

# آسیب‌شناسی نظام بانکی

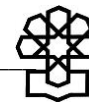
## ۵. بررسی استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۴۷۶۴  
اسفندماه ۱۳۹۴

## فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۴	۱. لزوم استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی
۷	۲. وضع موجود رابطه سازمانی و ساختاری شبکه بانکی با بانک مرکزی
۷	۲-۱. نهادهای تأثیرگذار در شبکه بانکی
۷	۲-۱-۱. شورای هماهنگی بانکها
۸	۲-۱-۲. کانون بانکهای خصوصی
۹	۲-۲. ارکان بانک مرکزی
۹	۲-۲-۱. مجمع عمومی بانک مرکزی
۹	۲-۲-۲. شورای پول و اعتبار
۱۰	۲-۲-۳. هیئت عامل
۱۰	۲-۲-۴. هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس
۱۰	۲-۲-۵. هیئت نظار
۱۱	۲-۳. نهادهای تأثیرگذار حاکمیتی که جزء ارکان بانک مرکزی نیستند
۱۱	۲-۳-۱. هیئت انتظامی بانکها
۱۲	۲-۳-۲. کمیسیونهای تخصصی بانک مرکزی
۱۳	۲-۴. جمع‌بندی رابطه ساختاری و سازمانی بانک مرکزی با شبکه بانکی
۱۴	۳. وضع موجود رابطه مالی بانک مرکزی و شبکه بانکی
۱۴	۳-۱. رابطه مالی مستقیم بین بانک مرکزی و شبکه بانکی
۱۸	۳-۲. رابطه مالی غیرمستقیم میان بانک مرکزی و شبکه بانکی
۲۱	۳-۳. جمع‌بندی رابطه مالی میان بانک مرکزی و شبکه بانکی
۲۲	۴. وضع موجود رابطه نیروی انسانی فعال در شبکه بانکی و بانک مرکزی
۲۲	۴-۱. اهمیت موضوع و چارچوب تحلیل
۲۳	۴-۲. رابطه نیروی انسانی بانک مرکزی و شبکه بانکی در قوانین و مقررات
۲۳	۴-۲-۱. محدودیت‌های در حین خدمت
۲۴	۴-۲-۲. محدودیت‌های پس از خدمت
۲۴	۴-۳. بررسی وضع موجود گردش مدیران میان بانک مرکزی و شبکه بانکی
۲۵	۴-۳-۱. به‌کارگیری مدیران ارشد بانک مرکزی در شبکه بانکی
۲۷	۴-۳-۲. به‌کارگیری مدیران شبکه بانکی در ارکان بانک مرکزی
۲۹	۴-۴. جمع‌بندی رابطه نیروی انسانی بانک مرکزی و شبکه بانکی
۳۱	۵. استقلال بانک مرکزی از شبکه بانکی در قوانین سایر کشورها
۳۱	۵-۱. استقلال مالی بانک مرکزی از شبکه بانکی
۳۱	۵-۲. استقلال نیروی انسانی
۳۱	۵-۲-۱. محدودیت‌های در حین خدمت برای فعالیت‌های رسمی
۳۲	۵-۲-۲. محدودیت‌های در حین خدمت برای فعالیت‌های غیررسمی و غیرشفاف
۳۳	۵-۲-۳. محدودیت‌های پس از خدمت
۳۴	۵-۴. بررسی خصوصی بودن بانک مرکزی آمریکا
۳۵	۶. پدیده «درب گردان»
۳۸	جمع‌بندی
۴۱	منابع و مأخذ



## آسیب‌شناسی نظام بانکی ۵. بررسی استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی

### چکیده

نقش انکارناپذیر بانک‌ها در ثبات مالی و ماهیت بسیار متفاوت بانکداری با سایر صنایع در اقتصاد، نظارت دقیق و کارآمد در این حوزه را ضروری می‌سازد. وجود مقررات نظارتی به‌روز، دسترسی به اطلاعات دقیق و برخورد مقتدرانه با متخلفین، از ضروریات نظارت کارآمد است. اما آنچه پیش‌نیاز تحقق موارد فوق است، استقلال مقام ناظر از مجموعه تحت نظارت است، زیرا عدم استقلال مقام ناظر، موجب بروز پدیده تعارض منافع<sup>۱</sup> در امر نظارت شده و نظارت صحیح را مختل می‌نماید.

در ایران، مقام ناظر بانکی و مقام سیاستگذار پولی، هر دو در بانک مرکزی تجمع شده‌اند. لذا بررسی استقلال مقام ناظر در ایران، نیازمند بررسی میزان وابستگی متقابل بانک مرکزی و شبکه بانکی است. در مطالعه حاضر، رابطه بانک مرکزی و شبکه بانکی از سه بُعد مورد بررسی قرار گرفته است: استقلال ساختاری و سازمانی، استقلال مالی و استقلال نیروی انسانی. همچنین قوانین و مقررات ناظر به حفظ استقلال مقام ناظر در برخی کشورها و نیز پیامدهای چالش گردش نیروی انسانی بین حاکمیت و بخش خصوصی («درب گردان»<sup>۲</sup>) به اختصار مورد بحث قرار گرفته است.

نتایج بررسی‌ها حاکی از این است که در بُعد ساختاری و سازمانی، استقلال نسبی میان مقام ناظر و شبکه بانکی وجود دارد، اما عدم شفافیت نهادهای تأثیرگذار در تصمیمات پولی و بانکی، از جمله هیئت انتظامی بانک‌ها و نیز کمیسیون‌های تخصصی بانک مرکزی، تا حدودی موجب کاهش استقلال ساختاری مقام ناظر (بانک مرکزی) شده است.

در بُعد مالی، بررسی قوانین مربوط به حقوق و مزایای ارکان بانک مرکزی، ظاهراً نشان‌دهنده استقلال مالی مقام ناظر است؛ اما دقت در صورت سود و زیان بانک مرکزی و روش بودجه‌ریزی آن، حاکی از انتفاع بالقوه بانک مرکزی از تخلفات شبکه بانکی است، که می‌تواند استقلال مالی مقام ناظر را مختل نماید. همچنین رابطه مالی غیرمستقیمی که میان بانک مرکزی و بانک‌ها، که به واسطه شرکت‌های وابسته به بانک مرکزی و شبکه بانکی ایجاد می‌شود، نوعی همسویی منافع مالی بین نهاد ناظر و نهادهای تحت نظارت را نشان می‌دهد.

در بُعد نیروی انسانی، بررسی‌ها حاکی از وضعیت نامناسب استقلال مقام ناظر است. ارتباط نیروی انسانی شبکه بانکی با مقام ناظر، در چهار گروه مورد بررسی قرار گرفته است: ارتباط رسمی حین

1. Conflict of Interests

2. Revolving Door

خدمت، ارتباط غیررسمی حین خدمت، انتقال از بانک مرکزی به شبکه بانکی پس از بازنشستگی، انتقال از بخش خصوصی به بانک مرکزی. در حال حاضر تنها روابط از نوع اول مورد توجه قانونگذار قرار گرفته و هیچ‌گونه ضوابط مشخصی برای روابط نوع دوم تا چهارم، میان نیروی انسانی بانک مرکزی و شبکه بانکی وجود ندارد. همچنین سازوکارهای اجرایی لازم برای شفاف‌سازی روابط نیروی انسانی فعال در شبکه بانکی و بانک مرکزی و پیشگیری از رانتها و مفاسد احتمالی نیز طراحی نشده است.

بررسی اجمالی سوابق ارکان بانک مرکزی و شبکه بانکی نیز نشان می‌دهد گردش مدیران میان شبکه بانکی و بانک مرکزی بسیار رایج و پربسامد است. این پدیده در صورت بی‌توجهی می‌تواند منجر به ناکارآمدی نظارت شده و برای نظام بانکی کشور دردسر آفرین باشد.

ادبیات موضوع گردش مدیران (نیروی انسانی) میان بخش خصوصی و بخش‌های حاکمیتی با اصطلاح «درب گردان» مورد بررسی قرار می‌گیرد. نتایج مطالعات انجام شده در سایر کشورها در این خصوص نشان می‌دهد خروج نیروی انسانی از بخش حاکمیتی به بخش خصوصی، در دوره‌های رونق، در میان افراد متخصص و با تجربه شدیدتر است. همچنین بررسی سوابق استخدام‌شدگان در بخش‌های مقرراتگذار و ناظر نشان می‌دهد این بخش‌ها عملاً در حال تبدیل شدن به «دوره کارآموزی» برای شاغلین بخش خصوصی هستند.

## مقدمه

اصلی‌ترین کارکرد بانک‌ها در اقتصاد، خلق پول و وساطت مالی میان پس‌انداز کنندگان و سرمایه‌گذاران است. در اکثر کشورها بانک‌ها و فعالیت‌های آنها در مقایسه با سایر مؤسسات، تحت نظارت دقیق‌تری قرار دارند. دلیل این امر به نقش بانک‌ها در حیات اقتصادی و مالی کشورها و همچنین ماهیت فعالیت آنها برمی‌گردد.

**به‌طور کلی صیانت از رقابت و فضای رقابتی از یک سو و تضمین کیفیت ارائه کالاها و خدمات از سوی دیگر، نیازمند مقرراتگذاری و تنظیم‌گری دولتهاست.** اما لزوم مقرراتگذاری و نظارت بر حسن اجرای این مقررات در نظام بانکی، اهمیت مضاعفی دارد. بانک‌ها به‌دلیل ساختار متفاوت دارایی‌ها و بدهی‌ها، (برای مثال داشتن دارایی‌های مدت‌دار و بدهی‌های آنی)، یا به بیانی دیگر هماهنگ نبودن بدهی‌ها و دارایی‌ها از لحاظ سررسید، اثرپذیری متفاوت از نوسانات نرخ بهره، نرخ ارز، قیمت دارایی‌های فیزیکی و...، به‌طور بالقوه در وضعیت بی‌ثباتی و ناپایداری قرار می‌گیرند.

از سوی دیگر، سهم بدهی‌های مالی در ترازنامه بانک‌ها بسیار بزرگ‌تر از سایر صنایع است و در واقع بانک‌ها با سپرده‌های مردم اقدام به وام‌دهی و سرمایه‌گذاری می‌کنند. به‌عبارت دیگر بانک‌ها از نسبت اهرمی بسیار بالایی نسبت به سایر صنایع برخوردارند. توجه همزمان به این دو نکته



(ریسک‌های خاص فعالیت بانکی و نسبت اهرمی بالای بانک‌ها)، لزوم نظارت قوی بر شبکه بانکی را نمایان می‌کند.

سومین نکته‌ای که لزوم نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی را دوچندان می‌کند، نقش مؤثر بانک‌ها بر عرضه پول و خلق اعتبار است که واسطه مبادله غالب در نظام‌های پولی مدرن محسوب می‌شود. به دلیل این نقش بانک‌ها، ورشستگی یک بانک می‌تواند موج به خطر افتادن نظام پولی و مختل شدن مبادلات در کل اقتصاد گردد، کما اینکه در بحران‌های مالی این مسئله قابل مشاهده است. همچنین بانک‌ها به واسطه دسترسی به منابع بانک مرکزی و امکان اضافه برداشت، اثر مستقیم بر حجم پایه پولی دارند و این مسئله نیز می‌تواند سیاست‌های پولی بانک مرکزی را با مشکل مواجه نماید. ناپایداری سیستم بانکی به همراه نقش مؤثر بانک‌ها بر عرضه پول و خلق اعتبار (که واسطه مبادله غالب در نظام‌های پولی مدرن محسوب می‌شود)، نظارت بر بانک‌ها را به منظور جلوگیری از اختلال در نظام مالی و انتقال این نارسایی‌ها به بخش واقعی اقتصاد ضروری می‌نماید. اصلی‌ترین هدف مرجع نظارت بانکی در همه کشورها، برقراری و حفظ ثبات و سلامت<sup>۱</sup> نظام بانکی و صیانت از منافع سپرده‌گذاران است.

رابطه ساختاری و سازمانی مرجع نظارت بانکی و مرجع سیاستگذار پولی، مسئله‌ای است که کشورهای مختلف به گونه‌های متفاوتی با آن مواجهه نموده‌اند. در برخی از کشورها مرجع نظارت بانکی و مرجع سیاستگذار پولی، هر دو در بانک مرکزی مستقر هستند. البته در این کشورها، انتصاب و عزل مدیران مربوط به بخش نظارتی، دارای درجه‌ای از استقلال از رئیس کل بانک مرکزی است. در برخی دیگر از کشورها نظیر انگلستان، آلمان و ژاپن نیز دو نهاد مستقل برای انجام دو وظیفه فوق تأسیس شده است. بررسی مزایا و معایب ادغام یا تفکیک سازمانی این دو کارکرد و تجربیات کشورهای مختلف در این موضوع، نیازمند مطالعه مستقلی است و گزارش حاضر صرفاً به بررسی میزان استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی در ایران می‌پردازد.

نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، طبق مقررات قانون پولی و بانکی از وظایف بانک مرکزی می‌باشد.<sup>۲</sup> نظارت کارآمد در هر نظام اقتصادی درگرو تحقق چهار امر است:

۱. استقلال مقام ناظر از مجموعه تحت نظارت (بازیگران)،
۲. وجود استانداردهای نظارتی متقن (قواعد بازی)،
۳. دسترسی مقام ناظر به اطلاعات دقیق و به‌هنگام از عملکرد بازیگران،
۴. برخورد مقتدرانه (سریع، دقیق و بدون اغماض) با متخلفین.

شکل ۱. الزامات نظارت کارآمد بانکی



هریک از چهار عنصر فوق، موضوع یکی از گزارشات «آسیب‌شناسی رابطه بانک مرکزی و شبکه بانکی» است. در این میان، گزارش حاضر به بررسی مورد نخست، یعنی استقلال مقام ناظر از مجموعه تحت نظارت خود، می‌پردازد. در این گزارش، پس از تبیین لزوم این استقلال بر اساس مقررات بین‌المللی، وضع موجود رابطه بانک مرکزی و شبکه بانکی در سه بُعد نهادی، مالی و نیروی انسانی مورد بررسی قرار می‌گیرد و میزان استقلال بانک مرکزی در این سه بُعد، هم در قوانین و مقررات و هم در عمل ارزیابی می‌شود. در نهایت نیز مروری مختصر خواهیم داشت بر قوانین برخی کشورهای منتخب که با هدف حفظ استقلال مقام ناظر (بانک مرکزی) از شبکه بانکی تصویب شده است. همچنین ادبیاتی که در این موضوع، خصوصاً پس از وقوع بحران مالی ۲۰۰۷ پدید آمده است معرفی خواهد شد.

### ۱. لزوم استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی

چنان‌که بیان شد، در فرآیند نظارت، استقلال مقام ناظر، نحوه دستیابی به اطلاعات و همچنین ابزارهای نظارتی از اهمیت زیادی برخوردار است و موفقیت امر نظارت به این عوامل وابسته است. اصول محوری نظارت کمیته بال در سپتامبر سال ۱۹۹۷ توسط کمیته‌ای متشکل از نمایندگان بانک‌های مرکزی گروه ۱۰، مقامات نظارتی کشورهای شیلی، چین هنگ‌کنگ، مکزیک، روسیه و تایلند به‌منظور ارائه پیش‌شرط‌های لازم برای اعمال نظارت بانکی مؤثر تدوین و انتشار یافت. طبق اصل اول از این اصول یک سیستم مؤثر نظارت بانکی باید دارای استقلال عملیاتی و منابع کافی باشد.<sup>۱</sup> کمیته بال در سال ۲۰۰۶ با انتشار اصول ۲۵ گانه معروف به بال ۲، به ویرایش و به‌روزرسانی اصول فوق پرداخت و مجدداً در سپتامبر ۲۰۱۲ این کمیته اصول ۲۹ گانه برای نظارت بانکی مؤثر معروف به بال ۳ را به‌روزرسانی نمود.

طبق اصل دوم از اصول ۲۹ گانه نظارت بانکی مؤثر، تحت عنوان «استقلال، پاسخگویی،

۱. نوشین، اسدی، نظارت بر بانک‌ها و شیوه‌های اجرای آن، ۱۳۸۸.



حمایت مالی و قانونی برای ناظران» به منظور نظارت مؤثر «ناظران باید دارای استقلال عملیاتی، فرآیندهای شفاف و حاکمیت سالم و فرآیندهای بودجه‌ای باشند، به طوری که استقلال آنها و کفایت منابع را تحت الشعاع قرار ندهد. ناظران همچنین دارای منابعی برای انجام وظایف خود بوده، و باید در قبال انجام وظایف خود و استفاده از منابع پاسخگو باشند. چارچوب قانونی برای نظارت بانکی شامل حمایت‌های لازم برای ناظران هم می‌شود»<sup>۱</sup>.

بخشی از معیارهای ضروری برای این اصل که در قالب بیانیه کمیته بال منتشر شده است به شرح زیر است:

۱. «استقلال عملیاتی، پاسخگویی و حاکمیت و مدیریت ناظران بانکی در قانونگذاری تبیین شده و به صورت عمومی افشا می‌شود».

۲. «فرآیند انتصاب یا عزل رؤسای نظارتی یا مدیران هیئت نظارتی شفاف است. رؤسای ناظران، بر اساس شرایط تعیین می‌شوند و اگر قرار است که عزل شوند باید طبق مقررات صورت بگیرد همچنین دلایل عزل باید به صورت عمومی اطلاع رسانی شود».

۳. «ناظران اهداف خود را منتشر می‌کنند و در یک چارچوب مشخصی از وظایف خود در ارتباط با آن اهداف پاسخگو می‌باشند».

۴. «ناظران بانکی دارای رویه‌های داخلی حاکمیتی و ارتباطی بوده که آنها را جهت اتخاذ تصمیمات متناسب با موضوع توانمند می‌کند. این رویه‌ها همچنین برای گرفتن تصمیمات به موقع در مواقع اضطراری مفید هستند. شاکله حاکمیت به گونه‌ای باشد که از هرگونه تضاد منافع، جلوگیری شود».

۵. «ناظران و همکاران آن دارای اعتبار مبتنی بر حرفه‌ای بودن و حیثیت شغلی خود هستند. در رابطه با اینکه چگونه از تضاد منافع جلوگیری و از اطلاعات به شکل مناسب استفاده کرد، قوانینی وجود دارد و چنانچه این مقررات رعایت نشود، محدودیت‌هایی به وجود می‌آید».

۶. «ناظران بانکی برای ایجاد و انجام یک نظارت مؤثر، دارای منابع کافی می‌باشند. تأمین مالی برای امور نظارتی به شکلی انجام می‌شود که به استقلال فردی و عملیاتی ناظران لطمه وارد نکند».

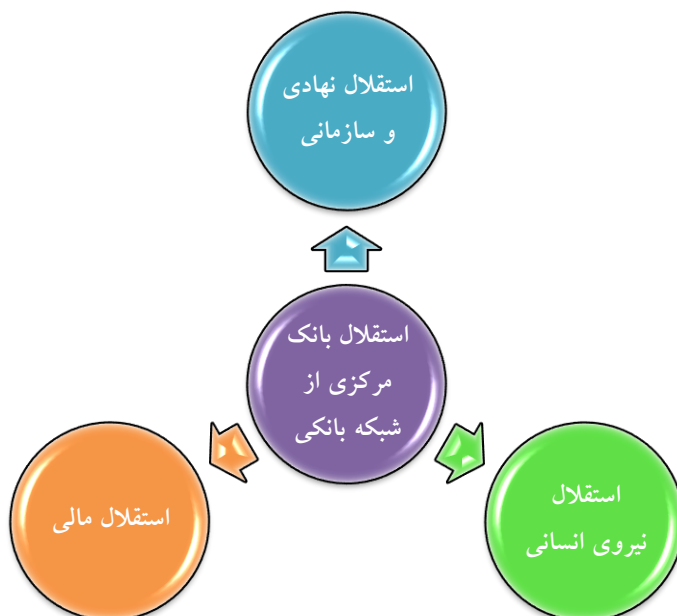
همان‌طور که در گزارش کمیته نظارت بر بانکداری بال تأکید شده است، رعایت استقلال در نظارت یکی از اصول محوری نظارت مؤثر می‌باشد.

در ایران، به دلیل آنکه عملاً مقام ناظر بانکی و مقام سیاستگذار پولی، هر دو در نهادی به نام بانک مرکزی متمرکز شده‌اند، بررسی استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی، عملاً به معنی بررسی استقلال بانک مرکزی از شبکه بانک است. استقلال یا وابستگی بانک مرکزی از/ به نظام بانکی را می‌توان در سه محور اصلی مورد بررسی قرار داد:

۱. اصول ۲۹ گانه برای نظارت بانکی مؤثر از انتشارات کمیته نظارت بر بانکداری بال ( سپتامبر ۲۰۱۲ ) اداره مطالعات و مقررات بانکی.

۱. **وابستگی ساختاری و سازمانی:** به این معنا که مقامات نظارتی و ارکان بانک مرکزی، در انتصاب، فعالیت و عزل، تحت تأثیر نظام بانکی باشند.
۲. **وابستگی مالی:** به این معنی که نحوه عملکرد نظام بانکی بر درآمدهای بانک مرکزی، به صورت مستقیم یا غیرمستقیم اثرگذار باشد.
۳. **وابستگی نیروی انسانی:** به این معنا که نیروی انسانی فعال در بانک مرکزی (در لایه‌های کارشناسی و تصمیم‌گیری)، حین یا پس از خدمت، ارتباط رسمی یا غیررسمی با شبکه بانکی داشته باشد. رعایت استقلال در محورهای یاد شده، می‌تواند تضمین‌کننده نظارت مؤثر و خالی از سلايق شخصی باشد. در سه بخش آتی، هریک از ابعاد سه‌گانه فوق مورد بررسی قرار می‌گیرد. لازم به ذکر است که سنجش میزان استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی، نیازمند شاخص‌سازی است و ارقامی نظیر میزان بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی (خصوصاً میزان اضافه‌برداشت بانک‌ها) می‌تواند شاخص مناسبی در این خصوص باشد. اما گزارش حاضر در صدد بررسی کمی میزان وابستگی بانک‌ها به بانک مرکزی نیست و صرفاً این وابستگی را از منظر قانونی و در سه بعد ساختاری، مالی و نیروی انسانی مد نظر قرار داده است.

شکل ۲. ابعاد استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی







## ۲. وضع موجود رابطه سازمانی و ساختاری شبکه بانکی با بانک مرکزی

جهت بررسی وضع موجود رابطه نهادی و ساختاری شبکه بانکی با بانک مرکزی به معرفی بازیگران تأثیرگذار و نحوه فعالیت و وظایف آنها می‌پردازیم.

### ۲-۱. نهادهای تأثیرگذار در شبکه بانکی

شورای هماهنگی بانک‌های دولتی و کانون بانک‌های خصوصی دو نهاد صنفی مربوط به بخش بانکی و تأثیرگذار در فضای پولی کشور هستند. قبل از انقلاب اسلامی کلیه بانک‌هایی که در ایران فعال بودند، عضو کانون بانک‌ها شناخته می‌شدند و به موجب اساسنامه مصوب شورای پول و اعتبار، کانون بانک‌ها دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بود.<sup>۱</sup> طبق لایحه قانونی انحلال کانون بانک‌ها مصوب ۱۳۵۸/۱۲/۱۸، کانون بانک‌های ایران منحل اعلام گردید. با انحلال کانون بانک‌ها، برخی وظایف آن به شورای عالی بانک‌ها واگذار شد که وظایف و اختیارات این شورا در ماده (۱۳) لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها بیان شده است.

سال‌ها بعد شورای هماهنگی بانک‌ها برای بانک‌های دولتی تشکیل شد و در سال ۱۳۸۳ کانون بانک‌های خصوصی به وجود آمد. اما باید توجه داشت که هیچ‌یک از دو نهاد صنفی نامبرده (شورای هماهنگی بانک‌ها و کانون بانک‌های خصوصی)، با «کانون بانک‌ها» که در ماده (۳۸) قانون پولی و بانکی مورد اشاره قرار گرفته، قابل قیاس نیستند. در واقع دو نهاد صنفی فوق فاقد هرگونه اختیارات قانونی می‌باشند، در حالی که «کانون بانک‌ها» در قانون پولی و بانکی دارای اختیارات وسیعی بود.

#### ۲-۱-۱. شورای هماهنگی بانک‌ها

پس از تصویب قانون اداره امور بانک‌ها، مدیران عامل بانک‌ها بر اساس ماده (۱۳) این قانون، شورای عالی بانک‌ها را تشکیل دادند. اما در تیرماه ۱۳۸۶ به موجب ماده (۶) قانون «تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها»، شورای عالی بانک‌ها منحل اعلام و وظایف آن به هیئت مدیره بانک‌ها واگذار شد. بدین ترتیب شورای هماهنگی بانک‌ها، محمل قانونی خود را از دست داد. اگرچه این شورا همچنان به فعالیت خود ادامه می‌دهد.<sup>۲</sup> بنابر ماده ماده (۴) آیین‌نامه داخلی شورای هماهنگی بانک‌ها برخی از وظایف و مسئولیت‌های شورا به شرح زیر است:

- بررسی زمینه‌های مشترک همکاری و حفظ و توسعه آن بین بانک‌های کشور.
- برقراری تمهیدات لازم در تقویت نظام بانکی کشور.

۱. ماده (۳۸) قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱.

۲. تاریخچه کانون بانک‌ها، کانون بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی.

- اتخاذ تدابیر لازم در زمینه هماهنگ نمودن سیستم‌ها و روش بانکی.
- تأمین موجبات لازم در حل و فصل مسائل و مشکلات بین بانک‌ها.
- **حمایت از حقوق، مصالح و منافع بانک‌ها.**
- بررسی و اظهار نظر در مسائل بانکی، پولی، مالی و اقتصادی و تهیه و تنظیم و ارائه پیشنهادها لازم به شورای عالی بانک‌ها و سایر مراجع ذیربط.
- همچنین بنابر ماده (۶) این آیین‌نامه، ارکان شورا عبارتند از:
  - الف) اعضای شورا (مدیران عامل بانک‌های دولتی)،
  - ب) دبیرخانه،
  - ج) کمیسیون‌های تابعه که عبارتند از: کمیسیون امور حقوقی، کمیسیون امور اعتباری، کمیسیون امور ارزی و بین‌المللی، کمیسیون امور کارکنان، کمیسیون امور سازمان و روش‌ها، کمیسیون هماهنگی بانک‌ها در استان، کمیسیون امور مالی و حسابداری، کمیسیون امور آموزشی، کمیسیون امور تدارکات و کارپردازی.
- در حال حاضر شورای هماهنگی بانک‌ها در تدوین قانون بانکداری مشارکت دارند.

## ۲-۱-۲. قانون بانک‌های خصوصی

قانون بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی در سال ۱۳۸۳ با استناد به ماده (۳۱) قانون کار جمهوری اسلامی ایران و آیین‌نامه مصوب دی‌ماه ۱۳۷۱ هیئت وزیران در اداره کل سازمان‌های کارگری و کارفرمایی توسط بانک‌های اقتصادنویین، پارسیان، کارآفرین، سامان و نیز مؤسسه اعتباری توسعه به ثبت رسید و از آن زمان تاکنون بانک‌های تازه تأسیس به این قانون پیوسته‌اند. این قانون دارای اساسنامه‌ای در ۶ بند کلی است و ایجاد هماهنگی بین بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی عضو، مطالعه و تحقیق در خصوص مسائل پولی و بانکی و ارائه پیشنهادها 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 بانک‌ها و مؤسسات اعتباری عضو و سایر بانک‌های کشور، دفاع از حقوق و منافع عمومی و صنفی مشترک بانک‌ها و مؤسسات اعتباری عضو قانون و تقبل نمایندگی آنها در برابر سایر مراجع کشور و ایجاد هماهنگی لازم در جهت ارتقای وضع استخدامی و افزایش سطح کارآیی کارکنان بانک‌ها و مؤسسات اعتباری عضو از جمله اهداف در اساسنامه است.<sup>۱</sup>

بنابر ماده (۷) اساسنامه مؤسسه غیرانتفاعی قانون بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی ایرانیان، ارکان قانون عبارتند از: شورای عالی، هیئت عامل، دبیر کل، بازرس قانونی.

1. <http://www.donya-e-egtesad.com/news/653649/#xzz3aDFrsJrJ>



## ۲-۲. ارکان بانک مرکزی

طبق ماده (۱۶) قانون پولی و بانکی کشور بانک مرکزی ایران دارای ارکان ذیل است:

۱. مجمع عمومی،
  ۲. شورای پول و اعتبار،
  ۳. هیئت عامل،
  ۴. هیئت نظارت اندوخته اسکناس،
  ۵. هیئت نظار.
- که در ادامه به توضیح مختصر این ارکان می‌پردازیم.

### ۲-۲-۱. مجمع عمومی بانک مرکزی

مجمع عمومی بانک مرکزی از رئیس‌جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (رئیس سازمان برنامه و بودجه فعلی) و دو نفر از وزرا به انتخاب هیئت وزیران تشکیل می‌شود. ریاست مجمع عمومی بانک با رئیس‌جمهور است. اعضای سایر ارکان بانک نیز بدون حق رأی در جلسات و مذاکرات شرکت می‌کنند.<sup>۱</sup>

وظایف مجمع عمومی به شرح زیر است:

۱. رسیدگی و تصویب ترازنامه بانک مرکزی ایران.
۲. رسیدگی و اتخاذ تصمیم نهایی نسبت به گزارش‌های هیئت نظار.
۳. رسیدگی و اتخاذ تصمیم درباره پیشنهاد تقسیم سود ویژه.
۴. انتخاب اعضای هیئت نظار به پیشنهاد وزیر دارایی.
۵. سایر وظایفی که طبق مقررات این قانون به عهده مجمع عمومی گذارده شده است.<sup>۲</sup>

### ۲-۲-۲. شورای پول و اعتبار

شورای پول و اعتبار به منظور مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست کلی بانک مرکزی ایران و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور عهده‌دار وظایف زیر است:

۱. رسیدگی و تصویب سازمان و بودجه و مقررات استخدامی و آیین‌نامه‌های داخلی بانک مرکزی.
۲. رسیدگی و اظهار نظر نسبت به ترازنامه بانک مرکزی ایران برای طرح در مجمع عمومی.
۳. رسیدگی و تصویب آیین‌نامه‌های مذکور در قانون پولی و بانکی.
۴. اظهار نظر در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور و همچنین اظهار نظر نسبت به لوایح مربوط به وام یا تضمین اعتبار و هر موضوع دیگری که از طرف دولت به شورا ارجاع می‌شود.
۵. دادن نظر مشورتی و توصیه به دولت در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور که به نظر شورا

۱. ماده (۱۷) قانون پولی و بانکی اصلاح شده با ماده (۸) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه.

۲. ماده (۱۷) قانون پولی و بانکی.

در وضع اقتصادی و به خصوص در سیاست اعتباری کشور مؤثر خواهد بود.  
 ۶. اظهار نظر درباره هر موضوعی که از طرف رئیس کل بانک مرکزی ایران در حدود این قانون به شورا عرضه می‌گردد.

اعضای شورای پول و اعتبار طبق اصلاحات قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه عبارتند از:  
 وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی، رئیس کل بانک مرکزی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور یا معاون وی، دو تن از وزرا به انتخاب هیئت وزیران، وزیر صنعت، معدن و تجارت، دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید ریاست جمهوری، دادستان کل کشور یا معاون وی، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن، رئیس اتاق تعاون، نمایندگان کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (هر کدام یک نفر) به‌عنوان ناظر با انتخاب مجلس.

### ۲-۲-۳. هیئت عامل

هیئت عامل بانک مرکزی ایران مرکب از رئیس کل، قائم‌مقام، دبیر کل بانک و سه نفر معاون است. رئیس کل بانک مرکزی ایران به عنوان عضو ارشد هیئت عامل و بالاترین مقام اجرایی و اداری عهده‌دار کلیه امور بانک به‌استثنای وظایفی است که به موجب این قانون به‌عهده ارکان دیگر بانک گذارده شده است.<sup>۱</sup>

### ۲-۲-۴. هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس

هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس عهده‌دار نظارت بر حسن اجرای مفاد ماده (۵) قانون پولی و بانکی کشور از طریق تحویل و نگهداری اسکناس‌های چاپ شده و همچنین نگهداری حساب‌های موضوع ماده (۵) و صورت جواهرات ملی و تنظیم مقررات مربوط به نمایش و نظارت بر ورود و خروج آنها از خزانه بانک و به‌علاوه نظارت در معدوم کردن اسکناس‌هایی که باید از جریان خارج شود می‌باشد.

### ۲-۲-۵. هیئت نظار

هیئت نظار مسئول رسیدگی به‌صورت ریزداری‌ها و بدهی‌ها و خلاصه حساب‌ها ترازنامه پایان سال بانک مرکزی ایران و تهیه گزارش برای مجمع عمومی سالیانه است. این هیئت مرکب از یک نفر رئیس و چهار نفر عضو از میان حساب‌برسان خبره یا افراد مطلع در امور حسابداری یا بانکی با داشتن حداقل ده‌سال سابقه کار است که به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تصویب مجمع عمومی برای مدت دو سال انتخاب می‌شوند و انتخاب مجدد آنان بلامانع است.<sup>۲</sup> حقوق و مزایای هیئت نظار از طرف وزیر دارایی تعیین و از بودجه وزارت دارایی قابل پرداخت است.<sup>۳</sup>

۱. ماده (۱۹) قانون پولی و بانکی.

۲. ماده (۲۲) قانون پولی و بانکی.

۳. ماده (۲۲) قانون پولی و بانکی.



## ۲-۳. نهادهای تأثیرگذار حاکمیتی که جزء ارکان بانک مرکزی نیستند

### ۲-۳-۱. هیئت انتظامی بانکها

طبق قانون پولی و بانکی، هیئت انتظامی مرجع رسیدگی به موارد تخلف بانکها از قانون پولی و بانکی و صدور حکم به مجازاتهای انتظامی است. این هیئت از نماینده دادستان کل (در حال حاضر معاون اقتصادی وی)<sup>۱</sup>، یک نفر از مدیران عامل بانکها (در حال حاضر، مدیر عامل بانک سینا)<sup>۲</sup> و یک نفر از اعضای شورای پول و اعتبار به انتخاب شورا تشکیل شده است و دبیر کل بانک سمت دادستان هیئت را دارد.<sup>۳</sup>

چنان که مشاهده می‌شود، تأسیس و فعالیت این نهاد، به موجب قانون پولی و بانکی بوده و دارای شأن مهم نظارتی است. اما ترکیب هیئت انتظامی، به وضوح قابل نقد است. علیرغم اینکه این هیئت مسئول رسیدگی به تخلفات بانکهاست، مدیران بخش نظارت بانک مرکزی در آن عضویت ندارند. این در حالی است که در بسیاری از کشورها، اصلی‌ترین تخلفات بانکها تحت عنوان تخلفات اداری<sup>۴</sup> طبقه‌بندی شده و رسیدگی و صدور حکم به مجازاتهای این تخلفات<sup>۵</sup> نیز در حیطه وظایف مرجع نظارت بانکی است.<sup>۶</sup>

نقد بسیار مهم دیگر در خصوص ترکیب هیئت انتظامی، حضور یک نماینده از بانکها (یکی از مدیران عامل بانکها) در این هیئت است. با توجه به اینکه هیئت انتظامی بانکها، مرجع رسیدگی‌کننده به تخلفات بانکهاست، بدیهی‌ترین قواعد «تعارض منافع»<sup>۷</sup> اقتضا می‌کند که اعضای این هیئت مستقل از شبکه بانکی باشند. اما با کمال تعجب مشاهده می‌شود که این اصل بدیهی در این مورد نقض شده است.

۱. پیمان نوری (همچنین نماینده دادستان کل در شورای پول و اعتبار).

۲. کوریش پرویزیان (عضو سابق شورای پول و اعتبار).

۳. ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی.

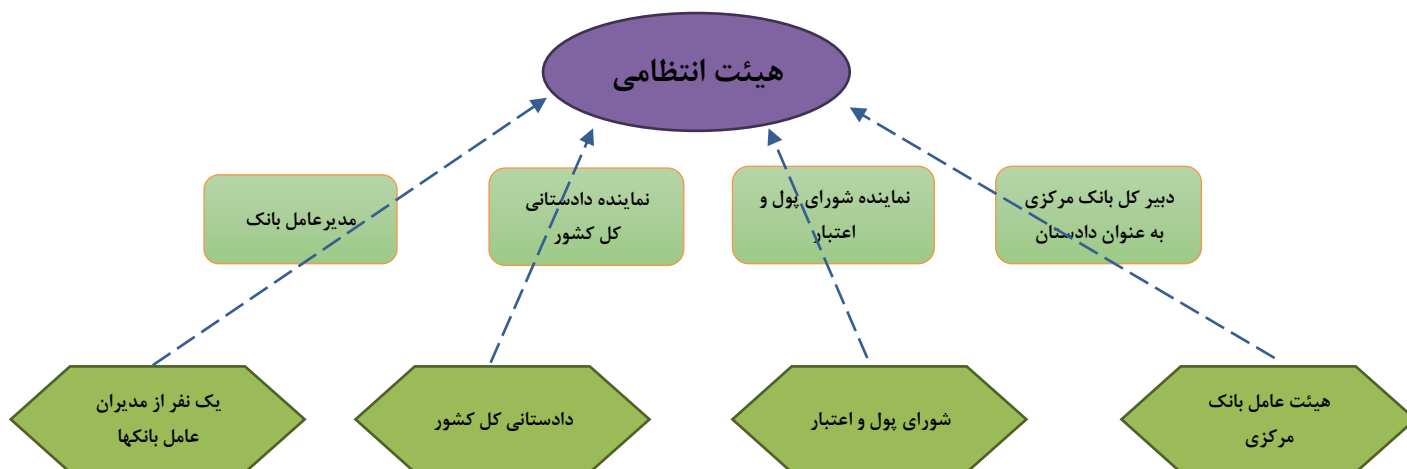
4. Administrative Offences

5. Administrative Penalties

۶. مرجع نظارت بانکی در ایران، عملاً معاونت نظارت بانک مرکزی یا به‌طور کلی، بانک مرکزی است. لذا لازمه تبعیت از الگوی جهانی در این موضوع، اعطای اختیار عمل در صدور حکم به مجازاتهای بانکی، به بانک مرکزی ایران است. این موضوع در گزارش مستقل دیگری با عنوان «اقتدار مقام ناظر» مورد بررسی قرار گرفته است.

7. Conflict of Interests

شکل ۳. اعضای هیئت انتظامی بانکها



### ۲-۳-۲. کمیسیون‌های تخصصی بانک مرکزی

بانک مرکزی دارای کمیسیون‌های تخصصی مختلفی است که همگی تحت نظر رئیس کل و به منظور کمک به اتخاذ تصمیم در حوزه‌های تخصصی فعالیت می‌کنند. کمیسیون اعتباری، کمیسیون مقررات و نظارت مؤسسات اعتباری، کمیسیون ارزی و... از این قبیل هستند. هرچند این کمیسیون‌ها به لحاظ شأن قانونی، قابل مقایسه با هیئت انتظامی بانکها نیستند، اما از آنجا که برخی تصمیمات اتخاذ شده در آنها منشأ بروز یا تخصیص رانتهای قابل توجهی در نظام بانکی است، می‌تواند بر شئون مقرراتگذاری و نظارت بانک مرکزی و استقلال مقام ناظر اثرگذار باشد.

یکی از زیرمجموعه‌های بسیار مهم و مؤثر بانک مرکزی در امور اعتباری، کمیته اعتباری است که متشکل از برخی مدیران کل و معاونان بانک مرکزی است. این کمیته درباره موضوعاتی نظیر حجم و نرخ اعطای تسهیلات به بانکها، نحوه مواجهه با اضافه برداشت بانکها، خطوط اعتباری بانکها و... تصمیم‌گیری می‌کند. مصوبات این کمیته نیاز به تأیید شورای پول و اعتبار ندارد (البته این مصوبات نیازمند تأیید رئیس کل بانک مرکزی است). با وجود این، مصوبات این کمیته شفاف نبوده و اطلاع‌رسانی در این خصوص انجام نمی‌شود. اعضای کمیسیون اعتباری توسط بانکها شناخته شده هستند و طبیعی است که به‌منظور اخذ امتیاز از آنها تلاش‌های زیادی انجام دهند. لذا این کمیته به‌دلیل غیرشفاف بودن مذاکرات و مصوبات با توجه به نقش مؤثر رئیس کل در اتخاذ این تصمیمات، ممکن است در معرض فساد قرار گیرد و عملکرد نظارت بانکی و سیاستگذاری پولی بانک مرکزی را با اختلال مواجه کند. همین نکات در خصوص کمیسیون ارز بانک مرکزی نیز صدق می‌کند که البته بررسی آن خارج از موضوع گزارش حاضر است.



#### ۲-۴. جمع‌بندی رابطه ساختاری و سازمانی بانک مرکزی با شبکه بانکی

با توجه به توضیحاتی که در این بخش مطرح شد ساختار بانک مرکزی از لحاظ چیدمان ارکان این نهاد را، می‌توان ظاهراً مستقل از شبکه بانکی به حساب آورد، زیرا بانک‌ها در ارکان تصمیم‌گیر بانک مرکزی نماینده‌ای ندارند. اما از آنجا که شرایط احراز نمایندگی در ارکان بانک مرکزی در قانون به صورت روشن مشخص نشده، کسانی که سابقه حضور در شبکه بانکی را دارند، به راحتی می‌توانند عضو هیئت عامل بانک مرکزی یا شورای پول و اعتبار باشند. این مسئله که در بخش پنجم گزارش حاضر مورد بررسی دقیق‌تر قرار می‌گیرد، می‌تواند موجب شیوع فرهنگ مماشات بانک مرکزی (به‌عنوان مقام ناظر) با بانک‌های متخلف شود.

**ساختار بخش‌های تأثیرگذاری که عملکردی غیر شفاف دارند، همچون هیئت انتظامی و کمیسیون اعتباری، تا حدودی استقلال بانک مرکزی از شبکه بانکی را از لحاظ ساختاری کاهش داده است.**

در خصوص هیئت انتظامی، نامشخص بودن قواعد بررسی پرونده‌های تخلف و صدور حکم (فقدان رویه نظارتی)، فقدان گزارشات شفاف و دوره‌ای از عملکرد این نهاد (عدم شفافیت) و مهمتر از آن، عضویت یک نفر به عنوان نماینده بانک‌ها در این هیئت (تعارض منافع)، عملکرد کارآمد این نهاد مهم نظارتی را کاهش داده است.

در خصوص کمیسیون‌های تخصصی بانک مرکزی نیز، شیوه عمل و ضوابط تخصیص اعتبار در کمیسیون اعتباری (و سایر کمیسیون‌های تخصصی) و همچنین فقدان گزارشات شفاف و دوره‌ای از عملکرد این کمیسیون‌ها، بر روی شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی (به‌عنوان مقام سیاستگذار و ناظر) که روی دیگر سکه استقلال بانک مرکزی است، تأثیر منفی خواهد داشت.

بخش دیگری از بازیگران تأثیرگذار در فعالیت‌های بانک مرکزی، دو نهاد صنفی شورای هماهنگی بانک‌ها و کانون بانک‌های خصوصی هستند. دقت در اساسنامه و آیین‌نامه داخلی این دو نهاد نشان می‌دهد، وظایف برشمرده شده برای آنها، اصولاً فاقد بُعد نظارتی بوده و صرفاً جنبه صنفی دارد. البته به نظر می‌رسد لازم است ساختار نحوه فعالیت و عملکرد این نهادها شفاف و روشن گردد. تأسیس کانون بانک‌ها خصوصی ذیل قانون کار، یادآور ثبت مؤسسات اعتباری توسط نیروی انتظامی و سایر نهادهاست که این اقدام منجر به آشفتگی نظام پولی و عدم توانایی نظارت بانک مرکزی بر این مؤسسات شد.

البته لازم به ذکر است که هرچند شبکه بانکی به لحاظ ساختاری و سازمانی تأثیر سیستماتیک بر تصمیمات حاکمیتی بانک مرکزی ندارد، ولی در صورتی که تأثیرگذاری بخش خصوصی بر سیاست‌های پولی و نظارت بر شبکه بانکی توسط مقام پولی را در نظر بگیریم، تداخل بخش

خصوصی و حاکمیت در ساختار شورای پول و اعتبار قابل مشاهده است. در حال حاضر دو تن از اعضای شورای پول و اعتبار، که صاحب حق رأی نیز می‌باشند، وابسته به بخش غیردولتی هستند (یعنی رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن، رئیس اتاق تعاون). عضویت این افراد به عنوان عضو ناظر و به منظور اعلام نظرات بخش خصوصی، فاقد اشکال و بلکه مفید است، لکن اعطای حق رأی به ذینفعان بخش خصوصی در امور حاکمیتی محل تأمل جدی است.

باید توجه داشت که وابستگی بانک مرکزی به شبکه بانکی، به صورت غیرمستقیم نیز متصور است. به این معنی که حضور بانکداران بزرگ در برخی ارکان قدرت (نظیر قوه مجریه، قوه مقننه، مجمع تشخیص مصلحت نظام و...) ممکن است موجب فشار به بانک مرکزی (به عنوان مقام ناظر) شود. متأسفانه این نوع از وابستگی در قوانین مغفول واقع شده و تمهیدی برای پیشگیری از آن یا کاهش تبعات ناشی از آن در قوانین دیده نشده است.

### ۳. وضع موجود رابطه مالی بانک مرکزی و شبکه بانکی

رابطه مالی بانک مرکزی و شبکه بانکی را می‌توان از دو منظر مورد بررسی قرار داد. در رویکرد اول، رابطه مالی مستقیمی که منجر به کاهش یا افزایش درآمدهای بانک مرکزی از شبکه بانکی می‌شود، بررسی می‌گردد. در واقع درآمدهایی که حاصل از عملیات یا تخلفات شبکه بانکی است و مستقیماً در صورت سود و زیان بانک مرکزی به عنوان درآمد درج می‌شود، مورد بررسی قرار می‌گیرد. تحلیل این مسئله از این جهت حائز اهمیت است که انتفاع مستقیم بانک مرکزی از عملیات یا تخلفات بانک‌ها، ممکن است در ایفای نقش نظارت و سیاستگذاری بانک مرکزی برای شبکه بانکی اخلال ایجاد کند. در مرحله دوم نیز ارتباط مالی غیرمستقیم بانک مرکزی و شبکه بانکی که به واسطه شرکت‌های وابسته به بانک مرکزی از جمله شرکت ملی انفورماتیک و شرکت‌های زیرمجموعه آن ایجاد می‌شود، مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.

#### ۳-۱. رابطه مالی مستقیم بین بانک مرکزی و شبکه بانکی

حقوق و مزایای رئیس کل و قائم‌مقام رئیس کل بانک مرکزی ایران از طرف مجمع عمومی تعیین و از بودجه بانک پرداخت می‌شود. همچنین حقوق و مزایای دبیر کل و معاونان بانک به پیشنهاد رئیس کل و تصویب مجمع عمومی تعیین و از بودجه بانک پرداخت می‌شود.<sup>۱</sup> ترازنامه بانک مرکزی که نمایانگر درآمدها و هزینه‌های بانک مرکزی می‌باشد هر سال تهیه

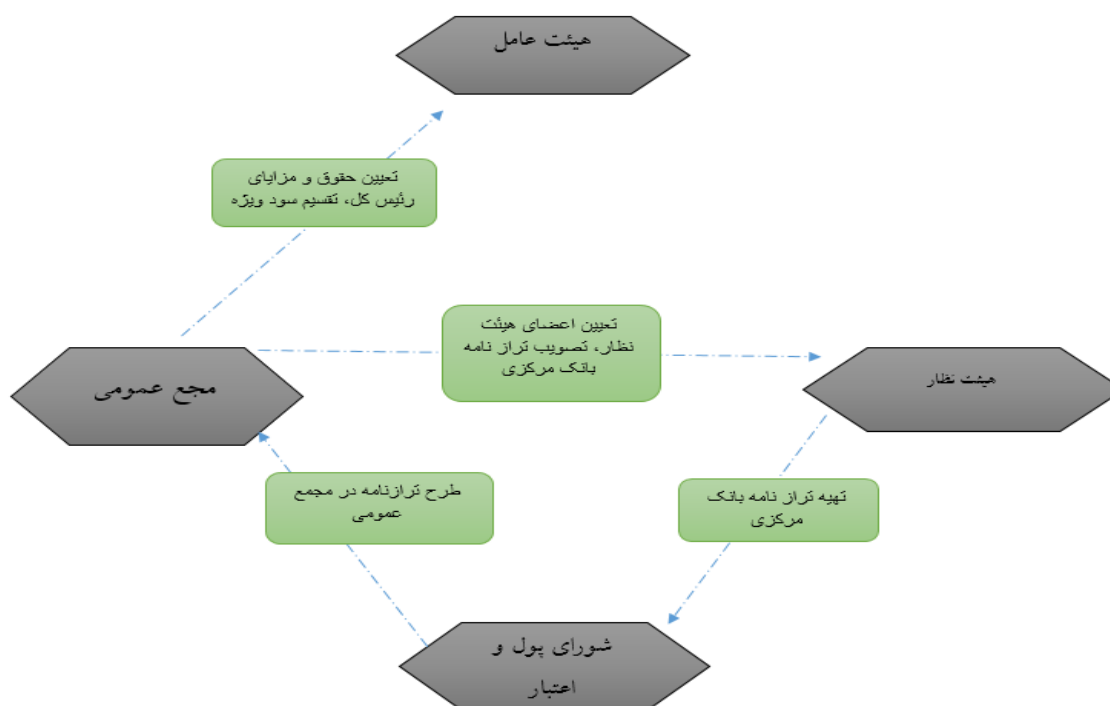
۱. ماده (۲۰) قانون پولی و بانکی.





می‌گردد. هیئت نظار مسئولیت نظارت بر ترازنامه بانک مرکزی را بر عهده دارند و برای رعایت استقلال مالی اعضای این هیئت، حقوق و مزایای هیئت نظار از طرف وزیر دارایی تعیین و از بودجه وزارت اقتصاد و امور دارایی پرداخت می‌شود.<sup>۱</sup>

شکل ۴. فرآیند بررسی ترازنامه بانک مرکزی و تقسیم سود ویژه



بنابراین ظاهراً به نظر می‌رسد رابطه مالی مستقیمی میان ارکان بانک مرکزی و شبکه بانکی در قوانین وجود ندارد. اما بررسی صورت سود و زیان بانک مرکزی نیز به منظور فهم رابطه مالی میان بانک مرکزی و شبکه بانکی ضروری است. سود ویژه بانک مرکزی که حاصل بررسی صورت سود و زیان و جریان درآمدها و هزینه‌های این بانک می‌باشد، در هر سال به شرح زیر تقسیم می‌شود:

۱. پرداخت مالیات بر درآمد به حساب درآمد عمومی دولت بر اساس مقررات مربوط به شرکت‌های دولتی.

۲. ۱۰ درصد برای اندوخته قانونی تا وقتی که اندوخته مزبور معادل سرمایه بانک بشود.

۳. مبلغی به پیشنهاد رئیس کل بانک و تصویب مجمع عمومی برای اندوخته احتیاطی.

۴. مبلغی به پیشنهاد رئیس کل بانک و تصویب مجمع عمومی برای انتقال به حساب سال بعد.

و باقیمانده سود ویژه پس از تقسیمات مقرر ذکر شده متعلق به دولت خواهد بود.<sup>۲</sup>

۱. ماده (۲۳) قانون پولی و بانکی.  
۲. ماده (۲۵) قانون پولی و بانکی

بنابراین ظاهراً افزایش درآمدهای موجود در ترازنامه، منفعت مشخصی برای بانک مرکزی نخواهد داشت. با بررسی ترازنامه سال ۱۳۹۱ بانک مرکزی، مهمترین سرفصل‌های درآمد و هزینه و همچنین نحوه تقسیم سود ویژه در این سال مشخص می‌شود. درآمدها، هزینه‌ها و نحوه تقسیم سود ویژه بانک مرکزی در سال ۱۳۹۱ در جداول زیر ارائه شده است.

### جدول ۱. درآمدهای بانک مرکزی در پایان اسفندماه ۱۳۹۱

(میلیارد ریال)

مبلغ درآمد	اقلام درآمد بانک مرکزی
۱۸۰۱۶	درآمد حاصل از سپرده و سرمایه‌گذاری در خارج از کشور
۶۲۴۶	سود حاصل از تسهیلات اعطایی
۱۰۷	کارمزد خدمات بانکی دریافتی
۴۱۰۳	نتیجه معاملات ارز و طلا
۵۴۸۴	سود اوراق مشارکت خریداری شده
۲۱۴۷۴	سایر درآمدها
۵۵۴۳۰	مجموع درآمدها

مأخذ: ترازنامه و حساب سود و زیان بانک مرکزی، سال ۱۳۹۱.

### جدول ۲. هزینه‌های بانک مرکزی در پایان اسفندماه ۱۳۹۱

(میلیارد ریال)

مبلغ هزینه	اقلام هزینه بانک مرکزی
۱۶۸	هزینه دریافت اعتبارات و اضافه برداشت از بانک‌های خارج
۱۹	سود پرداختی به حساب‌های ارزی
۴۵۵۰	جایزه سپرده قانونی بانک‌ها
۲۴۲	سود پرداختی بابت سپرده ویژه بانک‌ها
۲۳۷۶	کارمزد خدمات بانکی پرداختی
۲۰۳۰	سود پرداختی بابت اوراق مشارکت منتشره بانک مرکزی
۳۶۱۲	هزینه‌های اداری و پرسنلی
۱۰۷۴	هزینه‌های نشر پول و چاپ متفرقه
۱۱۱	هزینه استهلاك دارایی‌های ثابت
۳	سایر هزینه‌ها
۱۴۱۸۶	مجموع هزینه‌ها

مأخذ: همان.



### جدول ۳. نحوه تقسیم سود ویژه بانک مرکزی در پایان اسفندماه ۱۳۹۱

(میلیارد ریال)

مبلغ	اقدام سود ویژه بانک مرکزی
۹۲۰۱	مالیات بر درآمد
۴۱۲۴	انتقال به اندوخته قانونی
۶۰۰۰	انتقال به اندوخته احتیاطی
۲۱۷۳۴	سهم دولت از سود ویژه
۱۸۴	نیم درصد موضوع قانونی تهیه مسکن برای افراد کم‌درآمد
۰	مانده سود ویژه نقل به سال بعد
۴۱۲۴۴	مجموع سود ویژه

مأخذ: همان.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که در حال حاضر، جریمه‌های دریافتی بانک مرکزی از محل اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی (درواقع کسری سپرده قانون بانک‌ها نزد بانک مرکزی)، در ردیف «سایر درآمدها» منظور می‌گردد. همچنین ترازنامه سال ۱۳۹۱ نشان می‌دهد که این ردیف، هرچند کاملاً غیرشفاف است، اما به لحاظ عددی بیش از همه ردیف‌های درآمدی است. لذا به نظر می‌رسد عدم شفافیت این بخش از درآمدها در عملکرد بهینه بانک مرکزی خلل ایجاد نماید.

باید توجه داشت که منظور شدن جریمه اضافه برداشت بانک‌ها به عنوان درآمد بانک مرکزی، موجب می‌شود تخلف بانک‌ها از قوانین و مقررات، منتج به افزایش درآمدهای بانک مرکزی شود. ازسوی دیگر اصلاح ارقام مربوط به درآمدها و هزینه‌های کلیه شرکت‌های دولتی، از جمله بانک مرکزی، صرفاً نیاز به مصوبه مجمع عمومی دارد. بنابراین در صورت افزایش درآمدهای بانک مرکزی از ناحیه اضافه برداشت بانک‌ها، این امکان وجود دارد که با تصویب مجمع عمومی، هزینه‌های این بانک (اعم از هزینه‌های پرسنلی و یا سرمایه‌گذاری‌های بانک) نیز افزایش یابد. بنابراین افزایش تخلفات شبکه بانکی منجر به انتفاع بالقوه بانک مرکزی می‌شود و این موضوع می‌تواند بسیار خطرناک باشد.

البته باید توجه داشت که خطرناک بودن این موضوع، به دلیل شرایط خاص اقتصاد ایران است. در صورتی که بانک مرکزی دارای هدف تورمی مشخص بوده و پایبندی به این هدف تورمی برای مقامات بانک مرکزی دارای اهمیت بالایی (از لحاظ شهرت<sup>۱</sup> یا به موجب قرارداد<sup>۲</sup>) باشد، بانک مرکزی در یک بده بستان میان منافع مالی و مضرات آبرویی قرار می‌گیرد. در واقع در صورت وجود و پایبندی به هدف تورمی، می‌توان انتظار داشت که منافع مالی که از تخلفات بانک‌ها (اضافه برداشت) عاید بانک

1. Reputation

2. Contract

مرکزی می‌شود، در مقابل هزینه آبرویی که در اثر افزایش نرخ تورم (ناشی از افزایش پایه پولی) برای بانک مرکزی به وجود خواهد آمد، ناچیز جلوه کند. اما در شرایطی نظیر ایران که نرخهای تورم دورقمی در آن مزمین شده و به‌عنوان «هسته سخت» تورم شناخته می‌شود، نوسانات تورمی چند درصدی نیز ناچیز جلوه کرده و منافع مالی ناشی از تخلفات بانک‌ها می‌تواند خطرناک باشد.

## ۲-۳. رابطه مالی غیرمستقیم میان بانک مرکزی و شبکه بانکی

در دهه‌های اخیر، یک وظیفه مهم به وظایف اصلی بانک‌های مرکزی اضافه شده است و آن «برقراری و هدایت نظام‌های پرداخت»<sup>۱</sup> می‌باشد. به‌منظور تحقق این مهم، دسترسی بانک مرکزی به زیرساخت‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری مربوطه ضروری است و این امر نیز نیازمند تأسیس شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات مربوط به نظام‌های پرداخت، وابسته به بانک مرکزی است.<sup>۲</sup> در حال حاضر خدمات مذکور به واسطه شرکت‌هایی ارائه می‌شود که در ترکیب سهام‌داران آنها، هم بانک مرکزی و هم بانک‌های دولتی و خصوصی دیده می‌شوند.

بر این اساس نوعی از رابطه مالی بین شبکه بانکی و بانک مرکزی می‌تواند از طریق شرکت‌های وابسته به بانک مرکزی و شبکه بانکی ایجاد شود. بررسی این نوع رابطه مالی غیرمستقیم از این جهت حائز اهمیت است که مفهوماً، سهام‌داری بانک مرکزی و بانک‌ها در شرکت‌های مختلف (از جمله شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت و بانکداری الکترونیک)، می‌تواند نوعی همسویی منافع بین نهاد ناظر و نهادهای نظارت شونده ایجاد کند و اعمال نظارت را به‌صورت بالقوه مختل نماید.

برخی از شرکت‌های وابسته به بانک مرکزی که در ترکیب سهام‌داران آنها، تعدادی از بانک‌ها نیز حضور دارند، عبارتند از:

### – شرکت ملی انفورماتیک

این شرکت به‌منظور فراهم نمودن بستر مخابراتی مستقل و مطمئن و توسعه فناوری اطلاعات در شبکه بانکی کشور تأسیس شد. طبق سیاست بانک مرکزی، بخش عمده سهام شرکت ملی انفورماتیک به سه بانک ملی، صادرات و صنعت و معدن واگذار شده است.

### – شرکت خدمات انفورماتیک

تجهیز سیستم بانکی کشور به سازوکار مناسب برای اتوماسیون و به‌کارگیری رایانه در بخش‌ها و لایه‌های مختلف خدماتی و عملیاتی در ابتدای سال‌های دهه ۱۳۷۰ بیش از پیش لازم می‌نمود. این مسئله محرک اصلی برای

1. Payment System

۲. البته این مسئله که آیا وابسته بودن شرکت‌های مذکور به بانک مرکزی ضروری است؟ یا آنکه بانک مرکزی می‌تواند در این حوزه خرید خدمت از بخش خصوصی انجام دهد، خود محل مناقشه است. پاسخ این سؤال نیازمند تحقیق جامع دیگری است.



تأسیس شرکتی تخصصی با تکیه بر ارائه خدمات به مؤسسات و سازمان‌های مالی و تجاری کشور بود.<sup>۱</sup> پس از تأسیس شرکت خدمات انفورماتیک در سال ۱۳۷۲، بر اساس نیازها و کسب‌وکارهای جدید مطرح شده در صنعت بانکداری، تأسیس شرکت‌های تابعه شامل شرکت خدمات انفورماتیک کیش (سال ۱۳۷۸)، شرکت داده ورزی فرادیس البرز (سال ۱۳۸۳)، شرکت خدمات انفورماتیک فرادیس گستر کیش (سال ۱۳۸۶) و شرکت خدمات انفورماتیک نوین کیش (سال ۱۳۹۰) در دستور کار این شرکت قرار گرفته است.

در حال حاضر، ترکیب اعضای هیئت مدیره شرکت خدمات انفورماتیک به شرح زیر است: نماینده شرکت ملی انفورماتیک، نماینده شرکت خدمات انفورماتیک کیش، نماینده شرکت خدمات انفورماتیک فرادیس گستر کیش، نماینده شرکت داده‌ورزی فرادیس البرز، نماینده شرکت مدیریت امن الکترونیکی کاشف.

#### جدول ۴. سهام‌داران شرکت خدمات انفورماتیک

درصد	تعداد سهام	اسامی سهام‌داران
۵/۲۰	۷۱۳۹۶۹۹۰	سایر سهام‌داران
۹۴/۸۰	۲۶۵۸۴۸۷۹۲۸	شرکت ملی انفورماتیک
۱۰۰	۲۷۲۹۸۸۴۹۱۸	جمع

Source: www.tsetmc.com.

برخی از وظایف فعلی شرکت خدمات انفورماتیک به شرح زیر است:

۱. **راه‌اندازی سامانه پرداخت الکترونیک سیار (سپاس):** این سامانه به‌عنوان هسته مرکزی زیرساخت لازم جهت یکپارچه‌سازی راهکارهای مختلف پرداخت خرد مبتنی بر کیف پول الکترونیک تلقی شده و اتصال ارائه‌دهندگان خدمات کیف وجه الکترونیکی به شبکه بانکی را فراهم می‌سازد. بانک مرکزی و ارائه‌دهندگان سیستم خدمات کیف پول الکترونیکی مشتریان این سامانه هستند.

۲. **راه‌اندازی سامانه نظارت الکترونیک بانکی (سناب):** سناب به سفارش بانک مرکزی جمهوری اسلامی و مصوبه شورای پول و اعتبار جهت تحلیل و تدوین مدل مرجع داده‌ای نظام بانکی به شرکت خدمات انفورماتیک واگذار شده است. مأموریت اصلی این راهکار تغییر رویکرد بانک مرکزی از نظارت سنتی به نظارت دانش‌محور مبتنی بر داده‌هاست. شفاف‌سازی، پالایش و یکپارچه‌سازی اطلاعات بانکی، افزایش نظارت‌پذیری داده‌ها و فرآیندها در نظام بانکی و ایجاد زبان مشترک در نظام بانکی از ویژگی‌های سامانه سناب است.<sup>۲</sup>

۳. **راه‌اندازی سرویس موبایل:** این سامانه امکان استفاده از طیف وسیعی از سرویس‌ها بدون

1. <http://www.isc.co.ir/portal/Home/Default.aspx?CategoryID=6a89db80-c095-4e8e-b236-53351e68d905>

2. <http://www.isc.co.ir/Portal/Home/Default.aspx?CategoryID=039813f6-e336-4102-86e1-4f85b6fd238e>

مراجعه به شعبه و از طریق اتصال به شبکه موبایل را فراهم می‌نماید، بانک‌های ملی، صادرات، آینده، توسعه صادرات و صنعت معدن مشتریان این سامانه هستند.<sup>۱</sup>

۴. راه‌اندازی سامانه پیام‌رسانی الکترونیکی مالی (سپام): این سامانه دارای هسته مرکزی پردازش پیام‌های مالی (ریالی و ارزی) بین بانکی با فرمت‌های استاندارد سوئیفت است و به بانک‌های متصل کمک می‌کند که نسبت به تبادل این گونه پیام‌ها با یکدیگر اقدام کنند.

۵. راه‌اندازی مرکز کاشف که مدیریت یکپارچه امنیت اطلاعات در نظام بانکی از طریق ایجاد پنجره واحد تحت نظارت بانک مرکزی را برعهده دارد.

۶. راه‌اندازی سامانه شتاب که وظیفه انتقال امن اطلاعات و داده‌های مربوط به تراکنش‌های مالی و غیرمالی به بانک‌های صادرکننده و یا پذیرنده را برعهده دارد.

۷. راه‌اندازی شبکه الکترونیکی پرداخت کارت (شاپرک) که وظیفه انتقال امن اطلاعات و داده‌های مربوط به تراکنش‌های مالی و غیرمالی به بانک‌های صادرکننده کارت را برعهده دارد.

#### – شرکت خدمات انفورماتیک کیش

شرکت خدمات انفورماتیک کیش در تاریخ ۱۳۹۴/۷/۱۴ به صورت سهامی خاص، فعالیت خود را آغاز کرد. مأموریت اصلی این شرکت؛ تأمین زیرساخت‌های اطلاعاتی و ارتباطی لازم جهت ارائه خدمات بدون وقفه، پایدار، ایمن و با کیفیت تضمین شده در حوزه بانکداری الکترونیکی به شرکت خدمات انفورماتیک و سایر مشتریان (بانک‌ها) می‌باشد. مهمترین پروژه‌هایی که این شرکت عهده‌دار اجرای آنها شده است عبارتند از:

۱. مرکز داده سامانه شتاب،
۲. مرکز داده سامانه‌های ملی پرداخت،
۳. سامانه شبکه الکترونیکی پرداخت کاردتی - شاپرک،
۴. سامانه تسویه ناخالص آنی - ساتنا،
۵. سامانه اتاق پایاپای الکترونیکی. پایا،
۶. سامانه تسویه اوراق بهادار الکترونیکی - تابا،
۷. سامانه‌های طرح جامع اتوماسیون بانکی،
۸. مرکز ارتباطات راه‌دور،
۹. مرکز پایش و مانیتورینگ،<sup>۲</sup>

#### – شرکت داده‌ورزی فرادیس البرز

شرکت داده‌ورزی فرادیس البرز (سهامی خاص) در تاریخ ۱۳۸۳/۲/۹ به منظور ارائه خدمات جدیدی از

1. <http://www.isc.co.ir/Portal/Home/Default.aspx?CategoryID=68ddd6a8-30d1-4bb3-bc3e-1358b04a6f3a>

2. <http://www.kisc.co.ir/page.aspx?id=ee93255d-b0c7-4f1e-b03c-46758174d36b>



فعالیت‌های فناوری و ارتباطات به ثبت رسیده است. این شرکت از ابتدای سال ۱۳۸۹ پس از انتقال رسمی مدیریت پشتیبانی از شرکت خدمات انفورماتیک به مجموعه شرکت فرادیس البرز، ارائه خدمات در زمینه فناوری اطلاعات و ارتباطات به شبکه بانکی کشور را در اولویت کاری خود قرار داد. فرادیس البرز در حال حاضر بیش از ۱۵۰۰۰ دستگاه انواع خودپرداز، ۲۰۰۰ شعبه، ۶۱۰۰ پایانه VSAT و بیش از ۶۲۰۰ پایانه VNB و ۱۵۰۰۰۰ پایانه فروشگاهی را تحت قرارداد نصب و راه‌اندازی و پشتیبانی خود قرار داده است. سهام‌داران شرکت عبارتند از: شرکت ملی انفورماتیک به میزان ۱۷ درصد و شرکت خدمات انفورماتیک به میزان ۸۳ درصد.

### – شرکت شبکه الکترونیکی پرداخت کارتی (شاپرک)

این شرکت به منظور ساماندهی نظام پرداخت، بهمن‌ماه ۱۳۹۰ با مشارکت بانک‌های کشور و به موجب بند «۸» بخشنامه شماره ۹۰/۲۷۴۲۰۴ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ بانک مرکزی تأسیس شد. از مهمترین وظایف این شرکت، نظارت دقیق و همه‌جانبه بر عملیات پرداخت الکترونیک و حصول اطمینان از رعایت استانداردها و ضوابط و همچنین افزایش سطح اطمینان نظام پرداخت است.<sup>۱</sup>

### ۳-۳. جمع‌بندی رابطه مالی میان بانک مرکزی و شبکه بانکی

بررسی قوانین مربوط به حقوق و مزایای ارکان بانک مرکزی (هیئت عامل، هیئت نظار و...)، و همچنین بررسی صورت سود و زیان بانک مرکزی و شیوه توزیع سود آن بانک نشان می‌دهد که ظاهراً رابطه مالی مستقیمی میان بانک مرکزی و شبکه بانکی وجود ندارد.

اما تحلیل دقیق‌تر صورت سود و زیان و اجزای درآمدها و هزینه‌های بانک مرکزی نشان می‌دهد که جریمه‌های دریافتی بانک مرکزی از محل اضافه‌برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی (در واقع کسری سپرده قانون بانک‌ها نزد بانک مرکزی)، در ردیف «سایر درآمدها» منظور می‌گردد. منظور شدن جریمه اضافه برداشت بانک‌ها به عنوان درآمد بانک مرکزی، موجب می‌شود تخلف بانک‌ها از قوانین و مقررات، منتج به افزایش درآمدهای بانک مرکزی شود. از آنجا که اصلاح ارقام مربوط به درآمدها و هزینه‌های بانک مرکزی، صرفاً نیاز به مصوبه مجمع عمومی دارد، در صورت افزایش درآمدهای بانک مرکزی امکان افزایش هزینه‌های این بانک (اعم از هزینه‌های پرسنلی و یا سرمایه‌گذاری‌های بانک) نیز وجود خواهد داشت. بنابراین افزایش تخلفات شبکه بانکی منجر به انتفاع بالقوه بانک مرکزی می‌گردد و این موضوع می‌تواند بسیار خطرناک باشد.

ازسوی دیگر، بررسی روابط مالی غیرمستقیم بانک مرکزی و بانک‌ها (که به واسطه شرکت‌های وابسته به بانک مرکزی و شبکه بانکی ایجاد می‌شود) و بررسی ترکیب سهام‌داران

۱. اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح الحاق هفت بند به ماده (۲۴) قانون پولی و بانکی کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس.

شرکت ملی انفورماتیک، شرکت خدمات انفورماتیک و شرکت‌های ذیل آن، نشان می‌دهد که نوعی همسویی منافع بین نهاد ناظر و نهادهای نظارت‌شونده وجود دارد، که می‌تواند به صورت بالقوه اعمال نظارت را دچار اختلال نماید.

ادعایی که در حال حاضر وجود دارد آن است که لازمه انجام وظایف حاکمیتی بانک مرکزی، از جمله مدیریت نظام پرداخت، تأسیس شرکت‌های متعدد تحت نظر بانک مرکزی و نظام بانکی است. اما مخالفان این ادعا بر این باورند که امکان واگذاری این قبیل شرکت‌ها به بخش خصوصی و صرفاً مقررانگداری و نظارت در این حوزه می‌تواند تأمین‌کننده اهداف باشد. اما آنچه محرز است، وابستگی منافع مالی میان بانک مرکزی و شبکه بانکی به شکل فعلی، مطلوب نیست. البته لازم است که بررسی دقیق‌تری در خصوص نحوه این وابستگی و مزایا و معایب آن صورت گیرد.

#### ۴. وضع موجود رابطه نیروی انسانی فعال در شبکه بانکی و بانک مرکزی

##### ۴-۱. اهمیت موضوع و چارچوب تحلیل

رابطه نیروی انسانی فعال در بانک مرکزی (به‌عنوان مرجع نظارت بانکی) با شبکه بانکی را می‌توان در سه سطح مورد بررسی قرار داد:

۱. **رابطه رسمی با شبکه بانکی در حین خدمت در بانک مرکزی** (سهام‌داری بانک‌های خصوصی، تصدی سمت موظفی و یا غیرموظفی در هیئت مدیره، ...).

طبق بند سوم از توضیحات اصل دوم اصول ۲۹ گانه نظارت مؤثر کمیته نظارت بر بانکداری بال، باید «شاکله حاکمیت به‌گونه‌ای باشد که از هرگونه تضاد منافع، جلوگیری شود».<sup>۱</sup> این تضاد منافع را می‌توان در رابطه سهام‌داری، سمت موظفی و یا غیرموظفی مورد بررسی قرار داد.

۲. **رابطه غیررسمی نیروی انسانی فعال در بانک مرکزی با شبکه بانکی** (ارائه مشاوره، ارائه اطلاعات، در نظر گرفتن مصالح برخی از بانک‌ها در تصمیم‌گیری و...).

این نوع رابطه به سختی قابل تشخیص است و می‌تواند تأثیرات بسیار مخربی بر استقلال نیروی انسانی فعال در بانک مرکزی داشته باشد. در بند چهارم از توضیحات و راهکارهای اصل دوم اصول ۲۹ گانه نظارت مؤثر کمیته نظارت بر بانکداری بال در توصیف شرایط لازم برای نظارت مؤثر آمده است: «در رابطه با اینکه چگونه از تضاد منافع جلوگیری و از اطلاعات به‌شکل مناسب استفاده کرد، قوانینی وجود دارد و چنانچه این مقررات رعایت نشود، محدودیت‌هایی به‌وجود می‌آید».<sup>۲</sup>

از سوی دیگر، بانک مرکزی محل جمع‌آوری اطلاعات از تمام شبکه بانکی همچنین طراحی

۱. اصول ۲۹ گانه برای نظارت بانکی مؤثر از انتشارات کمیته نظارت بر بانکداری بال (سپتامبر ۲۰۱۲) اداره مطالعات و مقررات بانکی.  
۲. همان.





فرآیندهای نظارتی است و افراد مطلع از این اطلاعات می‌توانند با مشاوره به برخی از بانک‌های خاص به شرایط رقابت صحیح بانک‌ها آسیب وارد کنند و فضای رقابتی صحیح در نظام بانکی کشور را از بین ببرند. توجه به این نکته بسیار مهم است که پرداخت رشوه در سیستم بانکی، به مراتب ساده‌تر و تشخیص و ردیابی آن به مراتب دشوارتر از سایر حوزه‌هاست، زیرا رشوه در نظام بانکی می‌تواند به صورت اعطای تسهیلات بلندمدت و با نرخ‌های سود اندک صورت گیرد که هیچ‌گونه ردی از فعالیت مشکوک برجای نمی‌گذارد. لذا باید در طراحی مقررات این حوزه تدابیر لازم در نظر گرفته شود.

### ۳. رابطه رسمی و غیررسمی پس از اتمام فعالیت نیروی انسانی فعال در بانک مرکزی با

#### شبکه بانکی و برعکس (فعالیت متخصصان شبکه بانکی در ارکان بانک مرکزی)

تصمیم‌گیری‌ها و نحوه نظارت نهاد ناظر می‌تواند به دلیل امید حضور تصمیم‌گیران فعلی، در شبکه بانکی برای سال‌های پس از بازنشستگی، دچار انحراف و یا مماشات گردد. به این پدیده در اصطلاح سیاستگذاری، «درب گردان»<sup>۱</sup> اطلاق می‌گردد و به‌عنوان یکی از دلایل شکست نظارت و قاعده‌گذاری شناخته می‌شود.<sup>۲</sup> پدیده «درب گردان» به معنی فعالیت نیروی انسانی بخش دولتی، در بخش خصوصی پس از اتمام دوره فعالیت در بخش دولتی و یا فعالیت نیروی انسانی بخش خصوصی در بخش دولتی پس از پایان دادن به فعالیت‌های بخش خصوصی است.

طبق فرضیه درب گردان، تحرک شغلی قاعده‌گذار با بخش خصوصی به وسیله رشوه ضمنی از طریق شغل پر درآمد در آینده، کیفیت نظارت و قاعده‌گذاری بخش دولتی را متأثر می‌کند.<sup>۳</sup> این پدیده ممکن است باعث نفوذ بانک‌ها در قاعده‌گذاری و نظارت گردد. جانسون و کاواک<sup>۴</sup> در مقاله خود در سال ۲۰۱۰ به نفوذ بانک‌ها در نظام قاعده‌گذاری و نظارت بانکی اشاره کرده‌اند. آدما<sup>۵</sup> نیز به این نکته اشاره کرده است که با در نظر گرفتن پدیده «درب گردان»، قاعده‌گذار و ناظر نمی‌توانند انگیزه مقاومت در برابر بخش خصوصی را داشته باشند. در خصوص پدیده درب گردان، در انتهای گزارش حاضر، نتایج برخی مطالعات انجام شده در سایر کشورها ارائه خواهد شد.

### ۴-۲. رابطه نیروی انسانی بانک مرکزی و شبکه بانکی در قوانین و مقررات

#### ۴-۲-۱. محدودیت‌های در حین خدمت

اعضای هیئت عامل و هیئت نظار بانک مرکزی در دوران تصدی خود مشمول قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری هستند و نباید صاحب سهم بانک‌ها یا مؤسسات

1. Revolving Door

2. The Revolving Door and Worker Flows in Banking Regulation- David Lucca New York Fed

3. The Revolving Door and Worker Flows in Banking Regulation- David Lucca New York Fed

4. Johnson, Simon, Kwak, James, Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown. Random House Inc, New York, 2010-2013.

5. Admati, Professor of Finance and Economics at Stanford Graduate School of Business, 2012.

اعتباری خصوصی باشند. این افراد در دوران تصدی خود نمی‌توانند در دستگاه‌های دولتی یا خصوصی سمت موظفی دارا باشند. قبول سمت‌های غیرموظف فقط در مؤسسات خیریه و اجتماعی و تدریس در دانشگاه‌ها یا مؤسسات آموزش عالی در مورد رئیس کل و قائم‌مقام رئیس کل بانک مرکزی ایران باتصویب مجمع عمومی و در مورد سایر اعضای هیئت عامل با موافقت رئیس کل بانک مرکزی ایران ممکن خواهد بود.<sup>۱</sup>

همچنین رئیس کل بانک، قائم‌مقام رئیس کل، دبیر کل و معاونان بانک و اعضای هیئت نظار قبل از شروع به کار در مجمع عمومی سوگند یاد خواهند خورد که اسرار بانک را حفظ نمایند و وظایف قانونی خود را به نحو احسن انجام دهند.<sup>۲</sup>

البته ذکر این نکته ضروری است که استفاده از سوگند برای نظارت بر فعالیت مدیران بانک مرکزی به هیچ وجه بازدارندگی لازم جهت رسیدن بانک مرکزی به اهداف مورد نظر را ندارد. آنچه ضروری است، شفافیت کلیه تعاملات مالی از یک طرف و وجود نهاد ناظر بر عملکرد و ارتباطات مدیران بانک مرکزی از سوی دیگر است.

همچنین مطابق تبصره ماده (۵۱) آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۲۸، «عضویت کارمندان دولت در هیئت مدیره مؤسسه اعتباری، در صورتی که به‌عنوان نماینده سهام دولت باشد، با رعایت قوانین و مقررات مربوط، مجاز می‌باشد». بر این اساس، در صورتی که هریک از کارمندان دولت (از جمله بانک مرکزی)، با عنوانی غیر از نماینده سهام دولت، عضو هیئت مدیره هریک از مؤسسات اعتباری باشند، خلاف مقررات فوق‌الذکر خواهد بود.

#### ۲-۴. محدودیت‌های پس از خدمت

در قوانین کشور محدودیتی برای فعالیت پس از خدمت نیروی انسانی شاغل در بانک مرکزی و مناصب نظارتی در نظر گرفته نشده است. همچنین ورود و خروج این افراد به بخش خصوصی واضح و شفاف نیست. این در حالی است که بر اساس استدلال‌های فوق‌الذکر و همچنین اصول ۲۹ گانه کمیته بال، ارتباط کاملاً آزاد میان بازنشستگان بانک مرکزی و شبکه بانکی می‌تواند استقلال مقام ناظر را خدشه‌دار سازد. لذا لازم است با مطالعه تجربه سایر کشورهای صاحب نظام پولی پیشرفته و باثبات، محدودیت‌های لازم در این خصوص طراحی و تصویب گردد.

#### ۳-۴. بررسی وضع موجود گردش مدیران میان بانک مرکزی و شبکه بانکی

در این بخش، با کمال احترام به دلسوزان کشور و فعالین امین و با صداقت نظام بانکی به بررسی میزان فراگیر بودن استفاده از افراد با سابقه بانک مرکزی در هیئت مدیره شبکه بانک‌های خصوصی و بالعکس می‌پردازیم.

۱. مواد (۲۰) و (۲۳) قانون پولی و بانکی.  
۲. همان.



لازم به یادآوری است که ذکر نام افراد در این بخش، به معنی وقوع تخلف یا فعالیت ناسالم این افراد نیست، بلکه صرفاً به منظور نشان دادن شدت تداخل نیروی انسانی فعال در بخش خصوصی و مقام سیاستگذار و ناظر بانکی، نام این افراد و سوابق شغلی آنها ذکر شده است.

#### ۱-۳-۴. به‌کارگیری مدیران ارشد بانک مرکزی در شبکه بانکی

##### – بانک پاسارگاد

۱. شخصی که از ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۳ عضو هیئت مدیره<sup>۱</sup> و از سال ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۰ رئیس هیئت مدیره<sup>۲</sup> بانک پاسارگاد بوده است، سابقه رئیس کلی دیوان محاسبات کشور و عضویت در هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس بانک مرکزی را نیز داشته است.

۲. شخصی که در سال ۱۳۹۰ رئیس هیئت مدیره<sup>۳</sup> و از سال ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۴ مدیر عامل<sup>۴</sup> بانک پاسارگاد بوده است، سابقه رئیس کلی بانک مرکزی و ریاست شورای پول و اعتبار را نیز بر عهده داشته است.

۳. شخصی که در سال ۱۳۹۳ عضو هیئت مدیره<sup>۵</sup> بانک پاسارگاد بوده است، سابقه عضویت در شورای پول و اعتبار را نیز دارا بوده است.

##### – بانک پارسیان

۱. شخصی که از سال ۱۳۸۶ رئیس هیئت مدیره و در سال ۱۳۹۱ مدیر عامل بانک پارسیان بوده است،<sup>۶</sup> سابقه عضویت در هیئت انتظامی بانک‌ها را نیز داشته است.<sup>۷</sup>

۲. شخصی که در سال ۱۳۹۴ مدیرعامل بانک پارسیان بوده است،<sup>۸</sup> سابقه مشاور رئیس کل بانک مرکزی، عضویت در شورای پول و اعتبار، ریاست مؤسسه عالی آموزش بانکداری و عضویت در هیئت انتظامی بانک‌ها را نیز داشته است.<sup>۹</sup>

##### – بانک اقتصاد نوین

۱. شخصی که از سال ۱۳۹۳ مدیر عامل بانک اقتصاد نوین بوده است،<sup>۱۰</sup> سابقه ریاست ادارات بین‌الملل و نظارت ارز بانک مرکزی، مشاور رئیس کل بانک مرکزی، مدیریت کل سیاست‌ها و مقررات ارزی بانک

مرکزی و مدیریت کل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بانک مرکزی را نیز دارا بوده است.<sup>۱۱</sup>

۲. شخصی که در سال ۱۳۹۴ مدیر امور بین‌الملل بانک اقتصاد نوین بوده است،<sup>۱۲</sup> مدیریت کل

1. <http://www.rk.ir/News/ShowNews.aspx?Code=11215465>

2. <http://www.rk.ir/News/ShowNews.aspx?Code=1538849>

3. <http://www.rk.ir/News/ShowNews.aspx?Code=11425399>

4. <http://www.rk.ir/News/ShowNews.aspx?Code=10985126>

5. <http://www.rk.ir/News/ShowNews.aspx?Code=1538849>

6. <http://www.rk.ir/News/ShowNews.aspx?Code=570660>

7. <http://www.entekhab.ir/fa/news/96782>

8. <http://www.rk.ir/News/ShowNews.aspx?Code=12167627>

9. <http://tadbirvaomid.ir/fa/news/6028/>

10. <http://www.rk.ir/News/ShowNews.aspx?Code=1401977>

11. <http://www.enbank.ir/Site.aspx?ParTree=1113&LnkIdn=14892>

12. <http://www.akhbarbank.com/vdcgVx9w.ak9wq4prra.html>

بین‌الملل بانک مرکزی در سال ۱۳۹۳ را نیز بر عهده داشته است.<sup>۱</sup>

#### – بانک ایران زمین

۱. شخصی که از سال ۱۳۹۲ عضو و نایب رئیس هیئت مدیره بانک ایران زمین<sup>۲</sup> و در سال ۱۳۹۳ نیز مدیر عامل این بانک بوده است<sup>۳</sup>، سابقه ۲۷ سال خدمت در بانک مرکزی، از جمله در معاونت ارزی را نیز در کارنامه دارد.

#### – بانک سامان

۱. شخصی که از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۳ رئیس هیئت مدیره و از سال ۱۳۹۳ نایب رئیس هیئت مدیره بانک سامان بوده است<sup>۴</sup>، در سابقه خود ریاست پژوهشکده پولی و بانکی و مشاور ریاست بانک مرکزی و مشاور وزیر امور اقتصادی و دارایی را نیز داشته است.

۲. شخصی که در حال حاضر عضو هیئت مدیره بانک سامان است، سابقه عضویت در شورای پول و اعتبار را نیز داشته است.

#### – بانک ملت

۱. شخصی که در حال حاضر رئیس هیئت مدیره بانک ملت است، معاون اداره اعتبارات بانک مرکزی بوده است.<sup>۵</sup>

#### – بانک تجارت

۱. شخصی که در حال حاضر معاون مدیرعامل بانک تجارت است، سابقه مدیریت عملیات و تعهدات ارزی بانک مرکزی (به مدت حدود ۳/۵ سال)، مدیریت کل اداره عملیات ارزی بانک مرکزی (به مدت حدود ۲ سال)، مدیریت اداره سیاست‌ها و مقررات ارزی بانک مرکزی (به مدت حدود ۱ سال) و معاونت اداره سیاست‌ها و مقررات ارزی بانک مرکزی (به مدت حدود ۴/۵ سال) را در کارنامه داشته است.<sup>۶</sup>

1. <http://www.tasnimnews.com/Home/Single/638784>

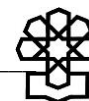
2. <http://www.rnk.ir/News/ShowNews.aspx?Code=1074606>

3. <http://www.rnk.ir/News/ShowNews.aspx?Code=1074606>

4. <http://www.rnk.ir/News/ShowNews.aspx?Code=1041710>

5. <http://www.mabri.ac.ir/userfiles/file/performance%20report/gozaresh%20amalkard2090%.PDF>

6. [http://www.tejaratbank.ir/organization\\_chart/۱۵۲۸۷۲۴-%D۸%B۹%D۹%۸۴%DB%۸C-%D%۸AD%D۸%B۳%D۹%۸۶%D%۸A۷%D۹%۸۶%DB%۸C.html](http://www.tejaratbank.ir/organization_chart/۱۵۲۸۷۲۴-%D۸%B۹%D۹%۸۴%DB%۸C-%D%۸AD%D۸%B۳%D۹%۸۶%D%۸A۷%D۹%۸۶%DB%۸C.html)



## جدول ۵. گردش مدیران میان بانک مرکزی و شبکه بانکی

ردیف	مسئولیت در بانک مرکزی	زمان شروع	زمان پایان	مسئولیت در شبکه بانکی	زمان شروع	زمان پایان
۱	رئیس دیوان محاسبات و عضو هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس بانک مرکزی	۱۳۷۶	۱۳۸۳	رئیس هیئت مدیره بانک پاسارگاد	۱۳۸۸	۱۳۹۳
۲	رئیس کل بانک مرکزی	۱۳۶۵	۱۳۶۸	مدیر عامل و عضو هیئت مدیره بانک پاسارگاد	۱۳۸۸	۱۳۹۳
۳	عضو شورای پول و اعتبار			عضو هیئت مدیره بانک پاسارگاد	۱۳۸۸	۱۳۹۳
۴	عضو شورای پول و اعتبار	۱۳۹۰	۱۳۹۱	مدیر عامل بانک پارسیان	۱۳۹۴	۱۳۹۴
۵	مدیر کل نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری بانک مرکزی			مدیر عامل بانک اقتصاد نوین	۱۳۹۳	۱۳۹۴
۶	مدیر کل بین الملل بانک مرکزی		۱۳۹۳	مدیر امور بین الملل بانک اقتصاد نوین	۱۳۹۳	۱۳۹۴
۷	عضو هیئت عامل بانک مرکزی	۱۳۸۹	۱۳۹۰	نائب رئیس هیئت مدیره بانک ایران زمین	۱۳۹۲	۱۳۹۴
				مدیر عامل بانک ایران زمین	۱۳۹۳	۱۳۹۴
۸	مشاور رئیس کل بانک مرکزی و مشاور وزیر امور اقتصادی و دارایی			رئیس هیئت مدیره بانک سامان	۱۳۹۲	۱۳۹۳
				نائب رئیس هیئت مدیره	۱۳۹۳	۱۳۹۴
۹	عضو شورای پول و اعتبار		۱۳۸۰	عضو هیئت مدیره بانک سامان	۱۳۹۳	۱۳۹۴
۱۰	مدیر عملیات و تعهدات ارزی بانک مرکزی			معاون مدیر عامل بانک تجارت		۱۳۹۴
۱۱	معاون اداره اعتبارات بانک مرکزی		۱۳۹۰	رئیس هیئت مدیره بانک ملت (به نمایندگی از دولت)	۱۳۹۳	۱۳۹۴

مأخذ: در متن اشاره شده است.

## ۲-۳-۴. به کارگیری مدیران شبکه بانکی در ارکان بانک مرکزی

## • رئیس کل بانک مرکزی

مسئولیت‌های سابق در شبکه بانکی:

- مدیر عامل بانک کارآفرین از مردادماه ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲/۶/۵.
- رئیس هیئت مدیره و مدیر عامل فیوچر بانک در بحرین به مدت ۵ سال.
- رئیس هیئت مدیره و مدیر عامل بانک‌های ملت، صادرات، سپه و ملی ایران به مدت ۲۰ سال<sup>۱</sup>.

### • قائم مقام بانک مرکزی

مسئولیت‌های سابق در بانک مرکزی:

– معاون اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. – از خردادماه ۱۳۷۷ تا آبان‌ماه ۱۳۸۶. مسئولیت‌های سابق در شبکه بانکی:

– عضو هیئت مدیره بانک خاورمیانه از آبان‌ماه ۱۳۹۱ تا ۱۷ شهریور سال ۱۳۹۲.

### • معاون نظارت بانک مرکزی

مسئولیت‌های سابق در بانک مرکزی:

– استخدام در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴/۱/۲۶.

– مدیرکل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بانک مرکزی ۱۳۸۷/۷/۲۵ الی ۱۳۸۹/۶/۴. مسئولیت‌های سابق در شبکه بانکی:

– مشاور مدیرعامل بانک اقتصاد نوین ۱۳۸۹/۷/۱.

– معاون مدیرعامل اعتبارات شرکتی بانک اقتصاد نوین ۱۳۸۹/۷/۱ الی ۱۳۹۱/۵/۳۱.

– مدیرمستقل بازرسی بانک اقتصاد نوین ۱۳۹۱/۵/۳۱ تا ۱۳۹۲/۶/۲۳.

– سرپرست حسابرسی داخلی بانک اقتصاد نوین ۱۳۹۱/۱۲/۱ تا ۱۳۹۲/۶/۲۳.

– رئیس هیئت مدیره شرکت مبنا مشاورین معتمد ۱۳۹۰/۷/۱ الی ۱۳۹۲/۴/۳۱.<sup>۲</sup>

### • معاون ارزی بانک مرکزی

مسئولیت‌های سابق در بانک مرکزی:

– متصدی رسیدگی اسناد اداره حسابداری کل و بودجه.

– حسابدار اداره حسابداری کل و بودجه.

– رئیس دایره دفاتر معین اداره حسابداری کل و بودجه.

– رئیس دایره رسیدگی و تسویه اداره حسابداری کل و بودجه.

– معاون ارزی اداره حسابداری کل و بودجه.

– مدیر اداره حسابداری کل و بودجه.

– مدیر اداره دبیرخانه بودجه و تخصیص ارز.

– مدیر اداره آمار و تعهدات ارزی.

– مدیرکل سیاست‌ها و نظارت ارز.

– مدیرکل نظارت و تعهدات ارزی.

1. Ibid.

2. Ibid.



- مدیرکل عملیات و تعهدات ارزی.
- مسئولیت‌های سابق در شبکه بانکی:
- معاون مدیرعامل بانک سامان.<sup>۱</sup>

#### ۴-۴. جمع‌بندی رابطه نیروی انسانی بانک مرکزی و شبکه بانکی

استقلال نیروی انسانی بانک مرکزی از شبکه بانکی در چهار بخش قابل بررسی است:

- رابطه رسمی نیروی انسانی بانک مرکزی با شبکه بانکی در حین خدمت در بانک مرکزی (اعم از روابط سهام‌داری، داشتن سمت موظف و یا غیرموظف و...).
- رابطه غیررسمی نیروی انسانی بانک مرکزی با شبکه بانکی در حین خدمت در بانک مرکزی (ارائه مشاوره، ارائه اطلاعات، تسریع امور، در نظر گرفتن مصالح برخی از بانک‌ها در تصمیم‌گیری و...).
- رابطه رسمی و غیررسمی نیروی انسانی بانک مرکزی پس از بازنشستگی، با شبکه بانکی.
- تصدی سمت‌های مدیریتی توسط مدیران و متخصصان شبکه بانکی در ارکان بانک مرکزی.

شکل ۵. انواع ارتباطات میان نیروی انسانی بانک مرکزی (مقام ناظر) و شبکه بانکی



هر چهار نوع رابطه فوق، در صورت پیروی از چارچوب‌های معین، می‌تواند آثار مثبتی از قبیل انتقال تجربه و دانش از بخش خصوصی به حاکمیت و بالعکس شود. اما در صورتی که این روابط فاقد ضوابط و محدودیت‌های مشخص باشند، موجب ناکارآمدی در انجام وظایف حاکمیتی بانک مرکزی خواهد شد (در حوزه سیاستگذاری پولی و نظارت بانکی).

بررسی‌ها نشان می‌دهد تنها روابط از نوع اول مورد توجه قانونگذار قرار گرفته و هیچ‌گونه ضوابط مشخصی برای روابط نوع دوم تا چهارم، میان نیروی انسانی بانک مرکزی و شبکه بانکی وجود ندارد. به طریق اولی، سازوکارهای اجرایی لازم برای شفاف‌سازی روابط نیروی انسانی فعال در شبکه بانکی و بانک مرکزی و پیشگیری از رانت‌ها و مفاسد احتمالی نیز طراحی نشده است.

از سوی دیگر، بررسی اجمالی سوابق ارکان بانک مرکزی و شبکه بانکی، نشان می‌دهد گردش مدیران میان شبکه بانکی و بانک مرکزی بسیار رایج و پربسامد است؛ اما باید توجه داشت که امکان حضور مدیران بانک مرکزی در شبکه بانکی و به‌طور خاص بانک‌های خصوصی و همچنین به‌کارگیری مدیران بانکی بخش خصوصی در سمت‌های حاکمیتی بانک مرکزی، ممکن است در آینده برای سیستم نظارتی نظام پولی کشور دردسر آفرین باشد.

البته باید توجه داشت که مشکل نظارت بانک مرکزی در ایران، محدود به عدم استقلال مرجع نظارت بانکی و وقوع تعارض منافع در این حوزه نیست، بلکه مشکلات دیگری نظیر عدم انطباق استانداردهای نظارت بانکی ایران با استانداردهای جهانی، فقدان نظارت شرعی بانک مرکزی، عدم دسترسی به اطلاعات دقیق و بهنگام از شبکه بانکی و عدم اقتدار لازم در برخورد با تخلفات بانکی، دارای آثار منفی قابل توجهی بر عدم کارایی نظارت بانکی هستند.

لازم به‌ذکر است، ساماندهی و محدود نمودن گردش مدیران بانک مرکزی و بانک‌ها (خصوصاً در بخش نظارتی)، دارای الزامات متعددی است که از آن جمله، فراهم نمودن نظام جبران خدمات برای مدیران و کارکنان نهاد ناظر (بخش نظارتی بانک مرکزی)، معادل هم‌مطرازان آنها در بانک‌های خصوصی است. همچنین این نظام جبران خدمات باید پس از اتمام دوره خدمت اشخاص مذکور (حداقل تا مدت زمانی مشخص که به عنوان دوره قرنطینه<sup>۱</sup> یا استراحت<sup>۲</sup> شناخته می‌شود) ادامه یابد تا مشکل تداخل پس از خدمت<sup>۳</sup> رخ ندهد. به‌عبارت دیگر، اعمال محدودیت‌ها برای کارکنان مقام ناظر، باید همراه با مزایای معقول در نظر گرفته شود.

---

1. Quarantine

2. Cool-off Period

3. Post-employment Revolving Door





یکی دیگر از مزایایی که به نظر می‌رسد برای کارکنان مقام ناظر بانکی (بخش نظارت بانکی در بانک مرکزی) لازم است و می‌تواند تا حدودی تضمین‌کننده نظارت مستقل باشد، مصونیت قضایی این کارکنان در قبال شکایات بانک‌ها یا پرونده‌هایی با ماهیت بانکی است. عدم مصونیت قضایی افراد مزبور، ممکن است انگیزه و اقتدار مدیران این بخش‌ها را در برخورد با متخلفین حوزه بانکی کاهش دهد.

### متأسفانه در حال حاضر در ایران، نه محدودیت‌ها و نه مزایای ضروری فوق وجود ندارد.

این در حالی است که در مقاطع مختلف، پیشنهادهایی در قالب پیش‌نویس مقرراتی برای اعمال محدودیت (و همچنین برقراری مزایایی) در تعامل حین کار و بعد از بازنشستگی برای کارکنان معاونت نظارتی بانک مرکزی، به این بانک ارائه شده است؛ اما به دلایل غیرکارشناسی، این مقررات به تصویب نرسیده است.

## ۵. استقلال بانک مرکزی از شبکه بانکی در قوانین سایر کشورها

### ۵-۱. استقلال مالی بانک مرکزی از شبکه بانکی

مستقل کردن هزینه‌های بانک مرکزی از درآمدهای حاصله این بانک از شبکه بانکی می‌تواند منجر به رفتار صحیح بانک مرکزی گردد. برای مثال در کشور امارات طبق ماده (۳۰) قانون بانک مرکزی، بانک مرکزی نمی‌تواند از محل درآمدهای بانک به کارکنانش پاداش یا مزایا بدهد.<sup>۱</sup> همچنین بنابر قانون بانک مرکزی قطر: بانک نمی‌تواند به اعضای هیئت مدیره یا کارمندان هرگونه دستمزد، پاداش، پرداختی فوق‌العاده از محل سودهای مربوط به بانک پرداخت نماید.<sup>۲</sup>

### ۵-۲. استقلال نیروی انسانی

#### ۵-۲-۱. محدودیت‌های در حین خدمت برای فعالیت‌های رسمی

#### • بانک مرکزی اروپا:

بنابر قانون بانک مرکزی اروپا، تصمیمات بانک مرکزی توسط شورای حاکمه<sup>۳</sup> و هیئت رئیسه<sup>۴</sup> انجام می‌شود. شورا شامل هیئت مدیره بانک مرکزی و مدیران بانک‌های ملی می‌شود که هر کدام یک رأی دارند. هیئت رئیسه شامل رئیس، معاون رئیس و ۴ نفر دیگر می‌شود. این ۴ عضو نباید در جای دیگری اشتغال داشته باشند. مگر در جایی که شورای مدیران اجازه داده باشد.<sup>۵</sup>

1. Concerning the Central Bank, the Monetary System and Organization of Banking- united Arab Emirates  
2. Law No. (Qatar Central Bank)۳۳ Of The Year (2006)  
3. Governing Council  
4. Executive Board  
5. Protocol on the Statute of The European System Of Central Banks and Of the European Central Bank

### • بانک مرکزی قطر:

- بنا بر ماده (۱۷) قانون بانک مرکزی قطر، افراد زیر نمی‌توانند عضو هیئت مدیره باشند:<sup>۱</sup>
۱. شخصی که ورشکسته شده باشد یا بدهی‌هایش را نداده باشد.
  ۲. شخصی که به دلیل فساد اخلاق محکوم شده باشد.
  ۳. مالک یا نمایندگی دفاتر حسابرسی بانکی.
  ۴. اعضای هیئت مدیره یکی از مؤسسات مالی که تحت نظارت بانک مرکزی قرار دارد و همچنین مدیران، کارمندان و حساببران این مؤسسات.

### • بانک مرکزی روسیه:

- بنابر ماده (۱۵) قانون بانک مرکزی روسیه، اعضای هیئت مدیره باید به صورت تمام وقت در بانک روسیه کار کنند.<sup>۲</sup>

### • بانک مرکزی ژاپن

- کارمند بانک مرکزی ژاپن نباید در طی مدت خدمتش در بانک، یکی از فعالیت‌های زیر را انجام دهد:
۱. کاندیدای شورای محلی یا هر انتخابات عمومی شود.
  ۲. کارمند هر تشکل سیاسی شامل احزاب سیاسی باشد یا فعالیت سیاسی جدی داشته باشد.
  ۳. مشغولیت در کارهایی که دستمزد و پاداش به آن تعلق می‌گیرد (به استثنای مواردی که هیئت مدیره تشخیص می‌دهد که آن کار منطبق با قوانینی است که استانداردهای لازم برای عدم تعارض این کارها با انجام وظایفش را تعیین می‌کند).
  ۴. انجام کسب و کار تجاری یا هر نوع کسب و کار دیگری به منظور کسب منفعت.

### ۲-۵. محدودیت‌های در حین خدمت برای فعالیت‌های غیررسمی و غیرشفاف

بررسی، کشف و برخورد با ارتباطات غیررسمی بین ناظر و بخش نظارت شونده بسیار دشوار است بدین منظور محدودیت‌هایی بر سیستم نظارتی برقرار می‌گردد تا از آسیب‌های ناشی از این ارتباطات جلوگیری شود، ثبت و اعلام دارایی‌ها و درآمدهای حاصل از ارتباط با بخش نظارت‌شونده یکی از این راهکارها به منظور مقابله با خطرات ارتباط غیررسمی بین بخش دولتی و خصوصی می‌باشد. در ادامه به بررسی قوانین مشابه در قانون بانک مرکزی برخی از کشورها می‌پردازیم.

### • بانک مرکزی قطر:

طبق ماده (۲۱) قانون بانک مرکزی قطر اعضای هیئت مدیره هنگام انتصاب و در پایان هر سال مالی باید درآمدها و منافع مالی خود را که در تضاد با عضویت اوست، اعلام نماید.

1. Law No. (Qatar Central Bank) 33 Of The Year (2006)

2. On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia) Federal Law



همچنین فردی که درآمدی از ارتباط با بخشی به‌دست آورده حق رأی دادن یا شرکت در مباحثات مربوط به آن موضوع، در صورتی که هیئت مدیره چنین مسئله‌ای را در مورد وی تشخیص دهد، ندارد.<sup>۱</sup>

#### • بانک مرکزی مالزی:

بنا بر ماده (۲۰) قانون بانک مرکزی مالزی هر مدیری که هر گونه درآمد مستقیم یا غیرمستقیمی از طریق معاملات یا تجارت یا فعالیت‌هایی که توسط بانک انجام می‌شود، دارد، باید در اولین جلسه هیئت مدیره که شرکت می‌کند، آن را اعلام کند و این مسئله باید در صورت جلسه مزبور ثبت و قید شود.

با توجه به این معاملات یا فعالیت‌ها، مدیر مورد نظر نباید در جلسات مشورتی یا تصمیم‌گیری هیئت مدیره عضو باشد یا حضور داشته باشد همچنین در احتساب حدنصاب تعداد اعضای حاضر برای چنین جلسه مشورتی یا تصمیم‌گیری، نباید حضور وی لحاظ شود.

هیئت مدیره نباید در اعلام درآمد مستقیم یا غیرمستقیمی که از طریق معاملات یا تجارت یا فعالیت‌هایی که توسط بانک انجام می‌شود کوتاهی کنند.

مدیری که این شرایط را احراز نکند، مرتکب جرم شده و باید جریمه‌ای حداکثر یک میلیون رینگیت بپردازد.<sup>۲</sup>

#### ۳-۲-۵. محدودیت‌های پس از خدمت

در ایالات متحده آمریکا، قوانین نسبتاً مفصلی به‌منظور پیشگیری از «تعارض منافع پس از خدمت»<sup>۳</sup> وجود دارد که سابقه آنها به سال ۱۸۷۲ بازمی‌گردد. این قوانین بارها مورد اصلاح قرار گرفته‌اند و محدودیت‌های وضع شده برای شاغلان در بخش‌های اجرایی و تقنینی حکومت آمریکا بیشتر شده است. این محدودیت‌ها متناسب با رتبه مدیریتی افراد در دولت و کنگره آمریکا و همچنین متناسب با نوع فعالیت آنها در دوره اشتغال در دولت و شغل خصوصی مورد نظر پس از خدمت دولتی وضع شده است. بر این اساس، محدودیت‌های یک‌ساله، دوساله و مادام‌العمر در این راستا تعیین شده است.

در حوزه نظام بانکی، طبق اصلاحات قانون بیمه سپرده آمریکا<sup>۴</sup> بازرسان و کارمندان «**Federal Banking Agency**» و «**Federal Reserve Bank**» که در بازرسی و نظارت بر بانک‌ها دخیل هستند پس از ترک خدمت برای یک دوره یک‌ساله از هرگونه اشتغال در بخش‌هایی که مورد نظارتشان بوده محروم هستند.<sup>۵</sup>

1. Law No. (Qatar Central Bank) 33 Of The Year, 2006.

2. Central Bank of Malaysia Act 2009.

3. Post-employment Conflict of Interest.

4. Post-Employment, "Revolving Door," Laws for Federal Personnel

5. P.L. 108-458, §6303(b), 118 Stat. 3751 (2004); see now 12 U.S.C. §1820 (k)

### ۳-۵. بررسی خصوصی بودن بانک مرکزی آمریکا

با توجه به طراحی بانک مرکزی آمریکا این شبهه مطرح می‌شود که نظام فدرال رزرو عملاً در اختیار ۱۲ بانک فدرالی که وابستگی شدیدی به شبکه بانکی دارند، قرار دارد. برای پاسخ به این شبهه در ابتدا به چرایی طراحی نظام فدرالی در آمریکا می‌پردازیم.

بانک مرکزی آمریکا در مقایسه با سایر بانک‌ها ساختار عجیبی دارد. پیش از قرن بیستم، ترس از تمرکز قدرت و ویژگی اصلی «علم سیاست» در آمریکا را تشکیل می‌داد. این ترس عاملی شد که نوعی مقاومت در برابر تأسیس بانک مرکزی در آمریکا شکل گیرد. خصومت آشکار مردمان آمریکا با کیان بانک مرکزی منجر به شکست دو تجربه نخست در حوزه بانکداری مرکزی شد. نخستین بانک ایالات متحده با ویژگی نظارت بر نظام بانکی در سال ۱۸۱۱ تعطیل شد و مهلت اساسنامه دومین بانک ایالات متحده نیز در سال ۱۸۳۶ منقضی شد و تمدید آن هم توسط رئیس‌جمهور وقت آمریکا آقای جکسون وتو شد. این ترس وجود داشت که علایق پولی ممکن است یک چنین نهادی را قادر سازد تا اعمال قدرت کرده و بر کل اقتصاد سلطه پیدا کند و عملیات فدرال بانک مرکزی احیاناً به مداخله بیش از حد دولت در امور بانک‌های خصوصی منجر شود. در این که بانک مرکزی یک نهاد خصوصی یا دولتی باشد، اختلاف نظر بود. سرانجام کنگره در سال ۱۹۱۳ قانون فدرال رزرو را به تصویب رساند که بر اساس آن، نظام فدرال رزرو متشکل از دوازده بانک فدرال رزرو بود.

نویسندگان قانون فدرال رزرو درصدد بودند که قدرت را در میان مناطق و در بین بخش خصوصی و دولتی و در میان بانکداران، فعالان اقتصادی و مردم عادی منتشر کنند. این توزیع اولیه قدرت به وضعیتی منجر شد که به تکامل نظام فدرال رزرو انجامید و نهادهای از قبیل «بانک‌های فدرال رزرو»، «هیئت عامل نظام فدرال رزرو»، «کمیته عملیات بازار باز فدرال»، «شورای مشورتی فدرال» و حدود ۲۸۰۰ عدد بانک تجاری عضو، در آن تشکل یافتند.

بنابراین نظام فدرال رزرو متشکل از بانک‌های ایالتی متأثر از تنگناهای سیستم ایالتی آمریکا و به‌منظور تقسیم قدرت به وجود آمده است. اما در این طراحی، سیستم به‌گونه‌ای سامان یافته است که تصمیمات نهایی مستقل از شبکه بانکی گرفته شود.

**هیئت عامل فدرال رزرو، شامل ۷ عضو با احتساب رئیس کل، که توسط رئیس‌جمهور منصوب و به تأیید مجلس سنا می‌رسد.** این هیئت ذخایر را در محدوده معین شده تنظیم می‌کند، همچنین به‌گونه‌ای مؤثر از طریق فرآیند بازنگری و تصمیم، نرخ تنزیل را که توسط بانک‌های فدرال رزرو تعیین می‌شود را کنترل می‌کند. هفت عضو هیئت عامل عضو کمیته ۱۲ نفره عملیات بازار باز فدرال نیز هستند (بدین شکل اکثریت اعضای کمیته بازار باز مستقل از شبکه بانکی هستند).



اعضای هیئت عامل اقتصاددانان برجسته‌ای هستند که باید از مناطق گوناگون انتخاب شوند.<sup>۱</sup>

## ۶. پدیده «درب گردان»

تعاملات میان نیروی انسانی شاغل در بخش خصوصی و بخش حاکمیتی و گردش نیروی انسانی میان این دو بخش، با اصطلاح «درب گردان»<sup>۲</sup> در ادبیات مورد اشاره قرار می‌گیرد. بررسی این پدیده در بخش بانکی، به‌طور خاص پس از بحران مالی ۲۰۰۷ وارد ادبیات اقتصادی شده است. برنانکه<sup>۳</sup> که عضو هیئت مدیره فدرال رزرو از سال ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۴ بوده سال ۲۰۱۵ به عضویت یک صندوق سرمایه‌گذاری درآمد. وی علیرغم داشتن پیشنهادهای زیادی از طرف بانکها به‌علت اینکه فدرال رزرو به‌صورت مستقیم قاعده‌گذار این صندوقها نبوده به این صندوقها پیوست.<sup>۴</sup>

یکی از مهمترین مطالعات در این راستا، پژوهش لوکا و همکاران (۲۰۱۴)<sup>۵</sup> است که در مقاله خود با عنوان «درب گردان و جریان نیروی کار در مقررات بانکی»<sup>۶</sup> به بررسی پدیده «درب گردان» و تحلیل روند آن در بخش بانکی آمریکا پرداخته‌اند. در این مقاله با بررسی سوابق ۳۵۰۰۰ نفر از افرادی که سابقه کار در بخش بانکی (بخش خصوصی یا بخش مقررات‌گذار) را داشته‌اند، به بررسی روند پدیده درب گردان و تحلیل تغییرات آن پرداخته شده است.

طبق نتایج به دست آمده در این مقاله، رابطه قوی ضدچرخه‌ای بین چرخه‌های رکود و رونق و جریان خالص ورودی نیروی انسانی، از بخش خصوصی به بخش دولتی وجود دارد. بدین معنی که در دوران رونق روند انتقال نیروی انسانی از بخش مقررات‌گذاری (بانک مرکزی و فدرال رزرو ایالات) به بخش خصوصی (بانکها، مؤسسات اعتباری غیربانکی و...) افزایش می‌یابد و حاکمیت قادر به حفظ نیروی انسانی خود در دوره‌های رونق نمی‌باشد.

۱. فردریک میشکین، اقتصاد پول، بانکداری و بازارهای مالی، ترجمه دکتر حسین قضاوی، جلد دوم.

2. R evolving Door

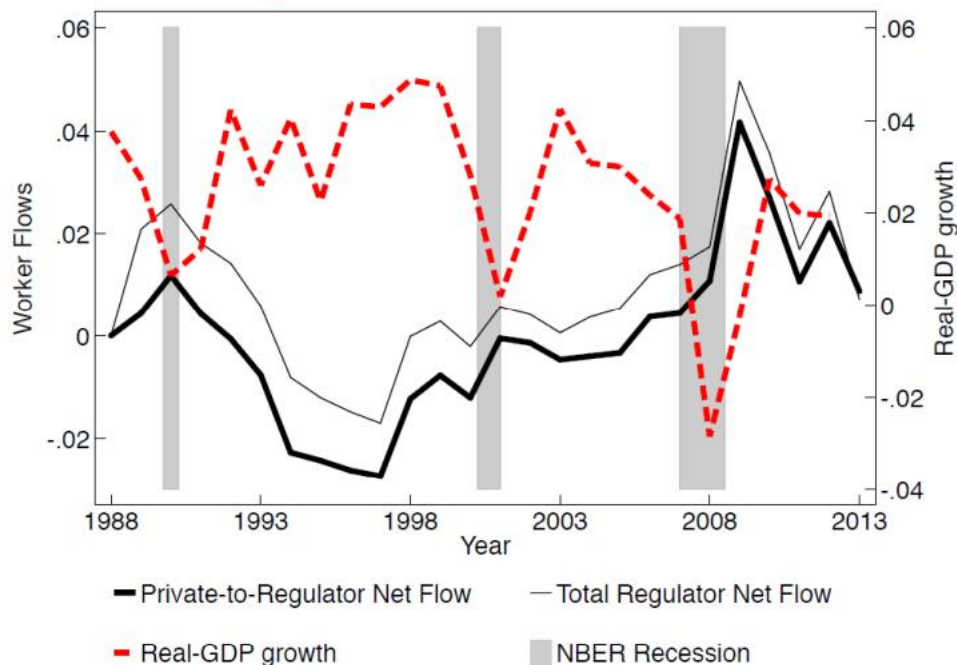
3. Ben Bermanke

4. <http://www.law360.com/articles/644609/banks-lose-ground-in-revolving-door-race>

5. Daviv Lucca

6. Revolving Door and Worker Flows in Banking Regulation

شکل ۶. تأثیر نوسانات اقتصادی بر خروج نیروی انسانی از بخش‌های حاکمیتی (مقرراتگذاری و نظارتی) به بخش خصوصی

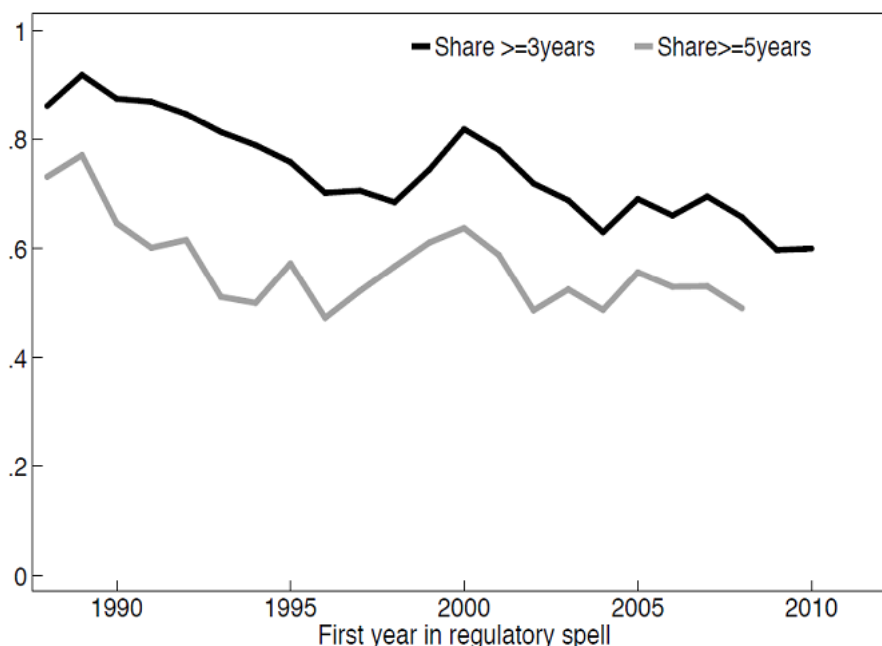


همچنین این مطالعه نشان می‌دهد مسئله خروج کارمندان بخش حاکمیتی به بخش خصوصی در دوره‌های رونق، در میان افراد متخصص (دارای درجه کارشناسی ارشد به بالا) و با تجربه (صاحب سوابق مدیریتی) شدیدتر است. در واقع این دو گروه، که صاحب سرمایه انسانی بالاتری هستند، در پاسخ به چرخه‌های تجاری، با تأخیر بیشتری به بخش مقرراتگذار وارد می‌شوند و با سرعت بیشتری بخش مقرراتگذار را ترک می‌کنند.

علاوه بر این، بررسی سوابق افراد استخدام شده در بخش مقرراتگذار، در بدو استخدام، نشان می‌دهد روند استخدام افراد باتجربه در این بخش نزولی است. بر این اساس، یکی از دلالت‌های این پژوهش، «چالش نگهداری»<sup>۱</sup> در بخش مقرراتگذار نظام مالی است که لزوم توجه بیشتر به نگهداری و حفظ نیروی انسانی آموزش‌دیده در بخش حاکمیتی (مقرراتگذار و ناظر) را ضروری می‌نماید. در واقع این مطالعه نشان می‌دهد که بخش‌های حاکمیتی در نظام مالی، عملاً در حال تبدیل شدن به «دوره کارآموزی» برای شاغلین بخش خصوصی هستند.



شکل ۷. سابقه کار افراد تازه استخدام شده در نهادهای مقررات گذار



البته باید توجه داشت که رفتار پرنوسان و ضدچرخه‌ای در انتقال نیروی انسانی بین دو بخش خصوصی و مقرراتگذار، ناشی از نوع قراردادهای کار در کشور مورد بررسی است. در ایران، به دلیل وجود قراردادهای بلندمدت در بخش مقرراتگذاری (بانک مرکزی)، می‌توان فرضیه فوق را به این صورت مطرح نمود که: «تعاملات غیررسمی نیروی انسانی بانک مرکزی با شبکه بانکی، رفتار ضدچرخه‌ای دارد». البته آزمون این فرضیه، به دلیل عدم شفافیت قابل توجه قراردادهای نیروی کار در ایران و نیز صعوبت سنجش تعاملات غیررسمی، عملاً ناممکن است. نکته دیگر در خصوص انطباق دلالت‌های سیاستگذاری این مطالعه بر ایران آن است که توسعه بانک‌های خصوصی در نظام بانکی ایران در دهه‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰ را می‌توان معادل یک دوره رونق شدید در بخش بانکی دانست که کشش بالایی برای انتقال نیروی انسانی با سرمایه انسانی بالا، از بخش مقرراتگذار به بخش خصوصی فراهم کرده است. این امر لزوم رسیدگی به موضوع «درب گردان» در نظام بانکی ایران را ضروری تر می‌کند.

## جمع‌بندی

نقش بسیار مهم بانک‌ها در ثبات مالی و ماهیت بسیار متفاوت بانکداری با سایر صنایع از لحاظ ساختار دارایی‌ها و بدهی‌ها، نسبت اهرمی بالا و نقش بانک‌ها در خلق اعتبار، نظارت دقیق و کارآمد در این حوزه را ضروری می‌سازد. پیش‌نیاز تحقق نظارت کارآمد، استقلال مقام ناظر از مجموعه تحت نظارت است، به‌گونه‌ای که از بروز پدیده تعارض منافع<sup>۱</sup> در امر نظارت جلوگیری شود. بررسی استقلال مقام ناظر در ایران، نیازمند بررسی میزان وابستگی متقابل بانک مرکزی و شبکه بانکی است. در گزارش حاضر، رابطه بانک مرکزی و شبکه بانکی از سه بُعد مورد بررسی قرار گرفته است: استقلال ساختاری و سازمانی، استقلال مالی و استقلال نیروی انسانی.

## ۱. استقلال در بُعد ساختاری و سازمانی

براساس ساختار بانک مرکزی، چیدمان ارکان این نهاد را می‌توان ظاهراً مستقل از شبکه بانکی به حساب آورد، زیرا بانک‌ها در ارکان تصمیم‌گیر بانک مرکزی نماینده‌ای ندارند. اما از آنجا که شرایط احراز نمایندگی در ارکان بانک مرکزی در قانون به‌صورت روشن مشخص نشده، کسانی که سابقه حضور در شبکه بانکی دارند، می‌توانند عضو هیئت عامل بانک مرکزی یا شورای پول و اعتبار باشند. این مسئله می‌تواند موجب شیوع فرهنگ مماشات بانک مرکزی (به‌عنوان مقام ناظر) با بانک‌های متخلف شود.

همچنین ساختار بخش‌های تأثیرگذاری که عملکردی غیرشفاف دارند، همچون هیئت انتظامی و کمیسیون اعتباری، تا حدودی استقلال بانک مرکزی از شبکه بانکی را از لحاظ ساختاری کاهش داده است. در خصوص هیئت انتظامی، نامشخص بودن قواعد بررسی پرونده‌های تخلف و صدور حکم (فقدان رویه نظارتی)، فقدان گزارشات شفاف و دوره‌ای از عملکرد این نهاد (عدم شفافیت) و مهمتر از آن، عضویت یک نفر به‌عنوان نماینده بانک‌ها در این هیئت (تعارض منافع)، عملکرد کارآمد این نهاد مهم نظارتی را کاهش داده است.

در خصوص کمیسیون‌های تخصصی بانک مرکزی نیز، شیوه عمل و ضوابط تخصیص اعتبار در کمیسیون اعتباری (و سایر کمیسیون‌های تخصصی) و همچنین فقدان گزارشات شفاف و دوره‌ای از عملکرد این کمیسیون‌ها، بر روی شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی (به‌عنوان مقام سیاستگذار و ناظر) که روی دیگر سکه استقلال بانک مرکزی است، تأثیر منفی خواهد داشت.

از سوی دیگر، دقت در اساسنامه و آیین‌نامه داخلی دو نهاد صنفی شورای هماهنگی بانک‌ها و کانون بانک‌های خصوصی نشان می‌دهد، وظایف برشمرده شده برای آنها، اصولاً فاقد بُعد نظارتی بوده و صرفاً





جنبه صنفی دارد. همچنین این دو نهاد در ارکان سیاستگذاری و نظارت بانک مرکزی فاقد جایگاه هستند. هرچند شبکه بانکی به لحاظ ساختاری و سازمانی تأثیر سیستماتیک بر تصمیمات حاکمیتی بانک مرکزی ندارد، ولی در صورتی که تأثیرگذاری بخش خصوصی بر سیاست‌های پولی و نظارت بر شبکه بانکی توسط مقام پولی را در نظر بگیریم، تداخل بخش خصوصی و حاکمیت در ساختار شورای پول و اعتبار قابل مشاهده است. در حال حاضر دو تن از اعضای شورای پول و اعتبار، که صاحب حق رأی نیز می‌باشند، وابسته به بخش غیردولتی هستند (یعنی رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن، رئیس اتاق تعاون). عضویت این افراد به‌عنوان عضو ناظر و به‌منظور اعلام نظرات بخش خصوصی، فاقد اشکال و بلکه مفید است، لکن اعطای حق رأی به ذینفعان بخش خصوصی در امور حاکمیتی محل تأمل جدی است.

## ۲. استقلال در بُعد مالی

بررسی قوانین مربوط به حقوق و مزایای ارکان بانک مرکزی (هیئت عامل، هیئت نظار و...) و همچنین بررسی صورت سود و زیان بانک مرکزی و شیوه توزیع سود آن بانک نشان می‌دهد که ظاهراً رابطه مالی مستقیمی میان بانک مرکزی و شبکه بانکی وجود ندارد. اما تحلیل دقیق‌تر صورت سود و زیان و اجزای درآمدها و هزینه‌های بانک مرکزی نشان می‌دهد که جریمه‌های دریافتی بانک مرکزی از محل اضافه‌برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی (درواقع کسری سپرده قانون بانک‌ها نزد بانک مرکزی)، در ردیف «سایر درآمدها» منظور می‌گردد. منظور شدن جریمه اضافه برداشت بانک‌ها به‌عنوان درآمد بانک مرکزی، موجب می‌شود تخلف بانک‌ها از قوانین و مقررات، منتج به افزایش درآمدهای بانک مرکزی شود. از آنجا که اصلاح ارقام مربوط به درآمدها و هزینه‌های بانک مرکزی، صرفاً نیاز به مصوبه مجمع عمومی دارد، در صورت افزایش درآمدهای بانک مرکزی امکان افزایش هزینه‌های این بانک (اعم از هزینه‌های پرسنلی و یا سرمایه‌گذاری‌های بانک) نیز وجود خواهد داشت. بنابراین افزایش تخلفات شبکه بانکی منجر به انتفاع بالقوه بانک مرکزی می‌گردد و این موضوع می‌تواند بسیار خطرناک باشد.

از سوی دیگر، بررسی روابط مالی غیرمستقیم بانک مرکزی و بانک‌ها (که به‌واسطه شرکت‌های وابسته به بانک مرکزی و شبکه بانکی ایجاد می‌شود)، و بررسی ترکیب سهام‌داران شرکت ملی انفورماتیک، شرکت خدمات انفورماتیک و شرکت‌های ذیل آن، نشان می‌دهد که نوعی همسویی منافع بین نهاد ناظر و نهادهای نظارت‌شونده وجود دارد، که می‌تواند به‌صورت بالقوه اعمال نظارت را دچار اختلال نماید. هرچند این شرکت‌ها به منظور انجام وظایف حاکمیتی بانک مرکزی تأسیس شده‌اند، اما آنچه محرز است، وابستگی منافع مالی میان بانک مرکزی و شبکه بانکی به شکل فعلی، مطلوب نیست.

### ۳. استقلال در بُعد نیروی انسانی

استقلال نیروی انسانی بانک مرکزی از شبکه بانکی در چهار بخش قابل بررسی است:

– رابطه رسمی نیروی انسانی بانک مرکزی با شبکه بانکی در حین خدمت در بانک مرکزی (اعم از روابط سهام‌داری، داشتن سمت موظف و یا غیرموظف و...)

– رابطه غیررسمی نیروی انسانی بانک مرکزی با شبکه بانکی در حین خدمت در بانک مرکزی (ارائه مشاوره، ارائه اطلاعات، تسریع امور، در نظر گرفتن مصالح برخی از بانک‌ها در تصمیم‌گیری و...)

– رابطه رسمی و غیررسمی نیروی انسانی بانک مرکزی پس از بازنشستگی با شبکه بانکی،

– تصدی سمت‌های مدیریتی توسط مدیران و متخصصان شبکه بانکی در ارکان بانک مرکزی.

هر چهار نوع رابطه فوق، در صورت پیروی از چارچوب‌های معین، می‌تواند آثار مثبتی از قبیل انتقال تجربه و دانش از بخش خصوصی به حاکمیت و بالعکس شود. اما در صورتی که این روابط فاقد ضوابط و محدودیت‌های مشخص باشند، موجب ناکارآمدی در انجام وظایف حاکمیتی بانک مرکزی (در حوزه سیاستگذاری پولی و نظارت بانکی) خواهد شد.

مطالعه حاضر نشان می‌دهد تنها روابط از نوع اول مورد توجه قانونگذار قرار گرفته و هیچ‌گونه ضوابط مشخصی برای روابط نوع دوم تا چهارم، میان نیروی انسانی بانک مرکزی و شبکه بانکی وجود ندارد. به طریق اولی، سازوکارهای اجرایی لازم برای شفاف‌سازی روابط نیروی انسانی فعال در شبکه بانکی و بانک مرکزی و پیشگیری از رانت‌ها و مفاسد احتمالی نیز طراحی نشده است.

ازسوی دیگر، بررسی اجمالی سوابق ارکان بانک مرکزی و شبکه بانکی، نشان می‌دهد گردش مدیران میان شبکه بانکی و بانک مرکزی بسیار رایج و پربسامد است؛ امکان حضور مدیران بانک مرکزی در شبکه بانکی و به‌طور خاص بانک‌های خصوصی و همچنین به‌کارگیری مدیران بانکی بخش خصوصی در سمت‌های حاکمیتی بانک مرکزی، ممکن است در آینده برای سیستم نظارتی نظام پولی کشور دردسراًفرین باشد.

ساماندهی و محدود نمودن گردش مدیران بانک مرکزی و بانک‌ها (خصوصاً در بخش نظارتی)، دارای الزامات متعددی است که از آن جمله، فراهم نمودن نظام جبران خدمات برای مدیران و کارکنان نهاد ناظر (بخش نظارتی بانک مرکزی)، معادل هم‌طرازان آنها در بانک‌های خصوصی است. همچنین این نظام جبران خدمات باید پس از اتمام دوره خدمت اشخاص مذکور (حداقل تا مدت زمانی مشخص که به‌عنوان دوره قرنطینه<sup>۱</sup> یا استراحت<sup>۲</sup> شناخته می‌شود) ادامه یابد تا مشکل تداخل پس از خدمت<sup>۳</sup> رخ ندهد. به‌عبارت دیگر، اعمال محدودیت‌ها برای کارکنان مقام ناظر، باید همراه با مزایای معقول در نظر گرفته شود.

---

1. Quarantine  
2. Cool-off Period  
3. Post-employment Revolving Door



متأسفانه در حال حاضر در ایران، نه محدودیت‌ها و نه مزایای ضروری فوق وجود ندارد. لکن بررسی اجمالی تجربیات سایر کشورها نشان می‌دهد که ضوابط و محدودیت‌های مشخصی برای روابط حین خدمت (رسمی و غیررسمی) و نیز روابط پس از خدمت، برای نیروی انسانی شاغل در نهادهای مقرراتگذار و ناظر بانکی سایر کشورها وجود دارد. مطالعات صورت گرفته پس از بحران مالی ۲۰۰۹ در خصوص پدیده «درب گردان» نیز نشان می‌دهد، مسئله گردش مدیران و نیروی انسانی متخصص بین بخش خصوصی و بخش‌های حاکمیتی در نظام مالی آمریکا، علیرغم وجود محدودیت‌های قانونی، همچنان یکی از چالش‌های مهم کشورهای توسعه یافته است.

### منابع و مأخذ

۱. قانون برنامه پنجم توسعه، مصوب ۱۳۸۹.
۲. قانون پولی و بانکی، مصوب ۱۳۵۱.
۳. ترازنامه بانک مرکزی، سالهای ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۱.
۴. اسدی، نوشین. نظارت بر بانک‌ها و شیوه‌های اجرای آن، پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۸۸.
۵. میشکین، فردریک. اقتصاد پول، بانکداری و بازارهای مالی، ترجمه دکتر حسین قضاوی، جلد دوم.
۶. اصول ۲۹ گانه برای نظارت بانکی مؤثر از انتشارات کمیته نظارت بر بانکداری بال (سپتامبر ۲۰۱۲)، اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی.
۷. گزارش «تاریخچه قانون بانک‌ها»، قانون بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی، ۱۳۹۴.
۸. اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح الحاق هفت بند به ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۳، شماره مسلسل ۱۴۱۲۵.
۹. نامه شماره ۹۴/۲۷۴۷۴۸ بانک مرکزی مورخ ۱۳۹۴/۹/۲۶.
10. David Lucca, Amit Seru, Francesco Trebbi, "The Revolving Door and Worker Flows in Banking Regulation", *Journal of Monetary Economics* Volume 65, July 2014.
11. Johnson, Simon, Kwak, James, "13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown", Pantheon Books, (ISBN: 978-0-307-37905-4), 2011.
12. Union law No. 10, "concerning the central bank, the monetary system and organization of banking", United Arab Emirates, 1980.
13. Law No.33 of the Year 2006, Qatar Central Bank.
14. Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank, 2003.
15. Federal Law No. 86-FZ, On the Central Bank of the Russian (Bank of Russia), 2002, (including amendments till 25 December, 2012)
16. Act No. 89 of 1997, Bank of Japan Act
17. Act No. 701 of 2009, Central Bank of Malaysia Act
18. Agarwal, Sumit, Lucca, David, Seru, Amit, Trebbi, Francesco, "Inconsistent regulators: evidence from banking. *The Quarterly Journal of Economics*", 2014.

19. Jack Maskell, "Post-Employment, "Revolving Door," Laws for Federal Personnel", Congressional Research Service, January, 2014

- |  |                                    |
|--|------------------------------------|
| <a href="http://www.isc.co.ir">www.isc.co.ir</a>                     | ۲۰. سایت شرکت خدمات انفورماتیک     |
| <a href="http://kisc.co.ir">kisc.co.ir</a>                           | ۲۱. سایت شرکت خدمات انفورماتیک کیش |
| <a href="http://www.rrk.ir/News">www.rrk.ir/News</a>                 | ۲۲. سایت روزنامه رسمی              |
| <a href="http://tadbirvaomid.ir/fa/news">tadbirvaomid.ir/fa/news</a> | ۲۳. سایت خبری تدبیر و امید         |
| <a href="http://www.enbank.ir">www.enbank.ir</a>                     | ۲۴. سایت بانک اقتصاد نوین          |
| <a href="http://www.akhbarbank.com">www.akhbarbank.com</a>           | ۲۵. سایت خبری اخبار بانک           |
| <a href="http://www.tasnimnews.com">www.tasnimnews.com</a>           | ۲۶. سایت خبری تسنیم                |
| <a href="http://www.mbri.ac.ir">www.mbri.ac.ir</a>                   | ۲۷. سایت پژوهشکده پولی             |
| <a href="http://www.tejaratbank.ir">www.tejaratbank.ir</a>           | ۲۸. پورتال بانک تجارت              |
| <a href="http://www.cbi.ir">www.cbi.ir</a>                           | ۲۹. سایت بانک مرکزی                |



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۷۶۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی نظام بانکی ۵. بررسی استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: سیدعباس پرهیزکاری، سیدعلی روحانی

ناظر علمی: صمد عزیزنژاد

متقاضی: الیاس نادران (عضو کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات)

اظهار نظرکنندگان خارج از مرکز: احمد شعبانی، کامران ندری، امیرحسین امین‌آزاد

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی:

۱. استقلال مقام ناظر

۲. بانک مرکزی

۳. نظارت بانکی

۴. ثبات مالی

۵. درب گردان



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۲/۲۲