

## پیشگیری از جرائم بانکی با تأکید بر اصلاح ساختار بانکها در نظام حقوقی ایران\*

محمد حسین رجبیه<sup>۱</sup>، ابوالفضل توکلی<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup> استادیار گروه حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد خمین (نویسنده مسئول)

<sup>۲</sup> دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد خمین

### چکیده

امروزه بانکها نقش اساسی را در اقتصاد کشور، اداره کشور و حتی زندگی روزمره مردم ایفا می‌کنند. بانکها در کشور ایران و در حیات اقتصادی جامعه نقش اولیه و اساسی را دارند. ایران از جمله کشورهایی است که دارای بالاترین تعداد بانک در جهان است. از طرف دیگر مهم‌ترین جرائم اقتصادی در حوزه بانکهای ایران روی می‌دهد. به طوری که مهم‌ترین پرونده‌های اقتصادی و کیفری کشور در دهه‌های اخیر مربوط به جرائمی بوده است که از طریق بانکها روی داده است. در نتیجه پیشگیری از جرائم بانکی امری ضروری و لازم است. این پژوهش با عنوان پیشگیری از جرائم بانکی با تأکید بر اصلاح ساختار بانکها، به روش توصیفی و تحلیلی و با هدف ارائه یک راه حل اساسی برای پیشگیری از جرائم بانکی انجام شده و به این نتیجه رسیده است که در حوزه پیشگیری از جرائم بانکی، علاوه بر استفاده از تمامی روش‌های موجود برای پیشگیری از جرم از جمله پیشگیری وضعی از جرم، آنچه ضروری‌تر و لازم‌تر است، اصلاح ساختار بانکهای ایران است و تا زمانی که بانکهای دولتی با برخورداری از حمایت‌های دولت، به عنوان یک بنگاه اقتصادی واقعی عمل نکنند، شاهد ارتکاب جرائم بانکی در سطح گسترده خواهیم بود؛ بنابراین مهم‌ترین راه حل اساسی کاهش جرائم بانکی، اصلاح ساختار بانکها و استقرار حاکمیت شرکتی در آنها است.

**واژه‌های کلیدی:** بانک، جرائم بانکی، حاکمیت شرکتی، پیشگیری، نظارت.

\* این مقاله برگرفته شده از پایان نامه کارشناسی ارشد ابوالفضل توکلی می باشد.

## ۱. مقدمه

در جرائم اقتصادی، نتیجه مجرمانه یعنی اخلال در نظام اقتصادی کشور و انگیزه‌ی کسب منفعت در سطحی گسترده، دو شاخصی است که دشواری‌ها و چالش‌های پیشگیری از این قبیل جرائم را مطرح می‌کند. تدابیر پیشگیری به تبع دو شاخص فوق، هم باید گسترده و هم باید برهم زنده انگیزه‌ها باشد. در جرائم اقتصادی، نتیجه مجرمانه یعنی اخلال در نظام اقتصادی کشور و انگیزه کسب منفعت در سطحی گسترده، دو شاخصی است که دشواری‌ها و چالش‌های پیشگیری از این قبیل جرائم را مطرح می‌کند. تدابیر پیشگیری به تبع دو شاخص فوق، هم باید گسترده و هم باید برهم زنده انگیزه‌ها باشد. در جرائم اقتصادی مهم، همیشه در یکی از مسیرهای ارتکاب جرم، یک بانک واقع می‌گردد. به همین خاطر نقش بانک‌ها در پیشگیری از این جرائم بسیار دارای اهمیت است (شمس ناتری، ۱۳۹۰). بانک‌ها مؤسسه‌هایی بسیار قدرتمند و تأثیرگذار در اقتصاد کشورها هستند. قدرت اقتصادی بانک‌ها به قدری است که در تمامی دوره‌ها بحران‌های مالی و اقتصادی از بخش بانکی شروع شده و توسط همان بخش نیز کنترل می‌شود. نکته‌ی مهم‌تر آن که عملیات بانکی بسیار مستعد فساد است و جالب‌تر آن که مجرمین در تمام دنیا برای انجام فعالیت‌های غیرقانونی اقتصادی و به‌ویژه پول‌شویی سعی در نفوذ به بانک‌ها و یا تصاحب بانک‌ها می‌نمایند. چرا بانک‌ها تا به این حد در اقتصاد کشورها تأثیرگذار هستند؟ جواب این سؤال را باید در قدرت خلق پول در بانک‌ها جست‌وجو کرد. بانک‌ها گونه‌ای از مؤسسه‌های اقتصادی هستند که قابلیت خلق پول و نقدینگی را دارند. پول در اقتصاد به اسکناس و مسکوک در دست اشخاص و سپرده‌های دیداری بانک‌ها اطلاق می‌شود و نقدینگی شامل پول و سپرده‌های غیر دیداری (مدت‌دار) بانک‌هاست. از آنجاکه حجم اسکناس و مسکوک در دست مردم نسبت به نقدینگی ناچیز است از این‌رو بیش از ۹۰ درصد نقدینگی شامل سپرده‌های بانکی است و یا به عبارت دیگر توسط بانک‌ها خلق می‌شود. بنگاه‌هایی که قدرت چند برابر کردن پول پایه‌ی کشور در قالب نقدینگی را دارند بدیهی است که تأثیرگذاری بالایی در اقتصاد دارند. از سوی دیگر چون بانک‌ها بنگاه‌های تأمین منابع مالی برای اشخاص حقیقی و حقوقی هستند، اشخاص برای امکان اخذ تسهیلات بانکی لازم است رفتار مناسب در قبال بانک‌ها داشته باشند تا سابقه‌ی اعتباری خود را بهبود بخشیده و بتوانند از تسهیلات بانکی بیش‌تر و با نرخ‌های بهتر بهره‌مند شوند و در واقع افراد سعی می‌کنند در برابر بانک‌ها مسئولانه رفتار کنند و در غیر این صورت حیات اقتصادی آن‌ها با مخاطره روبه‌رو می‌شود و اما سرانجام اعتماد عمومی بالا به سیستم بانکی است که آن‌ها را متمایز می‌سازد. مردم اعتماد بالایی به بانک‌ها دارند به طوری که پول‌های خود را با خیال راحت و با نگرانی اندک در آن‌ها سپرده‌گذاری می‌نمایند پس نماد اعتماد عمومی و ثبات اقتصاد هستند و در صورتی که عکس آن اتفاق بیافتد یعنی مردم به بانک‌ها اعتماد نداشته باشند، بی‌ثباتی و بحران اقتصادی پیامد آن است. به دلیل همین قدرت بالای بانک‌هاست که در تمام دنیا نظارت خاصی بر عملکرد بانک‌ها صورت می‌گیرد. مدیران بانک‌ها در تمام کشورهای دنیا با دقت و حساسیت خاصی انتخاب و توسط مقام ناظر تأیید می‌شوند. این تأیید از دو منظر صورت می‌گیرد. تأیید صلاحیت علمی و تأیید صلاحیت اخلاقی تا مقام ناظر مطمئن شود که بانک به دست افراد متخصص و متعهد اداره می‌شود و جولانگاه مفسدان اقتصادی نمی‌شود زیرا بانک‌ها بر کل اقتصاد کشور تأثیرگذارند و هرگونه سهل‌انگاری در نظارت بانکی نتایج جبران‌ناپذیری دارد (برهان، ۱۳۹۲). با توجه به اهمیت مسئله و تأثیر بسیار مهمی که جرائم بانکی دارد، ضرورت پیشگیری از جرائم بانکی کاملاً مشخص و معلوم است و برای این پیشگیری باید از تمامی امکانات و راه‌حل‌ها استفاده نمود. یکی از مهم‌ترین روش‌های پیشگیری از جرائم بانکی، اصلاح ساختار بانک‌ها در ایران است که مدیریت بانک‌ها از طریق حاکمیت شرکتی صورت پذیرد (محمدی، ۱۳۹۳)، حاکمیت شرکتی یک اصطلاح تخصصی و میان‌رشته‌ای است که در دهه نود میلادی شکل گرفت و هدف اولیه آن کاهش ریسک نمایندگی از طریق افزایش نظارت بر اقدامات مدیران و ارتقای کمیت و کیفیت اطلاعات انتشار یافته شرکت‌ها بود. با توجه به این‌که امروزه بانک یک‌نهاد مالی و اقتصادی بسیار حساس و مهم تلقی می‌شود که عدم وجود نظامات نظارتی مؤثر می‌تواند بستر سوءاستفاده و تخلفات گسترده‌ای را در آن فراهم آورد که معمولاً با عواقب و خیمی در سطح ملی و بین‌المللی همراه است پیاده‌سازی مقرره‌های حاکمیت شرکتی در بانک‌ها از اهمیت و الویت بسیار خاصی برخوردار است. اساساً حاکمیت شرکتی در بانک دربرگیرنده کلیه قوانین و مقررات سازوکارهای مدیریتی و فرایندهای حسابداری و حسابرسی است که راه برای دستیابی به چهار هدف اصلی

((پاسخگویی شفافیت عدالت و رعایت حقوق ذی‌نفعان)) هموار می‌سازد و ضمن ایجاد یک ساختار شفاف و قابل‌اعتماد در بانک احتمال بروز انواع تخلفات و جرائم را در آن به حداقل می‌رساند در این راستا ضروری است اصلاحاتی که تأمین‌کننده اهداف والای حاکمیت شرکتی در بانک‌هاست در قوانین و مقررات حوزه بانکی کشور از جمله قانون تجارت قانون بانکداری بدون ربا قانون اجرای سیاست اصل ۴۴ قانون اساسی و مقررات نظارتی بانک مرکزی مورد توجه قانون‌گذار قرار بگیرد (عاقلی نژاد، ۱۳۹۴). در چنین شرایطی سوال اصلی این تحقیق این است که اصلاح ساختار بانک‌ها از طریق حاکمیت شرکتی تا چه میزانی می‌تواند در پیشگیری از جرائم بانکی مؤثر باشد؟

مبارزه با فساد فرآیندی مداوم است. ناظران و مقام‌های مسئول نمی‌توانند میزان فساد را به صفر برسانند اما وظیفه‌دارند که ریسک انجام فعالیت‌های نادرست و فاسد را برای مفسدان به حداقل ممکن برسانند تا از میزان جرائم و فسادها کاسته شود. نکته‌ی مهم در اختلاس اخیر صرفاً حجم بالای این اختلاس نیست، بلکه نکته‌ی مهم آن است که آیا مقام‌های ناظر می‌توانند احتمال انجام چنین فعالیت‌های مخرب و غیرقانونی را در سیستم مالی کشور تخمین بزنند. آیا در آینده به این سمت حرکت خواهیم کرد که از وقوع موارد مشابه جلوگیری و یا موارد مشابهی که در حال انجام است، کشف شود؟ و در نهایت آیا بعد از مدتی عوامل این اختلاس به سزای عمل خود رسیده و همه‌چیز به دست فراموشی سپرده می‌شود یا این‌که اقدام‌های جدی برای نظارت کارآمد در بخش مالی کشور صورت می‌پذیرد؟ و اما نکته‌ی مهم دیگر، صرفاً وضعیت مبالغ اختلاس شده و امکان برگردان آن به سیستم بانکی و جلوگیری از زیان بانک‌های درگیر نیست، بلکه نکته‌ی مهم‌تر آن است که تأثیر این اختلاس بزرگ بر اقتصاد از یک سو اعتماد عمومی از سوی دیگر چه میزان بوده است و چگونه می‌توان این آثار نامطلوب را کاهش داد و اعتماد عمومی را به جامعه برگرداند. تلاش برای بهبود رتبه‌ی ایران در فهرست نه برای پرستیژ جهانی بلکه برای کنترل فساد و عواقب آن در کشور از اهمیت بالایی برخوردار است. تغییر ساختار نظارت، بهبود شیوه‌های نظارت، ارتقای فن‌آوری اطلاعات و در نهایت توجه عملیاتی به مدیریت ریسک و به‌ویژه مدیریت ریسک پول‌شویی از جمله نیازهای آنی برای مبارزه با پدیده‌ی شوم فساد مالی است. در نتیجه ضرورت پرداختن به جرائم بانکی و شناخت شیوه‌های پیشگیری از این جرائم کاملاً مشخص و معلوم است. بر این اساس در این پژوهش فرض بر این است که با توجه به ساختار نادرست بانک‌های کشور، اقدامات پیشگیری صورت گرفته به‌طور کامل پاسخگو نبوده‌اند. همچنین حاکمیت شرکتی یک اصطلاح تخصصی و میان‌رشته‌ای است که در دهه نود میلادی شکل گرفت و هدف اولیه آن کاهش ریسک نمایندگی از طریق افزایش نظارت بر اقدامات مدیران و ارتقای کمیته و کیفیت اطلاعات انتشار یافته شرکت‌ها است؛ بنابراین بانک مرکزی با الزام به اصلاح ساختار بانک‌ها و افزایش نظارت واقعی خود نقش مهمی در پیشگیری از جرائم بانکی دارد.

بر اساس این فرضیات هدف کلی این پژوهش شناخت شیوه‌های ساختاری پیشگیری از جرائم بانکی می‌باشد. از جمله اهداف دیگری که در این تحقیق به آنها توجه شده است عبارتند از:

- ۱- تبیین مفهوم حاکمیت شرکتی در بانک‌ها به منظور پیشگیری از جرائم
- ۲- شناخت نقش نظارتی بانک مرکزی در پیشگیری از جرائم بانکی
- ۳- تحلیل روش‌های پیشگیری از جرائم بانکی رایج در حال حاضر

## ۲. مبانی نظری و مروری بر مطالعات گذشته

در اینجا به طور خلاصه ابتدا به مفهوم پیشگیری از جرم پرداخته و انواع مختلف آن مورد بررسی قرار می‌گیرد. علاوه بر آن مفاهیم نظارت بانکی و حاکمیت شرکتی تشریح خواهد شد.

### پیشگیری از جرم

پیشگیری از جرم به دو صورت کلی پیشگیری کیفری و پیشگیری غیر کیفری متصور است. شیوه پیشگیری کیفری در کشور انگلستان و توسط دولت محافظه‌کار تحت رهبری خانم مارگارت تاچر یا به اصطلاح بانوی آهنین انگلستان به وجود آمد که با

تکیه بر آن و بر موضوع «نظم و قانون» در انتخابات ۱۹۷۹ انگلستان به پیروزی رسید. بر مبنای این نظریه مجرمان نمی‌توانند برای فرار از مسئولیت بر عواملی چون محرومیت‌های اجتماعی استناد کنند. بلکه باید مسئولیت کامل در قبال اعمال خود را بپذیرند که این امر لاجرم منتهی به محاکمه و مجازات آن‌ها می‌شود. به دلیل ارتباط این دیدگاه با حزب محافظه‌کار، گاهی از آن با عنوان سیاست «محافظه‌کارانه» یاد می‌شود. دولت محافظه‌کار انگلستان با افزودن بر مجازات جرائم و بیشتر کردن اختیارات پلیس و حتی اعطای اضافه‌حقوق قابل توجهی به نیروهای پلیس در کاستن از تعداد جرائم تلاش کرد. لیکن این همه افزایش هزینه‌های اجرایی باعث هیچ کاهش قابل ملاحظه‌ای در تعداد جرائم نشد.

در این نوع پیشگیری سعی می‌شود با تکیه بر اثرهای کیفر و اعمال مجازات، با اجرای اصولی، سریع و حتمی کیفر، بر افکار عمومی تأثیرگذارند تا از ارتکاب جرائم پیشگیری کنند؛ اما باید اذعان کرد هرچند که در بسیاری از کشورها مجازات‌های سنگینی وضع شده؛ اما در مهار جرائم موفق نبوده‌اند و این پیشگیری، انتظارات را برآورده ننموده است. پیشگیری کیفری به دوشاخه عام و خاص تقسیم می‌شود (اسکات، ۱۳۸۶).

پیشگیری کیفری خود نیز به دو بخش تقسیم می‌شود؛ به عبارت دیگر دو نوع پیشگیری کیفری وجود دارد که عبارتند از: پیشگیری کیفری عام و پیشگیری کیفری خاص که در نوع اول قانون‌گذار با وضع قوانین جزایی شکلی و ماهوی افراد جامعه را از انجام و عدم انجام اقدامات و رفتارهایی باز می‌دارد که برای متخلفین از آن، قوانین و مجازات‌هایی را در نظر می‌گیرد که بر اساس قوانین جزایی می‌توان مرتکبین را تعقیب کرد. در این مرحله قانون‌گذار از طریق تهدید به کیفر، عامه مردم را از سرپیچی و تخطی از قانون باز می‌دارد و به این ترتیب از وقوع جرم جلوگیری می‌کند و افرادی که خلاف قانون عمل می‌کنند مجازات می‌شوند.

در نوع دوم یعنی پیشگیری کیفری خاص سعی می‌شود با اصلاح و بازپروری محکومین از روی آوردن دوباره‌ی آن‌ها به ارتکاب جرم جلوگیری شود، این مرحله را پیشگیری ثانویه از جرم نیز می‌گویند. کما این که ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی سازمان زندان‌ها در تعریف زندان این گونه بیان داشته است: «زندان محلی است که در آن محکومین قطعی با معرفی مقامات ذی صلاح و قانونی برای مدت معین یا به‌طور دائم به منظور اصلاح، تربیت و تحمل کیفر نگهداری می‌شوند.»

نوع دوم پیشگیری، پیشگیری غیر کیفری است. این نوع پیشگیری به‌مثابه وسیله‌ای تعریف شده است که دولت از آن برای مهار بهتر بزهداری از طریق حذف یا محدودسازی عوامل جرم‌زا و نیز مدیریت مناسب و مطلوب محیط‌های فیزیکی و اجتماعی استفاده می‌کند که فرصت‌های مساعد ارتکاب جرائم را فراهم می‌کند. «گسن» بر این باور است که پیشگیری به آن دست از تدابیری گفته می‌شود که اساساً از حوزه کیفری (پلیس و دادگستری) خارج باشد لذا پیشگیری کیفری را در حوزه پیشگیری نمی‌دارند (صفاری، ۱۳۸۰).

جرم‌شناسی پیشگیرانه غیر کیفری نیز در دو شکل قابل تصور است؛ پیشگیری اجتماعی و پیشگیری وضعی، پیشگیری اجتماعی با ایجاد تغییرات و اصلاحات در فرد و جامعه به دنبال جلوگیری از جرم به صورت پایدار و همیشگی است. پیشگیری مزبور، درصدد است جامعه را از طریق آموزش، تربیت، تشویق و تنبیه با قواعد اجتماعی آشنا و هم‌نوا کند. در پیشگیری «وضعی» که نخستین بار در دهه ۱۹۸۰ توسط «رونالد کلارک» مطرح شد (صفاری، ۱۳۸۰). اقدامات و تدابیر ضد فساد متوجه وضعیت‌های خاصی است که معضل فساد در آن‌ها رخ می‌دهد (لانگست و دیگران، ص ۳۵۳). این پیشگیری ناظر به اوضاع پیرامونی فعل مجرمانه است. از دیدگاه جرم‌شناسی برای تحقق یک جرم، اجتماع سه عنصر ضروری است. مهم‌ترین آن‌ها انگیزه مجرمانه است که وظیفه خنثی کردن آن به پیشگیری اجتماعی محول شد؛ اما به دلایل بسیار، زمینه‌های شکل‌گیری انگیزه مجرمانه در مجرمین بالقوه از بین نمی‌رود که به این ترتیب باید از تحقق دو ضلع دیگر مثلث جرم یعنی فرصت و ابزار جلوگیری کرد.

### مفهوم نظارت بانکی

امروزه نظارت بانکی کارآمد در اکثر کشورهای پیشرفته، گرایش به سوی ایجاد محیطی آزاد و رقابت‌آمیز که با چارچوب نظارتی دقیق ترکیب شده باشد را مورد تأکید قرار می‌دهد تا احتمال وقوع جرائم بانکی را به حداقل ممکن کاهش دهد. نظارت بر بانک‌های داخلی را می‌توان در قالب نظارت دستوری و احتیاطی طبقه‌بندی نمود که از حیث تضمین پیاده‌سازی و اجرای مقررات حاکمیت شرکتی، نظارت احتیاطی از آنجا که چارچوب‌ها را تعیین می‌کند و ضمن حفظ رقابتی از تخطی بانک‌ها پیش‌گیری می‌کند، حائز توجه بیشتری است.

"نظارت احتیاطی" بر بانک‌ها به دو روش نظارت مستقیم یا بازرسی در محل و نظارت غیرمستقیم یا بازرسی خارج از محل اعمال می‌شود. علاوه بر این دو مورد روش‌های دیگر نظارت نیز وجود دارد.

روش نظارت مستقیم توسط تیم‌های ویژه بازرسی انجام می‌شود که از نزدیک، بانک را جهت ارزیابی اطلاعات رسیده از دفاتر، یا مصاحبه با کارکنان آن‌ها تحت بررسی قرار می‌دهند. اهداف نظارت مستقیم از نظام بانکداری کشوری به نظام کشور دیگر متفاوت است. در برخی از کشورها، نظارت مستقیم، صرفاً اجرای آن گروه از مقررات را در نظر می‌گیرد که در آن‌ها از امنیت و ثبات چشم‌پوشی شده است و یا در مراحل فرعی تری قرار گرفته است. هرچند عملیات نظارت حضور بانکی تقریباً در همه‌ی کشورها وجود دارد، اما نمونه‌های بارز و عینی‌تر آن در اکثر کشورهای سوسیالیستی به چشم می‌خورد که در آن‌ها بانک‌ها در وهله اول به صورت کانالی جهت تخصیص اعتبار به طرح‌های کلیدی و بخش‌های تولیدی مطرح می‌باشند (امینی، ۱۳۹۲).

روش دیگری که بعضاً مورد استفاده قرار می‌گیرد، روش نظارت غیرمستقیم است. در این روش از نظارت، ناظرین بانک مرکزی، اطلاعات و آمار مذکور را تجزیه و تحلیل و ارزیابی نموده و گزارشات لازم را برای تصمیم‌گیری‌های بانک مرکزی تهیه می‌نمایند. اهداف اصلی روش نظارت غیرمستقیم، آشکارسازی اطلاعات مالی، محدود نمودن حوزه‌ی فعالیت‌های تجاری، کنترل بر تغییر در عملیات، کنترل ریسک نقدینگی مورد نیاز، نظارت بر کیفیت دارایی‌ها، نظارت بر کفایت سرمایه، هماهنگی و اشتراک است.

### مفهوم حاکمیت شرکتی

به‌طور کلی حاکمیت شرکتی<sup>۱</sup>، مجموعه روابطی است بین نهادهای نظارتی، سهامداران، مدیران و حساب‌رسان شرکت که برقراری نظام‌های کنترلی به‌منظور رعایت حقوق سهامداران جزء و اجرای درست مصوبات مجمع و جلوگیری از سوء استفاده‌های احتمالی و ارتکاب جرائم است. این مقررات که بر ناظم قانونی استوار است، مجموعه‌ای از وظایف و مسئولیت‌هایی است که باید توسط ارکان شرکت‌ها و نهادهای مالی صورت گیرد تا موجب پاسخگویی و شفافیت گردد (عاقلی نژاد، ۱۳۹۴: ۳). بانکداری اسلامی که از مهم‌ترین اهداف آن، حفظ و رعایت اصول شریعت اسلامی در عرصه اقتصادی است، با چالش‌های توسعه بین‌المللی مواجه است؛ این در حالی است که مباحث مطرح‌شده در زمینه‌ی حاکمیت شرکتی در نظام بانکداری، عمدتاً مربوط به نظام بانکداری متعارف است. باوجود رشد سریع بانک‌های اسلامی از اواسط دهه ۱۹۷۰ و افزایش حضور آن‌ها در بازارهای مالی جهانی، مباحث اندکی در زمینه‌ی تقویت حاکمیت شرکتی در بانکداری اسلامی مطرح‌شده است؛ اما تحلیل‌گران بانکداری اسلامی، درصدد تطبیق حاکمیت شرکتی رایج در بانکداری مرسوم با الگوی شریعت اسلامی برآمده‌اند. امری که در نظام بانکی ایران نیز به آن نیاز جدی احساس می‌شود.

در نظام بانکداری گروه‌های ذی نفع بسیاری وجود دارد. کارکنان بانک‌ها یکی از ذی‌نفعان نظام بانکداری هستند که در بومی‌سازی مقررات حاکمیت شرکتی در ایران توجه به آن‌ها اساسی است و مشارکت آن‌ها جهت عملکرد و کار آیی بانک و مزایای پرداختی به آن‌ها، توسط ساختار انگیزشی بانک تعیین می‌شود؛ به این معنا که باید با بهبود عملکرد بانک، حق‌الزحمه آن‌ها نیز افزایش و اثر انگیزشی تقویت شود. از سوی دیگر نظام پولی و مالی، خود یک ذی‌نفع است که در این فرآیند به

<sup>۱</sup> - Corporate Governance.

ویژگی‌های آن توجه نمود؛ زیرا ناتوانی بانک‌های مهم و اصلی، می‌تواند باعث بروز بحران و آسیب در کل بدنه اقتصاد شود. دولت نیز در فرآیند بومی‌سازی یک ذی‌نفع است؛ زیرا عملکرد مؤثر بانک‌ها می‌تواند منافع زیادی را برای دولت به همراه داشته باشد. اقتصاد جامعه یک ذی‌نفع مهم است که باید در اقتباس مقرره‌های حاکمیت شرکتی به ویژگی‌های خاص آن توجه کرد. توجه به پتانسیل‌های اقتصاد از این‌رو مهم است که در عملکرد غیر مؤثر نظام پولی و مالی بانکی، می‌تواند اثر معکوسی بر تمام بخش‌های اقتصاد و جامعه از طریق بی‌ثباتی و کاهش نرخ رشد اقتصادی بگذارد. بر این اساس، ایجاد استانداردها و محدودیت‌های حکمیت شرکتی بانکی، جهت هدایت و کنترل بانک‌های ایرانی، به شیوه‌ای که بتواند حافظ اقتصاد کشور و منافع تمام ذی‌نفعان شود، باعث کاهش هزینه‌ها می‌شود و موضوع هزینه‌های بانک، نیز که خود یک مبحث بسیار مهم در حاکمیت شرکتی بانکی است، ناظر بر این مطلب است که اگر هزینه‌های بانک افزایش یابد، دیگر نمی‌توان از منافع ذی‌نفعان آن به‌طور منصفانه حفاظت کرد. در نتیجه، اگر ذی‌نفعان از عملکرد بانک رضایت نداشته باشند، اعتماد ذی‌نفعان به این سیستم از بین می‌رود و در نهایت، رشد نامطلوبی را در بخش‌های مالی و کل اقتصاد شاهد خواهیم بود. در صورت عدم بومی‌سازی شایسته مقرره‌های حاکمیت شرکتی بانکی، تشدید تعارض بین منافع گروه‌های مختلف، منجر به بروز مشکلات بسیاری می‌شود. در بانک‌های سهامی متعارف، تعارض منافع معمولاً بین سهام‌داران و مدیریت ایجاد می‌شود؛ اما در بانکداری اسلامی، علاوه بر آن بعد دیگر، بروز تعارض در منافع سپرده‌گذاران با سهام‌داران و مالکان است؛ اگرچه میزان مواجهه اغلب بانک‌های اسلامی با عوامل ریسک نسبتاً زیادتر از بانکداری متعارف است، باید گفت که این دسته از بانک‌ها تاکنون توانسته‌اند این ریسک‌ها را به نحو رضایت بخشی مدیریت نمایند (عاقلی نژاد، ۱۳۹۴). مع ذلک دلیلی وجود ندارد که این فرایند، الزاماً در آینده نیز ادامه پیدا کند و لذا می‌توان گفت توسعه حاکمیت شرکتی بومی مطابق با اصول بانکداری اسلامی و ایرانی بر اساس مدیریت ریسک در بانک‌های اسلامی، بسیار ضروری است. به‌منظور تحقق استقرار حاکمیت شرکتی بانکی بومی مطلوب، لازم است کارشناسان، حقوق‌دانان، اقتصاددانان و ناظران بانکی، گزارشات و اقدامات الزام‌آوری را در رابطه با نحوه فعالیت مدیریت بانک به‌صورت دوره‌ای انجام دهند تا نهادهای سیاست‌گذار بر اساس آن‌ها عمل نمایند؛ اما با توجه به مقررات محدودکننده‌ای که از لحاظ شرعی بانکداری ایران را تحت استیلای خود دارد، ابزار اختصاصی که باید در بحث حاکمیت شرکتی نظام اسلامی و ایران مورد استفاده قرار گیرد، بحث اجازه شرعی و ممیزی است. یکی از مهم‌ترین وظایف بانک‌های اسلامی آن است که در سپرده‌گذارانش و همچنین تمامی دیگر فعالان بازار، این اعتماد را به وجود آورد که فعالیت‌هایی را که انجام می‌دهد، حقیقتاً با شریعت اسلام تطابق دارد. برای ایجاد چنین اعتمادی، لازم است دو قدم برداشته شود: قدم اول آن است که بانک اسلامی در رابطه با شرعی بودن تمامی ابزارهای مالی که مورد استفاده قرار می‌دهد، از کمیته شریعت بانک مجوز دریافت کند؛ قدم دوم آن است که بانک اسلامی این اطمینان را ایجاد کند که تمامی فعالیت‌هایی که انجام می‌دهد، واقعاً با فتاوی صادره توسط کمیته شرعی، مطابق است به‌طور کلی، اجرای صحیح حاکمیت شرکتی در کشورهایی که ضریب مشارکت اقتصادی مردم در سهام مؤسسات مالی پایین است، بسیار مشکل‌تر است؛ با این وجود، با توجه به تصویب قانون بازار سرمایه و اصلاحیه قانون تجارت، می‌توان امیدوار بود که در صورت تصمیم جدی برای شفا سازی و مبارزه با فساد اقتصادی، آیین‌نامه‌های حاکمیتی بتوان در رشد و توسعه بازار سرمایه‌ای مؤثر واقع شود. باید اذعان در حال حاضر، سهامداران بانک‌های سهامی عام در ایران، هیچ‌گونه ابزاری جهت نظارت بر مدیران و حتی اطلاع از مصوبات هیأت مدیره و دسترسی به صورت‌های مالی کامل بانک را ندارد. این در حالی است که در آیین‌نامه شرکتی پیش‌بینی شده که بانک‌های بورسی که مشمول آیین‌نامه حاکمیتی شرکت‌ها می‌شوند، باید دارای پایگاه اطلاع‌رسانی الکترونیکی باشند و کلیه اخبار و آمار و اطلاعات مالی را به‌موقع در اختیار همه سهامداران بگذارند و هیأت رئیسه مجمع و همچنین در هیأت مدیره بانک و شرکت‌ها تابع بانک نیز از بین سهامداران جزء نماینده‌ای وجود داشته باشد تا احتمال بروز تخلفات و جرائم بانکی کاهش یابد؛ جنگ حاکمیت شرکتی در واقع به‌نوعی محدودیت برای سهامداران و دسترسی سهامداران جزء به اطلاعات و اعمال کنترل مدیریت هست. این در حالی است که بعضاً سهامداران و سپرده‌گذاران با مراجعه حضوری به مرکز مدیریت بانک‌های سهامی نیز برای رؤیت قانونی اسناد و صورت‌های عملکرد مالی بانک با پاسخ منفی روبرو می‌شوند. از آنجا که هدف اصلی مقررات حاکمیت شرکتی بانکی، "شفاف‌سازی و پاسخ‌گویی" در بورس

و بازار پول و سرمایه هست؛ لذا چنانچه در کشوری به موضوع پاسخگویی شفافیت توجهی نشود و یا اساساً موضوع حاکمیت شرکتی مطرح نباشد، آیین‌نامه‌های حاکمیت نیز کارساز نخواهد بود چون کارکرد اصلی حاکمیت شرکتی بانکی، برخورد جدی با تخلفات بانک‌ها و مدیران آن‌ها است که در این مورد، در ایران سابقه خاصی وجود ندارد؛ اساساً برخی از کارشناسان این مقوله را به وضعیت کلی نابسامان پاسخگویی در کل کشور مرتبط می‌دانند. همان‌طور که یک دولت باید پاسخگویی اعمال خود به شهروندان باشد، یک بانک هم باید پاسخگویی عملکرد خود به سهامداران، مشتریان، کارکنان، دولت و حتی عموم مردم باشد. در شرایطی که بانک‌های مرکزی در کشورهای مختلف جهان روز بروز بیشتر بر مسئله نظارت احتیاطی کلام متمرکز می‌شود، متأسفانه بعد از نظارت که وجوه اصلی برقراری حاکمیت شرکتی در نظام بانکی را تأمین می‌کند، از عرصه‌های مغفول در معماری‌های قانونی و مدیریت اقتصادی نظام پولی و مالی کشور است که در اولین قدم در راه اقتباس نظام‌های حاکمیت شرکتی باید به آن توجه شود در نهایت، به‌طور کلی، می‌توان حقایق زیر را به‌عنوان مسائل و مشکلات اصلی نظام بانکی کشور در راستای اقتباس، بومی‌سازی و استقرار مؤثر حاکمیت شرکتی دانست: (عاقلی نژاد، ۱۳۹۴)

در ایران به سبب حضور گسترده و عمیق دولت در حوزه‌های مهم بازرگانی و اقتصاد در غالب بانک‌های دولتی یکی از گسترده‌ترین دامنه‌های ذی‌نفعان ایجاد شده است به‌عبارت‌دیگر بر این اساس تمام مردم ذی‌نفع محسوب می‌شوند از یک‌سو آن‌ها مالکان واقعی بانک‌ها هستند و دولت به نمایندگی از آن‌ها مالکیت می‌کند و از سوی دیگر آن‌ها استفاده‌کننده خدمات و محصولات مختلف این بانک‌ها به شمار می‌آیند و در نهایت، به دلیل وسعت اقتصاد دولتی، افراد و مؤسسات زیادی با دولت در تعامل هستند. گستردگی و تنوع ذی‌نفعان بانک‌های دولتی، توجه ویژه‌ای را به شرایط استقرار حاکمیت شرکتی در آن‌ها می‌طلبد تا حقوق تمامی آن اقشار رعایت شود باوجود اقبال طیف وسیعی از اشخاص حقیقی و به‌ویژه حقوقی نسبت به استفاده از خدمات مخصوص بانک‌های دولتی، شاید یکی از مهم‌ترین قوانین موردنیاز مقررات مربوط به حمایت از حقوق سهامداران جزء بانک و مصرف‌کنندگان باشد؛ به‌عنوان مثال دشواری وصول مطالبات از بانک‌های دولتی در قالب اعطای تسهیلات یا فروش کالا یکی از مسائلی است که ذی‌نفعان با آن مواجه‌اند دستیابی آسان و گسترده بانک‌های دولتی به منابع مالی دولتی با شرایط خاص و تسامح در وصول این تسهیلات، از جمله موارد رفتار ناعادلانه‌ای است که از یک‌سو باعث تضعیف زمینه‌های رقابت در بازار و از سوی دیگر منجر به استمرار ناکارآمدی بانک‌های دولتی می‌شود قبل از ایجاد سازمانی واحد به رأی اداره و اعمال مالکیتی دولت در بانک‌های دولتی مجموعه‌ای از تدابیر موردنیاز است تا عملکرد مالی بانک‌های دولتی را به‌طور شفاف ارائه نماید و اطلاعات مرتبط با این بانک‌ها را افشا کند. گزارشگری جامع یکی از این تدابیر است. با ارائه گزارش‌های متمرکز و زمان‌بندی شده در مورد عملکرد مالی بانک‌های دولتی، این فرایند تسهیل می‌شود زیرا مؤسسه‌های حسابداری و حسابرسی متولی، می‌توانند اقدام به گزارشگری یکپارچه در مورد همه بانک‌های دولتی و ارائه اطلاعات به مردم مجلس و رسانه‌ها کنند به‌گونه‌ای که تمام استفاده‌کنندگان قادر به کسب چشم‌اندازی از عملکرد کلی و ارزیابی این بانک‌ها باشند. از سوی دیگر ارائه این گزارش ارزش کارکرد مالی و تراز تجاری بانک‌های دولتی را نیز مشخص می‌کند و البته این گزارش‌ها نباید موازی باشند و یا ارائه مجدد و تکرار بی‌حاصل نتایج نظام گزارشگری موجود باشند؛ بلکه باید نقش مکمل و سازنده‌ای را بر اساس واقعیت اقتصادی ایفا کنند. بر این اساس یکی از ابزارهایی که ارتقای شفافیت افشاء اطلاعاتی و مالی در بانک‌های دولتی را ممکن می‌سازد توسعه کارآمد فعالیت‌های حسابرسی داخلی بانک است. صرف‌نظر از اهمیت فراگیر استفاده از سیستم‌های حسابداری و حسابرسی در جهت تضمین شفافیت در بانک‌ها استفاده از سازوکار حسابرسی داخلی در بانک‌های دولتی به جهت بالای وقوع تخلفات، جرائم، تبانی و پایمال شدن حقوق ذی‌نفعان که در درجه اول اهمیت است، ضروری‌تر است؛ ضمن آن‌که انجام حسابرسی مستقل سالانه و منطبق با استانداردهای کاربردی در بخش خصوصی نیز از ضروریات بسیار مهم در فرایند شفاف‌سازی عملکرد این بانک‌هاست. برای تضمین شفافیت مالی، وجود رویه‌های کنترلی و نظارتی دولتی مانند سازمان حسابرسی و دیوان محاسبات نمی‌تواند جایگزینی برای حسابرسی داخلی محسوب شود؛ زیرا اکثر رویه‌ها و کنترل‌های مذکور، بیشتر معطوف به نظارت بر نحوه مصرف وجوه عمومی و منابع به وجه ای است تا کلیت عملیات بانک‌های دولتی؛ علاوه بر آن، استقلال حسابرسان منتخب از مدیریت و سهامداران عمده، از حساسیت زیادی برخوردار است؛ به‌ویژه در اقتصادی شدیداً دولتی

چون ایران که دستیابی به چنین شرایطی، نیاز به تحلیل همه‌جانبه و ارزیابی اقتصادی دقیق و ایجاد بسترهای حقوقی لازم دارد تا نتیجه رضایت‌بخش حاصل آید.

واقعیت این است که در مالکیت دولتی، نه‌تنها منافع مدیران با منافع بانک همسو نیست؛ بلکه اغلب در تضاد با آن‌ها نیز قرار دارد و مهم‌تر این‌که متأسفانه هیچ سازوکار کامل و کافی هم برای ایجاد هم‌سویی بین منافع مدیران و منافع بانک‌های دولتی وجود ندارد. اساساً بهران نمایندگی در بانک‌های دولتی شدیدتر است و فرایندهای نظارت بر مدیریت بانک‌های دولتی، هزینه برتر است؛ بنابراین اغلب اقتصاددانان، لزوم خصوصی‌سازی گسترده بر عرصه بانکداری را مؤثرتر از حفظ بانک‌های دولتی و تلاش و سرمایه‌گذاری در جهت استقرار حاکمیت شرطی در آن‌ها می‌دانند و علت اصلی آن‌هم این است که به‌صورت بنیادین، اساساً مالکیت دولتی مدیریت شرکتی در تعارض است و با توجه به ویژگی‌های سیاسی و اقتصادی ایران، اصولاً نمی‌تواند مدیریتی کارآمد عرضه دارد.

## ۱-۲. مطالعات پیشین

آزادی در پایان‌نامه خود تحت عنوان بررسی و تحلیل مبارزه با پول‌شویی در بورس و اوراق بهادار ایران، استاد راهنما اصغر ابوالحسنی هستیانی؛ استاد مشاور علی صالح‌آبادی. هدف پژوهش بررسی میزان شناخت فعالان بازار سرمایه از پدیده پول‌شویی است که در نظام بانکی روی می‌دهد. جامعه آماری این پژوهش را ۳۶۸ نفر از مدیران و معامله‌گران شرکت‌های کارگزاری تشکیل می‌دهند. در این پژوهش دو فرضیه است، یکی شناخت فعالان بازار سرمایه از پدیده پول‌شویی در یک سطح هست و دیگری شناخت فعالان بازار سرمایه از پدیده پول‌شویی دارای شناختی بیشتر از ۵۰ درصد هست که فرض اول رد شد طبق نتایج ناشی از فرض آزمون t استیودنت (برابری امتیازات معامله‌گرها و مدیران شرکت‌های کارگزاری) میانگین امتیازات معامله‌گرها از میانگین امتیازات مدیران بیشتر بوده و فرض دوم مورد تأیید قرار گرفت که شناخت فعالان بازار سرمایه بیشتر از ۵۰ درصد بوده است. مزگان سادات مرتضوی در پایان‌نامه خود تحت عنوان، مطالعه تطبیقی جرم رشاء و ارتشا در نظام بانکی و اسناد بین‌المللی به راهنمای دکتر حسین میر محمدصادقی؛ استاد مشاور محمدعلی مهدوی ثابت هدف پژوهش شناخت جرائم رشاء و ارتشا در قانون داخلی و نظام بانکی ایران و نیز در اسناد بین‌المللی و درنهایت بین این دو یافتن مشترکات و نقاط اختلاف و شناخت راهکارهایی که در سطح جهانی اتخاذ شده‌اند و نیز به دست آوردن استراتژی‌های مشترک. نتیجه کلی در موارد بسیاری که مفسده‌های مالی و نیز رشوه طبیعت پیچیده و فراملی پیدا کرده‌اند، امکان اینکه فقط از طریق ملی بتوان با آن به‌طور مؤثر برخورد نمود وجود ندارد. لذا باید برای پیشگیری و کنترل این جرائم، به‌صورت تخصصی و تطبیقی مطالعه نمود تا در نتیجه بتوان راهکارهای بین‌المللی را شناخت و در عملی کردن آن‌ها سعی و همکاری را به عمل آورد.

اسماعیلیان در پایان‌نامه خود تحت عنوان بررسی کنوانسیون ملل متحد علیه فساد مالی و مقایسه با حقوق کیفری ایران، استاد راهنما اصغر احمدی موحد؛ استاد مشاور صادق سلیمی هدف پژوهش نمایاندن اثرات نامطلوب فساد مالی در جامعه امروز و راهکارهای پیشگیری و مبارزه جدی با آن همچنین احساس ضرورت و اهمیت برخورد این پدیده توسط مجامع بین‌المللی که نهایتاً منجر به تصویب قطعنامه‌ای تحت عنوان کنوانسیون ملل متحد علیه فساد مالی گردیده بوده است و روش تحقیق به‌صورت کتابخانه‌ای و اسنادی بوده که با استفاده از منابع موجود و همچنین آخرین برداشت‌ها از سایتهای اینترنت صورت گرفته است؛ و نتیجه اینکه فساد مالی به علت نقش و تأثیرات منفی زیادی که بر کار آیی و اثربخشی نظام اقتصادی کشورها خصوصاً کشور ما دارد همواره مورد توجه دولتمردان و نهادهای بین‌المللی بوده و هست لذا مبارزه با فساد مالی زمانی نتیجه‌بخش و سودمند خواهد بود که دولت و حکومت با همراهی عامه مردم در مبارزه جویی با این پدیده مهم باشند.

عباسی در پایان‌نامه خود تحت عنوان بررسی مساعی بین‌المللی در زمینه مبارزه با پول‌شویی و رویکرد نظام حقوقی ایران در قبال آن، استاد راهنما ایرج گلدوزیان پژوهش شامل موارد ذیل است: پول‌شویی و کلیات مربوط به آن، میزان پول‌شویی، شیوه‌ها، اهداف و پیامدهای آن، جرم انگاری پول‌شویی، اوصاف این جرم و ارتباط آن با تروریسم، مساعی بین‌المللی در زمینه



مبارزه با پول شویی، سازمان ملل متحد، شورای امنیت، گروه ضربت اقدام مالی علیه پول شویی، بایسته‌های مبارزه با پول شویی در اسناد بین‌المللی و حقوق ایران، راهکارهای شناسایی و کشف پول شویی، ضمانت اجراها و همکاری بین‌المللی، نقشی که بانک‌های کشور در ارتکاب این جرائم دارند پرداخته است.

خرم‌آبادی جرائم فناوری اطلاعات در پایان‌نامه خود تحت عنوان استاد راهنما حسین آقای‌نیا؛ اساتید مشاور محمد آشوری، علی آزمایش. به نقش بانک‌های در ارتکاب این جرائم اشاره داشته است.

پروینی در سال ۱۳۹۳ در پایان‌نامه خود تحت عنوان پیشگیری وضعی از جرائم بانکی در دانشگاه آزاد اراک، شیوه‌های پیشگیری وضعی را مورد بررسی قرار داده است.

آزاده در پایان‌نامه خود در سال ۱۳۹۳ در دانشگاه آزاد انزلی جرائم رایانه‌ای را در نظام بانکی مورد بررسی قرار داده است.

بر این اساس در هیچ پژوهشی پیشگیری از جرائم بانکی با نگاه به حاکمیت شرکتی و اصلاح ساختار بانک‌ها صورت نگرفته است؛ بنابراین این پژوهش از این حیث جدید بوده و در حوزه خود تحقیق جدید و نویی محسوب می‌شود.

### ۳. روش پژوهش

این پژوهش با استفاده از روش تحلیل و توصیفی و با استفاده از فیش‌برداری از کتب، پایان‌نامه‌ها و مقالات موجود تهیه شده است. روش گردآوری اطلاعات کتابخانه‌ای و با استفاده از فیش‌برداری و استفاده از امکانات الکترونیکی بوده است.

### ۴. نتایج تحقیق

#### پایبندی به اصول مبارزه با جرائم و فساد مالی در حوزه بانکی

می‌توان ادعا کرد بزرگ‌ترین و مهم‌ترین فسادهای مالی در نظام‌های بانکی رخ می‌دهد؛ چراکه بانک‌ها خودبه‌خود محل انباشت اعتبارات و سرمایه‌های خالص هستند و پیچیدگی حساسی آن‌ها طمع سود جویان برای انواع فسادها مالی را بیشتر از هر نهادی برمی‌انگیزد. مقوله مبارزه با جرائم و فساد مالی در اقتصاد پول و بانکداری را می‌توان به‌طور توأم هم از آثار ارتقای حاکمیت شرکتی بانکی دانست و هم از ابزار آن. می‌توان گفت تمامی مصائب به وجود آمده در نظام بانکی ایران از سال‌های پس از انقلاب اسلامی تا پرونده فساد عظیم بانکی سال ۱۳۹۰ مشهور به اختلاس سه هزار میلیارد تومانی، ناشی از فقدان یک سیستم حاکمیت شرکتی مؤثر در بانک‌ها بوده است.

امروزه بانک‌ها در ایران با وجود نیروی انسانی فعال، شعبات الکترونیک، درگاه‌های اینترنتی و راه‌اندازی مجاری گوناگون مجازی، سرمنشأ بسیاری از خدمات بوده و مجموعه‌ای از آسایش، رفاه، رشد و توسعه اقتصادی را به ارمغان آورده‌اند و بدین ترتیب موجبات رضایت میلیون‌ها نفر از مشتریان خود را فراهم ساخته‌اند. باین‌وجود، نظام بانکداری ما، به دلایل مختلف از تهدیدهای متفاوت رنج می‌برد و بستر فساد مالی و جرائم و تخلفات متنوعی است. اساساً در سال‌های اخیر، فساد اقتصادی و بانکی به یکی از مشکلات مهم کشورهای در حال توسعه تبدیل شده است عده‌ای بر این عقیده‌اند که با توجه به نظام سیاسی و اقتصادی این کشورها اصولاً راه‌حلی اساسی و بدون بازگشت برای حل این مشکل وجود ندارد؛ عده‌ای نیز برآنند که مجازات و تنبیه عاملین فساد، تنها راه‌حل مشکلات مقابله با فساد اقتصادی است. واقعیت این است که مشکل فساد اقتصادی در بانک‌ها حل نخواهد شد مگر آنکه عوامل و ریشه‌های بروز این پدیده کشف و ابزارهای ریشه‌کنی این عوامل برای مقابله با فساد مهیا گردد تا پیش‌گیری که مهم‌ترین عامل در این راستا است محقق گردد هدف اصلی اصلاحات اقتصاد بانکی ایجاد بازارهای رقابتی و برطرف کردن عوامل اغتشاش در قیمت‌ها است تا از این طریق فضای مه‌آلود و تیره اقتصادی جای خود را به شفافیت دهد و کار آبی اقتصادی جای رفتارهای نامعقول، فرصت‌طلب و غیرموجه در نظام بانک داری را بگیرد. مهم‌ترین و رایج‌ترین جرائم و تخلفات مالی بزرگی که بستر بانکداری ایران مبتلا به آن‌هاست را می‌توان اختلاس، راند خواری، ارتشا، پول شویی، تخلفات

درزمینه‌ی وام و حساب‌سازی نام برد. اختلاس بانکی، اصولاً به کسب غیرقانونی وجوب از نظام بانکی توسط و با دخالت کارمندان و کارکنان بانک گفته می‌شود که متأسفانه در نظام بانکی ایران نظایر و مصادیق کمی ندارد (خوشوقتی، ۱۳۹۴).

پیشگیری از اختلاس بانکی توسط برقراری نظام‌های حاکمیت شرکتی مناسب از این از اهمیت والایی برخوردار است که وقوع این جرم، لزوماً متضمن خیل متواتری از جرائم و تخلفات دیگری از جمله حساب‌سازی و حسابداری صوری و متقلبانه، حسابرسی و نظارت بیرونی مغرضانه و تبانی میان مدیران و کارمندان است که زمینه را برای ارتکا به آن فراهم می‌نماید. حاکمیت مؤثر نظام‌های حاکمیت شرکتی در شبکه بانکی کشور می‌تواند به راحتی دامنه این جرم را محدود نماید و به جای مجازات‌های سنگینی چون اعدام برای عاملان آن که در سال‌های اخیر نیز شاهد آن بوده‌ایم کار آیی جنبه‌های پیش‌گیری از وقوع آن را به ارمغان بیاورد. راندهای اطلاعاتی نیز از جمله تخلفات بانکی است که معمولاً توسط مدیران بانک‌ها که از اطلاعات نهانی برخوردار هستند از اشخاصی که مایل به سرمایه‌گذاری یا سرمایه‌پذیری از سوی بانک‌ها و بر اساس اطلاعات اقتصادی آینده که عموم مردم به آن دسترسی ندارند می‌باشند، اخذ می‌شود و علاوه بر مضرات اقتصادی برای بانک‌هایی که خود مدیران نیز در قبال آن‌ها احساس مسئولیتی نمی‌کنند و صرفاً حقوق‌بگیر آن‌ها هستند، سودهای بادآورده‌ای را شامل حال رانت گیران می‌کند و لذا مدیران را نیز از مسئولیت‌های اساسی خود به سوی منفعت‌طلبی شخصی سوق می‌دهد. امری که در تناقض کامل با اصول اولیه حاکمیت شرکتی و رعایت غبطه ذی‌نفعان بانکی است که آن را جهت اداره سالم به نمایندگان خود سپرده‌اند. وضع مقررات محدودکننده در این زمینه می‌تواند تا حد زیادی ره‌گشا باشد، اما فرهنگ‌سازی و دخالت سایر عواملی که موجب انگیزه‌سازی برای مدیران می‌گردد حائز اهمیت بیشتری است جرم مهم دیگری که در بانکداری ایران رایج است اخذ و پرداخت رشوه به کارمندان و به‌ویژه مدیران بانک‌ها است که با تخلفات مالیاتی، حسابرسی و اختصاص وام‌های بانکی رابطه نزدیکی دارد. مدیران بانکی همواره ممکن است جهت کسب و حفظ منافع شخصی، دست به اقداماتی بزنند که مایل نباشند در ترازنامه و صورت‌های مالی بانک منعکس گردد لذا طبیعی است در چنین مواردی حسابداران بانک‌ها بر اساس طبع مدیر یا مدیرعامل عمل نمایند و بدین‌وسیله منافع خود را تأمین نمایند. این مشکل زمانی حادتر خواهد شد که حسابرسان بیرونی و مأموران مالیاتی نیز جهت برخی پنهان‌کاری‌ها در امور نظارتی خود بر بانک و یا تعیین عوارض بانکی، در قبال پیشنهادهایی که از سوی مدیران دریافت می‌کنند به تساهل روی آورده و بدین‌وسیله بانک ذی‌نفعان و جامعه را متضرر نمایند. امروز اختصاص سوگیران وام‌های بانکی به اشخاص مدنظر مدیران بانکی هم یکی از مسائل مهم نظام بانکداری ایران است؛ به طوری که مدیران در فرآیند اختصاص وام‌های کلان و بسیار کلان، معمولاً داوطلبانی را مورد تأیید قرار می‌دهند که اختصاص این‌گونه وام‌ها به آن‌ها سود بیشتری را شامل حال آنان می‌نمایند که این امر به روشنی یکی از وجوه بارز نقض منافع ذی‌نفعان و بستر سازی جهت رشد مفاسد مالی از جمله پرداخت رشوه برای آن است که در مواردی ممکن است تا ۵۰ درصد مبلغ وام اختصاص یافته را نیز شامل حال مدیر نماید. برخی از کشورهای پیشگام در حوزه حاکمیت شرکتی در زمره مقررات اختصاص عادلانه وام، در آخرین تحولات حقوقی بانکی خود گام را از این هم فراتر گذاشته‌اند و مدیران را وادار به ارائه لیست کلیه متقاضیان وام‌های بانکی کرده‌اند تا جایگاه شخصی که موفق به اخذ وام شده است به‌طور مقایسه‌ای در بیان آنان مشخص گردد؛ چراکه مدیرانی که در اختصاص وام مرتکب رابطه‌گرایی می‌شوند ممکن است مدعی شوند شخصی که با اختصاص وام به او موافقت کرده‌اند واقعاً بهترین گزینه در بین متقاضیان بوده است.

سال‌هاست تحقیقات و پژوهش‌های متعدد در سر تا سر جهان ثابت کرده‌اند که دخالت‌های بیش از حد دولت در نظام بانکداری، مهم‌ترین عامل ایجاد زمینه‌های مناسب برای سوء استفاده رانت خواران و انحصارگران هست. در ایران، دولت از قبل منافع بانکی، به بسیاری از فعالیت‌های صنعتی و کشاورزی یارانه اختصاص داده است و لذا کسب رانت در این میان می‌تواند منافع سرشاری داشته باشد. پرداخت تسهیلات بانکی، زمین و مواد اولیه به نرخ دولتی از جمله تسهیلات ارائه‌شده از سوی دولت به متقاضیان احداث واحدهای صنعتی یا کشاورزی است که هم شهروندان متقاضی کالاها و خدمات وهم کارمندان مسغول را در استفاده از فرصت‌هایی که روش توزیع دولتی برای کسب منافع از طریق رانت ایجاد می‌کند ترغیب می‌کند. واضح

است که هر قدر میزان مداخله دولت در امور تولیدی و توزیعی بیشتر باشد، تقاضا و تمایل نسبت به فعالیت‌های فاسد نیز بیشتر است. مصداق دیگر، مداخله اقتصادی دولت در امر مبادله ارز با نرخ دولتی و فروش آن در بازار آزاد و کسب درآمدهای کاذب و رانتی از این اختلاف قیمت هست که اخیراً بانک‌های کشور و حتی بانک مرکزی به آن گرایش نشان داده‌اند.

طبیعی است که چنین اقداماتی زمینه وقوع فساد بانکی را مهیا می‌کند که در نتیجه سطح بالای فساد بانکی می‌تواند موجب ناکارآمدی سیاست‌های دولتی شود تحقیقات موجود نشان می‌دهد که فساد بانکی باعث کاهش سرمایه‌گذاری و در نتیجه کاهش رشد اقتصادی خواهد شد. فساد بانکی می‌تواند فعالیت‌های سرمایه‌گذاری و اقتصادی را از شکل مولد آن به سوی رانت‌ها و فعالیت‌های زیر زمینی سوق دهد. اگر بخواهیم به علل و عوامل رواج فساد بانکی اشاره کنیم باید گفت، اقتصادهای از بالا هدایت شده مانند ایران یکی از پایه‌های پرورش و رشوه خواری و فساد بانکی است؛ به شکلی که تجربه کشورهای جنوب آسیا و برخی از کشورهای آسیایی و آفریقایی نیز مؤید آن است.

از لحاظ جرم‌شناسی، جرائمی که در بستر بانکداری سهل الوقوع تر است، اختلاس، انواع رانت، رشوه و پول‌شویی است؛ اما در این بین، از نامحسوس‌ترین جرائم بانکی که در ایران نیز بسیار رایج است و اخیراً توجه زیادی را به خود معطوف داشته است، پول‌شویی است و به‌طور بدیهی نتیجه مستقیم فقدان نظام‌های حاکمیت شرکتی بانکی کارآمد است؛ چراکه ثابت شده است استحکام سیستم‌های حاکمیت شرکتی در نظام بانکداری، با میزان فساد و گستردگی منشأ پول‌های نامشروع در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، پولی و مالی رابطه عکس دارد. برای نخستین بار، در سطح بین‌المللی، قانونی جلوه دادن درآمدهای غیرقانونی عواید حاصل از ارتکاب اعمال مجرمانه در نیمه دوم سده بیستم میلادی تحت عنوان پول‌شویی شناخته شد. از آنجاکه این پدیده آثار منفی فراوانی در زمینه‌های اقتصاد، امنیت و سیاست بر جای می‌گذارد، سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای و اکثر کشورهای جهان راهکارها و تدابیری برای مقابله با این پدیده اتخاذ کرده‌اند که از جمله این راهکارها جرم‌انگاری و تعیین مجازات برای این عمل هست؛ اما همان‌طور که گفته شد در خصوص تمامی جرائم و تخلفات بانکی، استفاده از جنبه‌هایی ارعایی مجازات، به‌وسیله تعریف نظام‌های کیفری مؤثر، مهم‌ترین راهکار مبارزه است که به‌جای مجازات، بر جلوگیری پیشگیری تأکید دارد در این راستا، همواره بر نقش بی‌بدیل حاکمیت شرکتی، به‌عنوان مهم‌ترین ابزار پیش‌گیری از تخلفات و جرائم بانکی اتفاق نظر کافی وجود داشته است و این امر، دلالت از جایگاه این مقوله حتی در مباحث جزایی حول تخلفات بانکی از جمله پول‌شویی دارد. ایراد، یکی از کشورهای آسیایی است که در قبال جرم پول‌شویی حساسیت بسیار کمی از خود نشان می‌دهد و در امر کنترل منشأ پول‌های کلانی که به شبکه بانکی وارد می‌شوند و کاملاً مشخص نیست از چه طریقی حاصل شده‌اند، عملکرد خاصی ندارد و یا واکنش بسیار ضعیفی دارد؛ این در حالی است که کنترل منشأ وجوه کلانی که خواهان ورود به شبکه بانکی هست، یکی از اصول اساسی و تخطی‌ناپذیری است که در معاهدات کمیته بال مطرح شده است و تمامی کشورهای مترقی جهان قوانینی را در جهت تضمین آن وضع و اجرا نموده‌اند.

جابه‌جایی و به‌اصطلاح تمیز شدن این پول‌های نامشروع توسط شبکه بانکی خود می‌تواند مولد انواع فساد در راستای پنهان‌کاری درآمدها و تقویت بیشتر زیرساخت‌های نامشروع مولد و موجب آن باشد؛ لذا تدوین مقررات مبارزه با پول‌شویی در نظام بانکی کشور و از آن مهم‌تر اجرای اصولی آن، یکی از ضروریاتی است که می‌بایست در راستای تقویت حاکمیت شرکتی بانکی مدنظر قانون‌گذار ایرانی قرار بگیرد (عاقلی نژاد، ۱۳۹۴).

### توجه به نقش بانک مرکزی در اصلاح ساختار بانکی در کشور

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران همواره جزئی از بدنه دولت به شمار رفته است و از این‌رو، از لحاظ سیستماتیک و تعریف ساختاری، دارای نقص اساسی و ساختاری هست که در راستای استقرار حاکمیت شرکتی بانکی، این مسئله بنیادین می‌تواند مولد مشکلات عدیده‌ای گردد. استقلال بانک مرکزی، یکی از مقوله‌هایی است که می‌بایست در مورد کارآمدی نظارت بر بانک‌ها، مدنظر قرار گیرد؛ امری که در نظام بانکداری ایران مغفول مانده است.

اما بانک مرکزی ایران به‌رغم تمامی نقص‌ها، به لزوم استقرار حاکمیت شرکتی بانکی توجه کرده است که بیشتر شامل ابعاد نظارتی و ارائه گزارش‌های مالی می‌شود. از جمله اقداماتی که در راستا بانک مرکزی ایران در دستور کار هر ساله خود قرار داده است، تدوین و ابلاغ بسته‌های سیاسی و نظارتی است که به بانک‌های دولتی و خصوصی ابلاغ می‌کند؛ اما اکثر فرامین مندرج در آن یا از سیاست‌های دولت تأثیر می‌پذیرد "مانند پرداخت سود یا تسهیلات" و یا در عمل، با اجرایی شدن واقعی فاصله زیادی دارد "مانند اجرای مقررات کمیته بال".

در موقعیت کنونی بانک مرکزی ایران به لحاظ ساختاری، به‌منظور الزام نمودن مقرره‌های حاکمیت شرکتی در بانک‌ها، در درجه پایینی از سطح اختیارات و به طبع آن پاسخگویی در برابر عواقب سیاست‌های پولی قرار دارد و کاملاً ضروری است که در قوانین مرتبط، اصطلاحات لازم صورت گیرد. ضرورت افزایش اختیارات بانک مرکزی به‌منظور پاسخگو کردن آن، به‌عنوان راهکار اساسی در جهت کنترل تورم و اصلاح نحوه عزل و نصب رئیس کل بانک مرکزی و تعریف ارتباطات این بانک با شورای پول و اعتبار به‌عنوان نهاد تعیین سیاست‌های پولی کشور از اولویت‌هاست همچنین باید بر این نکته تأکید شود که قوانین و مقررات افزایش اختیارات بانک مرکزی، باید با نگرش متوازن کردن سطح اختیارات و پاسخگویی بانک مرکزی تدوین شود و توجه شود که اساس این موضوع باید به کاهش مداخلات سیاسی دولت در بانک مرکزی و به‌طور خاص در بانکداری منجر شود (امینی، ۱۳۹۲).

البته در صورتی که طرح افزایش اختیارات بانک مرکزی به معنای تضعیف دولت تفسیر شود، به اختلاف میان دولت و مجلس تبدیل خواهد شد و نهایتاً باعث خواهد شد که بانک مرکزی از دو جهت تحت فشار سیاسی قرار گیرد؛ به‌طوری‌که مجبور باشد علاوه بر منافع سیاسی دولت، ملاحظات مجلس را نیز تأمین نماید و این امر اساساً با فلسفه افزایش اختیارات باهدف پاسخگویی مغایرت دارد. موضوع افزایش اختیارات بانک مرکزی، به این معناست که بانک مرکزی بتواند سیاست‌های پولی و اعتباری را فارغ از هرگونه فشار سیاسی دولت و بر اساس مصالح اقتصادی تنظیم کند و به اجرا رساند و در قبال آن، نسبت به نتایج این سیاست‌ها پاسخگو باشد. این موضوعی است که در دو دهه اخیر به‌عنوان راهکار اصلی کنترل فساد و تخلفات بانکی با عنوان لزوم استقرار بانک مرکزی از کلیه نهادهای دولتی در محافل علمی و اجرایی مطرح شده است.

در این راستا، شمار زیادی از کشورهای جهان در دوره جدید، به بازنگری در سطح اختیارات بانک مرکزی در برابر دولت پرداخته‌اند و تغییرات اساسی را در قوانین مربوطه اعمال کرده‌اند. به‌عنوان مثال، در نتیجه این تغییرات بوده است که استقلال بانک مرکزی در عملکرد آن مؤثر واقع شده و بر این اساس، میانگین تورم جهانی از سال ۱۹۹۰ تاکنون کاهش چشم‌گیری داشته است. موضوع افزایش اختیارات بانک مرکزی در برابر دولت‌ها با آنکه در ادبیات اقتصادی موضوع جدیدی نیست، اما با افزایش شواهد تجربی و نیز توسعه نظری قوت یافته و به موضوع مهمی تبدیل گشته است. افزایش اختیارات بانک مرکزی در برابر دولت، تأثیرات زیادی بر عملکرد اقتصاد پول و بانکداری دارد. اگر با نگاه تطبیقی به موضوع بنگریم، متوجه می‌شویم در کنار تکامل تئوری‌های اقتصادی، بانکداری مرکزی در سرتاسر جهان موجی از تغییرات را تجربه کرده است. در ۲۵ سال پیش تنها بانک‌های مرکزی کشورهای معدودی چون ایالات متحده آمریکا، آلمان، انگلیس و بانک ملی سوئیس از استقلال حقوقی کامل برخوردار بودند؛ ولی امروزه در سرتاسر جهان، بانکداری مرکزی به‌عنوان یک نهاد معتبر برای سیاست پولی متعهد به تثبیت قیمت‌ها و همچنین نهاد نظارتی پذیرفته شده است. تا زمانی که استقلال بانک مرکزی به‌طوری‌که تأمین نشود، نمی‌توان انتظار داشت در راستای استقرار و تقویت نظام‌های حاکمیت شرکتی بانکی گام مؤثری برداشته شود این موضوع در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه از جمله کشورهای آمریکای لاتین، پاکستان و آفریقای جنوبی کاملاً جاافتاده است. اقتصادهای متمرکز پیشین نیز که اغلب توسط کمک‌های فنی صندوق بین‌المللی پول تشویق می‌شدند، با این مبحث بیگانه نیستند. در کشورهای آمریکای لاتین، گسترش استقلال قانونی بانک‌های مرکزی به همراه سیاست‌های کلانی که به کار گرفته شده‌اند، باعث شد نظارت بر بانک‌ها تقویت شود و حسابرسی بانک‌ها شفاف‌تر شود همچنین از آثار بارز آن در بازار پولی، کاهش تورم از

میانگین سه‌رقمی در دهه ۹۰ به میانگین یک‌رقمی در سال ۲۰۰۴ بود. همچنین بر اساس تحقیقات صورت گرفته نرخ جرائم بانکی نیز به نحو شگرفی کاهش یافت.

بر اساس قوانین موجود باید گفت بانک مرکزی در ایران دارای اختیارات واقعی در حوزه سیاست‌های پولی نظیر نرخ رشد حجم پول یا نرخ بهره نیست که بتوان از آن انتظار داشت نسبت به عواقب آن مانند تورم، یا حتی وقوع تخلفات پاسخگو باشد. حتی در مواردی که از یک فساد بانکی بزرگ پرده برداشته شده است، مقامات بانک مرکزی مدعی شده‌اند دارای اختیارات کافی در راستای امر ونهی بر نظام بانکداری نبوده‌اند و سعی کرده‌اند قصور پیش‌آمده را با نهادهای دیگری چون شورای پول و اعتبار تقسیم کنند. در حال حاضر، شورای پول و اعتبار که ساختاری شورایی دارد و متشکل از اعضای از قوای سه‌گانه و بخش خصوصی و تعاونی با اکثریت دولتی است، متولی اصلی تعیین سیاست‌های پولی است؛ فلذا بانک مرکزی خود را نسبت به عدم شفافیت در نظام بانکداری و نظارت بر موازنه بانکی چون کنترل حجم پول و تورم که از عواقب سیاست‌های پولی هستند، پاسخگو نمی‌داند. هر چند رئیس کل بانک مرکزی رئیس شورای پول و اعتبار است، اما از نظر ترکیب اعضای شورا، اختیار چندانی در تعیین سیاست‌های پولی ندارد. کما این که در تدوین بسته سیاستی نظارتی سال ۱۳۹۰، بانک مرکزی نتوانست نظر شورای پول و اعتبار را تغییر دهد. از سوی دیگر، امکان عزل و نصب‌های مکرر رئیس کل بانک مرکزی توسط رئیس‌جمهور، باعث می‌شود سیاست‌های پولی کاملاً متأثر از خواست دولت باشد. مطابق قوانین موجود، عزل و نصب رئیس کل بانک مرکزی برای رئیس‌جمهور، حتی بسیار ساده‌تر از عزل و نصب وزراست؛ این در حالی است که نظریات اقتصادی و تجربه موفق بسیاری از کشورهای جهان، عکس آن را توصیه می‌کند. به‌عنوان مثال، چنان که مشهور است، رؤسای جمهور ایالات‌متحده آمریکا، در راستای اجرای طرح‌های اقتصادی و سیاست‌های خود، همواره دلپره خاصی از جایگاه و قدرت رئیس کل بانک مرکزی آن کشور داشته‌اند.

بنابراین همان‌طور که در فصل پیشین گفته شد، نمی‌توان جایگاه و منزلت ساختار صحیح و استقلال بانک مرکزی در استقرار صحیح نظام‌های حاکمیت شرکتی در بانک‌ها را از نظر دور داشت.

با توجه به این نکات، هر چند بانک مرکزی ایران دارای ضعف‌های ساختاری است و به‌عنوان بازوی دولت و نه یک رکن مالی مستقل و مقتدر نمی‌توان از آن انتظار بیشتری داشت، ولی می‌بایست به‌مثابه مهم‌ترین رکن نظارتی بر بانک‌های دولتی و خصوصی، تعیین مؤثرترین راه‌کارهای ارتقای حاکمیت شرکتی در نظام بانکداری کشور را در دستور کار خود قرار دهد؛ تا ضمن سالم‌سازی حوزه بانکداری و جلوگیری از جرائم و تخلفات عمومی و اختصاصی، در بستر شفافیت و رعایت حقوق کلیه ذی‌نفعان، شکوفایی اقتصاد پولی و بانکی فراهم شود (امینی، ۱۳۹۲).

### تدوین قوانین و مقررات داخلی و الحاق به معاهدات بین‌المللی به منظور اصلاح ساختار بانکی

تدوین و اصلاح مقررات داخلی، ضمن الحاق به معاهدات بین‌المللی مهم‌ترین ابزار حقوقی عملیاتی سازی حاکمیت شرکتی در راستای پیشگیری از جرائم فساد بانکی هست. در واقع در سایه تدوین و تصویب مقررات داخلی همچنین الحاق به معاهدات و کنوانسیون‌های بین‌المللی است که می‌توان چارچوب‌های قانونی و مستحکمی برای اجرایی شدن و پایدار ماندن مقرره‌های حاکمیت شرکتی بانکی پیش‌بینی نمود و به آثار ارزشمند آن دست یافت.

### الف: استقرار حاکمیت شرکتی در سایه قوانین بانکداری

امروزه الزام بانک‌ها به پاسخگویی و ارائه اطلاعات درباره عملکرد خود بیش از هر چیز مستلزم وجود قوانین جامعه و لازم‌الاجرا است. از این‌رو شفافیت قوانین و مقررات نظام پولی و بانکی هر کشور نیز از جمله مسائلی است که باید به‌صراحت، حیطه‌های فعالیت‌های اقتصادی بانک‌ها را بیان کند. قوانین و مقررات جامع و مانع، ضامن شفافیت عملکرد در بخش دولتی و خصوصی در صنعت بانکداری و پشتیبانی از ذی‌نفعان است قانون‌گذاری سالم، لازمه توسعه و پیشرفت هر جامعه‌ای هست. به اعتقاد اکثر صاحب‌نظران، قانون‌گذاری و نوسازی آن در ادوار منظم و متناوب در زمینه حاکمیت شرکتی بانکی، امری حیاتی است.

درعین حال، برخی دیگر معتقدند اثربخشی و نیز هزینه‌های اجرایی مقررات و محدود ساختن خلاقیت‌ها، مقررات گذاری در این زمینه را کمتر سودمند می‌نماید. با تحلیل این مفهوم، می‌توان به فرهنگ تجاری کشورها اشاره کرد. بانک‌هایی که با شاخصه‌های اخلاقی بالا اداره می‌شوند، به قوانین مفصل برای اطمینان از رعایت حقوق سهامداران در بلندمدت نیاز دارند؛ اما در مقابل باید گفت متأسفانه در عمل همه آن‌گونه که باید اخلاقی عمل نمی‌کند و لذا در صورت تدبیر یک مجموعه قواعد کامل برای حاکمیت شرکتی که مناسب نظام پولی و بانکی کشور باشد، ضروری است این قواعد باید تمام ذی‌نفعان را شامل شود و این کاری حساس است که مقررات به‌گونه‌ای طرح شوند تا ترکیب مناسبی از پاداش‌ها و مجازات‌ها بر بازار بانکی حاکم شود. البته باید توجه داشت که طراحی و به‌روز نگه‌داشتن چنین قواعدی، هر دو چالش بزرگی است که بیشتر نیازمند به‌کارگیری کارشناسان و نخبگان است. در میان مجموعه مقررات مؤثر بر حوزه حاکمیت شرکتی بانکی، قانون بانکداری بدون ربا، قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، قانون تجارت، قانون بازار اوراق بهادار و قوانین مالیاتی نقش مهمی در روند تولید و سرمایه‌گذاری و رونق و رکود آن دارند شفافیت این قوانین و منطبق بودن آن‌ها با نیازهای جامعه و از همه مهم‌تر اجرای درست آن‌ها نقش به‌سزایی در کار آیی بازارهای پولی و مالی بازی می‌کند. لازم به ذکر است که جامعیت قوانین و مقررات در نظر گرفتن منافع همه مشارکت‌کنندگان بازار و ممانعت از هرگونه سوگیری در این راستا، کار دشواری است و هرچند صرف اجرای قوانین و مقررات دستیابی به شفافیت را تضمین نمی‌کند اما جامعیت این قوانین از جهت در نظر گرفتن همه لایه‌های مشارکت‌کننده و ذی‌نفعان بازار پولی و بانکی بسیار مهم است. لذا در میان موانع متعدد تولید و سرمایه‌گذاری عاملی که رفع آن از دیگر موانع مهم‌تر و درعین حال امکان‌پذیر است تغییر و اصلاح قوانین و مقررات بانکداری منطبق با اصول حاکمیت شرکتی است با توجه به سرعت تغییرات و فرآیند جهانی‌سازی لازم است قوانین متناسب با نیاز جامعه تغییر یابد. در مورد ایران اگر نگاهی گذرا بر سیر تحول قوانین و مقررات بانکداری بیندازیم قدمت نسبتاً زیاد ولی تغییر و تحولات ناچیز از مهم‌ترین مشخصه‌هایی است که در نظام حقوقی بانکی به چشم می‌خورد.

### ب: لزوم تمکین ایران به مقررات کمیته بال

ضعف‌های نظام بانکداری در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، می‌تواند برای ثبات داخلی و بین‌المللی سایر کشورها خطر آفرین باشد. لذا با توجه به پیوستگی شبکه‌های بانکی سرتاسر دنیا به یکدیگر و انتقال بازخوردهای آن به هم اصلاح و تقویت نظام‌های بانکداری جهانی، از موارد حائز اهمیت برای نظام‌های بانکداری داخلی تمام کشورها هست. برخی از سازمان‌های رسمی از قبیل کمیته بال، بانک تسویه بین‌المللی، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، راه‌های تقویت ثبات مالی در بانکداری جهان را بررسی کرده‌اند.

بانک تسویه بین‌الملل که در سال ۱۹۳۰ میلادی تأسیس شد، قدیمی‌ترین نهاد مالی بین‌المللی است و مرکز اصلی همکاری بانکداری بین‌الملل است. کمیته بال، یکی از کمیته‌های زیرمجموعه این بانک هست که توسط این نهاد پایه‌گذاری شد. کمیته، از زمانی که به‌وسیله رؤسای بانک مرکزی کشورهای گروه ده که سالانه چهار بار همدیگر را ملاقات می‌کنند، در اواخر سال ۱۹۷۴ تأسیس شد، شامل حدوداً ۲۵ گروه کاری فنی و نیز نیروهای وظیفه‌ای که به‌طور منظم باهم دیگر نشست دارند می‌باشند. اعضای گروه ده کمیته، از کشورهای بلژیک، کانادا، فرانسه، آلمان، ایتالیا، ژاپن، لوکزامبورگ، فنلاند، اسپانیا، سوئد، سوئیس، انگلستان و ایالات متحده آمریکا هستند. کشورهای عضو، به‌وسیله بانک مرکزی خود و همچنین به‌وسیله مسئول رسمی بانک‌ها، در جلسات حضور پیدا می‌کنند. جلسات کمیته معمولاً در سوئیس، در محل بانک تسویه بین‌المللی مقر دائمی دبیرخانه کمیته برگزار می‌شود.

کمیته بال، در زمینه نظارت بانکی، رأساً از طریق تماس با مقام‌های نظارتی در سراسر جهان اقدام می‌کند. در واقع، می‌توان اسناد کمیته بال ۱، ۲، ۳ را بارزترین اسناد بین‌المللی حاکمیت شرکتی در حوزه بانکداری در جهان دانست. گفتنی است اقدامات اولیه کمیته، ناظر بر استقرار اصول نظارتی در کشورهای عضو بوده است که در این رابطه، هر ساله دو سند دوره‌ای شامل مجموعه جامع نظارت مؤثر بانکی، اصول محوری کمیته بال و خلاصه دستور عمل‌ها، توصیه‌ها و استانداردها را منتشر

می‌کند. از آنجاکه کمیته‌ها و سازمان‌های بین‌المللی و از جمله کمیته بال سوئیس، سیاست‌ها و رویه‌های خاصی را در این زمینه دنبال می‌کنند، امروزه اکثر بانک‌هایی که قصد فعالیت در سطح منطقه‌ای و جهانی را دارند، باید علاوه بر پذیرفتن اصول بانک تسویه بین‌المللی و کمیته بال، این اصول را در نظام بانکداری خود اجرایی نمایند؛ به نحوی که در موارد بسیاری، اخذ وام از مؤسسات خارجی و بین‌المللی و حتی تأسیس شعب بانکی در سایر کشورها منوط به دارا بودن سیستم‌های کارای کنترل ریسک بال است.

فلسفه تشکیل کمیته بال، در پاسخ به یک ضرورت جهانی برای همکاری در زمینه نظارت بانکی و از جمله ارائه رهنمودها و توصیه‌های نظارتی، ترغیب همگرایی در استفاده از استانداردها و شیوه‌های نظارت بانکی در کشورهای عضو دیگر کشورهای علاقه‌مند، با هدف تأمین سلامت و ایمنی بخش بانکی هست؛ لذا بدیهی است که توجه لازم به رهنمودها و توصیه‌های نظارتی آن از سوی کارشناسان ذی‌ربط، طبعاً در تأمین سلامت و ایمنی بانک‌ها و حفظ و استمرار آن مؤثر خواهد بود و می‌تواند حتی‌الامکان موجبات پیشگیری از جرائم و تخلفات بانکی را فراهم آورد.

## ۵- پیشنهادات

بر اساس یافته‌های تحقیق به نظر می‌رسد پیشنهادات زیر به منظور نیل به هدف اصلی این پژوهش یعنی کاهش جرائم بانکی راهگشا باشد:

- اصلاح ساختار بانک‌های کشور و استقرار نظام حاکمیت شرکتی در تمامی آن‌ها به منظور پیشگیری از جرائم بانکی
- تغییر شیوه‌های نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها به منظور پیشگیری از جرائم بانکی
- انحلال مؤسسات مالی و اعتباری بدون مجوز که مبادرت به انجام عملیات بانکی می‌نمایند و بسیاری از جرائم بانکی، از طریق این مؤسسات روی می‌دهد.

همچنین می‌توان مواردی از پیشنهادات پژوهشی را به صورت زیر ارائه داد:

- تحلیل جرائم مهم اختلاس بانکی کشور در رویه قضایی
- بررسی نقش تعدد بانک‌ها در ایران در ارتکاب جرائم بانکی

## منابع

۱. ارجمند نژاد، ع.، (مترجم)، ۱۳۸۸، "اصول اساسی برای نظارت بانکی مؤثر بر اساس اصول کمیته بال" تهران، اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی.
۲. آزادی، ا.، ارتباط سیاست‌های بانک مرکزی به نابسامانی‌های بازارند، دو فصلنامه بررسی‌های حقوقی (مجله تخصصی حقوق اقتصادی)، سال دوم، دوره جدید، شماره چهارم، پاییز و زمستان ۱۳۹۱.
۳. اسکات، ر.، ۱۳۸۹، "حقوق تجارت، جلد سوم (شرکت‌های سهامی)"، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی (سمت).
۴. اسلامی، ز. و فرجی، ش.، ۱۳۹۰، "پول‌شویی و مؤسسات مالی و راهکارهای عملی مبارزه با آن"، تهران، فصلنامه دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.
۵. امینی، ع.، ۱۳۹۲، فرهنگ اصطلاحات حقوق کیفری، چ ۱۴، تهران گنج دانش.
۶. برهان، ا.، ارتباط سیاست‌های بانک مرکزی به نابسامانی‌های بازارند، دو فصلنامه بررسی‌های حقوقی (مجله تخصصی حقوق اقتصادی)، سال دوم، دوره جدید، شماره چهارم، پاییز و زمستان ۱۳۹۲.

۷. خوشوقتی، ک. (۱۳۹۴). «جرائم ناشی از سوءاستفاده از ضمانت‌نامه‌های بانکی»، تهران، نیل برگ.
۸. رهبری خرازی، م.، ۱۳۸۳، «مطالعه و شناخت وضعیت حاکمیت شرکتی در شرکت‌های پذیرفته‌شده در بورس اوراق بهادار تهران»، تهران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حسابداری، دانشگاه علامه طباطبایی.
۹. ریچارد اشنايدر و تدکچين، ترجمه فروزان سجودی، برنامه‌ریزی برای پیشگیری از وقوع جرم، ۱۳۸۶.
۱۰. ژان پرادل، «تاریخ اندیشه‌های کیفری»، ترجمه‌ی علی حسین نجفی ابرندآبادی، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی با همکاری مؤسسه نشر یلدا، ۱۳۷۳.
۱۱. شرافتی پور، ع.، (۱۳۸۷). پیشگیری از جرم از طریق طراحی محیطی، مجله مطالعات امنیت اجتماعی، شماره ۱۵.
۱۲. شمس ناتری، م.، ۱۳۹۰، «نقش حاکمیت شرکتی در عملکرد شرکت‌های پذیرفته‌شده در بورس اوراق بهادار تهران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق (ع).
۱۳. صفاری، علی. (۱۳۸۰). «مبانی نظری پیشگیری از وقوع جرم»، مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۳۴.
۱۴. صفاری، م.، ۱۳۸۰، «اثر میزان سهامداران نهادی به‌عنوان یکی از معیارهای حاکمیت شرکتی»، تهران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.
۱۵. عاقلی نژاد، م. (۱۳۹۴). «پیشگیری از جرائم بانکی از طریق حاکمیت شرکتی»، تهران، جنگل.
۱۶. گسن، ر.، مقدمه‌ای بر جرم‌شناسی، ترجمه مهدی کی‌نیا، چاپ اول، تهران: مترجم، ۱۳۷۰.
۱۷. محمدی، م.، ۱۳۹۳، «نقش حقوق شرکت‌ها و بازار بورس در موفقیت خصوصی‌سازی»، دفتر اول، تهران، چاپ دفتر مرکزی مطالعات و پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۸. موریس کسن، اصول جرم‌شناسی، ترجمه میر روح‌الله صدیق، چاپ اول، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۸۵.



# Prevention of Bank Offenses with Emphasis on Correction of Bank Structure in Iran's Legal System \*

Mohammad Hossein Rajabieh<sup>1</sup>, Abolfazl Tavakoli<sup>2</sup>

*1- Associate Professor of Islamic Azad University, Khomein Branch (Corresponding Author)*

*2- Master of Law, Islamic Azad University, Khomein Branch*

---

## Abstract

Today, banks play a fundamental role in the economy, administration and even the everyday lives of people play, Iran banks in the country and their basic role in the economic life of society. Iran is among the countries with the highest number of banks in the world. On the other hand, the economic crime occurs in Iranian banks. As the economic and criminal cases related to crimes in recent decades has occurred through banks. As a result, banking crime prevention is essential and necessary. In this study, or as a banking crime prevention with an emphasis on reforming the banking structure, the analytical method and aims to provide a fundamental solution to prevent bank crimes. Come to the conclusion that in the field of crime prevention units, in addition to using all available methods for the prevention of crime, including crime prevention, what is more and more necessary is the Reform of Iranian banks. As long as the state banks with the support of the government, do not act as a real business, banking crimes will be widely.

**Keywords:** Bank, Banking Crimes, Corporate Governance, Prevention, Monitoring.

---

---

\* This article is derived from the master thesis of Abolfazl Tavakoli.