر چند آمارها و اطلاعات اقتصادی در سایت بانک مرکزی منتشر می شوند، ولی انتقادهای زیادی به نحوه انتشار اطلاعات از حیث زمان انتشار و نبود تقویمی برای انتشار داده ها وجود دارد (ابراهیمی، ۱۳۹۶: ۸۰). همچنین در خصوص جلسات شورای پول و اعتبار و مصوبات آن اطلاع رسانی مشروح و مناسب در مورد مباحث مطروحه و همچنین ارائه توضیح درباره دلایل تصمیم های اتخاذ شده انجام نمی گیرد. در قانون پولی و بانکی و سایر قوانین مرتبط سازوکار مشخص و واضحی برای

پاسخگویی طراحی نشده است، لیکن با تحلیل و استنباط از قوانین مختلف پاسخگویی بانک مرکزی در ایران در مقابل قوای سه‌گانه و مردم به تفکیک بررسی می‌شود.

۱. پاسخگویی به مجلس شورای اسلامی

طبق اصل ۷۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی، مجلس شورای اسلامی حق نظارت مستمر بر اجرای قوانین را نیز بر عهده داشته و حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد که این حق، اهرم پاسخ‌خواهی بسیار جدی برای مجلس فراهم می‌آورد و تمام سازمان‌ها و نهادهای دولتی را موظف به پاسخگویی می‌کند. با توجه به اینکه مجلس قوانین متعددی در خصوص نظام بانکی به تصویب رسانده است، مانند قانون پولی و بانکی، قانون عملیات بانکی بدون ربا و ... از این رو حق نظارت بر اجرای قوانین مذکور را نیز باید داشته باشد و با استفاده از ابزار تحقیق و تفحص می‌تواند بر بانک مرکزی نظارت کند. هرچند تحقیق و تفحص‌ها نظام‌مند نبوده و ابزاری تضمین‌کننده برای کنترل مقامات بانک مرکزی نیست. در ضمن به موجب اصل ۹۰ قانون اساسی مجلس مسئول رسیدگی به شکایت مردم از نحوه کار قوای سه‌گانه است، از این رو اگر هر یک از شهروندان از اقدامات بانک مرکزی شکایتی داشته باشند، می‌توانند شکایت خود را به مجلس عرضه کنند و مجلس موظف است رسیدگی کرده و پاسخ لازم را از بانک مرکزی بخواهد و نتیجه را به شاکی اعلام کند.

۲. پاسخگویی به قوه قضاییه

بانک مرکزی در صورت شکایت شاکی و آن هم منحصر در موضوع شکایت به قوه قضاییه از راه‌های زیر پاسخگوست:

۲.۱. دادگاه عمومی

با وجود دیوان عدالت اداری، محاکم دادگستری صلاحیت رسیدگی به انطباق مقررات بانکی، مصوبات شورای پول و اعتبار یا بخشنامه‌های بانک مرکزی را با قوانین ندارند، از این رو قضات محاکم حقوقی حق ورود به ماهیت مقررات بانکی از نظر کنترل و در نهایت ابطال آنها را ندارند. اما آنها مکلف به اجرای اصل ۱۷۰ قانون اساسی و عدم اجرای مقررات بانکی خلاف شرع یا قوانین هستند. حکم اصل ۱۷۰ برای قضات جنبه تکلیفی دارد، بدین معنا که قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند در مواردی که در رسیدگی به پرونده‌ها متوجه شوند اقدام یا تصمیمی به استناد تصویب‌نامه و آیین‌نامه‌های دولتی انجام گرفته و از نظر آنها خلاف مقررات اسلامی یا خارج از اختیارات قوه مجریه است، نباید به آن ترتیب اثر دهند.

۲.۲. دیوان عدالت اداری

اصل ۱۷۳ قانون اساسی فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری را رسیدگی به شکایات و اعتراضات مردم در مورد مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولت اعلام کرده است. در واقع دیوان عدالت اداری در خصوص کلیه اقدامات و تصمیمات اداری اعم از تصمیمات و اقدامات موردی و خاص یا تصمیمات عام‌الشمول صلاحیت رسیدگی دارد. مرجع رسیدگی به شکایات در خصوص مقررات دولتی، هیأت عمومی دیوان است (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۸۸-۸۵). از این رو می‌توان گفت هر کس در خصوص مصوبات شورای پول و اعتبار، بانک مرکزی و کلیه بانک‌های دولتی شکایتی داشته باشد، می‌تواند در دیوان عدالت اداری ابطال آن‌ها را بخواهد و دیوان به شکایت افراد رسیدگی کرده و مقررات، مصوبات و بخشنامه‌های بانک مرکزی، شورای پول و اعتبار را از حیث صلاحیت مرجع وضع‌کننده (هم از بعد عدم تجاوز از اختیارات و هم از بعد سوءاستفاده از اختیارات) و خلاف قانون برتر بودن و رعایت تشریفات قانونی را بررسی می‌کند و در صورت عدم صلاحیت مرجع، خلاف قانون بودن یا عدم رعایت تشریفات، آن‌ها را ابطال می‌کند. در آرای دیوان عدالت اداری نمونه‌های فراوانی از نقض مصوبه شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی وجود دارد. برای نمونه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۱۷۰ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۷ بند ۳ دستورالعمل اجرایی ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳۵ الحاقی بودجه سال ۹۵ بانک مرکزی را به دلیل مضیق کردن دامنه شمول تبصره ۳۵ قانون فوق‌الذکر ابطال کرده است. همچنین در دادنامه شماره ۵۵ مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۰ بند ۶ ماده ۱۸ و ماده ۱۹ دستورالعمل حساب جاری مصوب شورای پول و اعتبار به شماره ۵۹۹۱۲/۹۱ مورخ ۹۱/۳/۶ به دلیل توسعه دامنه شمول ماده ۲۱ اصلاحی قانون چک ابطال شده است.

۳.۲. پاسخگویی به قوه مجریه

در خصوص پاسخگویی بانک مرکزی به قوه مجریه در تبصره ۲ ماده ۱۹ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، رئیس کل بانک مرکزی موظف شده است در مقاطع سه‌ماهه گزارش عملکرد وظایف و اختیارات قانونی بانک مرکزی را به تفصیل به رئیس‌جمهور، هیأت دولت و وزیر امور اقتصادی و دارایی و مجلس شورای اسلامی با یک محتوا گزارش دهد. لیکن با در نظر گرفتن این موضوع که عزل و نصب رئیس کل بانک مرکزی تحت نظر دولت و بدون لزوم هماهنگی با سایر ارکان نظام حکومتی انجام می‌گیرد از یک سو و حضور دولت در نظام‌های تصمیم‌گیری و نظارتی بانک مرکزی تحت عناوین مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار از سوی دیگر، موجب می‌شود که استقلال بانک مرکزی و پاسخگویی عملی معنا شود. همچنین عدم شفافیت در حوزه تسویه معاملات ارزی، تبدیل درآمدهای ارزی (حاصل از نفت) دولت به ریال

و واريز اين وجوه به خزانه‌داری کل کشور به انتقال بی‌انضباطی مالی دولت به نظام پولی منجر می‌شود (روحانی و نادری شاهی، ۱۳۹۵: ۴) و هر گونه نوسان در درآمدهای نفتی دولت بلافاصله در سیاست‌های پولی (به‌واسطه تغییر خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی) یا در سیاست‌های ارزی (به‌واسطه تغییر حجم منابع عرضه‌شده در بازار) نمود می‌یابد که به سلطه مالی در اقتصاد و ناکارآمدی سیاست‌های پولی منجر می‌شود و در نتیجه فرایند پاسخگویی و پاسخ‌خواهی بانک مرکزی نیز فاقد اثربخشی می‌گردد (روحانی و نادری شاهی، ۱۳۹۵: ۱۶).

۲.۴. پاسخگویی مالی

در این نوع پاسخگویی، مقامات باید به حساب‌برسان، بازرسان و کنترل‌کنندگان توضیحات لازم درباره نوع و شیوه هزینه‌کرد منابع مالی را بدهند (واعظی و آزمندیان، ۱۳۹۰: ۱۴۳). ابزارهای اصلی پاسخگویی مالی، بودجه‌های دولت، داده‌های ادواری درباره مالیات عمومی، حساب‌های سالیانه و گزارش‌های تحقیقی و سایر گزارش‌های عمومی سازمان‌های مستقل است (Premchand, 1999: 49). با توجه به اینکه وجوهی که در اختیار بانک مرکزی قرار دارند وجوه عمومی‌اند، باید در خصوص اقدامات بانک مرکزی حسابرسی داخلی و خارجی صورت گیرد و این حساب‌برسان عملاً کارکرد نظارت بر کارکرد نظارت بر بانک مرکزی را انجام می‌دهند، اما حساب‌برسان مزبور بر تصمیمات و سیاست‌های پولی نظارت نمی‌کنند و از این‌رو منابع و وجوهی که صرف اجرای سیاست‌های پولی شده یا از این سیاست‌ها حاصل می‌شوند، خارج از محدوده بررسی آنهاست؛ ثانیاً نظارت آنها نظارت پسینی است، یعنی پس از انجام عملیات مالی است (قنبری، ۱۳۹۳: ۸۳).

به موجب بند «الف» ماده ۱ قانون دیوان محاسبات کشور، دیوان وظیفه دارد عملیات و فعالیت‌های مالی کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی را که به‌نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، کنترل کند. با توجه به اینکه بانک مرکزی ایران در حکم شرکت‌های دولتی است، لایحه بودجه آن پس از تهیه توسط دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد، از این‌رو دیوان محاسبات حق کنترل عملیات مالی بانک مرکزی را دارد.

نتیجه‌گیری

پاسخگویی بانک مرکزی به معنای آن است که سیاستگذاران اقتصادی و مدیران بانک مرکزی باید در خصوص عملکرد اقتصادی و سیاست‌های پولی اتخاذی به پارلمان و مردم پاسخگو باشند. برای اینکه پاسخگویی بانک مرکزی محقق شود، باید اولاً اهداف سیاست پولی صریحاً

تعریف شوند و ترجیحاً هدف واحدی انتخاب شود، زیرا کنترل بانک مرکزی را آسان تر می کند؛ ثانیاً بانک مرکزی در ارائه اطلاعات در خصوص تصمیمات اتخاذ شده و دلائل آن شفاف عمل کند. شفافیت اطلاعاتی زمانی تحقق می یابد که در قبال اهداف و اقدامات و انحرافات به وجود آمده گزارش های شفاف و روشنی برای پاسخگویی وجود داشته باشد؛ ثالثاً بانک مرکزی در خصوص اقدامات خود در مقابل پارلمان پاسخگو باشد، سازوکارهایی برای لغو و ابطال تصمیمات پیش بینی شود و عنداللزوم امکان عزل و اخراج مقامات بانک مرکزی به عنوان مجازاتی برای عملکرد ضعیف قابل اعمال باشد. در آمریکا برای فدرال رزرو اهداف متعدد افزایش اشتغال، ثبات پولی و تعدیل نرخ های بلندمدت سود تعیین شده و قانون فدرال رزرو هیچ تقدم و تأخیری بین این اهداف قائل نشده است. فدرال رزرو از استقلال کامل در مقابل کنگره و رئیس جمهور بهره می برد و با توجه به نحوه انتصاب هیأت مدیره آن امکان عزل آنها توسط رئیس جمهور و کنگره وجود ندارد. از حیث شفافیت فدرال رزرو موظف است گزارش های منظمی در خصوص عملکرد خود به کنگره بدهد. سیاست پولی فدرال رزرو با تشریح جزئیات دلائل تصمیمات سیاسی برای عموم مردم شفاف تر شده است. در ایران قانون پولی و بانکی اهداف متعددی را برای بانک مرکزی تعیین کرده و سلسله مراتب بین آنها مشخص نکرده است که در نتیجه الزام به پاسخگویی در خصوص هر یک از اهداف دشوار می کند. لغو تصمیمات بانک مرکزی از طریق شکایت در دیوان عدالت اداری امکان پذیر است. با توجه به اینکه رئیس بانک مرکزی با پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی، تصویب هیأت دولت و حکم رئیس جمهور منصوب می شود، در صورت از دست دادن شرایط انتصاب و ناتوانی یا کوتاهی در انجام وظایف قانونی یا در تحقق اهداف بانک مرکزی، رئیس جمهور می تواند او را عزل کند، ولیکن مجلس شورای اسلامی در این خصوص فاقد اختیار است و صرفاً می تواند در چارچوب اصول ۷۶ و ۹۰ قانون اساسی بر اقدامات بانک مرکزی نظارت کند. بانک مرکزی در خصوص انتشار منظم پیش بینی نرخ تورم، نرخ رشد و سایر متغیرهای اقتصادی بسیار ضعیف عمل می کند و همچنین اطلاع رسانی لازم را در خصوص محدودیت های سیاست های اتخاذی و نیل به اهداف انجام نمی دهد. بانک مرکزی ایران در مقایسه با آمریکا از حیث شفافیت و پاسخگویی ضعیف تر است و باید در قانون بانک مرکزی اصلاحات اساسی به منظور پاسخگو ساختن بانک مرکزی صورت گیرد و سازوکارهای شفاف پیش بینی شود.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. امامی، محمد؛ استوار سنگری، کوروش (۱۳۹۱)، *حقوق اداری*، ج ۲، تهران: میزان.

ب) مقالات

۲. ابراهیمی، سجاد (۱۳۹۶)، «استانداردهای صندوق بین‌المللی پول در آنته شار داده‌ها»، *مجله تازه‌های اقتصاد*، ش ۱۵۱، صص ۷۶-۸۰.
۳. روحانی، سید علی؛ نادری شاهی، علی (۱۳۹۵)، «آسیب‌شناسی نظام بانکی نحوه تسویه درآمدهای ارزی حاصل از نفت بین دولت و بانک مرکزی»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۴۸۵۷، صص ۱-۲۹.
- قابل دسترسی در آدرس: <http://rc.majlis.ir/fa/report/show/968252>
۴. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۰)، «فرایند مردمی شدن پاسخگویی و مدیریت دولتی»، *مجله مجتمع آموزش عالی قم*، ش ۹، صص ۱۲۱-۱۵۵.
۵. فقیهی، ابوالحسن (۱۳۸۰)، «نظام‌های پاسخگویی در بخش دولتی: دیدگاهی تطبیقی»، *فصلنامه مطالعات مدیریت*، ش ۳۰-۲۹، صص ۵۳-۷۰.
۶. قنبری، حمید (۱۳۹۳)، «چهار برداشت از استقلال؛ استقلال مالی بانک مرکزی چه معنایی دارد؟»، *فصلنامه تازه‌های اقتصاد*، ش ۱۴۱، صص ۸۲-۸۴.
۷. معمارزاده، غلامرضا؛ محمدی، حامد (۱۳۸۹)، «تئوری اصیل وکیل و پاسخگو نمودن حکومت‌ها»، *مجله مدیریت*، ش ۱۶۱، صص ۱۰-۱۶.
۸. همتی، مریم (۱۳۹۳)، «ضرورت بازسازی چارچوب ارتباطی بانک مرکزی»، *فصلنامه تازه‌های اقتصاد*، ش ۱۴۱، صص ۴۹-۵۲.
۹. واعظی، رضا؛ آزمندیان، محمدصادق (۱۳۹۰)، «مدل پاسخگویی سه‌بعدی: نگاهی متفاوت به پاسخگویی»، *مجله پژوهش‌های مدیریت انتظامی (مطالعات مدیریت انتظامی)*، دوره ۶، ش ۱، صص ۱۳۱-۱۵۶.

ج) قوانین

۱۰. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (۱۳۹۵).
۱۱. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه (۱۳۹۵).
۱۲. قانون پولی و بانکی کشور (۱۳۵۱).

د) آرای دیوان عدالت اداری

۱۳. دادنامه شماره ۱۱۷۰ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ۱۳۹۶ در خصوص ابطال بند ۳ دستورالعمل اجرایی ماده ۲ آیین نامه اجرایی تبصره ۳۵ الحاقی بودجه سال ۹۵ بانک مرکزی.
۱۴. دادنامه شماره ۵۵ مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطل بند ۶ ماده ۱۸ و ماده ۱۹ دستورالعمل - ساب جاری شماره ۵۹۹۱۲/۹۱ مورخ ۹۱/۳/۶ مصوب شورای پول و اعتبار.

۲. انگلیسی

A) Books

15. Amtenbrink, F, (2002), *On the Legitimacy and Accountability of the European Central Bank: Legal Arrangements and Practical Experiences*, Oxford, Oxford University Press.
16. De haan, J, Eijffinger, S,C,W & Wller, S, (2005), *The European Central Bank Credibility, Transparency, and Centralization*, Cambridge MA, MIT Press.
17. Hendrickson, J.M, (2011), *Regulation and Instability in U.S. Commercial Banking A History of Crises*, Palgrave Macmillan.
18. Le sure, A and Sunkin, M, (1997), *Public law*, London, Longman.
19. Onno De Beaufort, W,J and Eijffinger, s,c,w and Hoogduin, L, (1994), *Framework for Monetary Stability*, Springer.
20. Smaghi, L, B & Gros, D, (2000), *Open Issues in European Central Banking*, New York, Martin's Press.

B) Articles

21. Amtenbrink, F, (2005), "The Three Pillars of Central Bank Governance - Towards a Model Central Bank Law or a Code of Good Governance?", *International Monetary Fund*, Vol. 4.
22. Amtenbrink, F & De haan, J (2002), "The European Central Bank: An independent specialized organization of community law - A comment", *Common Market Law Review*, Vol. 39, 65 - 76.
23. Buiter, W. H, (1999). "Alice in euroland", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No.2, 181-209.
24. De haan, J & Amtenbrink, F & Eijffinger, S,C,W, (1999), "Accountability of Central Banks: Aspects and Quantification", *BNL Quarterly Review*, No. 209.
25. Demertzis, M & Hughes, A & Viegi, N, (1998), "Independently Blue? Accountability and Independence in the New Central Bank for Europe mimeo, London", *Centre for Economic Policy Research*, No. 1842.

26. Glastra, R.M. (1997), "European Monetary Union and Central Bank Independence", in: M. Andenas, L. Gormley, C.Hadjjemmanuil and I. Harden (eds.), *European Economic and Monetary Union: The Institutional Framework*, London: *Kluwer Law International*.
27. Goodhart, C.A.E. (1993), "Minutes of Evidence, in: The Role of the Bank of England", (*House of Commons paper*, Session 1993-94; 98-I; vol. 2), HMSO, London.
28. Labonte, M, (2017), "Federal Reserve: Oversight and Disclosure Issues", accessed on: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42079.pdf>
29. O'Donnell, Guillermo (1998), "Horizontal accountability in new democracies", Johns Hopkins University Press, *Journal of Democracy*, 9(3).
30. Plosser, Charles I, (2010), "The Federal Reserve System: Balancing Independence and Accountability", accessed on: https://www.phil.frb.org/-/media/publications/speeches/plosser/2010/02-17-10_world-affairs-council.pdf
31. Premchand, Arigapudi , (1999), "Public Financial Accountability", *Asian Review of Public Administration*, Vol. XI, No. 2.
32. Roll, E. (1993), "Independent and Accountable, A New Mandate for the Bank of England", The Report of an Independent Panel Chaired by Eric Roll, *Centre for Economic Policy Research*, October. P. 3
33. Smaghi, L, M & Gros, D, (2000), "Is The ECB Accountable And Transparent?" , accessed on <http://aei.pitt.edu/567/1/1-Barcelona-EIPA.pdf>
34. Smaghi, L, M (1998), "The Democratic Accountabilty of the European Central Bank", *BNL Quarterly Review*, No. 205.
35. Stiglitz, Joseph (1998), "Central Banking in a Democratic Society", *De Economist*, 146(2).
36. Strong, M, W, (2001), "Rethinking the Federal Reserve System: A Monetarist Plan for a More Constitutional System of Central Banking", *Indiana Law Review*, Vol. 34, No. 2.
37. Ullrich, K, (2005), "Introducing Instruments of Central Bank Accountability in a Monetary Union", *Open Economies Review*, Springer, Vol. 18(3), accssed on: http://macro.soc.uoc.gr/10conf/docs/Ullrich_Accountability.pdf

C) Acts

38. Federal Reserve Act, accessed on: <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/section1.htm>