

Journal iranian political sociology
Vol. 5, No.12, Esfand 2023

<https://doi.org/10.30510/psi.2022.293533.1935>

Duties and political tools of the central bank in supervising banks through legal entities

Abstract:

One of the main issues that led to the formation of central banks in different countries was the need to monitor financial institutions to maintain the stability of the system. Various laws and indicators were developed to prevent the instability of this system by organizing the behavior of financial institutions. According to Principle Twenty-two of the Central Principles of Wing Committee Supervision, bank supervisors should have appropriate oversight tools to ensure that depositors are exposed to risk if they do not meet their precautionary requirements or violate regulations or otherwise. Take corrective action in a timely manner. The tools that can be used by the central bank to monitor and deal with violators. This research has been collected through field studies. The findings of the researcher indicate that one of the tools of the central bank to deal with violators is to deprive them. It is one of the services provided by the Central Bank, so this can be a solution to prevent violations by other banks and financial institutions.

Keywords: Central bank, Institutions, Finance, Supervision, Solution.

ماهنامه علمی (مقاله علمی- پژوهشی) جامعه شناسی سیاسی ایران،

سال پنجم، شماره دوازدهم، اسفند ۱۴۰۱، صص ۲۵۸۵-۲۵۷۲

<https://doi.org/10.30510/psi.2022.293533.1935>

وظایف و ابزارهای سیاسی بانک مرکزی در نظارت بر بانک ها از طریق نهاد های قانونی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۴/۱۰

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۶/۰۷

فرهاد صولتی فر^۱

عبدالرضا برزگر^۲

محسن عظیم دخت^۳

چکیده:

یکی از اصلیتین موضوعاتی که باعث شکل گیری بانک های مرکزی در کشورهای مختلف شد مسئله نیاز به نظارت بر مؤسسات مالی جهت حفظ ثبات این نظام بود. قوانین و شاخصهای مختلفی بدین منظور تدوین شد تا با ساماندهی رفتار مؤسسات مالی از بر هم خوردن ثبات این نظام جلوگیری شود. طبق اصل بیست و دوم از اصول محوری نظارت کمیته بال، ناظرین بانکی باید ابزارهای نظارتی مناسب در اختیار داشته باشند تا در صورت عدم بر آوردن الزامات احتیاطی و یا تخلفی بانک ها از مقررات و یا به هر طریق دیگر که سپرده گذاران در معرض خطر قرار گیرند، نسبت به انجام به موقع اقدامات اصلاحی اقدام نمایند. ابزارهایی که به منظور اعمال نظارت و برخورد با متخلفین، میتواند مورد استفاده بانک مرکزی قرار گیرد. این پژوهش از طریق مطالعات میدانی گردآوری گردیده است. یافته های پژوهشگر حاکی از آن است یکی از ابزارهای برخورد بانک مرکزی با بانک های متخلف، محروم کردن آنها از خدماتی است که بانک مرکزی ارائه میکند لذا این امر می تواند به عنوان یک راهکار در جهت جلوگیری از تخلف سایر بانک ها و مؤسسات مالی باشد.

واژگان کلیدی: بانک، مرکزی، مؤسسات، مالی، نظارت، راهکار.

^۱ دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد میبد، دانشگاه آزاد اسلامی، میبد، ایران، farhad_solati@yahoo.com

^۲ استادیار گروه حقوق عمومی، واحد میبد، دانشگاه آزاد اسلامی، میبد، ایران، (نویسنده مسئول)، reza.barzegar52@gmail.com

^۳ گروه حقوق، کرمان، دانشگاه شهید باهنر، کرمان، ایران، smazimi75@gmail.com

مقدمه:

پس از تمرکز سامانه‌های مختلف نظام بانکی در بانک مرکزی، این امکان برای مقام ناظر به وجود آمده که سطح دسترسی بانکهای مختلف به این قبیل سامانه‌ها را تنظیم نموده و در مواردی، خدمت‌رسانی به بانک‌های متخلف را قطع نماید. با توجه به آنکه لازمه قطعی انجام بسیاری از عملیات بانکی، اتصال بانک به شبکه بانکی است، قطع این ارتباطات توسط مقام ناظر، مجازاتی است که هم قابلیت اجرای بسیار سریع را دارد و هم به سرعت بر عملکرد، وجهه و سودآوری بانک اثرگذار می‌گردد. به همین دلیل این قبیل ابزارهای نظارتی، از مهمترین، کم‌هزینه‌ترین، سریع‌ترین و مؤثرترین ابزارهای نظارتی هستند.

این پژوهش از طریق مطالعات کتابخانه‌ای و فیش‌برداری از مقالات و کتب مختلف تهیه و تنظیم گردیده است. لذا سوال و فرضیه نگارنده ضمن پژوهش حاضر عبارت است از: مهمترین و کارآمدترین ابزار نظارتی بانک مرکزی در نظارت بر بانک‌ها و موسسات مالی چه می‌باشد؟

به نظر می‌رسد یکی از ابزارهای برخورد بانک مرکزی با بانکهای متخلف، محروم کردن آنها از خدماتی است که بانک مرکزی ارائه میکند مانند محرومیت استفاده از سامانه چکاوک، محرومیت از صدور ضمانت‌نامه، قطع ارتباط بانک با سامانه ساتنا یا شتاب برای بانک‌های متخلف.

۱- مفهوم نظارت

۱-۱- معنای لغوی

«نظارت» در اصل یک واژه عربی است که از ماده ی «نظر» و به معنای نگاه توأم با تأمل و اعتبار آمده است و بیشتر به معنای حاصل مصدر یعنی به رأی صادره از سوی ناظر به کار می رود. (عمید زنجانی و همکار، ۱۳۸۹: ۱۴). همچنین «نظارت» را به معنای نگرستن در چیزی با تأمل، چشم انداختن، حکومت کردن میان مردم و فیصله دادن دعاوی ایشان، یاری دادن و مدد کردن و نیز به معنای چشم بصر، دیده، فکر، اندیشه، تفکر، رویه، دقت، تأمل، تدبیر، خیال، وهم و اعتراض آورده و همچنین آن را به معنای نظر کردن و نگرستن به چیز، مراقبت و در تحت نظر و دیده بانی داشتن کاری، نگرانی، دیده بانی به سوی چیزی و مباشرت معنا کرده اند. (دهخدا، ۱۳۸۵: ۲۳۳)

۲-۱ معنای اصطلاحی

در تعریف مصطلح، «نظارت» به مجموعه عملیاتی گفته می شود که طی آن، میزان تطابق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده می شود تا از این طریق، به مطابقت نتایج عملکرد با هدف های مطلوب، اطمینان به دست آید. (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱: ۳۱)

«نظارت» در حقوق اساسی نیز بررسی و ممیزی و ارزشیابی کارهای انجام شده یا در حین انجام و انطباق آنها با تصمیمات اتخاذ شده و همچنین، قانون و مقررات در جهت جلوگیری از انحراف افراد تعریف شده است. (قاضی، ۱۳۸۳: ۳۵۲)

به طور خلاصه «نظارت» در مفهوم حقوقی عبارت است از بازرسی و سنجش و ارزیابی اقدامات مجریان و ناظر کسی است که به منظور چنین بازرسی و ارزیابی و سنجشی تعیین می شود. (عمید زنجانی و همکار، ۱۳۸۹: ۱۵)

آنچه در مجموع نظریات مختلف در تعریف «نظارت» می توان یافت آنکه در همه تعاریف، نظارت را نوعی آگاهی و اطلاع از آنچه در حال وقوع است دانسته اند. به عبارتی نظارت مقایسه ضمنی بین آنچه هست و آنچه باید باشد و انجام اموری در راستای رسیدن به هدف مطلوب است (ایزدهی، ۱۳۹۰: ۶). این نظارت می تواند در موضوعات مختلف یا به شیوه های مختلفی اعم از پیشینی یا پسینی، استصوابی یا استطلاعی، مستقیم یا غیر مستقیم، نهان یا آشکار و بسیاری انواع دیگر اعمال گردد.

۲-۲ اهداف و شیوه های نظارت بر بانک ها

در همه کشورها بانک‌ها و فعالیت‌های آنها در مقایسه با سایر مؤسسات، تحت نظارت رسمی و حتی الامکان دقیق تر قرار دارند. دلیل این امر به نقش بانک‌ها در حیات اقتصادی و مالی کشورها، و همچنین ماهیت فعالیت آنها برمی‌گردد. در اکثر جوامع، بانک‌ها تخصیص دهنده اصلی منابع مالی بین پس‌اندازکنندگان و سرمایه‌گذاران می‌باشند؛ دیگر اینکه بانک‌ها با قبول سپرده از مردم و پرداخت وام و اعتبار، قدرت خلق پول دارند؛ و نهایتاً از عوامل اساسی مکانیسم پرداخت جامعه (اعم از مردم، دولت، و مؤسسات تجاری) می‌باشند. فعالیت بانکی ویژگی‌های متفاوت از سایر مؤسسات دارد که به طور بالقوه سیستم بانکی را در وضعیت بی‌ثباتی و ناپایداری قرار می‌دهد. این ویژگی‌ها عبارتند از:

- نسبت اهرمی یا به عبارت دیگر نسبت بدهی به سرمایه بانک‌ها، در مقایسه با دیگر مؤسسات بسیار بالاست؛
- ساختار دارایی و بدهی‌های بانک‌ها از نظر سررسید هماهنگ نیستند. غالباً دارایی‌های بانک‌ها گرایش به بلندمدت، و برعکس بدهی‌های آنها عموماً کوتاه مدت هستند؛
- توانایی بانک‌ها در ایفای تعهدات، به اعتماد عمومی (شامل: سپرده‌گذاران مؤسسات مالی، و بازارهای مالی) وابسته است؛
- ارتباط مالی بین بانک‌ها (از قبیل: سپرده‌گذاری، اعطای خطوط اعتباری، و ...) نسبتاً زیاد است.
- ویژگی‌های فوق‌الشاره به همراه نقش تأثیرگذار بانک‌ها بر عرضه پول و اعتبار، نظارت بر بانک‌ها را از دید مقامات پولی کشورها برای جلوگیری از هرگونه اختلال در نظام مالی، و همچنین جلوگیری از انتقال اختلال و نارسایی‌های بخش پولی اقتصاد به بخش واقعی آن ضروری می‌سازد.
- در اکثر کشورها نظارت بر بانک‌ها از وظایف بانک مرکزی می‌باشد، اهداف اصلی نظارت بر بانک‌ها عبارتند از:
 - حفظ سلامت و ثبات نظام بانکی و جلوگیری از هرگونه بحران در این نظام.
 - حمایت از مشتریان نظام بانکی (شامل: سپرده‌گذاران و کلیه استفاده‌کنندگان از خدمات بانک‌ها). (اسدی پور، ۱۳۸۸: ۲)

اولین و مهم‌ترین دلیل نظارت بر بانک‌ها، حفظ سلامت و ثبات نظام بانکی است به طوری که قبلاً بیان گردید، فعالیت بانکی ویژگی‌های خاصی دارد که در صورت بروز مشکل با اختلال در یک بانک می‌تواند به سرعت به دیگر بانک‌ها گسترش یابد، و

نهایتاً نظام مالی و اقتصادی کشور مربوطه را تحت تأثیر قرار می دهد. به چنین رخدادی، ریسک با خطر سیستمی می گویند. آثار اصلی این امر، اختلال در عرضه پول و اعتبار کشور، از بین رفتن واسطه گریهای مالی (بانک ها)، و به دنبال آن اختلال در کل فعالیت های اقتصادی است. شایان ذکر است که هر چه بانک بزرگتر باشد (به عبارتی دارایی بیشتر ایجاد و سپرده بیشتری جمع آوری کرده باشد)، اختلال در وضعیت مالی آن تأثیر بیشتری بر نظام بانکی خواهد داشت. (اسدی پور، ۱۳۸۸: ۳)

از دیدگاه سنتی، ریسک سیستمی از هجوم سپرده گذاران بانک مسئله دار. یعنی بانکی که قادر به ایفای تعهدات خود نمی باشد. جهت برداشت سپرده ها شروع شده و به تدریج با آسیب رساندن اعتماد عمومی به بانک ها، به پدیده وحشت از بانک ها تبدیل می شود. این موضوع موجب می شود کلیه سپرده گذاران جهت برداشت سپرده های خود به بانک ها (اعم از بانک مسئله دار، بانک بدون مسئله، یا خوب) هجوم آورند. برناکه (۱۹۸۳) در توجیه ریسک سیستمی بیان می دارد:

«با توجه به نقش محوری بانک ها در سیستم مالی، هجوم به بانک ها به طور بالقوه ریسک سیستمی را در بردارد. زیرا بانک ها تنها منبع تأمین اعتبار طیف گسترده ای از وام گیرندگان هستند، و مهم تر اینکه سیستم پرداخت ها را مدیریت می کنند. بنابراین هرگونه اختلال در نظام بانکی، اختلال جدی در کل نظام مالی و اقتصادی را در بر دارد.» (نادری، ۱۳۸۲: ۱۳)

ضرورت نظارت بر بانک ها از جنبه حمایت از مشتریان (شامل: سپرده گذاران و استفاده کنندگان خدمات مالی)، از دو دلیل اصلی زیر نشأت می گیرد:

الف. ممکن است مؤسسه مالی یا بانکی که منابع سپرده گذاران را نگهداری می نماید ورشکسته شود. ورشکستگی هر بانک علاوه بر تأثیر منفی آن بر ثبات نظام بانکی، موجب متضرر شدن تک تک سپرده گذاران آن می شود. همین مسئله، از دید دیگر بدین صورت تعبیر می شود که سپرده گذاران عملاً در شرایطی نیستند که در مورد سلامت و ثبات بانک ها قضاوت نمایند و از این طریق بتوانند منافع خود را حفظ کنند.

ب. رفتار بانک با مشتریان ممکن است رضایت بخش نباشد. برای مثال اطلاعات مورد نیاز مشتریان در اختیار آنها قرار داده نشود، و یا به صورت نادرست و تحریف شده باشد؛ و دیگر اینکه مشتری بعد از انعقاد قرارداد متوجه شود که قرارداد، متفاوت از شرایط مورد انتظار و یا مورد توافق اولیه است.

حفظ ثبات و سلامت سیستم بانکی و حمایت از مشتریان، از اهداف اصلی نظارت بر بانک‌ها در کلیه کشورها با هر نوع رژیم نظارتی می‌باشد.

اهداف دیگری نیز برای نظارت بر بانک‌ها وجود دارد. حفظ اعتماد عمومی به سیستم بانکی، یکی دیگر از اهداف نظارت بر بانک‌ها، و دقیقاً در راستای حفظ ثبات سیستم بانکی می‌باشد. همان‌طور که قبلاً گفته شد، سیستم بانکی و ثبات آن تا حد زیادی به اعتماد عمومی وابسته است. عموم مردم رابطه خاصی با بانک‌ها دارند، چراکه بانک‌ها مخزن منابع مازاد یا پس‌اندازهای آنها می‌باشند، و لازمه این امر نیز حفظ اعتماد عمومی است.

هدف دیگر نظارت بر بانک‌ها، جلوگیری و کاهش جرائم مالی است. جرائم موردنظر این هدف، جرائمی از قبیل: کلاهبرداری، پولشویی، و انجام معاملات خاص ناشی از در اختیار داشتن اطلاعات منتشر نشده می‌باشد. با ادغام بازارهای مالی و ارائه خدمات مالی متنوع توسط بانک‌ها، به ویژه خدمات مبتنی بر اطلاعات از قبیل: انجام معاملات تعویضی و اختیار معامله، به نظر می‌رسد مورد آخر از جرائم مالی از دغدغه‌های اصلی مقامات نظارتی بخش مالی، در راستای حفظ منافع مشتریان و همچنین حفظ اعتماد عمومی به نظام مالی باشد. (نادری، ۱۳۸۲: ۱۴)

۳-وظایف و ابزارهای سیاسی بانک مرکزی

۳-۱ وظایف بانک مرکزی

الف: بانکداری دولت

عموماً بانکهای مرکزی بانک دولت هستند. درآمدهای دولت به حسابهای دولت در بانک مرکزی واریز شده و پرداختهای دولت از طریق این حسابها انجام می‌گیرد. به عنوان بانکدار دولت علاوه بر دریافت و پرداختهای دولت عموماً بانک مرکزی حساب بدهی‌های دولت را نگاهداشته و در صورت لزوم به دولت وام می‌دهد.

ب: انتشار اسکناس و مسکوک

بانک مرکزی حق انحصاری انتشار اسکناس و مسکوک را در اختیار دارد. اسکناسها و مسکوک در جریان، بدهی بانک مرکزی به دارندگان آن است.

ج: بانک بانکها

بانک مرکزی بانکدار بانکهای تجاری است. بانکهای تجاری نزد بانک مرکزی حساب دارند. بانک مرکزی به عنوان بانکدار بانکهای تجاری، خدماتی را که این بانکها به مشتریان خود ارائه می دهند، در اختیار بانکهای تجاری قرار می دهد.

د: وام دهنده نهایی

این وظیفه بانک مرکزی نیز یکی از وظایف مهمی است که بانک مرکزی عهده دار است. هنگامی که بانکهای تجاری دچار کمبود نقدینگی می گردند یا در بحرانهای بانکی، وظیفه بانک مرکزی کمک به بانکهای تجاری است. در برخی از کشورها بانکهای تجاری، هنگام نیاز، مستقیماً از بانک مرکزی وام می گیرند. در انگلستان بانکهای تجاری ابتدا به بازارهای پول مراجعه کرده و در صورت عدم موفقیت، برای دریافت وام به بانک مرکزی متوسل می شوند. بنابراین بانک مرکزی وام دهنده نهایی به بانکهای تجاری خوانده می شود. (محمدی، ۱۳۷۸: ۱۵)

ح: مسئولیت اجرای سیاست پولی

پول امروزه نقشی فراتر از وسیله مبادله بودن دارد. تغییر در حجم پول در جریان، ارزش پول را تحت تاثیر قرار می دهد و تغییر در ارزش پول بر سطح تولید و توزیع درآمد ملی اثر می گذارد. هدف اصلی سیاست پولی تثبیت قیمت و اشتغال کامل است.

ج: سایر وظایف بانک مرکزی

بانک مرکزی مسئولیت نگاهداری حسابهای اقتصاد با دنیای خارج را نیز به عهده دارد. روابط پولی با سایر کشورها، کنترل ارز، رابطه با بانکهای مرکزی کشورهای دیگر و نهادهای پولی بین المللی نیز از وظایف بانک مرکزی است.

خ: بانک مرکزی و ارتباط آن با دولت

یک اصل پذیرفته شده این است که نظام بانکی نیاز به یک بانک مرکزی دارد و معدود کشورهایی را می توان در جهان یافت که فاقد بانک مرکزی هستند. اگرچه برخی از وظایف بانک مرکزی قبلاً به وسیله بانکهای دیگری انجام می شد، بانک مرکزی یک

نهاد جوان است . فرانسه ، آلمان و انگلستان در قرن ۱۹ بانک مرکزی خود را تاسیس کردند ، بانک مرکزی امریکا در سال ۱۹۲۰ تاسیس شد .

مهمترین وظایف بانک مرکزی اجرای سیاستهای پولی در یک کشور است . برای انجام این وظیفه بانک مرکزی باید به طور بسیار نزدیکی با دولت همکاری کرده یا در کنترل دولت باشد . علاوه بر این باید ابزارهایی برای اثر گذاردن بر سیاست اعتباری بانکهای تجاری در اختیار داشته باشد . بنابراین هدف بانک مرکزی حداکثر کردن سود نیست و با بانکهای تجاری برای به دست آوردن

مشتری رقابت نمی کند .

لزوم ارتباط نزدیک بین دولت و بانک مرکزی باعث شده که در بعضی کشورها ، بانک مرکزی بانکی که متعلق به دولت است ، باشد . بسیاری از بانکهای مرکزی بانکهای ملی شده هستند . امروزه تفاوت چندانی نمی کند که بانک مرکزی ملی شده یا خصوصی باشد ، زیرا فعالیتهای بانک به شدت تحت کنترل دولت است. (منصوری، ۱۳۹۶: ۴۸)

۲-۳ ابزارهای سیاسی بانک مرکزی

بانک مرکزی حجم قدرت خرید را با کنترل بانکهای تجاری افزایش یا کاهش می دهد . این کنترل به چند دلیل امکان پذیر است :

بانکهای تجاری تصور می کنند که حفظ یک نسبت معقول نقدینگی عاقلانه می باشد . بنابراین مانده نقد نزد بانک مرکزی نگهداری می کنند . تا زمانی که نسبت نقدینگی حفظ میشود ، بسط یا انقباض اعتبار به وسیله بانکهای تجاری عمدتاً به اندازه ذخایر نقدی که در اختیار دارند ، بستگی دارد .

ذخایر نقدی بانکها اسکناس و مسکوک موجود در صندوق بانک و سپرده بانک نزد بانک مرکزی را شامل می شود . پس بنابراین اگر سپرده بانک نزد بانک مرکزی کاهش یابد این امر برای بانک مشابه این است که وجوه نقدش کاهش یابد و برای حفظ نسبت نقدینگی بانک سپرده ها را از طریق محدود نمودن وام محدود می سازد. کنترل نهایی بر حجم سپرده های بانکهای تجاری در دست بانک مرکزی می باشد . بانک مرکزی از نرخ تنزیل مجدد و عملیات بازار باز برای تغییر حجم سپرده ها استفاده می کند. (محمدی بغدادآبادی، ۱۳۹۶: ۳۵)

۴- نهادهای قانونی موجود برای نظارت مؤثر بر بانک ها

به دلیل پیچیدگی و گستردگی فعالیت های بانک ها، امر نظارت بر بانک در سه سطح نظارت داخلی و در قالب حاکمیت شرکتی، نظارت صنفی توسط تشکل های بانکی و نظارت حاکمیتی توسط بانک مرکزی یا سایر دستگاه های حاکمیتی ذیربط انجام می گیرد. ابعاد مختلف نظارت داخلی و حاکمیت شرکتی در بانک ها، در دو گزارش از سری گزارش های آسیب شناسی نظام بانکی، به تفصیل مورد بحث قرار گرفته است، لذا در ادامه به بررسی وضعیت نظارت حاکمیتی و نظارت صنفی در نظام بانکی می پردازیم.

۴-۱- نهادهای صنفی بانکی

انجمن های صنفی می توانند از طریق مرتبط کردن عضویت با کاهش خطر تجارت و سودآوری بیشتر، نیرویی برای شفافیت و روش های اخلاقی تجارت باشند. در یک سناریوی ایدئال، این امر منجر به پیروی از حداقل استانداردها (داوطلبانه) از جمله حسابداری شفاف، با رعایت مجموعه قواعد رفتاری خواهد شد.

اگرچه تلاش های داوطلبانه می توانند در پیشبرد یکپارچگی و هدایت اخلاقی نقش داشته باشد، این امر به هیچ وجه تضمین شده نیست. ممکن است مزایای تجاری تعهد به تلاش های داوطلبانه ضد فساد برای تمامی شرکت ها مهم نباشد و حتی ممکن است برخی از آنها ضرر کنند. استدلال عمومی این است که یک تضاد ذاتی منافع وجود دارد (به حداکثر رساندن منافع کوتاه مدت در برابر مزایای بلندمدت بالقوه)، اما شرکت های گوناگونی نیز به رویه های توأم با فساد برای کسب سود بیشتر و موفقیت وابسته اند. اگر اعضا هیچ علاقه ای برای مقابله با فساد نداشته باشند، برای انجمن های صنفی به عنوان نمایندگان منافع اعضا، اتخاذ تدابیر لازم جهت مقابله با فساد بسیار مشکل خواهد بود. بنابراین کارآیی تلاش های داوطلبانه قابل بحث است، اما بدین معنی نیست که می توانند جانشین نقش قانونی دولت های دمکراتیک جهت چارچوب های نظارتی به سود جامعه باشند. (مدرس، ۱۳۷۸: ۱۴)

در حال حاضر در نظام بانکی، دو نهاد صنفی وجود دارد: شورای هماهنگی بانک های دولتی و کانون بانک های خصوصی. مراجعه به اساسنامه این دو نهاد صنفی نشان می دهد وظیفه نظارتی در قالب نظارت صنفی برای این نهادها طراحی نشده است و عملکرد و نحوه فعالیت این نهادها نیز از شفافیت لازم جهت این امر برخوردار نمی باشد.

الف: شورای هماهنگی بانک های دولتی

پس از تصویب قانون اداره امور بانک ها، مدیران عامل بانک ها بر اساس ماده (۱۳) این قانون، شورای عالی بانک ها را تشکیل دادند. اما در تیرماه ۱۳۸۶ به موجب ماده (۶) قانون «تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و تسریع در اجرای طرح های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک ها»، شورای عالی بانک ها منحل اعلام و وظایف آن به هیئت مدیره بانک ها واگذار شد. بدین ترتیب شورای هماهنگی بانک ها، محمل قانونی خود را از دست داد. اگرچه این شورا همچنان به فعالیت خود ادامه می دهد.

بنابر ماده (۴) آیین نامه داخلی شورای هماهنگی بانک ها، حمایت از حقوق، مصالح و منافع بانک ها و بررسی و اظهارنظر در مسائل بانکی، پولی، مالی و اقتصادی و تهیه و تنظیم و ارائه پیشنهادهاى لازم به شورای عالی بانک ها و سایر مراجع ذیربط جزء وظایف شورای هماهنگی بانک هاست. (روحانی، ۱۳۹۵: ۲۶)

ب: کانون بانک های خصوصی

کانون بانک ها و مؤسسات اعتباری خصوصی در سال ۱۳۸۳ با استناد به ماده (۳۱) قانون کار جمهوری اسلامی ایران و آیین نامه مصوب دی ماه ۱۳۷۱ هیئت وزیران در اداره کل سازمان های کارگری و کارفرمایی توسط بانک های اقتصاد نوین، پارسیان، کارآفرین، سامان و نیز مؤسسه اعتباری توسعه به ثبت رسید و از آن زمان تاکنون بانک های تازه تأسیس به این کانون پیوسته اند. این کانون دارای اساسنامه ای در ۶ بند کلی است و ایجاد هماهنگی بین بانک ها و مؤسسات اعتباری خصوصی عضو، مطالعه و تحقیق در خصوص مسائل پولی و بانکی و ارائه پیشنهادهاى لازم به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شبکه بانکی کشور در جهت توسعه و پیشرفت بانکداری و گسترش خدمات بانکی کشور، ارائه نظرات مشورتی به بانک ها و مؤسسات اعتباری عضو و سایر بانک های کشور، دفاع از حقوق و منافع عمومی و صنفی مشترک بانک ها و مؤسسات اعتباری عضو کانون و تقبل نمایندگی آنها در برابر سایر مراجع کشور و ایجاد هماهنگی لازم در جهت ارتقای وضع استخدامی و افزایش سطح کارآیی کارکنان بانک ها و مؤسسات اعتباری عضو از جمله اهداف در اساسنامه است. (روحانی، ۱۳۹۵: ۲۷)

۴-۲ نهاد های حاکمیتی

الف: معاونت نظارت بانک مرکزی

طبق ماده (۹۷) قانون برنامه پنجم توسعه و با استناد به سیاست های کلی برنامه پنجم ابلاغی مقام معظم رهبری، شورای پول و اعتبار طی سال های برنامه موظف به اصلاح ساختار بانک مرکزی در جهت تقویت نظارت بر نهادهای پولی و مالی به منظور تحقق اهداف کلان اقتصادی کشور شده است.

بانک مرکزی، ایجاد معاونت نظارت و ارتقای اداره کل نظارت به معاونت را جزء اقدامات خود در راستای اجرای ماده (۹۷) بر می شمرد. به هر صورت، معاونت نظارت بانک مرکزی به صورت رسمی در سال ۱۳۹۰ با انتصاب ابراهیم درویشی به عنوان معاون نظارتی بانک مرکزی شروع به فعالیت کرد.

البته به گفته رئیس کل سابق بانک مرکزی، این معاونت در چارت سازمانی بانک مرکزی دیده شده اما تا آن زمان، شخصی برای آن در نظر گرفته نشده بود. تا قبل از این، اداره کل نظارت بر بانک ها و مؤسسات اعتباری و اداره کل مقررات و مجوزها و ادارات تحت نظرشان زیر نظر قائم مقام بانک مرکزی اداره می شدند. (روحانی، ۱۳۹۵: ۲۸)

ب: هیئت انتظامی بانک ها

هیئت انتظامی مرجع رسیدگی به تخلفات بانک ها از قانون پولی و بانکی و صدور حکم به مجازات های انتظامی است. این هیئت از نماینده دادستان کل، یک نفر از مدیران عامل بانک ها و یک نفر از اعضای شورای پول و اعتبار به انتخاب شورا تشکیل شده است و دبیر کل بانک سمت دادستان هیئت را دارد. احکام هیئت انتظامی ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ قابل تجدیدنظر در شورای پول و اعتبار خواهد بود و رأی شورا قطعی است.

علیرغم اهمیت بسیار بالای هیئت انتظامی در پیشگیری و مقابله با وقوع تخلف در نظام بانکی، مشکلات عدیده ای در خصوص این نهاد وجود دارد. مهمترین این مشکلات برمی گردد به:

۱. ترکیب هیئت انتظامی؛

۲. شفافیت عملکرد این هیئت؛

۳. فرآیند رسیدگی به تخلفات بانک ها.

در خصوص ترکیب هیئت انتظامی، نکته جالب توجه آن است که علیرغم عضویت یک نفر از مدیران عامل بانک ها در هیئت انتظامی (به عنوان حافظ منافع بانک ها)، هیچ نماینده ای از معاونت نظارت بانک مرکزی (که دقیق ترین اطلاعات در خصوص تخلفات بانک ها را در اختیار دارد) در این هیئت حضور ندارد.

همچنین شفافیت عملکرد این هیئت و اطلاع رسانی نسبت به اقدامات انجام شده توسط هیئت انتظامی بسیار ضعیف است، که یکی از عوامل کاهش بازدارندگی مجازات هاست. در حال حاضر هیچ گونه گزارش دوره ای (یا حتی موردی) مکتوب در خصوص عملکرد هیئت انتظامی بانک ها، توسط بانک مرکزی منتشر نمی شود. در واقع تنها با مراجعه به خبرها و مصاحبه های پراکنده مقامات بانک مرکزی، امکان کسب اطلاعات بسیار کلی و غیر دقیق درباره فعالیت این هیئت وجود دارد. (روحانی، ۱۳۹۵: ۲۹)

نتیجه گیری:

اجرای قوانین و مقررات نظام مالی نیز به مانند سایر قوانین نیازمند نظارت بر اجرا و برخورد با متخلفین به منظور جلوگیری از شیوع تخلف است. با این تفاوت که به دلیل حساسیت مسئله ثبات مالی باید در امر نظارت بر بانکها دقت بیشتری داشت و اصول بازدارندگی را به صورت دقیق تر به اجرا درآورد.

خوشبختانه این نوع نگاه به سامانه های نظام پرداخت در سالهای اخیر گسترش یافته و در حال حاضر، بانک مرکزی در صورت تخلف بانک ها از حدود مقرر برای ذخیره قانونی، ارتباط بانک های متخلف با سامانه چکاوک یا ساتنا را قطع مینماید. این امر موجب کاهش نسبی اضافه برداشت بانک ها و بهبود عملکرد آن ها شده است.

پیشنهادات:

بانک مرکزی می تواند از طریق:

۱- نرخ تسهیلات بانک مرکزی

۲- اجازه تأسیس شعب

۳- نرخ ذخیره قانونی

به عنوان ابزارهای نظارتی برای تشویق بانک های متعهد یا تنبیه بانک های متخلف استفاده نماید.

منابع:

- ۱- اسدی پور، نوشین (۱۳۸۸) نظارت بر بانک ها و شیوه های اجرا، پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- ۲- اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۹۱) نظارت در نظام اسلامی، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- ۳- ایزدهی، سیدجاد (۱۳۹۰) مبانی فقهی نظارت بر قدرت از دیدگاه امام خمینی (ره) نشر عروج.
- ۴- دهخدا، علی اکبر (۱۳۸۵) لغت نامه دهخدا، جلد ۴، تهران: دانشگاه تهران.
- ۵- روحانی، سیدعلی (۱۳۹۵) آسیب شناسی نظام بانکی، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- ۶- عمید زنجانی، عباسعلی، (۱۳۸۹) نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران: دانشگاه تهران.
- ۷- قاضی، سید ابوالفضل، (۱۳۸۳) بایسته های حقوق اساسی، تهران: نشر میزان.
- ۸- محمدی بغدادآبادی، فاطمه (۱۳۹۶) وضعیت حقوقی موسسات مالی فاقد مجوز بانک مرکزی و چگونگی نظارت بر آن ها، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه علامه طباطبائی.
- ۹- محمدی، ولی الله (۱۳۷۸) بانک و عملیات بانکی، چاپ اول، تهران: نشر موسسه عالی حسابداری.
- ۱۰- منصور، محمد (۱۳۹۶) چالش های هنجاری و سازمانی نظارت حقوقی بر نظام بانکداری در جمهوری اسلامی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد مرودشت.

۱۱- مدرس، احمد (۱۳۷۸) مدیریت مالی، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.

۱۲- نادری، مرتضی (۱۳۸۲) توسعه مالی، بحران های مالی و رشد اقتصادی، فصلنامه پژوهش های اقتصادی ایران، شماره ۱۵

Duties and political tools of the central bank in supervising banks through legal entities

Farhad solati far¹, Abdolreza Barzegar^{2*}, Mohsen azim dokht³

۱- PhD Student in Public Law, Meybod Branch, Islamic Azad University, Meybod, Iran.

2- Department of Public Law, Maybod Branch, Islamic Azad University, Maybod, Iran,
Responsible Author.

3- Department of Law, Kerman, Shahid Bahonar University, Kerman, Iran.

*Corresponding Author: reza.barzegar52@gmail.com