



Popular Sovereignty in the Monetary Sphere: An Analysis of the Central Bank's Representative Role from the Perspective of Public Law

Sedigheh Gharloghi¹ , Ebrahim Abdi pour Fard²

1. PhD, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran. Email: gharloghi.sedighe@gmail.com

2. Corresponding author, Professor, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran. Email: e.abdipour@qom.ac.ir

Article Info

Article type:

Research

Article history:

Received:

Received in revised form:

Accepted:

Available online:

Keywords:

Popular Sovereignty,
Representative System,
Central Bank,
Central Bank
Independence,
Accountability,
Public Law.

ABSTRACT

Despite its foundational position in public law, the right of popular sovereignty has predominantly been analyzed within the framework of political and electoral mechanisms, receiving comparatively less attention in the domain of money and monetary policy. This is notwithstanding the fact that decisions concerning money creation, liquidity volume, and the preservation of the national currency's value have direct and enduring implications for justice, welfare, and the economic security of citizens. In this regard, the present study aims to elucidate the representative role of the central bank as the institution through which the economic sovereignty of the people is exercised in the monetary sphere, employing a descriptive-analytical approach grounded in library research. The findings indicate that the central bank is not merely a technical or economic institution; rather, within the framework of the representative system, it functions as one of the institutions exercising the economic sovereignty of the people. In this context, central bank independence should not be interpreted as a rupture from popular sovereignty, but rather as a legal mechanism designed to more effectively realize the public interest, conditional upon the existence of accountability and transparency mechanisms. Public law, through legislation that defines the objectives of monetary policy, institutional oversight, and the regulation of the scope of central bank independence and accountability, can safeguard the right of popular sovereignty in the monetary domain. Thus, the redefinition of the central bank's position in light of the representative system and the requirements of public law enables a more concrete realization of the right of popular sovereignty in the monetary sphere.

Cite this article: Last Name, Initial., Last Name, Initial., & Last Name, Initial. (2025). Title of the paper: All words in the title should be in lowercase (except for the first letter of the title and any nouns, initial letter of first word, initial of first word after a colon, and proper nouns). *Interdisciplinary Studies in Economics*, 59 (X), 1-20. <http://doi.org/10.22091/ISE.2026.16572.1206>



© Author(s) retain the copyright and full publishing rights.

DOI: <http://doi.org/10.22091/ISE.2026.16572.1206>

Publisher: University of Qom.

حق حاکمیت مردم در حوزه پول؛ تحلیل نقش نمایندگی بانک مرکزی از منظر حقوق عمومی

صدیقه قارلقی^۱ ابراهیم عبدی پور فرد^۲

۱- دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران، رایانامه: gharloghi.sedighe@gmail.com

۲- استاد گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران. (نویسنده مسئول) رایانامه: e.abdipour@qom.ac.ir

چکیده

حق حاکمیت مردم با وجود جایگاه بنیادین خود در حقوق عمومی، اغلب در چارچوب سازوکارهای سیاسی و انتخاباتی تحلیل شده است و در عرصه پول و سیاست‌های پولی کمتر مورد توجه قرار گرفته است. حال آن‌که تصمیمات مربوط به خلق پول، حجم نقدینگی و حفظ ارزش پول ملی، آثاری مستقیم و پایدار بر عدالت، رفاه و امنیت اقتصادی شهروندان دارند. در این راستا هدف پژوهش حاضر تبیین نقش نمایندگی بانک مرکزی به عنوان نهاد اعمال‌کننده حاکمیت اقتصادی مردم در حوزه پول با رویکردی توصیفی-تحلیلی و مبتنی بر مطالعه کتابخانه‌ای است. یافته‌ها حاکی از آن است که بانک مرکزی تنها نهادی فنی یا اقتصادی نیست، بلکه در چارچوب نظام نمایندگی، به عنوان یکی از نهادهای اعمال‌کننده حاکمیت اقتصادی مردم ایفای نقش می‌کند. در این بستر، استقلال بانک مرکزی نه به مثابه گسست از حاکمیت مردم، بلکه به عنوان سازوکاری حقوقی برای تحقق مؤثرتر منافع عمومی، مشروط به وجود سازوکارهای پاسخ‌گویی و شفافیت قابل تحلیل است. حقوق عمومی از طریق قانون‌گذاری در تعیین اهداف سیاست پولی، نظارت نهادی و تنظیم حدود استقلال و پاسخ‌گویی بانک مرکزی، می‌تواند از حق حاکمیت مردم در حوزه پول صیانت کند. بدین ترتیب بازتعریف جایگاه بانک مرکزی در پرتو نظام نمایندگی و الزامات حقوق عمومی، امکان تحقق عینی‌تر حق حاکمیت مردم در حوزه پول را فراهم می‌آورد.

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: مقاله پژوهشی،

تاریخچه مقاله:

تاریخ دریافت:

تاریخ بازنگری:

تاریخ پذیرش:

تاریخ انتشار:

کلیدواژه‌ها:

حق حاکمیت مردم،

نظام نمایندگی،

بانک مرکزی،

استقلال بانک مرکزی،

پاسخ‌گویی،

حقوق عمومی.

استناد: حق حاکمیت مردم در حوزه پول؛ تحلیل نقش نمایندگی بانک مرکزی از منظر حقوق عمومی، مطالعات بین‌رشته‌ای

<http://doi.org/10.22091/ISE.2026.16572.1206>

اقتصاد، ۵۹ (۴)، ۲۰-۱.



© نویسندگان.

ناشر: دانشگاه قم.

طبقه‌بندی JEL: E58, K23, E61, K10

مقدمه

دولت به مثابه نهادِ نهادها، جامعه سیاسی سازمان یافته و نهادبندی شده‌ای است که شخصیت مشخص و متمایز از عناصر ترکیبی خود دارد. سایر نهادهای سیاسی از آن ناشی شده و در قالب این مفهوم وسیع جای دارند (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۰: ۵۴).^۱ مفهوم دولت به منزله نهادی که میان حکومت‌شوندگان و حاکمان قرار می‌گیرد، از درون تلاش‌های فکری به‌منظور ارائه مجموعه‌ای از ترتیبات و مناسبات اداری مشخص برای حکمرانی، به تدریج سر برآورده است (لاگلین، ۱۳۸۸: ۴۸). آن گونه که از گذشته تاکنون به صورت مستمر شاهد تغییرات زیادی در نقش و میزان حضور او در عرصه‌های مختلف اجتماع هستیم (کرونین، ۲۰۰۵: ۲).^۲ در متون علوم سیاسی دو نگرش در دو طیف برای تعریف این واژه به کار رفته است: نظریه‌های سیاسی مبتنی بر حقوق؛ نظریه‌های سیاسی مبتنی بر قدرت. از نگاه هگل^۳ دولت در حکم جان در تن جامعه و عنصر نظام‌بخش و جهت‌دهنده به آن و مظهر روح مطلق معنا شده است. تعریف بیان شده از جانب او در طیف اول دسته‌بندی مذکور جای می‌گیرد. در مقابل ماکس وبر دولت را سازمانی می‌داند که استفاده از زور مشروع را در قلمرو مشخصی که به آن قدرت مشروع اعطا شده است، اختصاص داده است. این تعریف در طبقه‌بندی دسته دوم قرار می‌گیرد (رهبر و پوررستمی، ۱۳۹۱: ۴).

برنامه اقتصادی هر کشور در برگیرنده سیاست‌گذاری‌های مختلفی همچون سیاست پولی، سیاست مالی، سیاست درآمدی، سیاست بازرگانی، سیاست تثبیتی و سیاست ارزی است که هر یک از آنها مقصود خاص خود را دنبال می‌کنند تا جامعه بتواند به اهداف کلان اقتصادی، یعنی رشد، توسعه و رفاه اجتماعی دست یابد. بدیهی است که دولت به تنهایی قادر نخواهد بود در راستای نیل به اجرای بهینه سیاست‌های مذکور گام بردارد و در این راه نیاز به یاری‌جویی از نهادها و دستگاه‌های مختلف جهت پیشبرد اهداف و برنامه‌های خود دارد. یکی از مهم‌ترین سیاست‌های اقتصادی مد نظر دولت‌ها، سیاست پولی است که در ردای برنامه‌ریز مرکزی، به مقام پولی مأموریت مشخص به‌منظور دستیابی به اهداف معین را داده و بدین منظور، اختیارات لازم را نیز به او تفویض نموده است. مقام پولی نیز به نمایندگی از برنامه‌ریز مرکزی، مجری امور در حیطه سیاست‌گذاری پولی است. در این شرایط تابع زبان مقام پولی و متغیرهای تصریح شده در آن با تابع مطلوبیت فرد نماینده که آحاد جامعه را تشکیل می‌دهند، یکی است (جلالی نایینی و نادریان، ۱۴۰۰: ۱۲۲). دقیق‌تر آن که سیاست‌گذار پولی همواره در تلاش است تا با تابع مطلوبیتی که برگرفته از اراده عموم و به نمایندگی از جانب ایشان است، اقدام به تنظیم و اجرای سیاست‌های پولی نماید.

در این میان بانک مرکزی به عنوان بخشی از حاکمیت و نهاد اصلی تصمیم‌گیر در حوزه پول، جایگاهی ویژه و در عین حال چالش‌برانگیز دارد. اگر بانک مرکزی نهادی باشد که تصمیمات آن آثار گسترده و ماندگار بر حیات اقتصادی شهروندان دارد، نمی‌توان نسبت آن را با اراده عمومی و سازوکارهای پاسخ‌گویی حقوق عمومی نادیده گرفت. پژوهش حاضر درصدد است تا نسبت حق حاکمیت مردم در عرصه پول و نقش بانک مرکزی به عنوان نماینده مردم در این عرصه را فراتر از رویکرد فنی-اقتصادی و در جایگاه نهادی حاکمیتی که تصمیمات آن آثار مستقیم و پایدار بر منافع عمومی و معیشت شهروندان دارد، از منظر حقوق عمومی و در چارچوب نظام نمایندگی بررسی نماید. در این راستا پرسش اصلی این گونه مطرح می‌شود که: «حق حاکمیت مردم در حوزه پول چگونه اعمال می‌شود و بانک مرکزی از منظر حقوق عمومی چه نقشی در تحقق و صیانت از این حق ایفا می‌کند؟» فرضیه پژوهش آن است که: «بانک مرکزی اگرچه نهادی تخصصی است، اما در بستر نظام نمایندگی بخش از سازوکار اعمال حاکمیت اقتصادی مردم به شمار می‌رود و استقلال آن در سایه پاسخ‌گویی، شفافیت و نظارت مشروعیت می‌یابد.» ابتدا پیشینه پژوهش تبیین می‌گردد.

2. James E. Cronin.

3. Georg Wilhelm Friedrich Hegel.

پیشینه پژوهش

۱. مطالعات داخلی

مطالعات داخلی در حوزه موضوع پژوهش به دو دسته قابل تقسیم است. دسته نخست، پژوهش‌هایی هستند که به بحث حاکمیت مردم و نظام نمایندگی پرداخته‌اند. این مطالعات هر یک به صورت مستقل، ابعاد مختلف حاکمیت مردم یا نظام نمایندگی را بررسی نموده‌اند. با این وجود تمرکز آنها غالباً بر ابعاد سیاسی نظام نمایندگی و نحوه اعمال اراده عمومی در ساختارهای حکمرانی معطوف بوده است. در ادامه به چند نمونه از پژوهش‌های ذکر شده اشاره می‌گردد.

دبیرنیا و قارلقی (۱۴۰۰) در پژوهش مشترکی با عنوان «بازتاب حق تعیین سرنوشت مردم در حوزه اقتصادی بر بودجه سالانه کشور» این گونه استدلال نموده‌اند که اعمال حق تعیین سرنوشت در امر بودجه‌ریزی، متضمن رعایت اصولی از قبیل شفافیت، پاسخ‌گویی و حاکمیت قانون از سوی دولت است. اصول مذکور در صورتی قابلیت اجرا دارند که در بستر یک نظام سیاسی با ویژگی‌های دموکراتیک اجرا شوند. سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با فرایند تهیه، تنظیم و حسابرسی بودجه از جایگاه نمایندگی برخوردار هستند و ملزم‌اند در رسیدگی و تصویب بودجه سالانه منزلت مردم را به عنوان اصل حفظ کنند. خسروی (۱۳۹۷) در اثری با عنوان «تئوری نمایندگی در پرتو فلسفه سیاسی و حقوق عمومی» مبنای اساسی نظریه نمایندگی را در کرامت انسانی، برابری ارزشی و اراده آزاد و مستقل افراد در تعیین سرنوشت فردی و اجتماعی خویش می‌داند. از نگاه او در نظریه نمایندگی حاکمیت واحد ملت، اراده جمعی عموم، منفعت و مصلحت عمومی نمایندگی می‌شود و نماینده در برابر مطالبات مردم و اراده عمومی تفویض شده مسئول و پاسخ‌گو است.

دبیرنیا و اسدآبادی (۱۳۹۵) در اثر مشترکی با عنوان «حاکمیت مردم در اندیشه سیاسی غرب و اسلام؛ نظام دموکراتیک و نظام مبتنی بر شریعت مقدس در قانون اساسی ایران» مفهوم حاکمیت مردم را از دو منظر مورد بررسی قرار داده‌اند. به عقیده ایشان در اندیشه سیاسی غرب، حاکمیت مردم در قالب نظام دموکراتیک و بر مبنای قرارداد اجتماعی شکل می‌گیرد که در آن فرد به عنوان موجودی مستقل و دارای حق تعیین سرنوشت شناخته می‌شود. در مقابل در مبنای دینی قانون اساسی ایران، حاکمیت مردم در پیوند با حاکمیت الهی تبیین شده و حق تعیین سرنوشت به عنوان موهبتی الهی در چارچوب شریعت معنا می‌یابد. دبیرنیا (۱۳۹۵) در پژوهشی دیگر با عنوان «تحلیلی بر مفهوم نظام نمایندگی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی تطبیقی به اندیشه سیاسی غرب» بر این عقیده است که تضمین حقوق بنیادین شهروندان مبتنی بر تحقق این ضرورت است که مفهوم نمایندگی تنها در شکل باقی نماند، بلکه به عنوان معیاری انحصاری در مشروعیت بخشی به مجموعه قدرت سیاسی مورد شناسایی قرار گیرد. از سوی دیگر، حاکمیت مؤثر مردم نیز مستلزم وجود مبنای، اصول و ساختار دموکراتیک است.

دسته دوم، پژوهش‌هایی هستند که به جایگاه بانک مرکزی به عنوان نهاد حاکمیت پولی پرداخته و موضوعاتی همچون وظایف و اختیارات، مسئولیت‌ها، پاسخ‌گویی بانک مرکزی، جایگاه این نهاد در سیاست‌گذاری پولی و سایر ابعاد مرتبط با حاکمیت پولی را بررسی کرده‌اند. به عنوان نمونه می‌توان به موارد زیر اشاره نمود.

خسروی و دیگران (۱۴۰۳) در پژوهش «اندازه‌گیری استقلال قانونی بانک مرکزی در قانون جدید بانک مرکزی» میزان استقلال بانک مرکزی را در چارچوب قانون جدید بانک مرکزی و در مقایسه با قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ مورد بررسی قرار داده‌اند. این مطالعه با تأکید بر این نکته که استقلال بانک مرکزی مفهومی چندسطحی و تدریجی است، تلاش نموده با بهره‌گیری از شاخص‌های شناخته شده اندازه‌گیری استقلال از جمله شاخص کوکرم^۱ و شاخص گرلی^۲، سطح استقلال قانونی بانک مرکزی را ارزیابی کند. در این پژوهش میزان استقلال بانک مرکزی در دو مقطع قانونی، یعنی قانون پولی و بانکی و قانون جدید بانک مرکزی، محاسبه و با یکدیگر مقایسه شده است. همچنین این پژوهش وضعیت استقلال بانک مرکزی ایران را در مقایسه با سایر کشورها تحلیل نموده و آن را در میان کشورهای دارای سطح پایین استقلال قانونی طبقه‌بندی کرده است.

1. Cockerman index.

2. Greeley index.

کشاوریان (۱۴۰۱) در پژوهش خود با عنوان «ساختار نهادی مطلوب بانک مرکزی برای ثبات مالی در ایران» بانک مرکزی را به عنوان نهاد تولیدکننده پول و یکی از بازیگران اصلی اقتصاد سیاسی معرفی نموده و عملکرد آن را در پیوند با نظام مردم سالاری دینی مورد توجه قرارداد است. سپس با تأکید بر نقش انتخاب‌های سیاسی در تعیین سیاست‌گذاران پولی، بانک مرکزی را نهادی می‌داند که مسئولیت آن در قبال دارایی‌های عمومی و ثبات مالی کشور از طریق سازوکارهای حکمرانی قابل تبیین است. مسئله مورد تأکید از سوی نویسنده ضرورت پذیرش مردم به عنوان صاحبان نهایی بانک مرکزی و ایجاد نظام پاسخ‌گویی برای منتخبین سیاسی است. مریم کرد و دیگران (۱۳۹۹) نیز در مقاله «پاسخ‌گویی بانک مرکزی؛ مطالعه تطبیقی نظام حقوقی آمریکا و ایران» با تأکید بر ضرورت استقلال بانک مرکزی در سیاست‌گذاری پولی، ارزی و اعتباری، به تبیین مفهوم و ویژگی‌های پاسخ‌گویی، چگونگی پاسخ‌گویی این نهاد در برابر قوای سه‌گانه و نقش شفافیت در تحقق پاسخ‌گویی پرداخته و در پایان، وضعیت پاسخ‌گویی بانک مرکزی در نظام‌های حقوقی ایران و آمریکا را به صورت تطبیقی مقایسه کرده است. شایان ذکر است که این پژوهش پیش از تصویب قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲ انجام شده و تحلیل‌های آن بر مبنای چارچوب حقوقی پیش از اجرای قانون جدید ارائه شده است. اشرفی و دیگران (۱۳۹۷) نیز در پژوهشی با عنوان «تحلیل تجربی عوامل موثر بر موفقیت هدف‌گذاری تورم در ایران: با تأکید بر شفافیت و پاسخ‌گویی بانک مرکزی» میزان استقلال بانک مرکزی را با استفاده از روش مولفه اساسی (PCA)^۱ محاسبه نموده‌اند. از نگاه ایشان استقلال بانک مرکزی، شفافیت و تعهد به پاسخ‌گویی دارای اثر منفی و معناداری بر شکاف تورم از تورم هدف است.

۲. مطالعات خارجی

در کنار مطالعات داخلی، ادبیات خارجی نیز دربرگیرنده آثار مرتبط با کلیدواژه‌های پژوهش حاضر است که در ادامه چند نمونه از مهم‌ترین آنها معرفی می‌شوند.

جوردانا^۲ (۲۰۲۶) در مقاله‌ای با عنوان «تنظیم‌گری بانک‌های مرکزی: میان حکمرانی مبتنی بر تخصص و نظارت دموکراتیک»^۳ به بررسی نحوه اداره و تنظیم بانک‌های مرکزی در دموکراسی‌های معاصر می‌پردازد. او در این مقاله توضیح می‌دهد که تنظیم‌گری بانک مرکزی تنها در اختیار پارلمان یا نهادهای قانون‌گذاری نبوده و حاصل یک فرآیند چندلایه و پویا میان قوه مجریه، نهادهای تخصصی و خود بانک‌های مرکزی است. نویسنده همچنین تأکید می‌کند که بانک‌های مرکزی علاوه بر استقلال نهادی، از طریق تدوین قواعد داخلی و چارچوب‌های عملیاتی در تبیین نوعی خودتنظیمی نقش دارند. در این چارچوب حکمرانی بانک مرکزی به عنوان شکلی از حکمرانی مبتنی بر تخصص تحلیل می‌شود که در آن مسئله اصلی تنها چه کسی تصمیم می‌گیرد نیست، بلکه تصمیم‌ها چگونه اتخاذ، نظارت و مشروعیت‌بخشی می‌شوند، نیز دارای اهمیت است. مقاله با ارائه یک چارچوب مفهومی و گونه‌شناسی از رژیم‌های تنظیم‌گری، نشان می‌دهد که میزان استقلال نهادی، نحوه توزیع اختیارات و سازوکارهای پاسخ‌گویی، نقش تعیین‌کننده‌ای در ایجاد توازن میان حکمرانی تخصصی و نظارت دموکراتیک دارند.

بلمی و کینگ^۴ (۲۰۲۵) در فصل ۳۶ از کتاب «دستنامه نظریه قانون اساسی کمبریج»^۵ با عنوان «بانک‌های مرکزی» بانکداری مرکزی را به عنوان حوزه‌ای ذاتاً سیاسی در سیاست‌گذاری معرفی می‌کنند. نویسندگان روایت‌های رایج از بانکداری مرکزی را که بر محدودسازی اختیارات و تمرکز بر انتخاب‌های معطوف به کاهش تورم استوار هستند، مورد بازنگری قرار داده و دامنه محدود پرسش‌های هنجاری ناشی از این دیدگاه‌ها را به چالش می‌کشند. سپس این پرسش را مطرح می‌کنند که «از منظر هنجاری، چگونه می‌توان قدرت سیاسی بانکداران مرکزی را فهم و تبیین کرد؟» در ادامه استدلال می‌شود که واگذاری برخی تصمیمات مهم به مقامات غیرمنتخب امری تقریباً اجتناب‌ناپذیر و در بسیاری موارد مطلوب است و لزوماً ماهیتی غیردموکراتیک ندارد. با این حال

^۱Principal Component Analysis.

^۲Jacint Jordana.

^۳Regulating Central Banking: Between Expertise-Based Governance and Democratic Oversight.

^۴Richard Bellamy and Jeff King.

^۵The Cambridge Handbook of Constitutional Theory.

تأکید می‌شود که نباید اختیارات گسترده بانک مرکزی بدون ملاحظه پذیرفته شود و لازم است شش محور اساسی مورد توجه قرار گیرد: سطح واقعی استقلال بانک مرکزی از دولت‌ها، کارآمدی سازوکارهای پاسخ‌گویی، پیامدهای غیرسیاسی‌سازی پول بر نظام سیاسی گسترده‌تر، آثار جداسازی دموکراتیک بر کارآمدی بانک‌های مرکزی، شیوه‌های مشورتی درون بانک‌های مرکزی و میزان هماهنگی با دولت منتخب.

دیمیتریویچ و گولوبویچ^۱ (۲۰۲۰) در اثر مشترک خود با عنوان «درباره مسئولیت قانونی بانک مرکزی در حقوق پولی»^۲ به بررسی و ارزیابی مفهوم «مسئولیت قانونی بانک مرکزی» در چارچوب قوانین پولی معاصر پرداخته‌اند. تمرکز اصلی پژوهش بر لزوم تبیین ماهیت، نوع و میزان مسئولیت بانک مرکزی و نیز سازوکارهای جبران خسارت در موارد آسیب‌رسانی به اشخاص ثالث ناشی از اجرای وظایف پولی و پاسخ‌گو بودن این نهاد است. به باور نویسندگان، تبیین روشن مسئولیت نهاد پولی عالی، شرطی بنیادین برای مشروعیت آن در نظم پولی ملی و نیز در انطباق با نظم پولی بین‌المللی است و این امر، نقش کلیدی در شکل‌گیری حوزه قضایی پولی معتبر و منسجم ایفا می‌کند. لیبیک^۳ (۲۰۰۴) نیز در مقاله‌ای با عنوان «خودمختاری، پاسخ‌گویی و حکمرانی بانک مرکزی: چارچوب مفهومی» به بررسی رابطه میان خودمختاری و پاسخ‌گویی بانک‌های مرکزی پرداخته و بر ضرورت هم‌سویی این دو مؤلفه تأکید می‌کند. به گفته او هرچه خودمختاری بانک مرکزی بیشتر باشد، نیاز به پاسخ‌گویی قوی‌تر است. پاسخ‌گویی باید با افزایش استقلال، تقویت شود تا از سوءاستفاده از اختیارات جلوگیری گردد. وی همچنین میان انواع مختلف خودمختاری تفکیک قائل شده و بر اهمیت شفافیت، نظارت نهادی و ساختار حکمرانی مناسب برای مشروعیت‌بخشی به نهاد پولی تأکید دارد.^۴

کاستلانی^۵ (۲۰۰۲) در مقاله‌ای با عنوان «مدلی برای پاسخ‌گویی بانک مرکزی»^۶ با بهره‌گیری از چارچوب استاندارد اعتبار سازوکاری حقوقی-اقتصادی را ترسیم می‌کند که دولت از طریق آن می‌تواند بانک مرکزی را در قبال سیاست‌های پولی خود پاسخ‌گو سازد. سه دستاورد نظری اصلی این مقاله عبارت‌اند از: نخست، تفکیک بنیادین میان پاسخ‌گویی و شفافیت بانک مرکزی درباره راهبرد ارتباطی خود؛ دوم، الزامات پاسخ‌گویی تحمیل‌شده از سوی دولت، کاستی‌های ناشی از عدم تقارن اطلاعاتی را جبران کرده و شکاف دموکراتیک را تعدیل می‌کند، هرچند تعیین الزامات بسیار سخت‌گیرانه می‌تواند به افزایش تورم قطعی و کاهش رفاه اجتماعی بینجامد؛ و سوم، سطح بهینه سخت‌گیری الزامات پاسخ‌گویی بر اساس ویژگی‌های ساختاری اقتصاد قابل تعیین است و دولت‌های با درجه متفاوتی از تورم‌گریزی، نیازهای متفاوتی در زمینه پاسخ‌گویی خواهند داشت.

مرور ادبیات پژوهش حاکی از آن است که در مطالعات خارجی موضوع حق حاکمیت مردم در حوزه پول همانند ادبیات داخلی، با کم‌توجهی نسبی در میان پژوهشگران مواجه بوده است. با این وجود بررسی‌ها نشان می‌دهد که در ادبیات خارجی نسبت به منابع داخلی، جایگاه بانک مرکزی به‌عنوان نهادی در زمره ارکان حاکمیت و پاسخ‌گو در برابر مردم و نمایندگان آنها، با عمق تحلیلی بیشتری مورد توجه قرار گرفته است. با این وجود در هر دو حوزه، اگرچه پژوهش‌هایی درباره برخی از کلیدواژه‌ها و ابعاد مرتبط با موضوع انجام شده است، اما این مطالعات پراکنده بوده و کمتر به شکل‌گیری یک چارچوب پژوهشی منسجم و متمرکز بر موضوع اصلی منجر شده است. پژوهش‌های حقوق عمومی بر مفهوم حاکمیت مردم، نظام نمایندگی و سازوکارهای اعمال قدرت سیاسی متمرکز بوده‌اند. مطالعات اقتصاد پولی و بانکداری مرکزی نیز به‌طور غالب به موضوعاتی همچون استقلال بانک مرکزی، ساختار نهادی آن و وظایف و اختیارات این نهاد در مسیر اجرای سیاست‌های پولی پرداخته‌اند. با وجود این تاکنون پژوهشی که با رویکردی میان‌رشته‌ای، نسبت میان حق حاکمیت مردم، نظام نمایندگی و جایگاه بانک مرکزی را در حوزه پول و از منظر حقوق عمومی تحلیل و تبیین کند، مشاهده نشده است. نوآوری پژوهش حاضر در آن است که با تلفیق مبانی حقوق عمومی و ادبیات اقتصاد پولی، تلاش می‌کند بانک مرکزی را فراتر از یک نهاد فنی و اقتصادی و در قالب بخش مهمی از سازوکار اعمال حاکمیت مردم در حوزه پول مورد تحلیل قرار دهد.

^۱ Marko Dimitrijevic and Srdjan Golubović.

^۲ About the Legal Responsibility of the Central Bank in Monetary Law.

^۳ Tonny Lybek.

^۴ Central Bank Autonomy, Accountability, and Governance: Conceptual Framework.

^۵ FRANCESCA CASTELLANI.

^۶ A Model of Central Bank's Accountability.

چارچوب نظری پژوهش

در نگرش حقوق عمومی حق حاکمیت مردم^۱ در قامت بنیانی هنجاری، ایجاب می‌کند که هرگونه اعمال قدرت با اراده عمومی پیوند یابد. با این حال در جوامع پیچیده امروزی، این پیوند به‌ندرت به‌صورت مستقیم تحقق می‌یابد و نظام نمایندگی^۲ به‌مثابه سازوکاری عقلایی، امکان عینیت یافتن دموکراسی غیرمستقیم را فراهم می‌سازد. گستره شمول این نظام، فراتر از قوه مقننه بوده و همه نهادهایی را در بر می‌گیرد که به‌گونه‌ای عهده‌دار کارکردهای حاکمیتی در عرصه‌های مختلف هستند. با این وجود در عرصه سیاست پولی^۳ سازوکار نمایندگی با چالشی بنیادین مواجه می‌شود. بدین‌سان که بانک مرکزی به‌عنوان نهاد اصلی متولی این حوزه از مسیر سازوکارهای قانونی و انتصابات درون‌دولتی مشروعیت اولیه خود را کسب می‌کند. این ویژگی بانک مرکزی را به نمونه عینی نهاد غیرانتخابی تبدیل نموده و پرسشی بنیادین را در این عرصه بازتولید می‌کند، مبنی بر اینکه «چگونه می‌توان کارگزاری تخصصی غیرانتخابی را با اصل حاکمیت اراده عمومی سازگار ساخت؟» پاسخ به این پرسش، مستلزم به‌کارگیری چارچوبی تحلیلی است که بتواند پیوند میان اراده عمومی و کارگزاری تخصصی را تدوین نماید. این چارچوب بر دو سطح تحلیلی به‌هم‌پیوسته استوار می‌شود: سطح نخست؛ نظریه نمایندگی تفویضی^۴ است. بنیاد این نظریه بر این اصل استوار است که هرگونه اعمال حاکمیت، ماهیتاً نیابتی و مشروط به پاسخ‌گویی است. کارگزاران عمومی چه منتخب و چه غیرمنتخب، هیچ‌گاه واجد اختیار اصیل و مستقل نیستند. صلاحیت آنها همواره از مجرای اراده عمومی و در چارچوب اهداف تعیین‌شده توسط نظام نمایندگی اعتبار می‌یابد.

مطالعات اقتصاد سیاسی معاصر، نهاد نمایندگی را فقط یک الزام سیاسی نمی‌داند، چه آن‌که از نگاه آنها نمایندگی نتیجه یک محاسبه عقلایی از سوی رأی‌دهندگانی است که به‌منظور جبران ناآگاهی خویش از جزئیات سیاست‌ها، تصمیم‌گیری را به نمایندگان منتخب تفویض می‌کنند و آنان نیز اجرای اهداف کلان را به کارگزاران متخصص غیرانتخابی واگذار می‌کنند، مشروط بر آن‌که هزینه‌های این تفویض، به‌گونه‌ای عادلانه میان جامعه تقسیم شود (هاین و میترا، ۲۰۰۲).^۵ همسو با این نگرش، بانک مرکزی حلقه‌ای از زنجیره نمایندگی در عرصه پول به‌شمار می‌رود و کارکرد آن، اجرای اهداف کلانی است که توسط نمایندگان منتخب مردم تعیین شده است. سطح دوم؛ نظریه عامل-کارگزار^۶ در اقتصاد نهادی است که به‌عنوان ابزاری تحلیلی، به تبیین چالش‌های ناشی از زنجیره نمایندگی می‌پردازد. بر اساس این نظریه، در تفویض اختیار به‌دلیل عدم‌تقارن اطلاعاتی و تضاد منافع میان اصیل و کارگزار، زمینه شکل‌گیری هزینه‌های نمایندگی فراهم می‌گردد که این مسئله می‌تواند کارگزار را از مسیر منافع اصیل منحرف سازد (شاه، ۲۰۱۴: ۷-۸).^۷ در منظومه پولی، اصیل نهایی مردم و منافع عمومی بلندمدت هستند و کارگزار ویژه بانک مرکزی است که ممکن است به‌دلایلی نظیر مداخله نهادهای اجرایی یا منافع گروه‌های ذی‌نفوذ، از مسیر اصلی تأمین رفاه همگانی فاصله گیرد. تلفیق این دو سطح تحلیلی، امکان بازنمایی مسئله مشروعیت را در قالب رابطه‌ای پویا میان اصیل و کارگزار فراهم می‌آورد.

از منظر این چارچوب تلفیقی، استقلال بانک مرکزی را می‌توان سازوکاری حقوقی برای تحقق مؤثرتر منافع عمومی تعبیر کرد، مشروط بر آن‌که با سازوکارهای پاسخ‌گویی و شفافیت همراه باشد. استقلال کارگزار را از فشارهای کوتاه‌مدت سیاسی مصون می‌دارد تا سیاست‌های بلندمدت عقلایی را پیگیری کند و پاسخ‌گویی، مکانیسم انضباط‌بخشی است که این استقلال را به اراده عمومی گره می‌زند (لیبک، ۲۰۰۴: ۱۳۹-۱۴۳).^۸ به‌عبارت دقیق‌تر در این چارچوب استقلال و پاسخ‌گویی در یک رابطه مکمل و دیالکتیکی با یکدیگر تعریف می‌شوند، به‌گونه‌ای که هر یک از این دو مؤلفه، شرط تحقق مؤلفه دیگر است و مشروعیت نهاد پولی،

^۱. Popular Sovereignty.

^۲. Representative System.

^۳. Monetary Policy.

^۴. Delegate Representation.

^۵. Hain, Roland; Mitra, Manipushpak.

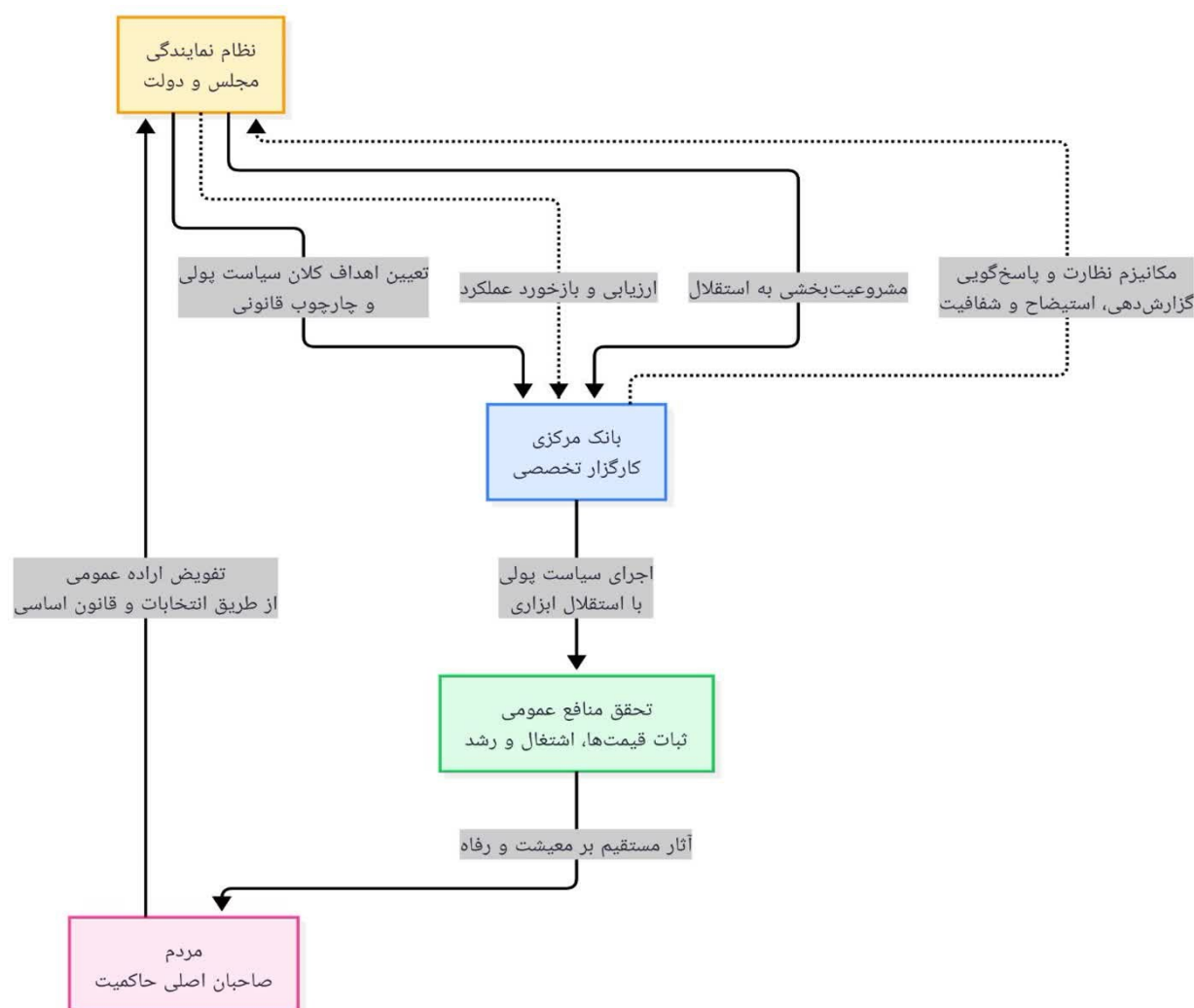
^۶. Principal-Agent Theory.

^۷. Sunit N. Shah.

^۸. Tonny Lybek.

در گرو برقراری توازن میان این دو عنصر است. این نگاه به‌خوبی نشان می‌دهد که حل مسئله مشروعیت در حوزه سیاست پولی، نه در طرد یکی از این دو مؤلفه، که در بازتعریف نسبت میان آنها بر اساس اصول حقوق عمومی ممکن می‌شود.

بر مبنای چارچوب نظری بیان‌شده، مدل مفهومی پژوهش در قالب زنجیره‌ای سه‌حلقه‌ای قابل تصویر است. حلقه نخست؛ مردم به‌عنوان اصیل نهایی حاکمیت، از رهگذر ظرفیت‌های مندرج در قانون اساسی و انتخابات، مشروعیت و اهداف کلان را به نظام نمایندگی تفویض می‌کنند. حلقه دوم؛ نظام نمایندگی است که مشتمل بر مجلس قانون‌گذاری و دولت در معنای عام آن^۱ با وضع چارچوب‌های قانونی، اهداف سیاست پولی را تعیین و حدود اختیارات کارگزار را ترسیم می‌نماید. حلقه سوم؛ بانک مرکزی به‌عنوان کارگزار تخصصی، با استقلال ابزاری در چارچوب اهداف مصوب، به اجرای سیاست‌ها می‌پردازد. پیکان‌های ممتد (از بالا به پایین) نشان‌دهنده جریان تفویض اختیار و پیکان‌های نقطه‌چین (از پایین به بالا) نشان‌دهنده جریان پاسخ‌گویی، گزارش‌دهی و نظارت و شفافیت است. این مدل نشان می‌دهد که استقلال بانک مرکزی، به شرط برقراری نظارت مؤثر و سازوکارهای پاسخ‌گویی، می‌تواند به‌مثابه مکانیسمی برای تحقق عینی‌تر حاکمیت مردم در عرصه پول تلقی شود. چه آن‌که هرگونه گسست در حلقه پاسخ‌گویی، زنجیره نمایندگی را از مشروعیت دموکراتیک تهی می‌کند.



نمودار ۱. مدل مفهومی پژوهش

^۱ . State.

روش پژوهش

پژوهش حاضر از نوع بنیادی است و با رویکردی کیفی انجام شده است. روش تحقیق توصیفی - تحلیلی بوده و گردآوری داده‌ها نیز به شیوه کتابخانه‌ای صورت گرفته است. در این راستا منابع پژوهش شامل: کتاب‌ها و مقاله‌های علمی حوزه حقوق عمومی، اقتصاد پولی و مطالعات نهادی، قوانین و مقررات مرتبط به‌ویژه قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲ و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نیز قانون بانک مرکزی برخی از کشورها بوده است. از آنجایی که موضوع پژوهش ماهیتی میان‌رشته‌ای دارد، تحلیل داده‌ها معطوف به محور حقوق عمومی نبوده است و تلاش شده است تا با بهره‌گیری از مفاهیم منتخب اقتصاد پولی به‌ویژه استقلال بانک مرکزی، چارچوبی نظری برای تبیین جایگاه بانک مرکزی به‌عنوان مهم‌ترین نهاد اعمال حاکمیت مردم در حوزه پول ارائه شود. در مرحله تحلیل، داده‌های گردآوری شده با استفاده از رویکردی تفسیری و تحلیل نهادی در حقوق عمومی مورد بررسی قرار گرفته‌اند. بدین ترتیب که ابتدا مبانی نظری حق حاکمیت مردم، نظام نمایندگی و جایگاه دولت در اعمال قدرت عمومی تبیین و سپس با تحلیل قوانین مرتبط، نسبت میان حق حاکمیت مردم، استقلال بانک مرکزی، شفافیت، پاسخ‌گویی و نظارت نهادی مورد ارزیابی قرار گرفته است. از آنجایی که هدف این پژوهش ارائه تحلیلی حقوقی - نهادی از جایگاه بانک مرکزی در تحقق حق حاکمیت مردم در حوزه پول است، چارچوب بحث متکی به روش‌های کمی یا اقتصادسنجی نبوده و بر تحلیل مفهومی و کیفی استوار است.

نظام نمایندگی بستر اعمال حاکمیت مردم

در پی تحولات فکری عصر مدرنیته و به دلیل دگرگونی‌های اجتماعی، اقتصادی و فنی، باورهای سنتی به قدرت و اختیار الهی حاکمان و درستی طبیعی شکل هرمی اقتدار حکومتی، آرام‌آرام منزلت خود را از دست داد. از همین روی حقوقدانان بر آن شدند تا نظراتی عقلانی‌تر در باب چیستی جامعه سیاسی ارائه نمایند (لاگین، ۱۳۸۸: ۶۰). تلاش‌های ایشان همراه با دغدغه تعیین اصول مشروعیت‌بخش برای فعالیت حکومت، در چارچوب نهاد «رضایت»^۱ نمود یافته است. موضوعی که ریشه در ایده «پیمان مؤسس»^۲ داشته و به‌موجب آن افراد اجتماع توافق می‌کنند بخشی از حقوق طبیعی خود را به مرجع اداره‌کننده جامعه تفویض نموده و از این طریق بسترهای تحقق خیر عمومی را فراهم نمایند (کویتی، ۱۹۹۶: ۴۸).^۳ دقیق‌تر آن که زمینی‌شدن حاکمیت از مهم‌ترین دستاوردهای مدرنیته بود که بستر شکل‌گیری نظام‌های مردم‌سالار را فراهم نمود. در این راستا نظریه ژان ژاک روسو^۴ و پیروان او بر این اصل استوار است که حاکمیت دولت، مجموعه‌ای متشکل از حاکمیت‌هایی است که هر فرد به سهم خود در اجتماع از آن برخوردار است. به عقیده وی اگر جامعه متشکل از ده هزار نفر باشد، هر فردی به سهم خود از حاکمیت، یک ده هزارم را دارا است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۴۰۳: ۱۴۳). اگر چه امروزه حاکمیت مردم بر حوزه‌های مختلف سیاسی - حقوقی مورد پذیرش همگان بوده و در قالب حق، همواره به‌عنوان پدیده‌ای غیرقابل تفکیک از ایشان مطرح می‌گردد، با این حال در زیست اجتماعی، حکومت همه افراد بر یکدیگر میسر نیست و ضرورت شکل‌گیری نظام نمایندگی مطرح می‌شود. به‌طریقی که عده‌ای به انتخاب مردم برای تعیین منافع مشترک و به نیابت از جانب ایشان به اعمال حاکمیت در عرصه‌های گوناگون می‌پردازند.

نخستین بار توماس هابز^۵ فیلسوف انگلیسی مفهوم نمایندگی^۶ را تبیین نمود. به زعم وی حکومت مبتنی بر نمایندگی، حکومتی است که برگرفته از خواست و اراده مردم باشد، خواه سلطنتی یا موروثی بوده و یا دارای مجلس نمایندگان باشد. سی‌س^۷ نیز اصل نمایندگی را به‌عنوان واقعیتی مدرن در جامعه مورد توجه قرار می‌دهد و بر این عقیده است که قدرت سیاسی از مفهوم

۱. Consent.

۲. از پیمان مؤسس در منابع مختلف تحت عنوان «قرارداد اجتماعی» نیز نام می‌برند.

۳. Jake Quilty-Dunn.

۴. Jean-Jacques Rousseau.

۵. Thomas Hobbes.

۶. Representation.

۷. Emmanuel Joseph Sieyès.

نماینده‌گری ناشی می‌شود. از نگاه وی نظام مبتنی بر نمایندگی، نظامی است که مردم در یک فرایند انتخاباتی، فرمانروایان خویش را برمی‌گزینند (دبیرنیا، ۱۳۹۳: ۱۶۴). حاکمان و حکومت‌شوندگان از نگاه وی نمی‌توانند یکی باشند. به زعم او نمایندگی واقعی بنیادین در جامعه مدرن است که غیر قابل تفکیک از تقسیم کار و داد و ستد تجاری به‌شمار می‌رود. با این وجود نمی‌توان آن را سازوکاری برای اطمینان یافتن از شنیده شدن صدای همه در یک جامعه پرجمعیت دانست (لاگلین، ۱۳۸۸: ۱۵۴). نظام نمایندگی برگرفته از اراده و رضایت مردم از بالاترین سطح مشروعیت برخوردار است و در مرتبه‌ای بالاتر از هر نوع نظام سیاسی قرار می‌گیرد (هابسون، ۲۰۰۸: ۴۵۴-۴۵۳).^۱

در ساختار نمایندگی، قدرت از آن مردمی است که آن را تولید و موقتاً به کارگزاران نظام سیاسی تفویض نموده‌اند. در این شرایط دولت به‌عنوان نماینده صاحبان قدرت، صلاحیت دارد تا از جانب مردم، به‌منظور تحقق اهدافی که آنها تعیین نموده‌اند به اعمال حاکمیت بپردازد (دبیرنیا، ۱۳۹۵: ۱۲۰). چه آن‌که فلسفه حکمرانی مبتنی بر نظام نمایندگی، یاری‌جویی از شیوه غیرمستقیم، برای عملی ساختن فرمانروایی مبتنی بر خواست مردم است که به اراده خود به نمایندگان منتخب خویش تفویض نموده‌اند. نمایندگانی که گستره شمول آنها تنها محدود به مجلس نمایندگان که رسالت تدوین و تصویب قوانین را بر دوش دارند، نمی‌شود، بلکه همه نهادها، سازمان‌ها و مؤسساتی که هریک به‌گونه‌ای وظیفه انجام برخی از کارکردهای حاکمیت در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی را عهده‌دار هستند، در دایره نظام نمایندگی جای می‌گیرند. بدین‌سان به‌موجب دموکراسی غیرمستقیم یا دموکراسی نمایندگی، شهروندان از مجرای انتخابات عمومی به افرادی که نماینده منافع و خواسته‌های ایشان هستند، رأی می‌دهند. در مقابل نیز نمایندگان منتخب، مسئولیت اتخاذ تصمیمات سیاسی و اجرایی را برعهده دارند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۴۰۳: ۷۵). در این حالت، نمایندگی و نماینده بودن به خودی خود ارزش چندانی ندارد و غایت به‌شمار نمی‌رود و تنها به‌عنوان ابزاری است که به کمک آن می‌توان امور مردم را با سرعت و سهولت بالاتری پیش برد. چنین نماینده‌ای وظیفه انعکاس آرا و خواسته‌های گروهی از مردم را عهده‌دار است که او را به‌عنوان نماینده انتخاب کرده‌اند (دلیر، ۱۳۸۸: ۳۵). فردریک اس میشکین^۲ یکی از اصول اساسی دموکراسی را توانایی مردم در نظارت و کنترل بر عملکرد دولت دانسته است. از نگاه او حکومت باید از مردم، توسط مردم و برای مردم شکل گیرد. در این چارچوب مردم باید قادر باشند سیاست‌گذاران ناکارآمد را از قدرت برکنار کنند یا به روش‌های دیگری آنها را بازخواست نمایند تا از عملکرد صحیح دولت اطمینان حاصل شود. چنانچه سیاست‌گذاران امکان برکناری یا مجازات نداشته باشند، این اصل بنیادی دموکراسی نقض خواهد شد (میشکین، ۱۹۹۹: ۳۶).

در نظام جمهوری اسلامی ایران درباره حق حاکمیت مردم در مقدمه قانون اساسی چنین آمده است: «با توجه به ماهیت این نهضت بزرگ، قانون اساسی تضمین‌گر نفی هرگونه استبداد فکری، اجتماعی و انحصار اقتصادی می‌باشد و در خط گسستن از سیستم استبدادی و سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان تلاش می‌کند.» اصل ششم قانون اساسی نیز از حق مردم در تعیین سرنوشت خویش چنین گفته است: «امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی از راه انتخابات رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نمایندگان این‌ها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد، اداره شود.» با این حال یکی از مهم‌ترین اصول قانون اساسی که از حق مردم در اعمال حاکمیت بر سرنوشت اجتماعی آنان سخن می‌گوید، اصل پنجاه و ششم است. این اصل بیان می‌دارد: «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ‌کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طرقی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند.» هرچند پیش‌نویس اصل به‌گونه‌ای متفاوت تنظیم شده بود، آن‌گونه که صراحتاً به اعمال حق حاکمیت مردم از جانب قوا اشاره نموده و بیان می‌داشت: «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ‌کس نمی‌تواند این حق الهی

^۱. Hobson, Christopher.

^۲. Frederic S. Mishkin. رئیس سابق فدرال رزرو.

را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از راه قوایی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند.»

در زمینه این اصل به هنگام تصویب، میان نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، بحث و مذاکرات نسبتاً طولانی به وقوع پیوست. تقریباً همه آنها به حق حاکمیت ملی معتقد بوده و بیان می‌داشتند که این حق همان حق تعیین سرنوشت اجتماعی است که متعلق به عموم مردم است، بدون آن که اختصاص به جمعیت خاصی داشته باشد. یکی از نمایندگان^۱ در این زمینه این گونه اظهارنظر کرد: «وقتی می‌گوییم در تعیین سرنوشت خودشان حق دارند، این حق در شوراها و در انجمن‌ها متجلی می‌شود و همچنین در توافقات برای طرح‌های عمرانی، طرح‌های اقتصادی و طرح‌های فرهنگی پیاده می‌شود» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۵۱۷) از نگاه نماینده دیگر^۲ حق حاکمیت در نظر گرفته شده در این اصل به دو طریق اعطا گردیده است. نخست؛ حقی که کلیه ملت در آن سهیم هستند، اعم از اینکه باسواد و بی‌سواد باشند یا فقیه باشند یا غیر فقیه، مانند؛ حق امر به معروف و نهی از منکر و حق همه‌پرسی. دوم؛ حقی دیگر که به افراد مشخصی در شرایط خاص داده شده و آن عبارت است از: حق فقها که خداوند یک‌بار به آنها عمدتاً تحت عنوان مردم، حق اعمال حاکمیت را داده است و یک‌بار خصوصاً و تحت عنوان فقیه جامع‌الشرایط و این حق اعمال حاکمیت توسط فقهای جامع‌الشرایط در عرض اعمال حاکمیت توسط مردم است (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۵۱۷).

از نگاه برخی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی^۳ با وجود اصل ولایت فقیه قانون اساسی،^۴ نیازی به تصویب این اصل نیست؛ زیرا اصل مذکور متضمن همان اصل است. تنها چیزی که باید به آن اضافه نمود، جمله اخیر آن است. در این راستا دیگر نماینده مجلس مذکور^۵ بر این عقیده بود که: اصل پنجم نیز انتخاب رهبر را مورد خواست اکثریت ملت قرار داده است، بنابراین حق حاکمیت و حق انتخاب مال مردم است. حق حاکمیت مردم از آن خداوند بوده که توسط او به مردم اعطا شده است و مردم نیز باید از طرق مختلف این حق را به اهلش بسپارند تا آنها به جای مردم به اعمال حاکمیت بپردازند. همسو با دیدگاه مذکور به عقیده یکی دیگر از نمایندگان،^۶ عدم تراحم و تضاد اصل ولایت فقیه بدین ترتیب است که این اصل در طول ولایت فقیه است، چون اگر فقیه بخواهد اعمال ولایت کند، مستقیماً اعمال ولایت نخواهد کرد، بلکه قهرآ آن ولایتی را که دارد به‌وسیله مردم اعمال خواهد کرد و این اعمال ولایت، حاکمیت ملی خواهد بود، بنابراین این اصل ترمیم اصل ولایت فقیه است. اساس اصل از نگاه برخی از نمایندگان^۷ نیز از اصل سوم اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه که دو قرن پیش به تصویب رسید، ناشی می‌شود که عبارتش این است: حق حاکمیت ناشی از حق ملت است، هیچ فردی از افراد و هیچ طبقه‌ای از طبقات مردم نمی‌تواند فرمانروایی و حکمرانی کنند مگر به نمایندگی از طرف ملت.

به‌خوبی از مباحث مذکور این برآیند حاصل می‌گردد که دیدگاه قانون اساسی به شیوه اعمال حاکمیت مردم بر حوزه‌های مختلف زیست اجتماعی آنها، عمدتاً تلفیقی از حضور مستقیم و غیرمستقیم افراد است. با این حال از آنجایی که همه نمی‌توانند در جامعه‌ای که فراتر از یک اجتماع کوچک است، شخصاً در بخش‌های بسیار جزیی و یا حتی در سطح کلان مشارکت داشته باشند، به‌نظر می‌رسد ایده‌آل‌ترین نوع حکومت، آن است که حاکمیت مردم توسط نمایندگان منتخبشان اعمال شود. دقیق‌تر آن که اعمال حکومت مستقیم از جانب مردم مشکل می‌نماید، چراکه حکومت مردم ممکن است بر این برداشت دلالت داشته باشد که همه در واقع حکومت نموده یا در حکومت دخالت دارند. معنای دیگر آن این است که حاکمان در برابر مردم پاسخ‌گو بوده و تصمیمات آنها

۱. مرتضی حائری یزدی.

۲. محمد فوزی.

۳. سید عبدالکریم هاشمی نژاد.

۴. منظور ایشان اصل پنجم قانون اساسی است که بیان می‌دارد: «در زمان غیبت حضرت ولی عصر «عجل الله تعالی فرجه» در جمهوری اسلامی ایران ولایت امر و امامت امت بر عهده فقیه عادل و با تقوا، آگاه به زمان، شجاع، مدیر و مدبر است که طبق اصل یکصد و هفتم عهده‌دار آن می‌گردد.»

۵. علی تهرانی.

۶. عزت‌الله سبحانی.

۷. عبدالرحمن حیدری.

به‌گونه‌ای مؤثر توسط افرادی که دارای صلاحیت هستند و یا به نمایندگی از طرف مردم ایفای نقش می‌کنند، تصحیح یا تغییر می‌نماید. اگر مردم به‌عنوان گروهی از افراد در نظر گرفته شوند که هرکدام دارای خواسته‌ها یا عقاید خاص خود هستند، پس حکومت توسط مردم وسیله‌ای برای بیان دیدگاه‌های متفاوت و برآوردن خواسته‌های خود ایشان است. اگر هم مردم یک نهاد جمعی مانند «جامعه» در نظر گرفته شوند، حکومت توسط مردم به این معناست که ایشان باید با هدف مشترک عمل کنند. با این وجود حکومت از جانب نمایندگان مردم که همان حاکمان هستند، به واقعیت‌های دنیای کنونی نزدیک‌تر بوده و از قابلیت اجرایی بالاتری نیز برخوردار است. در مبحث بعدی نسبت دولت و مردم در حکمرانی اقتصادی و نحوه تعامل این دو در فرایند حکمرانی بررسی می‌شود.

نسبت دولت و مردم در حکمرانی اقتصادی

یکی از خطرناک‌ترین عرصه‌هایی که همواره رد پای حضور دولت مشاهده می‌شود، عرصه اقتصادی است (پژویان، ۱۳۶۹: ۲۸). چه آن‌که در دنیای کنونی هم از حیث کمیت و هم از لحاظ کیفیت، فعالیت‌های اقتصادی دولت رو به گسترش بوده و لزوم حضور و نظارت وی بر جریان‌های اقتصادی جامعه ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. بر این اساس فرض عدم دخالت کامل دولت در اقتصاد و بازارهای پولی و مالی، نه‌تنها در عمل، حتی در سطح نظری نیز به‌صورت کامل از سوی نظام‌های اقتصادی و مکاتب برگرفته از آنها مورد پذیرش قرار نگرفته است. در ادبیات کلاسیک اقتصاد نیز، علی‌رغم تأکید بر کارآمدی سازوکار بازار، نقش دولت به‌صورت کامل نفی نشده است. آدام اسمیت که او را مدافع اقتصاد آزاد و از بنیان‌گذاران آن می‌دانند، بر این عقیده بود که برای برقراری عدالت و حمایت از افراد در برابر تجاوز دیگران از یک‌سو و نسبت به ارائه کالاها و خدمات عمومی که بنگاه‌های خصوصی چندان انگیزه‌ای برای تولید آن ندارند از سوی دیگر، ضروری است که دولت در عرصه اقتصاد حضور داشته باشد (اسمیت، ۱۳۵۷: ۱۵۴).^۱ حتی جان استوارت میل، با وجود اشاره به واهمه لیبرال‌های کلاسیک از گسترش قدرت دولت، بر این نکته تأکید می‌کرد که سازوکار بازار آزاد به قدری سخت و خشن است که باید فضایی را برای برخی از مداخلات دولت در اقتصاد و تنظیم‌گری از جانب او فراهم نمود تا منافع عموم مردم مورد غفلت و تحت استیلا منافع شخصی قرار نگیرد (تیلور، ۱۳۹۲: ۲۵). در همین راستا برخی نظریه‌پردازان معاصر نیز بر این عقیده هستند که دولت‌ها همواره به درجات مختلف در شکل‌دهی و هدایت فرایندهای اقتصادی نقش ایفا کرده‌اند. دیوید لین^۲ در فصلی از کتاب خود با عنوان «چالش سرمایه‌داری‌های دولتی» نشان می‌دهد که از آغاز شکل‌گیری سرمایه‌داری، دولت‌ها از طریق وضع و اجرای قوانین ناظر بر حفاظت از دارایی‌ها، حفظ نظم عمومی، اخذ مالیات، تنظیم مناسبات تجاری، حمایت از بنگاه‌های خصوصی و حفظ ارزش پول در اقتصاد مداخله نموده‌اند. از این منظر حضور دولت در عرصه اقتصادی یک پدیده استثنایی نبوده و می‌توان آن را بخشی جدایی‌ناپذیر از ساختار تاریخی و نهادی نظام‌های اقتصادی به شمار آورد (لین، ۲۰۲۳: ۲۷۹).

به‌نظر می‌رسد که با وجود پذیرش ضرورت حضور دولت در عرصه اقتصادی، مسئله اساسی منشأ مشروعیت، حدود و شیوه‌های اعمال این مداخله باشد. پرسش بنیادین آن است که «دولت با اتکاء به چه مبنای حقوقی و به نمایندگی از چه مرجعی، در مناسبات اقتصادی جامعه اعمال صلاحیت می‌کند؟» دست‌یابی به پاسخ این پرسش مستلزم عبور از تحلیل‌های کارکردگرایانه یا فنی و ورود به ساختار مفهومی حقوق عمومی است. چه آن‌که مداخله اقتصادی دولت به‌عنوان جلوه‌ای از اعمال قدرت عمومی، نیازمند توجیه حقوقی و دموکراتیک است. در نظام‌های مبتنی بر حاکمیت مردم، دولت واجد صلاحیت ذاتی برای مداخله در اقتصاد نیست. این صلاحیت همواره در ساختار نظام نمایندگی و به‌صورت تفویضی از سوی مردم به او اعطا می‌شود. از این منظر دولت نهادی عمومی است که مأموریت آن تحقق منافع عمومی در چارچوب اهداف و محدودیت‌هایی است که اراده عمومی تعیین می‌کند، بنابراین مداخله او در اقتصاد تنها زمانی می‌تواند واجد وصف حاکمیتی باشد که در پیوندی مستقیم با اصل حاکمیت مردم و در چارچوب قواعد حقوق عمومی صورت گیرد. بر این اساس لازم است میان حضور دولت در اقتصاد و اعمال حق حاکمیت مردم تفکیکی

^۱. Adam Smith.

^۲. David Lean.

مفهومی و حقوقی قائل شد. با این توجیه که هر نوع مداخله دولت در فعالیتهای اقتصادی را نمی‌توان به‌صورت خودکار معادل اعمال حاکمیت مردم دانست.

همان‌گونه که پیش‌تر بیان گردید اعمال حق حاکمیت مردم در عرصه اقتصادی همچون دیگر عرصه‌ها، به‌ویژه در جوامع پیچیده و پرجمعیت، به‌صورت مستقیم و بدون واسطه امکان‌پذیر نیست. در چنین ساختاری، مردم به‌عنوان صاحبان اصلی حاکمیت، صلاحیتهای اقتصادی خود را از طریق تعیین چارچوب‌های کلان، اهداف عمومی و محدودیتهای حقوقی اعمال می‌کنند و اجرای این صلاحیت‌ها را به نهادهای عمومی واگذار می‌کنند. این واگذاری مطلق و نامحدود نبوده و تفویضی، مشروط، موقت و قابل بازنگری است که همواره باید در مسیر حق حاکمیت مردم تفسیر شود. در این مسیر صلاحیتهای اقتصادی دولت ماهیتی نمایندگی داشته و اصیل و مستقل نیستند. دولت در مقام اعمال‌کننده این صلاحیت‌ها، مکلف است میان کارآمدی اقتصادی از یک‌سو و رعایت الزامات حقوق عمومی از سوی دیگر، توازن برقرار کند. این توازن به‌ویژه در حوزه‌هایی که آثار تصمیمات اقتصادی دولت فراگیر، پایدار و ساختاری است، اهمیتی دوچندان می‌یابد و هرگونه اختلال در آن می‌تواند به تضعیف مبانی مشروعیت قدرت عمومی منجر شود. در این راستا فون هایک^۱ بر این عقیده است که دولت نباید بیش از یک شهروند عادی حق داشته باشد تا هرچه می‌خواهد را به دست آورد، بلکه باید در استفاده از ابزارهایی که به نمایندگی از مردم در اختیار دارد، محدودیتهای شدیدی داشته باشد و نتواند منابع خود را به چیزی بیش از آنچه مردم به او اجازه می‌دهند، افزایش دهد. با این وجود حتی اگر فرض کنیم که دولت می‌تواند منافع عمومی را در ارتباط با عرضه پول تشخیص دهد، باز هم بسیار بعید است که قادر باشد تا طبق تشخیص خود در این جهت عمل کند (فون هایک، ۱۳۹۷: ۲۵). در این میان تصمیمات ناظر بر تنظیم عرضه پول، هدایت نقدینگی و حفظ ارزش پول ملی، به‌دلیل آثار گسترده و عمیقی که بر کلیت نظام اقتصادی و منافع عمومی دارند، در زمره حساس‌ترین جلوه‌های اعمال صلاحیتهای اقتصادی دولت قرار می‌گیرند. از این‌رو تحلیل نسبت مردم، دولت و قدرت عمومی در این حوزه، به بررسی نهادی می‌انجامد که در کانون اعمال این صلاحیت‌ها قرار دارد. بر این اساس در مبحث بعدی، نقش بانک مرکزی به‌عنوان نهاد اعمال‌کننده حاکمیت مردم در عرصه پول، از منظر حقوق عمومی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

بانک مرکزی به مثابه نماینده اعمال حاکمیت مردم در حوزه پول

بانک مرکزی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای حاکمیتی در حوزه راهبری پولی، جزیی جدایی‌ناپذیر از ساختار کلان حاکمیت و بخشی از دولت محسوب می‌شود. از این منظر سازمانی است که مسئولیت آن در بستر ساختار حاکمیتی تعریف می‌شود و در قبال افکار عمومی، منافع ملی و حقوق شهروندان پاسخ‌گو است (ببندزیل، ۲۰۰۰: ۵).^۲ به‌عبارت دقیق‌تر بانک مرکزی نهادی فنی با مسئولیت سیاسی است که باید در برابر جامعه پاسخ‌گو باشد (واله، ۲۰۲۱: ۲۶).^۳ با وجود آن‌که بخش اعظم حمایت از مردم و دولت‌ها در برابر فراز و نشیب بازارهای مالی و در عین حال حفظ ارزش پول از گذشته تاکنون، دلیل وجودی بانک‌ها مرکزی بوده است، اما نقش و چارچوب دموکراتیک این بانک نمی‌تواند از یک مدل واحد در سراسر جهان پیروی کند، چراکه این مؤسسات باید با ویژگی‌های سیاسی هر کشور و همچنین با سیستم‌های مالی بسیار متفاوت سازگار شوند. آنچه که ارتباط مستقیمی با کیفیت هدایت و اجرای سیاست‌های پولی از جانب بانک مرکزی در جایگاه نماینده مردم در عرصه پول و نقدینگی دارد، حد تعامل میان این نهاد پولی با دولت است. مسئله‌ای که از آن همواره تحت عنوان استقلال یا وابستگی بانک مرکزی یاد شده و تحلیل‌های متفاوتی از اثرات استقلال نهاد مذکور در اجرای اهداف مد نظر آن بیان می‌شود. مستقل بودن بانک مرکزی از دولت، این حق را برای او ایجاد می‌کند تا در راستای تحقق اهدافی که قانون اساسی یا دیگر الزامات قانونی برای آن تعیین کرده‌اند، از دولت تبعیت

^۱ Friedrich August von Hayek.

^۲ Ulrich Bindseil.

^۳ Guillaume Valet.

نکند و یا حتی می‌توان گفت سرپیچی کند. این استقلال ذاتاً مغایر با دموکراسی نیست، زیرا از تصمیم و رأی نمایندگان مردم ناشی می‌شود، اراده مردم آن را تعریف می‌کند و قابل فسخ است.

استقلال بانک مبتنی بر این ایده است که دموکراسی یک سیستم حکومتی برتر بوده که امکان دست‌یابی به تصمیمات بهتر را از طریق توازن قوا و بیان نظرات مختلف ممکن می‌سازد. با این حال همان‌گونه که درباره هر نهاد دموکراتیکی قابل طرح است، قانون به تنهایی مشروعیت بانک مرکزی را تضمین نمی‌کند. بانک مرکزی باید بر اساس اعمال و توجیهات خود و در نتیجه بر اساس توانایی که در تضمین منافع عمومی در حوزه پولی از خود نشان می‌دهد، مورد قضاوت قرار گیرد. بدین طریق حمایت عمومی که منبع قدرت بانک مرکزی است، می‌تواند ادامه یابد. به بیان دیگر بانک‌های مرکزی باید اثرات اجتماعی سیاست‌های خود را به‌صورت جدی در نظر بگیرند و این ملاحظات را در فرآیند طراحی و اجرای سیاست پولی درونی سازند. پذیرش این مسئولیت مستلزم این است که قدرت آنها، به شکلی شفاف و قابل ارزیابی در چارچوبی دموکراتیک مشروعیت یابد. یکی از راهکارهای تحقق این امر، استقرار سازوکارهایی برای ارزیابی منظم عملکرد آنها است. به‌نحوی که جامعه بتواند سیاست‌های اعمال‌شده را نقد و بررسی کند. اصول اساسی دموکراسی نشان می‌دهد که ترجیحات سیاست‌گذاری باید با اولویت‌های کلی جامعه هم‌سو باشد. علاوه بر این در بلندمدت، یک بانک مرکزی بدون حمایت مردم قادر به ادامه فعالیت نخواهد بود. اگر مردم احساس کنند که بانک مرکزی اهدافی را دنبال می‌کند که با خواسته‌های آنها هم‌خوانی ندارد، احتمال کاهش حمایت آنها از استقلال این نهاد افزایش می‌یابد (واله، ۲۰۲۱: ۲۶).

مونتگو نورمن^۱ محافظه‌کار، رئیس بانک انگلستان و حامی استاندارد طلا در دوران بین دو جنگ، خاطرنشان کرد استقلال بانک مرکزی که او آن را یک اصل مطلق می‌دانست، زمانی که مسائل مهمی در میان باشد، مستلزم همکاری نزدیک و مستمر بین این نهاد و دولت است (کیش و الکین، ۱۹۲۸: ۸).^۲ از سوی دیگر توجیه استقلال یک مرجع اداری یا سیاسی، مبتنی بر برداشتی معرفتی از دموکراسی است. این برداشت مبتنی بر این نگرش است که برخی از تصمیمات سیاسی، لزوماً به انتخاب شدن فرد یا نهادی خاص در فرایند انتخابات محدود نمی‌شود و می‌توان وجود این‌گونه نهادها را با سطح قابل توجهی از تخصص توجیه کرد. برعکس اگر ما مدعی باشیم که تنها نمایندگانی که در فرایند انتخاباتی معینی برگزیده شده‌اند، قدرت اتخاذ تصمیماتی را در جایگاه نمایندگی مردم دارند، آنگاه فقط آنها می‌توانند به‌صورت قانونی تصمیم‌گیرنده باشند. در این صورت مقامات مستقلی همچون؛ دادگاه قانون اساسی، بانک مرکزی، شورای رقابت و سایر مراجع، دلیلی برای وجود ندارند.

هرچند بانک‌ها مرکزی در تعداد قابل توجهی از کشورها از دولت استقلال دارند، اما این به معنای آن نیست که آنها نهادهایی کاملاً فنی، بی‌طرف و جدا از ساختارهای قدرت سیاسی محسوب می‌شوند. تصور بانک مرکزی به‌عنوان یک جعبه سیاه که تنها بر مبنای داده‌های اقتصادی تصمیم‌گیری می‌کند، تصویری ناقص و گمراه‌کننده است، بلکه برعکس باید آنها را به‌عنوان ساختارهای بسیج‌محور در نظر گرفت که هدف خدمت به منافع عمومی از طریق سازمان درونی خود را دنبال می‌کنند (روشن و واله، ۲۰۲۲: ۸۹).^۳ دقیق‌تر آن که مستقل بودن بانک مرکزی را نباید با در انزوا بودن آن یکی دانست، چراکه با این فرض بسیاری از بحث‌ها در مورد سیاست پولی به بن‌بست می‌رسند، بانک مرکزی را از چارچوب خود حذف می‌کنند و ارتباط بین سیاست‌های پولی و اعتباری و همچنین روابط پیچیده و چندجانبه‌ای را که بانک مرکزی با خزانه‌داری عمومی، بانک‌های خصوصی و دولتی برقرار می‌کند، نادیده می‌گیرند. به‌عبارت دقیق‌تر دولت از طریق نقش تنظیم‌گرانه خود در تدوین و تصویب قوانین و مقررات پولی، همواره در تعامل با بانک مرکزی باقی می‌ماند و بر عملکرد آن نظارت دارد. از این منظر نمی‌توان از استقلال مطلق بانک مرکزی سخن گفت، بلکه استقلال آن نسبی و در چارچوبی مبتنی بر تعامل، پاسخ‌گویی و هماهنگی نهادی قابل تبیین است.

۱. مونتگو نورمن (Montegu Norman) در فاصله سال‌های ۱۹۲۰ تا ۱۹۴۴ ریاست بانک مرکزی انگلستان را بر عهده داشت.

۲. Sir Cecil Hermann Kisch and Winifred Adeline Elkin.

۳. Louis-Philippe Rochon and Guillaume Vallet.

همان گونه که در چارچوب نظری پژوهش بیان گردید، در سطح حیات دموکراتیک نوعی تناقض به چشم می خورد. بانکداران مرکزی از سوی مردم انتخاب نمی شوند، اما قدرت تأثیرگذاری بر زندگی روزمره شهروندان را دارند. به بیان دیگر اجرای سیاست پولی در نهایت به دست افرادی واگذار شده است که منتخب مستقیم مردم نیستند، بلکه از سوی سیاستمداران بر اساس شایستگی های حرفه ای و توانایی آنها در تحقق اهداف تعیین شده از سوی سیاست گذار منصوب می شوند. با این وجود سیاست پولی شکلی از قدرت تفویض شده است که شهروندان باید همواره این امکان را داشته باشند که نه تنها این قدرت را مورد نظارت قرار دهند، بلکه در فرآیند اعمال آن نیز مشارکت داشته باشند. از این رو بانکداران مرکزی، نباید به گروهی بسته و خودبسته بدل شوند، بلکه از منظر جامعه شناختی، فرآیندهای استخدام و جذب در آنها باید بازتابی از تنوع و ترکیب جامعه باشد. همسو با این مسئله پیشنهاد ایجاد نهادهای داخلی برگرفته از نمایندگان طیف های مختلف مردم در بانک مرکزی راهی برای افزایش حق مردم برای تأکید بر ضرورت پاسخ گویی این بانک است که به خودی خود یک هدف در دموکراسی است و کلید کنترل قدرت کارگزاران منصوبی است. این نوع نهاد تا حدودی در برخی از بانک های مرکزی وجود دارد. به عنوان مثال شورای بانک در بانک ملی سوئیس بر مدیریت امور نظارت و کنترل دارد. اعضای شورای بانک که توسط شورای فدرال معرفی می شوند، بر اساس قابل اعتماد بودن و دانش شناخته شده خود در زمینه های بانکداری و خدمات مالی، مدیریت بازرگانی، سیاست اقتصادی یا علوم انتخاب می شوند. به صورت ویژه همیشه نماینده ای از صنعت سوئیس در این شورا حضور دارد. ترکیب نهاد مذکور باید منعکس کننده تنوع در مقیاس بزرگتری باشد، به گونه ای که افرادی با جنسیت، سن، قومیت، گرایش و هویت جنسی متفاوت^۱ و همچنین نمایندگان اتحادیه ها یا سایر جنبش های اجتماعی عضو آن باشند.

در سوئد به موجب قانون اساسی تمامی اسناد رسمی باید در دسترس عموم قرار داشته باشند، با استثنائاتی که در قوانین رازداری مشخص شده است. علاوه بر این، الزامات پاسخ گویی بر اساس قانون، قالب گزارش های سالانه و صورت های مالی مورد نیاز سازمان های دولتی را تعیین می کند (ماسکیاندارو و دیگران، ۲۰۰۷: ۱۲).^۲ برخی بر این عقیده هستند هر چند بانک ها مرکزی زمانی که پاسخ گو نیستند، شرایط کاری آسان تری دارند، اما افزایش شفافیت و پاسخ گویی مزایای قابل توجهی برای آنها به همراه دارد. شفافیت و پاسخ گویی می تواند حمایت عمومی از هدف ثبات قیمت ها را تقویت کند و در نتیجه فشارهای سیاسی برای اتخاذ سیاست های پولی تورمی را کاهش دهد. نمونه ای روشن در این زمینه، اعطای استقلال ابزاری به بانک انگلستان در ماه مه ۱۹۹۷ است. پیش از آن تصمیمات سیاست پولی در بریتانیا توسط دولت به ویژه وزارت خزانه داری اتخاذ می شد، اما هنگامی که گوردون براون^۳ وزیر خزانه داری در ۶ مه ۱۹۹۷ استقلال ابزاری را به بانک انگلستان اعطا کرد و به این نهاد اختیار تعیین نرخ بهره یک شبه را داد، در کنفرانس مطبوعاتی بر این نکته تأکید کرد که این اقدام نتیجه افزایش شفافیت و پاسخ گویی به مردم در چارچوب سیاست هدف گذاری تورم بوده است (دومیتز، ۲۰۱۴: ۴۲).^۴

به نظر می رسد که با وجود پذیرش رسمی مدل شفافیت که بر ارتباطات عمومی منظم تأکید دارد، بانکداران مرکزی بر دانشی تخصصی تکیه دارند که ممکن است برای شهروند عادی به سادگی قابل درک نباشد. این ویژگی نگرانی های جدی در زمینه جایگاه و قدرت بانکداران مرکزی در چارچوبی دموکراتیک ایجاد می کند. از این منظر آنها باید همواره به خاطر داشته باشند که سیاست پولی را در خدمت مردم و در جایگاه نماینده آنها در عرصه پولی اجرا می کنند. تلاش آنها در این مسیر باید معطوف به جلب اعتماد عمومی بوده و نشان دهند که نخبگانی جدا از اراده و خواست عمومی نیستند. هر بار که ابزارهای سیاستی همچون نرخ بهره بین بانکی تغییر می کند، ضروری است این تصمیمات به وضوح بیان شود و دلایل پشت آنها تشریح گردد. علاوه بر این بانک های مرکزی همواره باید از روش های مختلف ارتباطی برای تعامل با جامعه استفاده کنند. مواردی همانند؛ برگزاری سخنرانی های منظم، همکاری نزدیک با رسانه ها و تهیه گزارش ها و بروشورهایی که به راحتی در دسترس عموم قرار گیرد. نمونه برجسته در این زمینه

^۱ هر چند که اعضای شورای بانک باید از مناطق جغرافیایی مختلف کشور باشند.

^۲ Donato Masciandaro and others.

^۳ Gordon Brown.

^۴ Florin Cornel Dumiter.

گزارش تورم است که ابتدا توسط بانک انگلستان منتشر شد و سپس توسط بسیاری از بانک‌ها مرکزی دیگر الگو گرفته شد. این گزارش‌ها با استفاده از طراحی‌های جذاب و ساده، مانند گرافیک‌های متنوع و جعبه‌های اطلاعاتی، از قالب‌های خشک و رسمی سنتی فاصله گرفته و تلاش می‌کنند پیام خود را به زبان ساده و قابل فهم به مردم منتقل کنند (دومیتیر، ۲۰۱۴: ۴۵).

یکی از جلوه‌های مهم پاسخ‌گو بودن بانک مرکزی در سطح نهادی در قالب پاسخ‌گویی به نمایندگان منتخب مردم تجلی می‌یابد. نقش پارلمان در تضمین پاسخ‌گویی بانک مرکزی، مبتنی بر این واقعیت است که این بانک، سیاست پولی را به نمایندگی از نهادهای اعمال می‌کند که از طریق فرآیندهای دموکراتیک مشروعیت یافته است. به عبارت دیگر در سطح ملی، پارلمان اختیار اعمال سیاست پولی را در چارچوب قانون به بانک مرکزی تفویض کرده است. از این رو باید به عنوان نهاد ناظر مؤثر بر عملکرد بانک مرکزی ایفای نقش کند و با ارزیابی مستمر تصمیمات و اقدامات این نهاد، زمینه تحقق پاسخ‌گویی آن را فراهم سازد. به بیان دقیق‌تر مشروعیت و مقبولیت بانک مرکزی تا حد زیادی به میزان پاسخ‌گویی مؤثر و شفاف آن در برابر پارلمان وابسته است (کرد و دیگران، ۱۳۹۹: ۴۵۰). پارلمان اروپا مهم‌ترین نقش را در تقویت مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی بانک مرکزی اروپا و سیاست‌های پولی آن برعهده دارد. در اواخر دهه ۱۹۹۰ این دو نهاد «گفت‌وگوی پولی» را پایه‌گذاری کردند. فرآیندی که طی آن، رئیس بانک مرکزی اروپا سالانه چهار بار در برابر کمیته پارلمان اروپا حضور می‌یابد. این سازوکار اکنون در ماده ۲۸۴ (۳) معاهده عملکرد اتحادیه اروپا پیش‌بینی شده است و در آیین‌نامه داخلی پارلمان اروپا نیز به صورت مشخص تنظیم گردیده است (اکبیک، ۲۰۲۲: ۳۰).

در این مسیر چارچوب پاسخ‌گویی بانک مرکزی اروپا به پارلمان در سال‌های اخیر بهبود یافته است، با این وجود ویژگی پاسخ‌گویی مستقل آن نیز همچنان حفظ شده است. این پاسخ‌گویی از طریق سه سازوکار اصلی اعمال می‌شود: الف. ارائه گزارش سالانه؛ بانک مرکزی اروپا هر سال گزارشی منتشر می‌کند که در آن عملکرد خود، فعالیت‌های سیستم بانک‌ها مرکزی اروپا و سیاست‌های پولی منطقه یورو را تشریح می‌نماید. ب. حضور در جلسات استماع عمومی: رئیس بانک مرکزی اروپا و اعضای هیئت اجرایی به صورت منظم در جلسات استماع عمومی پارلمان اروپا و کمیته اقتصادی و پولی شرکت می‌کنند. این روند که به گفت‌وگوی پولی شهرت دارد، بستری برای گفت‌وگو و شفاف‌سازی سیاست‌های پولی فراهم می‌کند. پ. پاسخ به سؤالات کتبی نمایندگان: بانک مرکزی اروپا به پرسش‌های کتبی اعضای پارلمان اروپا پاسخ داده و همچنین به قطعنامه سالانه پارلمان در خصوص گزارش سالانه خود واکنش نشان می‌دهد. در میان این ابزارها، تأکید اصلی بر آن است که بانک مرکزی اروپا روشن سازد چگونه از ابزارهای سیاست پولی برای تحقق هدف تورمی خود بهره گرفته است (روشن و واله، ۲۰۲۲: ۸۹).

فدرال رزرو نیز الزام قانونی ارائه گزارش از سوی رئیس هیئت‌مدیره این بانک را به کنگره ایالات متحده، در جزء الف بند ب از بخش ۲ قانون خود تصریح نموده است. مطابق با این بند، رئیس هیئت‌مدیره موظف است هر شش ماه یکبار در جلسات استماع کنگره حضور یابد و درباره: الف. اقدامات، فعالیت‌ها، اهداف و برنامه‌های هیئت‌مدیره و کمیته بازار آزاد فدرال در زمینه اجرای سیاست‌های پولی؛ ب. تحولات اقتصادی و ارزیابی چشم‌انداز آینده در چارچوب وظایف بانک مرکزی و بر مبنای مبانی قانونی مرتبط با سیاست‌گذاری اقتصادی، گزارش ارائه دهد. در ادامه این ماده، زمان‌بندی حضور رئیس هیئت‌مدیره در جلسات استماع مشخص شده است. وی باید: الف. در کمیته خدمات مالی مجلس نمایندگان، در تاریخ ۲۰ فوریه در سال‌های زوج و ۲۰ ژوئیه در سال‌های فرد؛ ب. در کمیته امور بانکی، مسکن و شهرسازی مجلس سنا، در تاریخ ۲۰ ژوئیه در سال‌های زوج و حدود ۲۰ فوریه در سال‌های فرد، حضور یابد. هیئت‌مدیره فدرال رزرو همچنین موظف است در هر نوبت از جلسات استماع شش‌ماهه، گزارشی مکتوب به هر دو کمیته مذکور ارائه دهد. این گزارش باید شامل تحلیلی جامع از نحوه اجرای سیاست‌های پولی، وضعیت فعلی اقتصاد و چشم‌انداز آینده آن باشد. آیین الزام در کشورهای همچون؛ اسپانیا و پرتغال مشاهده می‌شود. بانک اسپانیا بر اساس قانون موظف است در قبال پارلمان پاسخ‌گو باشد و به موجب قانون گزارش سالانه نظارت به مجلس ارائه می‌شود (قانون اقدامات اصلاح نظام

^۱. Adina Akbik.

^۲. قابل دسترس در: <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/fract.htm>. آخرین بازدید: ۱۴۰۵/۰۳/۲۵.

مالی، ۲۰۰۲). بانک پرتغال نیز از نظر قانونی باید پاسخ‌گوی پارلمان باشد، حتی در مواردی که این نوع ترتیبات پاسخ‌گویی الزامی نیست (ماسکیاندرو و دیگران، ۲۰۰۷: ۳۰۵).^۱

در این میان ساختار بانک مرکزی ایران بر مبنای قانون بانک مرکزی، متشکل از ارکانی همچون؛ هیئت‌عالی، هیئت‌نظار و شورای فقهی است، با این حال در این هیئت‌ها، نمایندگان اқشار مختلف مردم حضور ندارند. نیز بر اساس مفاد قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲ این نهاد موظف به رعایت شفافیت، پاسخ‌گویی و اطلاع‌رسانی عمومی شده است. قانون‌گذار تلاش کرده است تا به‌موجب بندها و مواد مختلف، بانک مرکزی را به انتشار منظم اطلاعات و ارائه گزارش درحوزه‌های مختلف مکلف سازد. ماده ۵۳ قانون بانک مرکزی به روشنی سازوکاری برای پاسخ‌گویی رسمی و منظم رئیس کل بانک مرکزی در برابر مجلس شورای اسلامی و افکار عمومی، پیش‌بینی کرده است. بر اساس بند الف این ماده، رئیس کل موظف است در اردیبهشت و آبان ماه هر سال گزارشی جامع از عملکرد و برنامه‌های بانک مرکزی، شامل حوزه‌هایی همچون؛ سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری، نظارت بانکی، عملکرد بانک مرکزی و شبکه بانکی از منظر حمایت از تولید، اشتغال و رشد اقتصادی را که به تصویب هیئت‌عالی رسیده است، به رئیس و نمایندگان مجلس شورای اسلامی ارائه نماید و بخش‌های غیرمحرمانه آن برای آگاهی عموم منتشر شود. بند دوم ماده مذکور نیز بر بُعد تعاملی این پاسخ‌گویی تأکید دارد و رئیس کل بانک مرکزی را موظف می‌سازد تا در صورت درخواست هیئت‌رئیس مجلس شورای اسلامی، برای توضیح و تبیین گزارش ارائه‌شده در صحن علنی حضور یابد. این بُعد گفت‌وگومحور، نشان‌دهنده تلاش قانون‌گذار برای شکل‌دهی پاسخ‌گویی پویا در برابر نمایندگان مردم است.

بند ۱۴ ماده ۸ قانون بانک مرکزی نیز نمودی دیگر از پاسخ‌گو بودن این نهاد در برابر تکالیف و مسئولیت‌های خود است. بررسی و تصویب گزارش‌های رئیس کل، قبل از ارائه به مجلس شورای اسلامی و مجمع عمومی این بانک از جانب هیئت‌عالی، از جمله وظایفی است که تضمین می‌کند مسئولیت بانک مرکزی تنها در سطح تکالیف اجرایی باقی نمی‌ماند، بلکه با لایه‌ای از شفافیت و پاسخ‌گویی نهادی نیز پیوند می‌خورد. مطابق فراز پایانی بند الف ماده ۵۳ نیز رئیس کل بانک مرکزی موظف است بخش‌های غیرمحرمانه گزارش مذکور را برای اطلاع عموم منتشر کند. در بند ب ماده ۵۴ نیز بانک مرکزی موظف شده است تا حداقل ماهی یک‌بار آمارهای اقتصادی و اطلاعات مربوط به نظام بانکی را در چهارچوب مقررات مصوب هیئت‌عالی، منتشر کند. به‌موجب بند پ ماده مذکور، بانک مرکزی باید صورت‌های مالی و شاخص‌های عملکردی اشخاص تحت نظارت خود را در چهارچوب مصوبات هیئت‌عالی منتشر نماید. در ادامه بند ت نیز تصریح می‌کند که حداقل یک بار در سال، صورت‌های مالی بانک مرکزی باید پس از گزارش حسابرسی و تصویب مجمع عمومی این بانک برای عموم منتشر شود.

نتیجه‌گیری

در ادبیات حقوق عمومی، تحلیل حق حاکمیت مردم غالباً به حوزه‌هایی همچون انتخابات، پارلمان و سازوکارهای نظارت سیاسی محدود شده است که نموده‌های آشکار و سنتی‌تری از اراده عمومی را بازنمایی می‌کنند. این تمرکز هرچند از منظر تاریخی قابل توجیه است، اما به‌تدریج به غفلی تحلیلی انجامیده که در آن عرصه‌های تأثیرگذاری مانند حوزه پول در دایره جدی نظارت حقوق عمومی قرار داده نشده است. غفلی که می‌توان آن را برگرفته از دشواری فنی این حوزه و نیز تسلط رویکردهای اقتصادی بر آن دانست. این در حالی است که تصمیمات و سیاست‌های عرصه پول، تنها محدود به مسائل فنی یا اقتصادی نبوده و دارای آثاری مستقیم، پایدار و در پاره‌ای از موارد جبران‌ناپذیر بر عدالت، رفاه و امنیت اقتصادی شهروندان هستند و نمی‌توان آنها را به‌مثابه اموری فراسوی حاکمیت مردم تلقی کرد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که استقلال بانک مرکزی، به‌شرط برقراری سازوکارهای پاسخ‌گویی و شفافیت، می‌تواند به‌عنوان مکانیسمی برای تحقق عینی‌تر حاکمیت مردم در عرصه پول تلقی گردد. هم‌سو با تأکید ادبیات معاصر بر مشروعیت دموکراتیک نهادهای غیرانتخابی، استقلال بانک مرکزی سازوکاری حقوقی-نهادهی برای مهار شکاف

^۱. Donato Masciandaro and others.

دموکراتیک ناشی از عدم تقارن اطلاعاتی است که در قالب هزینه‌های نمایندگی تبلور می‌یابد. از این منظر، تحلیل نهادی ساختار حکمرانی بانک مرکزی باید در سه سطح ساختار تصمیم‌گیری، رابطه با دولت و مجلس قانون‌گذاری و سازوکارهای پاسخ‌گویی و شفافیت صورت پذیرد تا ترتیبات نهادی متناسب با درجه استقلال، مشروعیت نهاد پولی را تضمین نماید.

در نظام حقوقی ایران، قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲ گام‌های مهمی در جهت نهادینه‌سازی شفافیت و پاسخ‌گویی برداشته است. با این وجود تحقق کامل رسالت‌های ذکر شده، مستلزم فراهم‌آمدن بسترهای نهادی و فرهنگی متناسب با آنها است. بسترهایی که در عمل نیازمند اهتمام مستمر بانک مرکزی به‌منزله یک رویه نهادینه‌شده و نه فقط یک تعهد شکلی هستند. به عبارت دیگر گزارش‌دهی باید نقطه آغاز یک گفت‌وگوی سازنده با جامعه تلقی گردد و به‌عنوان پایان تعهد پاسخ‌گویی تلقی نگردد. امری که تحقق آن افزون بر الزامات قانونی، به بازنگری در رویه‌های اجرایی و نیز تقویت فرهنگ پاسخ‌گویی در سطوح مختلف این نهاد نیاز دارد. از دیگر ملاحظات قابل تأمل در ساختار کنونی بانک مرکزی ایران، ترکیب ارکان تصمیم‌گیر آن (هیئت‌عالی، هیئت‌نظار و شورای فقهی) است. هرچند این ارکان از منظر کارشناسی و تخصصی، از اعتبار قابل قبولی برخوردار هستند، اما به‌نظر می‌رسد که تنوع اجتماعی آنها، به‌ویژه از منظر حضور نمایندگان اقشار مختلف مردم، تشکلهای صنفی و نهادهای مدنی، جای تأمل و برنامه‌ریزی بیشتری دارد. تجربه برخی از نظام‌های حقوقی نشان می‌دهد که می‌توان بدون خدشه‌دار کردن استقلال فنی، زمینه‌هایی را برای مشارکت اجتماعی گسترده‌تر در سیاست‌های پولی فراهم آورد. این رویکرد علاوه بر آن که به مشروعیت تصمیمات پولی در افکار عمومی می‌افزاید، بستر ساز اعمال نظارت غیردولتی بر عملکرد بانک مرکزی نیز خواهد بود و می‌تواند به‌عنوان الگویی برای اصلاحات آتی در ساختار بانک مرکزی ایران مورد توجه قرار گیرد.

تعارض منافع

بنا بر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

منابع

- اسمیت، آ. (۱۳۵۷). ثروت ملل (س. ابراهیم‌زاده، مترجم). تهران: انتشارات پیام.
- پژویان، ج. (۱۳۶۹). اقتصاد بخش عمومی (جلد ۱). تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی دانشگاه تهران.
- تیلور، گ. (۱۳۹۲). ایدئولوژی و رفاه. (ح. محقق‌ی کمال و م. نصرت‌آبادی، مترجمان). تهران: نشر جامعه‌شناسان.
- جلالی نائینی، س. ا.، و نادریان، م. ا. (۱۴۰۰). چارچوبی برای اصلاح سیاست‌گذاری پولی در ایران. در مجموعه مقالات بیست‌و‌چهارمین کنفرانس سالانه سیاست‌های پولی و ارزی. تهران: پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی.
- دبیرنیا، ع. (۱۳۹۳). قدرت مؤسس: کاوشی در مبانی حقوق اساسی مدرن. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
- دبیرنیا، ع. (۱۳۹۵). تحلیلی بر مفهوم نظام نمایندگی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: با نگاهی تطبیقی به اندیشه سیاسی غرب. فصلنامه پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، ۳(۱)، ۱۱۵-۱۳۴.
- دلیر، ب. (۱۳۸۸). فقه و نمایندگی سیاسی. فصلنامه علوم سیاسی، ۴۷، ۵۲-۳۱.
- رهبر، ف.، و پوررستمی، ن. (۱۳۹۱). معیارهای دخالت دولت در اقتصاد (اقتصاد بخش عمومی). تهران: مؤسسه انتشارات صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی. (۱۳۶۴). جلد ۱. تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- طباطبایی مؤتمنی، م. (۱۴۰۳). حقوق اساسی. تهران: نشر میزان.
- قاضی شریعت‌پناهی، س. ا. (۱۳۹۰). بایسته‌های حقوق اساسی (چاپ ۴۲). تهران: نشر میزان.

کرد، مریم؛ دیگران. (۱۳۹۹). پاسخ‌گویی بانک مرکزی؛ مطالعه‌ی تطبیقی نظام حقوقی آمریکا و ایران. مطالعات حقوق عمومی، ۵۰(۲)، ۴۴۳-۴۶۳.

لاگلین، م. (۱۳۸۸). مبانی حقوق عمومی. (م. راسخ، مترجم). تهران: نشر نی.

هایک، ف. آ. ف. (۱۳۹۷). خصوصی‌سازی پول (چاپ ۱). (ا. عبدلی و م. ج. ادی، مترجمان). تهران: نشر آماره.

References

- Akbik, A. (2022). The European Parliament as an accountability forum: Overseeing the Economic and Monetary union. Cambridge University Press.
- Bindseil, U. (2000). Central bank liquidity management: theory and euro area practice. European Central Bank.
- Cronin, J. (2005). The politics of state expansion: war, state and society in twentieth century Britain. Routledge.
- Dabirnia, A. (2014). Constituent Power: An Inquiry into the Foundations of Modern Constitutional Law. Tehran: Shahr-e Danesh Institute for Legal Studies and Research. (in Persian)
- Dabirnia, A. (2016). An analysis of the concept of the representative system in the Constitution of the Islamic Republic of Iran: A comparative study of Western political thought. Journal of Comparative Research on Islamic and Western Law, 3(1), 115-134. (in Persian)
- Dalir, B. (2009). Islamic jurisprudence and political representation. Political Science Quarterly, 47, 31-52. (in Persian)
- Del Estado Español, J. (2002). Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero. Boletín Oficial del Estado, 281.
- Dumiter, F. C. (2014). Central Bank independence, transparency and accountability indexes: a survey. Timisoara Journal of Economics and Business, 7(1), 35-54.
- Dunn, J. (1996). The history of political theory and other essays. Cambridge University Press.
- Ghazi Shariat Panahi, S. A. (2011). Fundamentals of Constitutional Law (42nd ed.). Tehran: Mizan Publishing. (in Persian)
- Hain, R., & Mitra, M. (2002). The Delegation Perspective on Representative Democracy (Bonn Econ Discussion Papers, No. 17/2002). University of Bonn, Bonn Graduate School of Economics (BGSE).
- Hayek, F. A. von. (2018). Denationalisation of Money (A. Abdoli & M. J. E'di, Trans.; 1st ed.). Tehran: Amareh Publishing. (in Persian)
- Hobson, C. (2008). Revolution, representation and the foundations of modern democracy. European Journal of Political Theory, 7(4), 449-471.
- Jalali Naeini, S. A., & Naderian, M. A. (2021). A framework for reforming monetary policymaking in Iran. In Proceedings of the Twenty-Fourth Annual Conference on Monetary and Exchange Rate Policies. Tehran: Monetary and Banking Research Institute, Central Bank of the Islamic Republic of Iran. (in Persian)
- Kisch, C. H., & Elkin, W. A. (1928). Central Banks: A Study of the Constitutions of Banks of Issue, with an Analysis of Representative Charters. London, Macmillan and Company, limited.
- Kord, M., et al. (2020). Central bank accountability: A comparative study of the legal systems of the United States and Iran. Public Law Studies, 50(2), 443-463. (in Persian)
- Lane, D. (2023). Global Neoliberal Capitalism and the Alternatives. Global Neoliberal Capitalism and the Alternatives. Policy Press. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781529220902.001>, 1.
- Loughlin, M. (2009). Foundations of Public Law (M. Rasekh, Trans.). Tehran: Ney Publishing. (in Persian)
- Lybek, T. (2004). Central Bank autonomy, accountability, and governance: conceptual framework. In Current Developments in Monetary and Financial Law, Vol. 4. International Monetary Fund.
- Masciandaro, D., Nieto, M., & Prast, H. (2007). Who pays for banking supervision? Principles and practices (Working Paper No. 141). Netherlands Central Bank, Research Department.

Mishkin, F. S. (1999). Central banking in a democratic society: implications for transition countries. In Central banking, monetary policies, and the implications for transition economies (pp. 31–53). Springer US.

Pezhoyan, J. (1990). Public Sector Economics (Vol. 1). Tehran: Tehran University Jihad-e Daneshgahi Publications. (in Persian)

Proceedings of the Assembly for the Final Review of the Constitution of the Islamic Republic of Iran. (1985). (Vol. 1). Tehran: Department of Cultural Affairs and Public Relations, Islamic Consultative Assembly. (in Persian)

Rahbar, F., & Pourrostami, N. (2012). Criteria for Government Intervention in the Economy (Public Sector Economics). Tehran: University of Tehran Press. (in Persian)

Rochon, L. P., & Vallet, G. (2022). The institutions of the people, by the people and for the people? Addressing central banks' power and social responsibility in a democracy. PSL Quarterly Review, 75(301).

Shah, S. N. (2014). The principal-Agent Problem in Finance. CFA Institute Research Foundation.

Smith, A. (1978). The Wealth of Nations (S. Ebrahimzadeh, Trans.). Tehran: Payam Publications. (in Persian)

Tabatabaei Motemeni, M. (2024). Constitutional Law. Tehran: Mizan Publishing. (in Persian)

Taylor, G. (2013). Ideology and Welfare (H. Mohagheghi Kamal & M. Nosratabadi, Trans.). Tehran: Jameh-shenasan Publishing. (in Persian)

Vallet, G. (2021). Great power, great responsibility: addressing the underestimated issue of central banks' social responsibility. Journal of Central Banking Theory and Practice, 10(3), 23-39.