



تحلیل ابعاد حقوقی نظارت بانک مرکزی بر نظام بانکداری در ایران

مهرداد توحیدی^۱

محمدشریف شاهی^۲

سید محمدصادق احمدی^۳

دکترسعید دائی کریمزاده^۴

تاریخ دریافت مقاله: ۹۹/۰۲/۱۳ تاریخ پذیرش نهایی: ۹۹/۰۶/۱۱

چکیده

بانک مرکزی به عنوان یک نهاد دارای استقلال، از صلاحیت لازم برای نظارت در نظام بانکداری در ایران برخوردار است. به واسطه وقوع بحران‌های مالی در سال‌های اخیر، شکل‌گیری نظارت‌پذیری سیستم بانکی در سایه بانک مرکزی به یکی از مسائل مهم روز تبدیل شده که نیازمند استفاده از روش‌های حقوقی برای کارایی لازم است. در این مقاله، نگارنده‌گان پس از تبیین جایگاه بانک مرکزی در نظام حقوقی کشور، با فرض لزوم استقلال برای این نهاد، به تبیین اشکال نظارت بانک مرکزی پرداخته است. کهنگی و جمود قوانین در حوزه نظام بانکی را در ایران می‌توان مهم‌ترین چالش این حوزه برشمرد. همچنین نظام بانکداری ایران فاقد ظرفیت نیروهای انسانی، نرم‌افزاری و سخت‌افزاری لازم در این زمینه و کشف معضلات بوده و نیازمند تطبیق با استانداردهای روزآمد است. به‌رروی بانک مرکزی، دارای نظارت بر تأسیس، اداره و انحلال بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری است و همچنین نظارت این نهاد، طیف وسیعی از نظارت اشخاص و اموال و نظارت پیشگیرانه به‌منظور ممانعت از ارتکاب جرم و تخلف را شامل می‌شود. در این نوشته، نگارندگان به شیوه توصیفی تحلیلی به تبیین این موضوع اشاره داشته‌اند.

^۱ دانشجوی رشته حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران.

mehرداد.tohidi@yahoo.com

^۲ استادیار گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران. (استاد راهنما و نویسنده مسئول)

rasashahi@gmail.com

^۳ استادیار گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران. (استاد مشاور) ahmadi.sadegh@yahoo.com

^۴ دانشیار گروه اقتصاد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران. (استاد مشاور) saeedkarimzade@yahoo.com

کلید واژه‌ها

بانک، بانک مرکزی، نظارت، حقوق بانکی.

مقدمه

نظارت بر سیستم بانکی یکی از وجوه لاینفک سیستم‌های اقتصادی مدرن است و عمدتاً مشتمل بر سازو کارهایی به جهت نظارت بر عملکرد بانک‌هاست تا امنیت مالی سپرده گذاران، دولت و سیستم اقتصادی را به عنوان یک کل واحد تضمین کند و آنها را از فروپاشی سیستم بانکی و تبعات آن به دور نگاه دارد. (دیویس، ۲۰۰۹: ۱۷)

ارتباط مسائل پولی و بانکی با اقتصاد ملی، موجب طرح این پرسش شده که چگونه می‌توان مناسب‌ترین سازوکارها را برای نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات مالی به کار گرفت؛ زیرا هر زمان بحران اقتصادی یا فساد مالی در جامعه رخ می‌دهد، تمام یا بخشی از مشکل، متوجه نظام نظارت بر مؤسسات مالی و بانک‌ها می‌شود. بحث نظارت بر نظام بانکی و مؤسسات مالی در کشور، برای اولین بار در قانون بانکی و پولی کشور مصوب سال ۱۳۳۹ مطرح و بر عهده شورای پول و اعتبار قرار داده شد؛ این در حالی است که این شورا وظیفه سیاست‌گذاری در امور پولی و مالی کشور را نیز بر عهده دارد. در قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ و اصلاحیه آن در سال ۱۳۹۴، وظیفه نظارت بر نظام بانکی و مؤسسات مالی به بانک مرکزی سپرده شد. همچنین می‌توان به قانون تنظیم بازار غیرمتمشکل پولی مصوب سال ۱۳۸۳ و قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه ج.ا.ا. مصوب سال ۱۳۸۹، در خصوص واگذاری امر نظارت بر نظام بانکی و مؤسسات مالی به بانک مرکزی نیز اشاره نمود.

ویژگی مشترک قوانین یادشده، تجمیع وظیفه سیاست‌گذاری در امور پولی و بانکی و امر نظارت در یک نهاد است؛ بی‌آنکه تعریفی دقیق از مفهوم نظارت، اهداف نظارت و اهمیت آن و محدوده اختیارات و وظایف نهاد ناظر در امر نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات مالی ارائه گردد. در همین ارتباط، ارائه‌کنندگان طرح پیشنهادی تحول در نظام بانکی، ارائه مفهوم و تعریف واژه نظارت و چگونگی آن را بر عهده بانک مرکزی که طی آیین‌نامه‌ای به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید، واگذار نموده‌اند.

یکی از ایرادات اساسی وارد بر ساختار بانک مرکزی که وظیفه نظارت بر نظام بانکی و مؤسسات مالی را بر عهده دارد، عدم استقلال آن و وابستگی به قوه مجریه است. از تعیین و انتصاب رئیس بانک مرکزی تا تبعیت کامل از سیاست‌های اقتصادی قوه مجریه، اصل استقلال

بانک مرکزی به‌عنوان نهاد ناظر بر نظام بانکی، نقض و چالش اساسی این نهاد به شمار می‌آید. با اجرایی شدن اصل ۴۴ قانون اساسی، بانک‌ها اولین نهادی بودند که از بدنه دولت خارج شدند و بانک‌ها و مؤسسات مالی غیردولتی یا به تعبیری خصوصی، شکل گرفتند.

مطابق با قوانین کشور، تأسیس و اجازه فعالیت هر نوع بانک و مؤسسه مالی با مجوز بانک مرکزی است. آنچه در عمل در چند سال اخیر اتفاق افتاد، تأسیس و رشد قارچ‌گونه بانک‌های خصوصی بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی و فعالیت در زمینه امور بانکی بدون تبعیت و رعایت قوانین و مقررات وضع شده از سوی بانک مرکزی است. پول‌شویی، گسترش رقابت ناسالم بین بانک‌ها و مؤسسات مالی خارج از مقررات و عرف بانکداری، ایجاد بحران‌های اقتصادی و اجتماعی و نادیده گرفته شدن حقوق و منافع سپرده‌گذاران و عدم توانایی بانک مرکزی در امر نظارت بر این مؤسسات و بانک‌ها به دلایل مختلف، از جمله عدم تبیین وظایف نظارتی و عدم استقلال و در اختیار نداشتن ابزار نظارتی لازم قادر، از آثار زیان‌بار و منفی برای جامعه و اقتصاد کشور است. در این پژوهش، نگارندگان پس از تبیین جایگاه بانک مرکزی در نظام حقوقی کشور و همچنین استقلال این نهاد و تاریخچه نظارت بانکی در ایران و چالش‌های نظارت بانکی، به تبیین گونه‌های نظارت توسط بانک مرکزی بر نظام بانکداری ایران اشاره خواهد داشت.

۱- جایگاه بانک مرکزی در نظام حقوقی کشور

مباحث مربوط به استقلال بانک مرکزی از ده ۹۰ میلادی وارد متون حقوقی و سیاسی و اقتصادی کشورهای مختلف شد. دستاوردهای علمی ناشی از نظریات و تجربیات جدید اقتصادی استقلال بانک مرکزی را به عنوان ضرورتی پذیرفته شده برای یک نظام حقوقی و سیاسی مطرح نمود. (بوستانی و صلوی تبار، ۱۳۹۶: ۱۷)

شرط کمال شخصیت حقوقی از منظر حقوق اداری، داشتن بودجه مستقل و استقلال سازمانی است. (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۷۷: ۳۲۳). بانک مرکزی ایران دارای شخصیت حقوقی است و در مواردی که در این قانون پیش‌بینی نشده، تابع قوانین و مقررات مربوط به شرکت‌های سهامی خواهد بود.^۱ این نهاد، جز در مواردی که قانون صریحاً مقرر داشته است، مشمول قوانین و مقررات عمومی مربوط به وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و همچنین مشمول مقررات قسمت بانکداری این قانون نمی‌باشد.^۲

^۱ بند «ج» ماده ۱۰ قانون بانک مرکزی ایران

^۲ بند «د» ماده ۱۰ قانون بانک مرکزی ایران

به لحاظ تاریخی، فکر تأسیس بانک مرکزی، نخستین بار در شورای عالی سابق اقتصاد، مطرح شد. در راستای اجرای تصمیم متخذ در شورای مذکور مبنی بر مطالعه درباره تشکیل بانک مرکزی، کمیسیونی در بانک ملی ایران با مشارکت فرانسوا کراکو^۱ «استاد دانشگاه سوون»^۲ و عضو کمیته اقتصادی و اجتماعی بلژیک تشکیل شد. (ریبواژ، ۱۳۸۹: ۳۹) ظرف سه ماه، چارچوب کلی «اساسنامه پولی و بانکی ایران» بر مبنای طرح کراکو بنیان نهاده شد. سرانجام، پس از چهار ماه مطالعه، «لایحه اساسنامه پولی و بانکی ایران» در سال ۱۳۳۷ تهیه و در ۲۸ آذر ۱۳۳۸ به صورت ماده واحده به مجلس شورای ملی تقدیم گردید. در ۷ خرداد ۱۳۳۹ لایحه مذکور، پس از تصویب کمیسیون‌های مشترک مجلسین و تحت عنوان «قانون بانکی و پولی کشور» به دولت ابلاغ شد تا برای پنج سال به طور آزمایشی به موقع اجرا گذارده شود. با انتصاب نخستین رئیس کل بانک مرکزی ایران، ابراهیم کاشانی، در تاریخ ۱۸ مرداد ۱۳۳۹ بانک مرکزی ایران رسمیت یافت و بدین ترتیب پس از هفتاد سال فعالیت بانکی در کشور، بانک مستقلی برای نظارت در حجم عملیات و هدایت سیستم پولی و بانکی تأسیس گردید.

طرح «کراکو» با قانون بانکی مصوب ۱۳۳۴ دارای اختلاف اساسی، ولی با قانون بانکی و پولی مصوب خرداد ۱۳۳۹ تفاوت‌های مختصری دارد. درحقیقت قانون پولی و بانکی کشور در قالب کلی همان طرح کراکو پایه‌ریزی شد و قانون لاحق یعنی قانون پولی بانکی کشور مصوب ۱۸ تیر ۱۳۵۱ نیز بر همان چارچوب کلی مبتنی است؛ لکن در مقایسه با طرح کراکو، قانون بانکی و پولی کشور مصوب خرداد ۱۳۳۹، از جامعیت بیشتری برخوردار است. از ویژگی‌های قانون پولی و بانکی کشور مصوب تیرماه ۱۳۵۱ در مقایسه با قانون بانکی و پولی کشور خردادماه ۱۳۳۹ این است که بسیاری از امور که سابقاً از اختیارات شورای پول و اعتبار بوده، در حیطه فعالیت بانک مرکزی قرار داده شده است؛ به‌عنوان مثال می‌توان از تعیین حداقل و حداکثر نرخ بهره دریافتی و پرداختی و کارمزد دریافتی بانک‌ها، تعیین نرخ رسمی تنزیل و تعیین ضرائب عملیات، تعیین نحوه مصرف وجوه سپرده‌های پس‌انداز و سپرده‌های مشابه نزد بانک‌ها یاد کرد؛ لکن تعیین در ترکیب شورای پول و اعتبار، هیئت عامل و هیئت نظارت بر اندوخته و اسکناس از جمله تغییراتی است که به احتمال زیاد در راستای تضعیف نقش استقلال بانک مرکزی انجام پذیرفته است و به نظر می‌رسد که تضعیف موقعیت رئیس کل وقت بانک مرکزی ایران و در واقع تضعیف نقش استقلال بانک مرکزی، از جمله اهدافی بوده است که وزیر وقت امور اقتصادی و دارایی از تقدیم

^۱ Francios Craco

^۲ L' universite' delauvin

لایحه قانونی مذکور به مجلس شورای ملی، تعقیب می‌نموده است. (شیبانی، ۱۳۸۸: ۱۵۸) به‌رحال، قانون مذکور، در مواردی که با قانون لاحق (قانون عملیات بانکی بدون ربا) مغایرت نداشته باشد، همچنان به قوت خود باقی است.

۲- استقلال بانک مرکزی

اساساً استقلال بانک مرکزی به شرایط سیاسی داخلی و همچنین درجه توسعه و رشد اقتصادی کشور بستگی دارد و هیچ الگوی مشخص و واحدی نمی‌توان برای رابطه بین دولت و بانک مرکزی معین نمود. مسئله استقلال بانک مرکزی در سال‌های اخیر موضوع بحث‌های بی‌شماری بوده است. از آن جایی که بانک مرکزی با قانونگذاری دولت ایجاد می‌شود، همیشه نوعی از ارتباط بین این نهاد و دولت وجود دارد. در حقیقت، نمی‌توان این دو را به صورت کامل از هم جدا کرد و مسئله تبیین و تعیین مقدار مناسبی از استقلال برای بانک مرکزی است. (آهسان، ۲۰۰۶: ۱۴)

بانک مرکزی، قدرت خلق پول دارد. از جمله اهرم‌های قدرت هر حکومت، خلق پول و نشر اسکناس است. بانک مرکزی وقتی مستقل به شمار می‌آید که بتواند وظایف خود را مستقل از هر گونه فشار سیاسی و یا روابط ویژه دولت بر اساس ضوابط و قوانین اقتصادی و نه سیاسی انجام دهد. سه ستون اصلی عملکرد صحیح بانک مرکزی عبارتند از استقلال، پاسخگویی و شفافیت. در توضیح باید اضافه کنیم که عملکرد مناسب بانک مرکزی تابع استقلال این بانک از دولت، پاسخگو بودن آن به مردم و دولت و در نهایت شفاف بودن کلیه رویه‌ها و اقدامات این بانک است (تن برینک، ۲۰۰۴: ۱۱)

اگر بپذیریم که وظیفه اصلی بانک مرکزی، کنترل رشد عرضه پول و از این طریق کنترل تورم و حفظ ثبات قیمت‌هاست، در این صورت بانک مرکزی نمی‌تواند بدون هیچ‌گونه محدودیت، تأمین‌کننده منابع مالی و استقرار دولت‌ها باشد. بدین معنی که وقتی دولتی به دلایل مختلف از جمله تحریم و مدیریت اقتصادی نامناسب، دچار بحران‌های مالی متوالی و کسری بودجه به شکل فزاینده شود، نیاز به پول دارد و تمایل پیدا می‌کند که بانک مرکزی را تحت فشار قرار دهد و به خلق پول و انتشار اسکناس بیش از حد مجاز دست بزند و به این ترتیب مشکل خود را در کوتاه‌مدت و به صورت ظاهر التیام دهد؛ اما این کار به ضرر منافع بلندمدت اقتصادی کشور است؛ زیرا آثار تورمی و تبعات زیان‌بار اقتصادی آن در دوره بعدی یا دولت بعدی ظاهر خواهد شد. این کار را می‌توان معامله منافع بلندمدت اقتصادی کشور با منافع کوتاه‌مدت اقتصادی یک دولت به

شمار آورد. با توجه به اینکه بخش عمده از اقتصاد ایران اقتصاد دولتی است و بانک مرکزی در عمل، عهده‌دار نبض اقتصادی و مالی کشور است، تحریم‌های اعمال شده از طرف غرب واجد اهمیتی مضاعف است. با وجود آنکه در عرصه مقررات بین الملل اصل مصونیت دولتی که برخاسته از مصونیت کشورهاست، واجد سابقه طولانی می باشد، اما شاهد اعمال تحریم سیستم بانک مرکزی ایران در زمان حاضر هستیم. (منفرد و لسانی، ۱۳۹۷: ۱۵۵)

بحث مربوط به استقلال بانک مرکزی از دیرباز در منابع اقتصادی و کتاب‌های بانکداری مطرح شده است. گرچه امروز درجه استقلال بانک‌های مرکزی ارتباط چندانی به مالکیت سهام آن‌ها ندارد، اما در واقع در هنگام تأسیس بانک‌های مرکزی یا انتخاب یکی از بانک‌ها به‌عنوان بانک مرکزی، با طرح این موضوع که سهام باید به طور کامل دولتی، نیمه‌دولتی یا خصوصی باشد، بحث بر استقلال بانک مرکزی شروع شده است. (السان، ۱۳۸۹: ۲۵۷) درخصوص مبنای استقلال بانک مرکزی هرچند رابطه دقیقی میان استقلال بانک مرکزی و رشد اقتصادی اثبات نشده است، اما پرسش مهم‌تری در مورد مبنای استقلال این نهاد مطرح می‌شود: اینکه چرا دولت باید امر مهم سیاست‌گذاری پولی را به نهادی واگذار کند که مستقل از دولت اقدام می‌کند و در نتیجه می‌تواند عملکردی متفاوت از خواسته‌های دولت داشته باشد؟

در توجیه برشمردن مبنای استقلال بانک مرکزی می‌توان به تحلیل بیان نمود:

اول اینکه دولت می‌تواند از استقلال بانک مرکزی و نتایج آن به‌عنوان یک شعار سیاسی برای پیروزی نتیجه انتخابات در نظام‌های مردم‌سالار استفاده کند. واضح است که این معیار نمی‌تواند دقیق باشد؛ زیرا به‌ویژه در اقتصادهای توسعه‌نیافته، بر فرض وجود، آثار استقلال بانک مرکزی، چندان شفاف نیست یا اگر واقعاً در اقتصاد تأثیر بگذارد، این اثر در مدت‌زمان کوتاهی حاصل نمی‌شود که بتوان از آن برای بردن انتخابات «افزایش اعتماد عمومی» استفاده کرد. (زندى حقیقی، ۱۳۷۸: ۵۶)

دوم اینکه اقبال عمومی، اولویت‌های سیاسی را تعیین می‌کند. در نظر مردم، تنها یک بانک مرکزی مستقل از دولت، به‌عنوان بانکدار دولت می‌تواند مانعی در برابر خودکامگی‌های مالی و اقتصادی دولت باشد. این ابزار کنترل و مدیریت منابع کلان دولتی به موجب قانون در انحصار بانک مرکزی است و هرگاه دولتمردان در ساختار و نحوه اداره بانک مرکزی مداخله نمایند، این هدف مخدوش می‌شود.

سوم اینکه در بحران‌های مالی جهانی، بانک مرکزی هر کشور نخستین نهادی است که از یک سو وجود بحران را لحظه‌به‌لحظه گزارش می‌کند و از سوی دیگر از بحران متأثر می‌شود. در

نقد این مبنا هم می‌توان اشاره کرد که فشار نهایی ناشی از بحران‌های جهانی به «عموم شهروندان» تحمیل می‌شود و بانک مرکزی توان کنترل آثار سوء این وضعیت‌ها را به‌ویژه در اقتصادهای آزاد و وابسته به اقتصاد جهانی ندارد. به بیان دیگر، استقلال بانک مرکزی در چنین شرایطی کارساز نیست و چه‌بسا بانک مرکزی برای مصون‌ماندن از تزلزل و بی‌ثباتی مالی، به کمک‌های دولت نیاز داشته باشد. (اسدی‌پور، ۱۳۸۸: ۱۲۹)

استقلال بانک مرکزی را بر مبنای مسئولیت آن در سیاست‌گذاری پولی نیز می‌توان توجیه کرد. اگر قرار باشد وظیفه خطیری چون سیاست‌گذاری پولی بر عهده بانک مرکزی نهاده شود که اغلب چنین است، در این صورت باید ابزارها و اختیارات ضروری برای ایفای این تکلیف مهم هم برای بانک مرکزی مهیا گردد. مسئولیت سیاست‌گذاری، خود تبعاتی دارد؛ از جمله اینکه بانک مرکزی باید در برابر سیاست‌های خود پاسخ‌گو باشد و یکی از ابزارهای مهم برای تحقق این پاسخ‌گویی، افزایش شفافیت سیاست‌های پولی است. بانک مرکزی باید استراتژی سیاست پولی خود را به‌وضوح ارائه نماید و اهداف و روش رسیدن به آن‌ها را توضیح دهند. بدیهی است که بانک مرکزی غیرمستقل به راحتی می‌تواند با مستمسک قرار دادن دخالت بی‌حد و حصر دولت در حوزه اختیارات و وظایفش، خود را از قیدوبند مسئولیت‌هایی که بر عهده‌اش قرار دارد، برهاند.

۳- تاریخچه نظارت بانکی در ایران

در نظام بانکی ایران، نظارت بانکی برای اولین بار در قانون بانکداری سال ۱۳۳۴ مطرح شد که تا سال ۱۳۳۹ مباحث مربوط به بانکداری و نظارت بانکی را در بر داشت. در سال ۱۳۳۹ با تصویب قانون پولی و بانکی کشور و تأسیس بانک مرکزی، وظیفه نظارت بر بانک‌ها بر عهده شورای پول و اعتبار (به‌عنوان یکی از ارکان بانک مرکزی) نهاده شد. اینکه نهادی که عهده‌دار امور سیاست‌گذاری است وظیفه نظارت بر بانک‌ها را نیز عهده‌دار باشد، یکی از انتقادات وارد بر این قانون بوده است و از آنجا که این امر عملاً امکان‌پذیر نبوده، همان هیئت نظارت بر بانک‌ها که در قانون سال ۱۳۳۴ تعیین شده بود، عهده‌دار این امر گشت. تا اینکه در قانون پولی و بانکی سال ۱۳۵۱، نظارت بانکی بر عهده بانک مرکزی نهاده شد (اما چهارچوب این موضوع را همچنان شورای پول و اعتبار تصویب می‌کند). (منصوری، ۱۳۹۶: ۱۴)

با ایجاد و گسترش بانکداری خصوصی، نظارت بر نظام بانکی، وارد مرحله جدیدی شد و تحول اساسی در این زمینه را می‌توان در قانون برنامه پنجم توسعه جست‌وجو نمود؛ زیرا در این قانون، قانونگذار برای فرایند تأسیس نهادهای فعال در بازار پول، تأسیس صندوق ضمانت سپرده‌ها و

اختیاراتی را به بانک مرکزی اعطا نموده است. تصویب قانون بازار غیرمتشکل پولی در سال ۱۳۸۳ نیز تحولی دیگر در این زمینه است که در راستای اجرای این قانون تلاش‌هایی برای دسته‌بندی نهادهای بازارهای غیرمتشکل پولی و تحت نظارت قرار گرفتن آن‌ها از سوی بانک مرکزی صورت گرفته است.

در سال ۱۳۸۳ شورایی به نام «شورای مشورتی بانکداری و مالیه اسلامی» متشکل از صاحب‌نظران فقهی، اقتصادی و بانکی در پژوهشکده پولی و بانکی وابسته به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تشکیل شد و بعد از حدود دو سال فعالیت به معاونت امور اقتصادی و دارایی منتقل شد و با ترکیبی منسجم‌تر به بررسی مشکلات و موانع اجرای صحیح بانکداری بدون ربا پرداخت و حتی طرحی به نام «الگوی جدید بانکداری بدون ربا ایران» ارائه نمود. بعد از تغییرات مدیریتی در بانک مرکزی و از ابتدای سال ۱۳۸۸، «شورای فقهی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» در بانک مرکزی تشکیل شد که اگرچه جایگاه رسمی و قانونی در کشور نداشته، اما مصوبات فراوانی در زمینه‌های گوناگون ارائه نموده است. برخی از این مصوبات عبارت‌اند از:

- تدوین مقررات شرعی انتشار اوراق مشارکت ارزی؛
- تدوین مقررات شرعی انتشار گواهی سپرده ارزی؛
- تدوین مقررات شرعی استفاده از معامله‌های آتی ارز برای پوشش ریسک؛
- طراحی ابزارهای معامله‌های بین‌بانکی در بانکداری بدون ربا؛
- تدوین مقررات شرعی توافق‌نامه بازخرید یا ریو در بانکداری بدون ربا؛
- تدوین مقررات شرعی کاربردهای گوناگون خرید دین.

در مجموع، بانک‌های اسلامی در کشورهایی که در رقابت تنگاتنگ با بانک‌های عرفی هستند، باید علاوه بر تکنیک‌های بازاریابی^۱ برای افزایش اعتبار در عرصه مالی، به اقدامات راهبردی در جهت افزایش حسن شهرت، بهای بیشتری دهند. فرض بر این است که شورای نظارت شریعت، بر ارزش‌های مالی اسلامی نظارت دقیق دارد. همچنین است که کارکرد شورای شریعت برای بانک‌های اسلامی، حیاتی و اجتناب‌ناپذیر است؛ زیرا مشتریان چنین بانک‌هایی به صلاحیت مذهبی و شرعی اعضای این شوراها که غالباً از فقهای بنام هستند، در چارچوب خدمات مالی اسلامی به طور کامل اعتماد می‌کنند. (ملا، ۲۰۰۸: ۳۱۷)

به موجب قوانین پولی و بانکی کشور، شیوه نظارت بانک مرکزی تا سال ۱۳۶۸ بیشتر متمرکز بر کنترل دفاتر و حساب‌های بانکی بوده و در عمل نقش حسابرسی، جایگزین وظیفه نظارتی بوده است. از سال ۱۳۸۲ با جهانی‌شدن دستورالعمل‌های کمیته بال و بانک تسویه حساب‌های بین‌المللی، ایجاد بخشی تحت عنوان مدیریت ریسک در نظام بانکی از سوی بانک مرکزی اعلام شد. براساس نظارت مبتنی بر ریسک، علاوه بر لزوم انطباق عملکرد بانک‌ها با قوانین، نظارت بر مسیر حرکت بانک را باید از مهم‌ترین اهداف آن دانست.

در حوزه نظارت، در سالهای اخیر تغییرات متعددی صورت گرفته است که مبانی درستی داشته است اما در فرایند تصویب و اجرا با مشکل روبه رو شد. برای نمونه، در تغییر اولیه که قرار بود در چارچوب نظارت شکل بگیرد، این بحث به نتیجه رسید که نظارت حضوری مبتنی بر ریسک با نظارت حضوری مبتنی بر انطباق با مقررات، متفاوت است و برای انجام این دو وظیفه متفاوت، نیازمند دو ساختار مجزا هستیم. این تفکیک، چارچوب نظری روشنی نداشت و مشخص نبود که چگونه و به چه منظوری می‌توان چنین تفکیکی را براساس حوزه جغرافیایی قائل شد. در عمل نیز ثابت شد که این چارچوب قابل اجرا نیست و در نتیجه در چند سال اخیر، دوباره تغییرات جدیدی رخ داد که بحث تفصیلی در مورد آن از حوصله این نوشتار خارج است. (منصوری، ۱۳۹۶، ۱۹)

۴- چالش‌های حوزه نظارت

در رابطه با مشکلات موجود در حوزه نظارتی نظام بانکی ایران، ضعف‌های قانونی و خلأهای ناشی از قانونگذاری را باید از اساسی‌ترین چالش‌ها محسوب نمود. مصداق بارز اعمال نظارت، بند ب ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ است. به موجب این بند: «نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، طبق مقررات این قانون، بر عهده بانک مرکزی است»؛ اما تصریح روشنی از مفهوم نظارت و اهداف آن، نهادهای نظارتی، اختیارات و حدود آن وجود ندارد. همچنین در رابطه با اینکه آیا نهاد نظارتی فقط موظف به پایش بازار و ارائه گزارش به مقامات صالح است یا آنکه دارای قدرت تنبیه بانک‌های خاصی است، اختلاف نظر وجود دارد که همین امر، بی‌ثباتی در حوزه نظارت را تشدید می‌نماید.

اهمیت مسئله قانونگذاری به اندازه‌ای است که آسیب‌هایی از جمله صوری بودن عملیات بانکی و عدم مقابله جدی با آن‌ها و عدم ارائه صورت‌های مالی واقعی از سوی متقاضیان تسهیلات و... برخاسته از خلأهای قانونی در امور مذکور است؛ زیرا بانک‌ها پس از اعطای تسهیلات، کمترین

دخالت یا نظارتی در قراردادهای منعقدہ اعمال نمی‌کنند و عدم نظارت نیز موجب مصرف بی‌رویه منابع بانک‌ها در جهت اهداف غیرواقعی شده و این روند نیز عامل مؤثری در ایجاد رکود تولید، تورم، بیکاری و بلوکه‌شدن سرمایه‌های ملی در طرح‌های ناتمام است که فاقد توجیه اقتصادی است.

در نظام بانکی ایران، قوانین موجود در حوزه نظارت، قدیمی و دارای ابهامات بسیار و فاقد هماهنگی لازم و تناسب با تحولات صورت‌گرفته در حوزه پولی و بانکی است؛ بنابراین، فقدان قانون جامعی که پاسخ‌گوی نیازهای جدید و مناسبات روز باشد را باید از چالش‌های اساسی حوزه نظارتی بانکداری ایران دانست؛ در نتیجه ضرورت تدوین مقررات نظارتی و احتیاطی در تمام موارد یادشده امری ناگزیر است.

در کنار مشکلات و خلأهای قانونی در حوزه نظارت، نظام بانکی کشور ما در زمینه ارزیابی نظام کنترل داخلی بانک‌ها نیز دارای ضعف است؛ زیرا فاقد ظرفیت نیروهای انسانی، نرم‌افزاری و سخت‌افزاری لازم در این زمینه و کشف خطاهاست و اگر بانک‌ها اطلاعات مربوط را به صورت نظام‌یافته در اختیار بانک مرکزی قرار ندهند یا اطلاعات را به صورت اشتباه ارسال کنند، مرجع نظارتی، کارایی لازم برای اعمال نظارت را نخواهد داشت.

همچنین نظام بانکی کشورمان فاقد ابزارهای نظارتی و کنترلی لازم برای هدایت بانک‌ها در مسیر صحیح است؛ به این دلیل که برای نظارت بر بخش‌های مختلف نظام بانکی، نیاز به ابزارهای نظارتی قوی برای مجازات بانک‌ها و افراد خاطی از اعمال مجازات تا توقف عملیات بانک است؛ نه اینکه صرفاً به ارائه گزارش و اقداماتی که عملاً بازدارنده نیستند، اکتفا نمود.

فقدان نظارت شرعی مؤثر در نظام بانکی ایران را نیز باید از مهم‌ترین چالش‌های نظارتی دانست. با وجود تشکیل کمیته و شوراهای فقهی و اقتصادی در بانک مرکزی، در عمل چندان به موضوع نظارت شرعی توجهی نمی‌شود و مسئله نظارت، متولی رسمی و قانونی مشخصی ندارد. آن‌چنان‌که حتی در بسته‌های سیاسی نظارتی هم به آن اهمیت داده نمی‌شود. (عیوض‌لو، ۱۳۸۸: ۵۶)

نمونه آن بسته سیاسی نظارتی سال ۱۳۸۹ است که نه در فصل چهارم آن (سیاست‌های نظارتی) و نه در مابقی فصول آن هیچ اشاره‌ای به موضوع نظارت شرعی در انطباق عملکرد نظام بانکی با اصول شرایط اسلامی وجود ندارد و فقدان نهاد ناظر رسمی و قانونی، تصور ربوی بودن عملکرد نظام بانکی و شبهات شرعی در مورد فعالیت‌های پولی و مالی در سطح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی را تشدید نموده است.

علاوه بر عدم هماهنگی لازم بین سیاست‌های اتخاذشده در بانکداری اسلامی، فقدان برنامه‌ریزی لازم بر توسعه بانکداری نیز از جمله عوامل تشدید ناکارآمدی نظام بانکی است؛ زیرا که فقدان برنامه‌ای مشخص برای ارائه شیوه‌های نوین بانکی و متناسب با قابلیت‌ها و نیازهای کشور و رفع مشکلات موجود، سبب عقب‌افتادگی بیشتر و آسیب‌های جدی‌تر خواهد بود. بدون برنامه‌ریزی اصولی نیز عملاً اجرای سیاست‌های اتخاذشده (با فرض معقول بودن آن‌ها) همواره ناممکن یا همراه با مشکلات بسیار خواهد بود.

۵- لزوم تطبیق با استانداردهای روزآمد «بازل»

کمیته بازل (بال)^۱ که مقر آن در شهر بال سوئیس است، وظیفه هماهنگ‌سازی استانداردهای بین‌المللی در زمینه نظارت بانک را بر عهده دارد. کمیته در قالب «بانک تسویه بین‌المللی»^۲ سالانه چهار جلسه برگزار می‌کند. کمیته بازل از مدیران کل بانک‌های مرکزی گروه ده^۳ شامل کشورهای آلمان، بلژیک، کانادا، اسپانیا، آمریکا، فرانسه، ایتالیا، ژاپن، لوکزامبورگ، هلند، انگلستان، سوئد و سوئیس در سال ۱۹۷۴ تشکیل شد که در سال ۲۰۰۹، اعضای دیگری به آن اضافه شدند. هدف اصلی از تشکیل کمیته، تحکیم امنیت و اعتمادسازی در نظام بانکداری با ایجاد استانداردهای بین‌المللی است. کمیته بازل در چهارمین دهه از تاسیس به عنوان تدوین‌کننده استانداردها و نرم‌های نظارتی مالی در سطح بین‌المللی مطرح است و در میان دیگر انتقاداتی که به این کمیته وارد شده است می‌توان به نبود یک چهارچوب قانونی قوی برای عملی ساختن مصوبات این کمیته اشاره نمود که در مقایسه با دیگر نهادهای بین‌المللی نظارتی چون صندوق بین‌المللی پول (IMF) و سازمان تجارت جهانی (WTO) بیشتر نمود پیدا می‌کند. (امزیم، ۲۰۲۰: ۴)

در واقع استانداردسازی امنیت بانک با تأکید بر تحکیم سیستم نظارت در مجموعه توصیه‌نامه‌های صادرشده از کمیته بازل منعکس شده است. نخستین این مجموعه، بازل یک در سال ۱۹۸۸، دومین آن تحت عنوان «هنجارهای بازل دو» در ژوئن سال ۲۰۰۴ در راستای مدیریت کارآمدتر برای ریسک‌های بانک و به‌خصوص ریسک‌های اعتباری^۴ و الزامات حداقل کفایت سرمایه در بانک صورت گرفت. (جعفری، ۱۳۹۴: ۱۲۹)

^۱ Bâle/ Basel

^۲ Banque des Reglements Internationales / Bank for International Settlements

^۳ G10

^۴ Risque de Crédit / Credit risk

تازه‌ترین تحولات، پس از بحران‌های مالی سال ۲۰۰۷ میلادی و مسائل مربوط به بدهکاران با وضعیت مالی متزلزل^۱، اعضای کمیتهٔ بازل را برای مدیریت بهتر ریسک‌های اعتباری با ارائه فرمول‌های جدید و نسبت‌های خاص مالی در شانزدهم دسامبر ۲۰۱۰ الزام کرد. بنابراین مقررات بازل سه، پیشنهاد‌های خاص را برای تنظیم‌های بانک ارائه می‌کند. مجموعهٔ هنجارهای بازل سه از اول ژانویه ۲۰۱۳ به‌مرور در کشورهای عضو به اجرا درآمده است. (جعفری، ۱۳۹۴: ۱۹۳) بانک مرکزی ایران، توصیه‌نامه‌های بازل دو را به تدریج ترجمه و منتشر کرده و بر تارنمای خود به‌روزرسانی کرده است. بخشی از این توصیه‌نامه‌ها به حوزهٔ نظارت بازمی‌گردد.

در راستای تحکیم سیستم نظارتی در ایران، بانک مرکزی با تکیه بر اصول بانکداری اسلامی و هم‌زمان با قوانین و استانداردهای بین‌الملل، توصیه‌نامه‌های بازل راجع به مدیریت ریسک را ترجمه و در اختیار بانک‌ها قرار داده است^۲. علاوه بر آن، بانک مرکزی بخش‌نامه‌های گوناگون را به‌منظور حسن اجرای نظارت بانک، منتشر و به بانک‌ها ابلاغ نموده است. این گونه فعالیت بانک مرکزی در چارچوب بند «ب» مادهٔ ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور مصوب تیرماه ۱۳۵۱ است که طبق آن، بانک مرکزی، وظیفهٔ نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را بر عهده دارد. علاوه بر آن، تدوین مقررات احتیاطی در راستای نظارت مبتنی بر ریسک، در فعالیت‌های بانک مرکزی قرار گرفته است.

با این حال باید خاطر نشان کرد که بانک مرکزی ایران، هنوز با استانداردهای بین‌الملل، به‌ویژه نسبت‌های جدید ارائه‌شده در بازل سه راجع به ریسک‌های نقدینگی، کفایت سرمایه و نسبت‌های جدید محاسباتی، در برخی جهات فاصله دارد. بنابراین لازم است در زمانی که بانک‌های ما برای مدیریت ریسک با توجه به قراردادهای اسلامی اقدام می‌کنند، به استانداردهای جدید کمیتهٔ بازل توجه بیشتری نمایند.

در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا نیز اداره حسابرسی ارز جزیی از وزارت خزانه‌داری این کشور است که برای نظارت بر بانک‌های فدرال ایجاد شده است. این اداره یکی از ناظران و تنظیم‌کنندگان اصلی فعالیت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری می‌باشد. بر اساس بخش یک از قانون بانک‌ها و بانکداری ایالات متحده آمریکا مصوب ۱۸۶۳ کلیه بانک‌های ملی، هر شعبه فدرال یا نماینده بانک‌های خارجی، هر موسسه پس انداز فدرال تحت نظارت اداره حسابرسی ارز قرار دارند. (تفرشی و شیروانی، ۱۳۹۸: ۱۶۰)

^۱ Subprimes
www.cbi.ir

^۲ این توصیه‌نامه‌ها در تارنمای بانک یافت می‌شود:

۶- انواع نظارت بانک مرکزی

الف- «نظارت تأسیسی»^۱ بانک مرکزی

یکی از اشکال نظارت بر سازمان‌های اداری، نظارت از نوع تأسیسی است. در این شکل از نظارت، مقام یا سازمان مافوق بر ایجاد یا تأسیس نهادهایی که طبق قانون صالح است، نظارت می‌نماید. بدین منظور پس از تأسیس یک سازمان یا ارگان می‌توان از این نوع از نظارت سخن راند. (هاشمی، ۱۳۷۹: ۱۳۳) با وجود نظارت تأسیسی است که بسیاری از نهادهای اداری و اجرایی، حیات حقوقی پیدا می‌کنند. برای تشکیل وزارتخانه با عمل تقنینی یا نظارت تأسیسی مجلس انجام می‌شود.

مؤسسان از زمانی که اندیشه تأسیس و ثبت یک مؤسسه را در سر دارند، به‌ناچار مکلفاند تحت نظارت بانک مرکزی عمل نمایند. همچنین در طول فعالیت و حیات خود نیز باید از دستورات و مصوبات بانک مرکزی پیروی کنند. این رابطه سلسه مراتبی از منظر حقوق عمومی در همه اشکال نظارت سازمانی وجود دارد و منشا آن از قوای نظامی اخذ شده است. همین تکلیف برای درخواست انحلال یا ورشکستگی نیز متصور است. تأسیس بانک در ایران، موکول به تصویب اساسنامه آن به‌وسیله شورای پول و اعتبار و صدور اجازه از طرف بانک مرکزی ایران است.^۲ تقاضای تأسیس مؤسسه اعتباری را مراجع ثبت شرکت‌ها نمی‌توانند به ثبت برسانند؛ مگر آنکه اجازه‌نامه تأسیس صادرشده توسط بانک مرکزی و رونوشت گواهی‌شده اساسنامه مربوط که به تصویب شورای پول و اعتبار رسیده، ضمیمه تقاضای ثبت‌شده باشد. همچنین برای تأسیس مؤسسه، بانک مرکزی بر حداقل سرمایه نظارت خواهد داشت؛ حداقل سرمایه موردنیاز برای تأسیس و فعالیت هر یک از انواع مؤسسه اعتباری به پیشنهاد بانک مرکزی توسط هیئت وزیران تعیین می‌شود. (غنی‌نژاد، ۱۳۸۷: ۳۸) از این رو پس از صدور مجوز از جانب مقام یا دستگاه ناظر، نهاد یا ارگان جدیدی حیات حقوقی و سیاسی پیدا می‌کند که از آن به نظارت تأسیسی تعبیر شده است.

مؤسسین موظفاند اساسنامه پیشنهادی خود را در چارچوب اساسنامه نمونه‌ای که به پیشنهاد بانک مرکزی به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد، تنظیم نمایند. همچنین اساسنامه مؤسسه اعتباری و تغییرات بعدی آن شورای پول و اعتبار است. مؤسسین موظفاند برنامه عملیاتی

^۱ Established supervision

^۲ بند (ج) ماده ۳۰ قانون پولی و بانکی کشور

مورد نظر خود را در چارچوب تعیین شده توسط بانک مرکزی، تهیه و به تأیید بانک یادشده برسانند. مرجع صدور همه مجوزهای لازم (موافقت اصولی، اجازه نامه اولیه، اجازه نامه تأسیس، اجازه نامه فعالیت) برای تأسیس و فعالیت مؤسسات اعتباری، بانک مرکزی است.^۱

ب- نظارت بر فعالیت مؤسسات

پس از نظارت تأسیسی برای حیات حقوقی در نظام مبتنی بر تفکیک قوا، نظارت‌های درون سازمانی و برون سازمانی نهادها بر یکدیگر مشروعیت بخش حیات حقوقی و سیاسی آنها خواهد بود. در حقیقت هر سازمان اداری پس از تشکیل برای تخطی نمودن از اهداف و وظایف بنیادین خود نیاز به مقامی ناظر برای نظارت بر اعمال خود دارد. یکی از موضوعات چالش برانگیز نظام بانکی طی سال‌های اخیر، مرجع ناظر بر مؤسسات فاقد مجوز و نحوه اعمال نظارت آن است. به بیان دیگر، در برهه‌ای تأسیس صندوق‌های قرض الحسنه با صدور مجوز از نیروی انتظامی، با نظارت مستقل وزارت کشور یا منظم وزارت کشور و بانک مرکزی و حتی نظارت مستقل سازمان اقتصاد اسلامی صورت می‌گرفت. به ویژه در دهه‌های آغازین انقلاب اسلامی این شکل از اشکال نظارت فراوانی بیشتری داشت. در نظام حقوقی ایران در صورت عدم صدور مجوز از بانک مرکزی و عدم تعریف تکلیف نظارت بر صندوق‌های قرض الحسنه، نمی‌توان بانک مرکزی را مسئول مسائل نوظهور در مؤسسات مزبور تلقی نمود؛ لذا در خلأ قوانینی مبنی بر نظارت بانک مرکزی بر صندوق‌های قرض الحسنه، نمی‌توان نهاد مزبور را مسئول دانست.

مهم‌ترین و گسترده‌ترین نظارت بانک مرکزی، نظارت بر فعالیت مؤسسات مالی و اعتباری است؛ زیرا در این مرحله، مؤسسات به واسطه سرمایه‌ای که در اختیار دارند، قدرت فزاینده‌ای می‌گیرند. چالش‌هایی که در سال‌های اخیر به واسطه فعالیت اقتصادی مؤسسات مالی و اعتباری در کشور به وجود آمد و منجر به شکل‌گیری دعاوی متعدد در مراجع قضایی شد به این بی توجهی مربوط بود. به هر حال اگر آنان بخواهند از تکالیف قانونی تخطی نمایند، منافع سپرده‌گذاران به خطر می‌رود. همچنین مؤسسات با ورود در حوزه فعالیت‌هایی که برای آنان ممنوع است (مثلاً ورود به بازار ارز یا مسکن) باعث آسیب آن حوزه‌ها و بروز تورم می‌شوند. در این صورت، مؤسسات رسالت اصلی خود را که امر واسطه‌گری بین سپرده‌گذاران و سرمایه‌گذاران است، فراموش می‌کنند و به تجارت و نه عملیات بانکی خواهند پرداخت. اضرار به سپرده‌گذاران در ایران غالباً به خاطر ضعف نظارت (در عمل) در این حوزه است. مؤسسات مالی و اعتباری برای

فعالیت خود تکالیفی دارند و بانک مرکزی برای نظارت بر مؤسسات مالی و اعتباری، ابزارهای متعددی در اختیار دارد.

پس از دریافت اجازه‌نامه فعالیت از بانک مرکزی، مؤسسه اعتباری می‌تواند به انجام عملیات مجاز بانکی در چارچوب قوانین و مقررات مربوط و ضوابط شورای پول و اعتبار، مبادرت نماید. در این راستا بانک مرکزی نسبت به اعطای تسهیلات به اشخاص مرتبط با مؤسسه نیز نظارت می‌نماید. ماده ۴۳ قانون پولی و بانکی کشور به شرح معاملات آنکه بانکها مجاز به انجام آن نیستند پرداخته است. محدودیت فعالیت بانکها و کنترل عملیات آنان یکی از مهم‌ترین انواع نظارت بر بانکهاست:

- ۱- خرید و فروش کالا به‌منظور تجارت.
- ۲- معاملات غیرمنقول جز برای بانکهایی که هدف آنها انجام معاملات غیرمنقول است. خرید سهام و مشارکت در سرمایه یک یا چند شرکت یا خرید اوراق بهادار داخلی یا خارجی به حساب خود به میزانی بیش از آنچه بانک مرکزی ایران به‌موجب دستورها یا آیین‌نامه‌های خاص تعیین خواهد کرد.
- ۳- اعطای اعتبار به اعضای ارکان خود و مؤسساتی که اعضای مزبور در آن ذی‌نفع‌اند و سایر اشخاص حقیقی یا حقوقی بیش از آنچه بانک مرکزی ایران به‌موجب دستورها یا آیین‌نامه‌های خاص تعیین خواهد کرد.
- ۴- اعطای اعتبار به اعضای ارکان یا رؤسای ادارات و بازرسان بانک مرکزی ایران مگر با رعایت آیین‌نامه‌ای که در این مورد به تصویب شورای پول و اعتبار خواهد رسید.

در سال‌های اخیر با تصویب مقررات مربوط به صدور مجوز و نحوه فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه مورخ ۸۳/۴/۲۷ شورای پول و اعتبار، بانک مرکزی را مرجع صدور مجوز فعالیت صندوق معرفی کرده و صندوق به تعامل با بازرسان بانک مکلف شده است. سپس با تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون تنظیم بازار غیرمتمشکل پولی مورخ ۸۶/۴/۲۰ فعالیت صندوق‌هایی که دریافت و پرداخت قرض‌الحسنه تنها فعالیت صورت‌گرفته از جانب آنان است، از شمول آیین‌نامه معاف شدند. سپس دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه را بر عهده بانک مرکزی قرار داد. (محمدی بغدادآبادی، ۱۳۹۶: ۳۳)

ج- نظارت بر انتشار اسناد در وجه حامل

در قانون پولی و بانکی کشور، وظایف نظارتی دیگر برای بانک مرکزی پیش‌بینی شده است. مطابق ماده ۲۰ قانون مذکور، بانک مرکزی ایران بر حسن اجرای نظام پولی و اعتباری کشور می‌تواند با استفاده از ابزارهای ذیل در امور پولی و بانکی نظارت کند. بانک مرکزی ایران طبق قانون پولی بانکی کشور، به‌عنوان تامین‌کننده نظام پولی و اعتباری کشور موظف به نظارت بر بانک‌ها مؤسسات اعتباری طبق مقررات این قانون است. اگرچه بانک مرکزی تاکنون موفقیت‌های زیادی در رابطه با نظارت بر انتشار اسناد در وجه حامل داشته است اما هم زمانی وظیفه قانونگذاری با وظایف نظارتی چالش‌هایی را برای این نهاد به وجود آورده است. در ابتدا به تحلیل وظایف این نهاد اشاره خواهیم داشت. (مصطفی پور، ۱۳۹۶: ۱۷)

وظیفه نخست این نهاد، تعیین حداقل یا حداکثر نسبت سهم سود بانک‌ها در عملیات مشارکت و مضاربه است. این نسبت‌ها ممکن است در رشته‌های مختلف متفاوت باشد. به نظر می‌رسد در راستای تحقق اقتصاد ارشادی، این وظیفه بر عهده بانک مرکزی گذاشته شده است. در واقع از جمله عملیات مهم مرتبط با بودجه و حقوق مالی در هر کشور، بحث انتقال بودجه است که علمای اقتصاد و مالیه عمومی، مراحل مختلف را برای آن تبیین کرده‌اند. به‌منظور تحقق این مهم، بهینه‌سازی سبد سرمایه‌گذاری در عملیات بانکی بر عهده بانک مرکزی است. (حسینی، ۱۳۷۷: ۳۸)

تعیین رشته‌های مختلف سرمایه‌گذاری و مشارکت در حدود سیاست‌های اقتصادی مصوب و تعیین حداقل نرخ سود احتمالی برای انتخاب طرح‌های سرمایه‌گذاری و مشارکت، تعیین حداقل و حداکثر نسبت سود بانک‌ها در معاملات اقساطی و اجاره به شرط تملیک در تناسب با قیمت تمام‌شده مورد معامله، تعیین انواع و میزان حداقل و حداکثر کارمزد خدمات بانکی، تعیین حداقل و حداکثر میزان مشارکت، مضاربه، سرمایه‌گذاری، اجاره به شرط تملیک، معاملات اقساطی، نسبه، سلف، مزارعه، مساقات، جعاله و قرض‌الحسنه، برای بانک‌ها یا هر یک از آن‌ها در هر یک از موارد و رشته‌های مختلف و نیز تعیین حداکثر تسهیلات اعطایی به هر مشتری از جمله وظایف دیگر این نهاد است.

د- نظارت بر انحلال

نظارت بانک مرکزی بر مؤسسات مالی و اعتباری به نحو مستمر است؛ یعنی از زمانی که مؤسسات بخواهند نسبت به تأسیس یک مؤسسه اقدام کنند، باید مراتب را به بانک مرکزی اعلام نمایند. این نظارت تداوم داشته و نه تنها بر تأسیس و فعالیت آن‌ها نظارت دارد، بلکه بر انحلال

یک مؤسسه نیز نظارت خواهد داشت. همچنین در تمام موارد انحلال و ورشکستگی بانکها، تصفیه امور آنها با نظارت نماینده بانک مرکزی ایران انجام خواهد گرفت.^۱ در صورت ورشکستگی مؤسسه اعتباری، تصفیه آن با نظارت بانک مرکزی و بر اساس قانون پولی و بانکی کشور، مقررات ناظر بر ورشکستگی در قانون تجارت و ضوابط صندوق ضمانت سپردهها انجام می‌شود. انحلال اختیاری مؤسسه اعتباری، موکول به طی مراحل قانونی و تعیین تکلیف نحوه بازپرداخت انواع سپردهها و اعلام قبلی و مکتوب به بانک مرکزی و کسب موافقت بانک یادشده است. بانکی که اجازه تأسیس آن لغو می‌شود، از تاریخ الغای اجازه تأسیس طبق دستور بانک مرکزی ایران عمل خواهد کرد. مؤسسه اعتباری که اجازه نامه تأسیس آن لغو می‌شود، از تاریخ الغای اجازه تأسیس منحل شده و تا خاتمه تصفیه و آگهی آن طبق دستور بانک مرکزی عمل می‌نماید. (عدلی، ۱۳۷۰: ۱۴۷)

ه- نظارت بر اشخاص مؤسسه

منظور از نظارت بر اشخاص مؤسسه، دارابودن شرایط لازم برای تصدی سمت مدیرعامل، قائم مقام مدیر عامل و عضو هیئت مدیره مؤسسه اعتباری مشتمل بر شرایط عمومی و تخصصی در چارچوب ضوابطی است که توسط بانک مرکزی، تدوین و ابلاغ می‌شود. برخلاف شرکت‌های سهامی که برای مؤسسان شرایط خاصی پیش‌بینی نشده، در مورد بانکها و مؤسسات به دلیل نقش حیاتی که در اقتصاد کشور دارند، نه تنها در مورد مدیران، شرایط و محدودیت‌هایی پیش‌بینی شده، بلکه در مورد مؤسسان نیز قانونگذار شرایطی در نظر گرفته است. ذیلاً به برخی از قوانین که شرایط، ضوابط یا محدودیت‌هایی برای مؤسسان و مدیران در نظر گرفته‌اند اشاره می‌نماییم.

۱) بر طبق ماده ۵۱ آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳ اعضای هیئت مدیره مؤسسه اعتباری باید از شرایطی نظیر داشتن تابعیت ایران، پیروی از دین اسلام یا یکی از ادیان شناخته شده در قانون اساسی، دارابودن حسن شهرت و امانت‌داری، نداشتن سابقه محکومیت قطعی به سرقت، ارتشاء، اختلاس، خیانت در امانت، کلاهبرداری، پول شویی، جعل و تزویر، صدور چک بی‌محل و ورشکستگی به تقصیر یا تقلب، نداشتن منع تصدی عضویت در هیئت مدیره مؤسسات اعتباری ناشی از محکومیت قطعی در هیئت انتظامی بانکها، دارا بودن حداقل ده سال سابقه کار در نظام بانکی برای رئیس و حداقل دو سوم اعضای هیئت مدیره، عدم

۱. بند ج ماده ۴۱ قانون پولی و بانکی کشور

اشتغال هم‌زمان در وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی برخوردار باشند.

همچنین مؤسسين مؤسسه اعتباری باید از شرایطی نظیر توان تأمین سرمایه لازم برای تأسیس مؤسسه اعتباری، نداشتن سابقه محکومیت کیفری مؤثر، نداشتن بدهی غیرجاری به بانک‌ها، مؤسسات اعتباری غیربانکی، شفاف بودن آورده آن‌ها از نظر منشأ، نداشتن سابقه چک برگشتی، رفع سوءاثرنشده در نظام بانکی کشور، نداشتن بدهی قطعی مالیاتی بر اساس فهرست اعلامی سازمان امور مالیاتی کشور به بانک مرکزی زیر برخوردار باشند.

و- نظارت بر اموال مؤسسه

هدف از تأسیس و راه‌اندازی مؤسسه مالی و اعتباری، کمک به رشد اقتصادی کشور است. این مهم زمانی محقق می‌شود که سرمایه‌های راکد به حرکت درآید. اشخاصی که پول خود را به این مؤسسات سپرده‌اند، به دلیل ورشکستگی مؤسسه، متحمل زیان می‌شوند. گذشته از موارد یادشده، نظم عمومی، ملتهد و از اعتماد عمومی نیز کاسته می‌شود. همین مشکلات و معضلات را به نوعی باید در جرائم مالی تصور کرد؛ پول‌های کثیف ناشی از قاچاق انسان یا مواد مخدر برای تطهیر و شست‌وشو وارد چرخه اقتصادی کشور و باعث تورم می‌شود و تنها اشخاصی که سود می‌برند، پول‌شویان و مفسدان اقتصادی هستند. همین مشکلات باعث شده که دولت‌ها - معمولاً بانک مرکزی که نهاد متولی این امر است - بر این مرحله نیز نظارت کنند و در پی کشف منشأ پولی شوند که برای تأسیس مؤسسه آورده می‌شود. ذیلاً به مقرراتی که در این زمینه وجود دارد اشاره می‌کنیم:

۱) تأمین سرمایه مؤسسه اعتباری نباید به طور مستقیم یا غیرمستقیم از محل تسهیلات دریافتی از بانک‌ها، مؤسسات اعتباری غیربانکی و سایر بنگاه‌های واسطه پولی اعم از دولتی یا غیردولتی تحت نظارت بانک مرکزی تأمین شود.

۲) تبصره‌های ۲، ۳ و ۴ ماده ۱۸ آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی - پس از بیان شرایطی که مؤسسان باید داشته باشند - مقرر داشته که اشخاص حقوقی که بیش از ۵۰ درصد سهام آن‌ها به طور مستقیم متعلق به هر یک از مؤسسين باشد، نباید بدهی غیرجاری به بانک‌ها، مؤسسات اعتباری غیربانکی و سایر بنگاه‌های واسطه پولی اعم از دولتی یا غیردولتی تحت نظارت بانک مرکزی داشته باشند.

- ۳) چنانچه مشخص شود آورده هر یک از مؤسسين به هر میزان به طور مستقيم يا غيرمستقيم از محل تسهيلات دريافتي بانكها، مؤسسات اعتباري غيربانكي و ساير بنگاههاي واسطه پولی اعم از دولتی یا غیردولتی تحت نظارت بانك مرکزی تأمین شده است، اشخاص مزبور با اعلام بانك مرکزی از تركيب مؤسسين حذف می گردند و لازم است ظرف يك ماه، اشخاص ديگري جایگزین شوند. در صورتی که مجموع آورده اشخاص حذف شده مذکور از تركيب مؤسسين، بیش از بیست درصد سرمایه پیشنهادی مؤسسين باشد، تقاضای تسليم شده، کأن لم یکن تلقی و تمامی اجازه نامه های صادره لغو خواهد شد.^۱
- ۴) سقف مجاز تملك سهام مؤسسه اعتباری به طور مستقيم يا غيرمستقيم برای هر شرکت سهامی عام یا تعاونی سهامی عام یا هر مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی ده درصد و برای اشخاص حقیقی و ساير اشخاص حقوقی پنج درصد می باشد.^۲
- ۵) برای صدور اجازه نامه تأسیس نیز سرمایه بانك تحت کنترل و نظارت بانك مرکزی است. شق اخير ماده ۳۸ آیین نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات غیردولتی مقرر می دارد (بانك مرکزی پس از احراز پذیرهنویسی، احراز تودیع صددرد سرمایه لازم توسط مؤسسين و تأیید منشأ تأمین وجوه حاصل از پذیرهنویسی، نسبت به صدور اجازه نامه تأسیس اقدام می نماید).
- ۶) برای صدور اجازه نامه اولیه نیز نظارت و تأیید سرمایه پیشنهادی برای تأسیس بانك لازم است.^۳
- ۷) برای صدور اجازه نامه موافقت اصولی نیز یکی از مدارکی را که مؤسسان باید به بانك مرکزی تحویل دهند و بانك مرکزی تأیید و نظارت کند، مستندات مربوط به منشأ تأمین سرمایه است.^۴
- ۸) همچنین مؤسسه اعتباری مکلف است در اجرای قانون مبارزه با پول شویی و آیین نامه ها و دستورالعمل های مرتبط با آن، واحد سازمانی مستقلى را برای مبارزه با پول شویی و تأمین مالی تروریسم ایجاد نماید.^۵

ز - روش های نظارت بانك مرکزی در تنظیم سیاست های پولی کشور

۱. ماده ۱۷ آیین نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳
۲. ماده ۱۹ آیین نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳
۳. ماده ۱۷ آیین نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳
۴. ماده بند ۷ ماده ۲۳ آیین نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳
۵. ماده ۶۴ آیین نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳

در ایران، بانک مرکزی، مؤثرترین نقش را در اعمال ابزارهای پولی دارد. در اجرای این سیاست، بانک مرکزی به صورت مستقیم یا غیرمستقیم نقش ایفا می‌کند. این موضوع از آن حیث واجد اهمیت است که تنظیم سیاست‌های پولی کشور مسئله‌ای است که با نرخ بهره ارتباط مستقیم دارد. اعمال مفید این سیاست‌ها می‌تواند به افزایش پس‌انداز و سرمایه‌گذاری منجر شده و از این رو مهم و حیاتی تلقی می‌شود. اقتصادهایی که فاقد روش نظارتی مؤثر در تنظیم سیاست‌های پولی بوده اند به سرعت به ورطه هلاکت و نابودی کشیده شده‌اند. (محمودی و محمودی، ۱۳۹۶: ۱۰۶)

در ایران نظارت بانک مرکزی به دو روش مستقیم و غیرمستقیم انجام می‌شود. در روش مستقیم، بانک مرکزی به کنترل نرخ‌های سود سپرده‌ها و تسهیلات بانکی اقدام می‌کند. در این روش، طبق «قانون بانکداری بدون ربا» و بر اساس عقود اسلامی ضوابط تعیین سود و نرخ بازده مورد انتظار ناشی از اعطای تسهیلات بانکی و حداقل و حداکثر سود و بازده مورد انتظار مشخص می‌شود. همچنین بانک مرکزی به تعیین حداقل نرخ سود احتمالی برای طرح‌های سرمایه‌گذاری با مشارکت و تعیین حداقل و عنداللزوم حداکثر سود مورد انتظار و نرخ احتمالی سایر تسهیلات اعطای بانکی اقدام می‌کند. روش دیگر، اثرگذاری مستقیم تعیین سقف اعتباری است. در شیوه مذکور، بانک مرکزی با ایجاد محدودیت‌های اعتباری و اعطای اعتبارات مستقیم به همراه منظور کردن اولویت‌ها در امر اعطای اعتبارات بانکی در مورد بخش‌های خاص اقتصادی عملاً اقدام به جهت‌دهی اعتبارات به سمت بخش‌های مورد نظر می‌کند. طبق ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی می‌تواند در امور پولی و بانکی دخالت و نظارت داشته باشد و بانک مرکزی برای اعمال این حق به محدود کردن بانک‌ها، تعیین نحوه مصرف وجوه سپرده‌ها، تعیین حداکثر مجموع وام‌ها و اعتبارات رشته‌های مختلف می‌پردازد. (غنی‌نژاد، ۱۳۸۷: ۶۹)

علاوه بر این، بانک مرکزی با روش‌های غیرمستقیم هم سیاست‌های پولی کشور را تنظیم می‌کند. یکی از این روش‌ها تعیین نسبت سپرده قانونی بانک‌هاست. در این روش، بانک‌ها موظف می‌شوند قسمتی از بدهی‌های ایجاد شده و به طور اخص سپرده‌های شخصی خود را در بانک مرکزی نگهداری کنند. بانک مرکزی از طریق افزایش این نسبت، حجم تسهیلات اعطایی بانک‌ها را منقبض و از طریق کاهش آن، حجم پول بانک‌ها را کم می‌کند که خود بر کاهش اعطای پول به مردم و ایجاد تورم مؤثر است. یکی دیگر از روش‌های غیرمستقیم بانک مرکزی در اجرای نظارت پولی در بازار پولی کشور، اوراق مشارکت است. این روش از طریق عملیات بازار باز صورت می‌گیرد و به بانک‌ها انعطاف لازم برای مدیریت نقدینگی و مداخله در بازار پولی اعطا می‌شود.

اوراق مشارکت باعث کم شدن پول در دست مردم و گرایش آن به سوی فعالیت‌های اقتصادی می‌گردد و به پول دریافت‌شده سود عملیات مالی اعطا می‌شود. (محمدی، ۱۳۷۸: ۲۴۵).

از این روش برای اولین بار در قالب برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استفاده شد. علاوه بر اینکه اوراق مشارکت اقدامی انقباضی است، همچنین باعث افزایش بدهی‌های بانک مرکزی و کاهش پایه پولی می‌شود؛ لذا در مجموع باعث کاهش رشد نقدینگی می‌شود. روش غیرمستقیم سوم برای مدیریت بازار پول کشور، سپرده ویژه بانک‌ها نزد بانک مرکزی است. در این روش، بانک مرکزی بانک‌ها را مجبور می‌کند در حساب‌های ویژه‌ای نزد بانک مرکزی پول بگذارند. هدف این روش، کنترل نقدینگی است؛ چراکه باعث می‌شود تمام بانک‌ها بخشی از پول خود را در خزانه بانک مسدود کنند.

ح - نظارت پیشگیرانه بانک مرکزی

پیشگیری از جرم در جهان امروز به یکی از گفتمان‌های رایج دولت‌ها در سطوح ملی و بین‌المللی تبدیل شده است. بسیاری از دولت‌ها بودجه مستقلی را به طور شفاف به نظارت پیشگیرانه اختصاص داده‌اند؛ زیرا بقاء امنیت خود و مردم را وابسته به این امر می‌دانند. در این راستا سیاست‌گذاری جنایی که به صورت میان‌رشته‌ای با علوم جرم‌شناسی، سیاست و حقوق عمومی تعامل دارد باید با شناخت مدل‌های دولت، نوع نظارت پیشگیرانه را نیز ترسیم نماید. بنابراین اگرچه تبیین گونه‌های پیشگیری از جرم از مقوله‌های مورد بحث در جرم‌شناسی نظری است، اما در بُعد عملی، اجراء پیشگیری، نیازمند اعمال سازوکارهای نظارتی توسط دولت و در محتوا متأثر از تئوری‌ای است که دولت بر اساس آن به وجود آمده است. در نوشتار پیش رو هدف از نظارت، پیشگیری از جرائم و در مجموع نقض قوانین توسط دولت است و از این رو از نظارت پیشگیرانه دولتی سخن به میان آمده است. مسئله مهم این است که چه الگویی را می‌توان برای نظارت پیشگیرانه تعیین کرد. با وجود آنکه جرم‌شناسان اشکال مختلفی از پیشگیری، را تقسیم و تعریف کرده‌اند اما تعیین نوع نظارت پیشگیرانه را باید بیشتر مقوله‌ای حقوق عمومی دانست تا مرتبط با جرم‌شناسی که می‌توان آن را با توجه به مدلی که از دولت در ذهن داریم تبیین و ترسیم کنیم. (شمعی و احمدی، ۱۳۹۵: ۳۱)

بانک مرکزی با اقدام نظارتی پیشگیرانه خود تأثیر بسزایی در پیشگیری از تحقق جرائم اقتصادی دارد: طبق ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی ایران به‌عنوان تنظیم‌کننده

نظام پولی و اعتباری کشور، موظف به انجام وظایفی در راستای پیشگیری از وقوع جرم است.^۱ در قانون فوق، به نقش نظارتی بانک مرکزی که نوعی پیشگیری وضعی است، اشاره شده است. البته با افزایش مؤسسات مالی به ویژه صندوق های قرض الحسنه، بانک مرکزی، نظارت کافی و جامع نسبت به همه آنها نداشته که همین امر سبب ناشفافی عملکرد برخی نهادهای مالی شده است. (نورزاد، ۱۳۸۸: ۲۸۷)

امروزه راهکارهای پیشگیری وضعی در مقیاس گسترده در سطح بین المللی پیش بینی شده است و باید به جرئت ادعا کرد که رویکرد سیاست جنایی سازمان ملل و نهادهای بین المللی، پیشگیرانه محور است تا سرکوبگرانه. باید گفت اسناد و نهادهای بین المللی به پیش بینی کیفر دست نمی زنند و اساساً صلاحیتی در این زمینه ندارند و شاید از همین روست که به جای کیفر، بیشتر به پیشگیری می اندیشند. اجماع رو به رشدی وجود دارد که بر اساس آن چهارچوب جهانی مبارزه با جرائم مالی به قدر کافی موثر نیست و نیازمند اقدامات بیشتری در سطوح ملی، ناحیه ای و بین المللی هستیم تا بتوانیم نسبت به ردیابی جریان های مالی غیر قانونی اقدام کنیم. بدیهی است که شناسایی این جریان های غیر قانونی می تواند ما در مقابله با جرائم و معطلات پیش روی جامعه جهانی چون تروریسم، بهره برداری جنسی، اشکال مدرن برده داری، تخریب محیط زیست و حیات وحش و تجارت مواد مخدر یاری کند. (انستیتوی بین الملل مالی، ۲۰۱۹: ۲۳)

در اینجا به راهکارهای پیشگیرانه گروه ضربت اقدام مالی که بیشتر در رابطه با پولشویی است اشاره می گردد. طبق پیشنهاد های این مرجع «کشورها باید تدابیری اتخاذ نمایند تا مؤسسات مالی، از جمله پرداخت کنندگان وجه، در رابطه با انتقال سرمایه یا پیام های مربوطه ارسالی، ملتزم به تهیه اطلاعات دقیق و کامل (نام، نشانی و شماره حساب) از اشخاص باشند و اینکه این اطلاعات باید در فرایند زنجیره پرداخت ها، در سند انتقال یا پیام های مربوطه باقی بماند. کشورها باید تدابیر لازم را به کار گیرند تا اطمینان حاصل نمایند که مؤسسات مالی، شامل مؤسسات ارسال کننده پول، دقت

۱. این وظایف را می توان به شرح ذیل برشمرد:

(الف) انتشار اسکناس و سکه های فلزی رایج کشور طبق مقررات این قانون.

(ب) نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری طبق مقررات این قانون.

(ج) تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و تعهد یا تضمین پرداخت های ارزی با تصویب شورای پول و اعتبار) و همچنین نظارت بر معاملات ارزی.

(د) نظارت بر معاملات طلا و تنظیم مقررات مربوط به این معاملات یا تصویب هیئت وزیران.

(ه) نظارت بر صدور و ورود پول رایج ایران و تنظیم مقررات مربوط به آن با تصویب شورای پول و اعتبار.

بیش‌ازپیشی به کار گیرند و فعالیت‌های نقل‌وانتقالات مشکوک را که اطلاعات مربوط به فرستنده اولیه آن کامل نیست (نام، نشانی و شماره حساب) نظارت کنند.^۱

یکی از توصیه‌های چهل‌گانه گروه ضربت اقدام مالی این است که «کشورها می‌بایست تدابیری اتخاذ نمایند تا از به‌کارگیری غیرقانونی اشخاص حقوقی توسط پول‌شویان پیشگیری کنند. کشورها باید تضمین کنند که اطلاعات کافی، دقیق و به‌موقع در خصوص مالکیت در منافع و کنترل اشخاص حقوقی که مقامات ذی‌صلاح بتوانند آن را به‌موقع کسب کنند یا به آن دسترسی داشته باشند، وجود دارد؛ به‌ویژه، کشورهای دارای اشخاص حقوقی قادر به انتشار سهام بی‌نام باید تدابیر مقتضی اتخاذ نمایند تا تضمین کنند که آن‌ها برای پول‌شویی مورد سوءاستفاده قرار نمی‌گیرند و قادر باشند که کفایت آن تدابیر را ثابت کنند. کشورها می‌توانند تدابیری برای تسهیل دسترسی به مالکیت در منافع و کنترل اطلاعات مؤسسات مالی عهده‌دار مقتضیات مصرحه در توصیه ۵ را موردنظر قرار دهند.»^۲

اما نظارت پیشگیرانه می‌تواند از نوع پیشگیری اجتماعی یا آموزش‌محور باشد. در ساختار بانکی ایران از این مدل از پیشگیری و نظارت سخنی به میان نیامده است؛ اما الگوی فراملی این مدل از نظارت را می‌توان به‌خوبی در اسناد بین‌الملل مشاهده نمود.

در کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد نیز ویژگی یک حکمرانی مطلوب برای پیشگیری از فساد اداری به طور کلی تبیین شده است. طبق ماده ۷ این سند:

۱- هر کشور عضو، در صورت اقتضاء، براساس اصول اساسی نظام حقوقی خود تلاش خواهد نمود تا نظام‌هایی را با ویژگی‌های زیر جهت استخدام، به‌کارگیری، حفظ، ارتقاء و بازنشستگی کارمندان و در صورت اقتضاء سایر مقامات دولتی غیرمنتخب اتخاذ و حفظ کند و تحکیم بخشد:

(الف) براساس اصول کارایی، شفافیت و معیارهای هدفمند مثل شایستگی، برابری و استعداد باشند.

(ب) شامل مراحل کافی جهت گزینش و آموزش افراد برای مقام‌های دولتی که به‌ویژه در برابر فساد آسیب‌پذیر هستند و در صورت اقتضاء چرخش کاری چنین افرادی برای مشاغل دیگر باشند.

^۱. Financial Action Task Force on Money Laundering, Special recommendations on terrorist financing, 22 October 2004

^۲. Financial Action Task Force on Money Laundering, the forty recommendations, 20 June 2003

پ) با در نظر گرفتن سطح توسعه اقتصادی کشور عضو، معیارهای پرداخت برابر و پاداش را ارتقاء دهد.

ت) برنامه‌های آموزشی و پرورشی را ارتقاء دهند تا آن‌ها را قادر نمایند که الزامات اجراء مناسب، صحیح و آبرومند وظایف عمومی را برآورده نمایند و آموزش تخصصی و مناسب را ارائه دهند تا آگاهی‌های آن‌ها را نسبت به خطرات فساد ذاتی در اجراء وظایفشان ارتقاء دهد. برنامه‌های مزبور، ممکن است در موارد قابل اعمال، اشاره به استانداردها یا ضوابط رفتاری داشته باشد.

۲- هر کشور عضو، مطابق با اهداف این کنوانسیون و طبق اصول اساسی قانون داخلی خود اتخاذ اقدامات قانونی و اداری مناسب را مدنظر قرار خواهد داد تا معیارهای مربوط به نامزدی و انتخاب جهت مشاغل دولتی را ارائه دهد.

۳- هر کشور عضو، همچنین مطابق با اهداف این کنوانسیون و براساس اصول اساسی قانون داخلی خود اتخاذ اقدامات اداری و قانونی مقتضی را مدنظر قرار می‌دهد تا شفافیت در تأمین مالی نامزدها را برای مشاغل منتخب دولتی و در جایی که صدق کند تأمین مالی احزاب سیاسی را نیز ارتقاء دهد.

۴- هر کشور عضو، براساس اصول قانون داخلی خود تلاش خواهد کرد تا نظام‌هایی که شفافیت را ارتقاء می‌دهد و از تنازع منافع جلوگیری می‌نماید، اتخاذ و حفظ کند و تحکیم بخشد.

نتیجه‌گیری

چالش اصلی که در این مقاله به آن اشاره شد، نبود سیستم جامع نظارت و ابهام در خصوص این واژه و حدود و ثغور آن بود. وابستگی بانک مرکزی به قوه مجریه و عدم استقلال این نهاد از دیگر معضلاتی است که بانک مرکزی با آن مواجه است. تنها در شرایطی می‌توان واجد وصف استقلال برای بانک مرکزی شد که نهاد مزبور بتواند مستقل و آزادانه از هر نوع فشار سیاسی به انجام وظایف خود بپردازد؛ اما به نظر می‌رسد ساختار اداری و سیاسی دولت در ایران منجر به خلق وظایفی برای بانک مرکزی شده و آن را تحت فشار برای سیاست‌گذاری و تصمیم‌سازی قرار می‌دهد. در حوزه نظارت، ضعف قانونی و کهنگی و جمود نظام تقنینی و خلأهای ناشی از قانونگذاری را باید مورد توجه قرار داد. همچنین شیوه‌های نظارت بسیار قدیمی بوده و نمی‌تواند بین دستگاه‌های مختلف، هماهنگی لازم را به وجود آورد. نظارت از طرف بانک مرکزی با ابزارهای کافی و بایسته انجام نمی‌شود و در نهایت قانون‌گریزی در این حوزه، امر رایجی به شمار می‌رود.

این امر حتی با تشکیل کمیته و شوراهای فقهی و اقتصادی به سرانجام مطلوب نرسیده است. با وجود نظارت تأسیسی بانک مرکزی بر دستگاه‌های اداری مادون و نظارت بر فعالیت و انحلال بانک‌ها و مؤسسات ذی‌ربط، موازی‌سازی تأسیسی یکی از اعمال رایج در حوزه بانکداری به شمار می‌رود؛ به شکلی که موقع بروز بحران‌ها هیچ نهاد پاسخ‌گویی وجود ندارد. در حوزه نظارت پیشگیرانه، پیشگیری بیشتر از نوع وضعی بوده و به نظر می‌رسد تحولی در ساختارهای علمی و آکادمیک به‌منظور پیشگیری از بزه و تخلفات انجام نشده است.

منابع

۱. فارسی

۱. اسدی‌پور، نوشین، نظارت بر بانک‌ها و شیوه‌های اجرا، نشر پژوهشکده پولی و بانکی، چاپ اول، ۱۳۸۸
۲. بوستانی، رضا، صلوی تبار، شیرین، بررسی استقلال بانک مرکزی ایران از بعد مالی، فصلنامه روند، سال ۲۴، شماره ۷۸، تابستان ۱۳۹۶
۳. تفرشی، عیسی، شیروانی خدیجه، آغاز فرآیند ورشکستگی بانکها، (مطالعه تطبیقی در حقوق ایالات متحده آمریکا و ایران)، فصلنامه حقوق خصوصی، دوره ۱۶، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۳۹۸
۴. جعفری، امین، حقوق کیفری کسب و کار، نشر شهر دانش، چاپ اول، ۱۳۹۴
۵. حسینی، سیدوفا، عقد مضاربه و نحوه اجرای آن در قانون عملیات بانکی بدون ربا، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه قم، زمستان ۱۳۷۷
۶. ریوواژ، ژان، تاریخ بانک و بانکداری، ترجمه شیرین هشتروندی، نشر سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی، چاپ سوم، ۱۳۸۹
۷. زندی حقیقی، منوچهر، پول و بانک، نشر آذر، چاپ دوم، ۱۳۷۸
۸. السان، مصطفی، حقوق بانکی، نشر سمت، چاپ اول، ۱۳۸۹
۹. شمعی، محمد، احمدی، سید محمد صادق، نظارت پیشگیرانه دولت؛ تقابل امنیت و آزادی، راهبرد، سال ۲۵، شماره ۷۹، تابستان ۱۳۹۵
۱۰. شیبانی، ابراهیم، مفهوم استقلال بانک مرکزی، نشر سمت، چاپ اول، ۱۳۸۸
۱۱. عادل، سیدمحمدحسین، درآمدی بر استقلال بانک مرکزی، نشر مؤسسه تحقیقات پولی‌بانکی، چاپ اول، ۱۳۷۰

۱۲. عیوض لو، حسین، بکی حسکویی، مرتضی، مبانی فقهی و اقتصادی بانکداری، نشر دانشگاه امام صادق، چاپ اول، ۱۳۸۸
۱۳. غنی نژاد، موسی، جایگاه دولتی بانک مرکزی در بوتۀ نقد، نشر مؤسسه علوم بانکی، چاپ اول، ۱۳۸۷
۱۴. محمدی بغدادآبادی، فاطمه، وضعیت حقوقی مؤسسات مالی فاقد مجوز بانک مرکزی و چگونگی نظارت بر آنها، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۹۶
۱۵. محمدی، حسین، محمودی، مهدی، بررسی اثرات متقابل نرخ بهره با متغیرهای اقتصاد کلان در کشورهای اسلامی و غیر اسلامی، فصلنامه تحقیقات مدل سازی اقتصادی، شماره ۲۸، تابستان ۱۳۹۶
۱۶. محمدی، ولی الله، بانک و عملیات بانکی، نشر مؤسسه عالی حسابداری، چاپ اول، ۱۳۷۸
۱۷. مصطفی پور، منوچهر، نقش بانک مرکزی در نظارت بر بازارهای مالی، مجله اقتصادی، شماره ۵ و ۶، مرداد و شهریور ۱۳۹۶
۱۸. منصور، محمد، چالشهای هنجاری و سازمانی نظارت حقوقی بر نظام بانکداری در جمهوری اسلامی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی مرودشت، ۱۳۹۶
۱۹. منفرد، مهوش، لسانی سید حسام الدین، مصونیت بانک مرکزی در حقوق بین الملل با تاکید بر تحریمهای ایالات متحده آمریکا علیه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مطالعات مالی و بانکداری اسلامی، تابستان ۱۳۹۷
۲۰. مؤتمنی طباطبایی، منوچهر، حقوق اداری، نشر سمت، چاپ هفتم، ۱۳۷۷
۲۱. نورزاد، مجتبی، مطالعه تطبیقی سیاست جنایی ایران و سازمان ملل متحد در مقابله با جرائم اقتصادی، رساله دکتری در رشته حقوق کیفری و جرم شناسی، دانشگاه شهید بهشتی، تابستان ۱۳۸۸
۲۲. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، نشر میزان، چاپ سوم ۱۳۸۷
۲. انگلیسی

Articles

1. Ahsan, Amirul & Skully, Michael & Wickramanayake, J. Determinants of

- Central Bank Independence and Governance: Problems and Policy Implications. *Journal of Administration & Governance*. 1. (2006).
2. CHAAR, Abdel Maoula. LARAMEE, Chari'a et institutions financières islamique. in Jean-Paul Laramée (sous la direction). *La finance islamique à la française. Un moteur pour l'économie, une alternative éthique*. SECURE FINANCE. 2008. 317 Pages.
 3. Davis, E.P., Obasi, U. "The Effectiveness of Banking Supervision", Brunel University, Economics and Finance Working Paper Series, Working Paper, No. 09-27, June (2009).
 4. Emeziem, CThe Basel Committee on banking supervision: The legitimacy question and the need for WTO type multilateral legal framework. Retrieved on Jun 25, 2020 from https://www.academia.edu/10049412/The_Basel_Committee_on_Banking_Supervision_the_Legitimacy_question_and_the_need_for_a_WTO_type_multilateral_Legal_Framework.(2015).
 5. Financial Action Task Force on Money Laundering, Special recommendations on terrorist financing, 22 October 2004
 6. Financial Action Task Force on Money Laundering, the forty recommendations, 20 June 2003
 7. Mtenbrink, F. 2004. The three pillars of central bank governance – Towards a model central bank law or a code of good governance?. IMF LEG Workshop on Central Banking, and IMF LEG and IMF Institute Seminar on Current Developments in Monetary and Financial Law, 2004.
 8. The Institute of International Finance and Deloitte, The global framework for fighting financial crime. Retrieved Jun 25, 2020 from (2019) <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/nl/Documents/financial-services/deloitte-nl-fsi-global-framework-for-fighting-financial-crime-overview.pdf>