



## رویکردهای نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری

محمد مظهري<sup>۱</sup>، حمید رجبی علوی<sup>۲</sup>

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۴/۰۶

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۳/۰۱

### چکیده

بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به این جهت که نقش تعیین‌کننده‌ای در گردش پول و ثروت جامعه دارند، جایگاه ویژه‌ای در اقتصاد کشورها دارند. نظارت بر فعالیت این نهادها از پیش شرط‌های اساسی برای حصول اطمینان از صحت عملکرد نظام اقتصادی کشور محسوب می‌شود که هدف از آن، باید حفظ ثبات نظام مالی کشور و افزایش اعتماد عمومی سپرده‌گذاران و مشتریان بانک‌ها باشد. مقاله حاضر به دنبال یافتن پاسخی مناسب برای این پرسش اصلی است که مراجع قانونی نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری کدام‌اند و حدود صلاحیت قانونی هر کدام به چه میزان است؟ این مقاله به شیوه توصیفی-تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای به این نتیجه می‌رسد که مقررات و شیوه‌های موجود نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری فاقد قدرت بازدارندگی کافی بوده و نیازمند برخی اصلاحات و بازنگری‌ها در زمینه مقررات‌گذاری و اجرای این مقررات از جمله رعایت اصل استقلال بانک مرکزی می‌باشد.

**واژه‌های کلیدی:** نظارت؛ بانک؛ موسسه اعتباری؛ بانک مرکزی؛ قانون.

۱. گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران.

۲. گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، پردیس ارس دانشگاه تبریز، تبریز، ایران. (نویسنده مسئول)

ماهیت فعالیت در صنعت بانکداری، نظارت های خاص و ویژه ای را می طلبد تا هرگونه تأسیس و فعالیت بانکی خلاف مقررات قانونی، به موقع رصد شده و مانع تحمیل هزینه های جبران ناپذیر بر اقتصاد کشور، بروز و وقوع بحران های اجتماعی مختلف و حتی خدشه دار شدن مفهوم اصل بانکداری بدون ربا در اذهان عمومی و صاحب نظران گردد (فرمان آراء، غفاری، ۱۳۹۹). بانک ها و مؤسسات اعتباری به عنوان واسطه گر وجوه مالی، منابع پولی خود را از طریق سپرده های قرض الحسنه (جاری یا پس انداز) یا سپرده های سرمایه گذاری مدت دار (ماده ۳ قانون عملیات بانکی بدون ربا)، تجهیز و در قالب اعطای تسهیلات از پیش تعریف شده مختلف به اشخاص و بنگاه های اقتصادی تخصیص می دهند. در این ارتباط، بانک ها و مؤسسات اعتباری با رویکرد رقابتی و با هدف جلب و جذب حداکثر مشتریان، ضمن توسعه فعالیت ها در راستای کسب سود بیشتر و افزایش رضایت مندی سهامداران به دلایل مختلفی چون عدم تناسب زمانی بین سپرده های دریافتی و تسهیلات اعطایی، تفاوت نرخ سود سپرده ها و تسهیلات، تحریم های بین المللی، تغییر نرخ ارز، تورم، رکود اقتصادی و ناتوانی مشتریان در ایفای تعهدات و ... (موسوی ایوانکی، ۱۴۰۲). ممکن است با مشکلاتی مواجه و دچار ناترازی شوند که عدم نظارت صحیح و به موقع در بدو تأسیس، حین فعالیت و زمان انحلال موجب می شود آثار و تبعات این مشکلات، علاوه بر مشتریان بانک به متن و آحاد جامعه نیز تسری و تعمیم یابد. نظارت بر عملیات بانک ها اگر واقعی و جدی باشد، هم از اتلاف منابع جلوگیری می کند و هم ریشه فساد اداری و مالی را می خشکاند. (سید نورانی و همکاران، ۱۳۹۰)

در این مقاله تلاش شده تا به این سؤالات اصلی پاسخ داده شود که مراجع قانونی نظارت بر بانک ها و مؤسسات اعتباری کدام اند و حدود صلاحیت قانونی هر کدام به چه میزان است؟ پیش از این، موضوع نظارت بر بانک ها و مؤسسات اعتباری مورد مطالعه قرار گرفته و مقالات و پایان نامه های متعدد و ارزشمندی به این موضوع پرداخته اند، لیکن مقاله حاضر تلاش نموده در حد وسع و توان نگارندگان، با یافتن پاسخ مناسب به سؤالات اصلی، اقسام نظارت بر بانک ها و مؤسسات اعتباری و همچنین معرفی مراجع قانونی نظارت بر این مؤسسات و حدود وظایف و صلاحیت قانونی هر کدام از این مراجع، در نهایت چالش های پیش روی این امر مهم را شناسایی و پاسخی بدیع و کاربردی ارائه نماید. در مقاله حاضر، باهدف تبیین مفهوم نظارت و ضرورت نظارت بر بانک ها و مؤسسات اعتباری؛ شناسایی مراجع قانونی نظارت بر فعالیت بانک ها و مؤسسات اعتباری؛ تبیین جایگاه بانک مرکزی به عنوان نهاد ناظر بر بانک ها و مؤسسات اعتباری؛ شناسایی نظارت بانک مرکزی بر بانک ها و مؤسسات اعتباری در سه بخش تأسیس، فعالیت و انحلال آن ها؛ عملکرد فعلی دولت، مصداق نظارت بر عملکرد بانک ها و مؤسسات اعتباری یا دخالت در امور آنها؛ شناسایی خلاء های قانونی نظارت بر بانک ها و مؤسسات اعتباری و در نهایت، ارائه پیشنهاد عملی برای نظارت بر عملکرد بانک ها و مؤسسات اعتباری جهت فعالیت سالم آنها و جلب رضایت بیشتر مشتریان، پس از تعریف بانک و موسسه اعتباری، برخی تفاوت های آنها ذکر و سپس، اقسام نظارت بر بانک ها و مؤسسات اعتباری شامل نظارت های تطبیقی و مبتنی بر ریسک، همچنین نظارت تأسیسی، نظارت بر فعالیت و انحلال و نیز نظارت بر اشخاص موسسه، به همراه مراجع قانونی نظارت مشتمل بر بانک مرکزی، کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی، وزارتخانه های امور اقتصاد و دارایی و اطلاعات، سازمان های حسابرسی و بازرسی کل کشور و استانداران و فرمانداران و حدود

صلاحیت قانونی هر کدام مورد بررسی قرار گرفته و پس از تبیین برخی مصادیق تخلفات بانکی در بخش آخر و نتیجه‌گیری تلاش گردیده تا چالش‌های پیش رو و پیشنهادهای کارآمد در خصوص استقلال بانک مرکزی از قوه مجریه و تعیین مرجع ناظر بر این بانک، استقرار نظام اعتبارسنجی و رتبه بندی بانک‌ها و موسسات اعتباری و همچنین برگزاری برنامه‌های آموزشی مشخص و مستمر برای مدیران و کارگزاران بانک‌ها و موسسات اعتباری با موضوع شناسایی به موقع ریسک‌های احتمالی آینده و نحوه برخورد با آنها ارائه گردد.

## ۲- تعریف بانک و موسسه اعتباری در نظام بانکی ایران و تفاوت آنها

۲-۱- **بانک:** در قوانین موضوعه و مقررات جاری کشور، تعریف جامعی از اصطلاح بانک یافت نمی‌شود و قوانین موجود نظیر قانون پولی و بانکی کشور و قانون عملیات بانکی بدون ربا تنها به شرح اهداف، وظایف و اختیارات بانک بسنده کرده‌اند. بنابراین لازم است تعریف جامعی ارائه شود که برگرفته از مجموعه فعالیت‌ها و وظایف قانونی بانک‌ها و بیان‌کننده خصایص ذاتی آنها باشد. با این اوصاف می‌توان بانک را چنین تعریف نمود: بانک موسسه‌ای تجاری و انتفاعی است که به جمع‌آوری سپرده‌ها و سرمایه اشخاص و تخصیص منابع یا اعطای تسهیلات می‌پردازد و آنها را در چارچوب سیاست‌های کلان اقتصادی به مصرف بهینه می‌رساند. همچنین موجب تسهیل خدمات، پرداخت‌ها و اموری می‌شود که در چارچوب قانون بر عهده دارد. (محمدی بغدادآبادی، ۱۳۹۶: ۲۱)

در حال حاضر در کشور ما تأسیس بانک مطابق بند الف ماده ۵۸ قانون پولی و بانکی کشور فقط به صورت شرکت سهامی عام با سهام با نام، امکان پذیر است که علاوه بر لزوم اخذ مجوز از بانک مرکزی، مستلزم رعایت تشریفات مقرر در مواد ۸۲-۵۹ همان قانون می‌باشد.

۲-۲- **موسسه اعتباری:** مطابق ماده ۱ آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۲۸ هیأت وزیران، موسسه اعتباری چنین تعریف شده که بانک، موسسه اعتباری غیربانکی و سایر بنگاه‌های واسطه پولی که به موجب قانون و یا با اجازه بانک مرکزی تأسیس شده و به عملیات بانکی اشتغال دارد و بیش از ۵۰٪ سهام آن به اشخاص غیردولتی تعلق داشته و تحت نظارت بانک مرکزی می‌باشد.

عملیات مجاز بانکی نیز در ماده ۱ آئین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۸۸/۸/۱۲ شورای پول و اعتبار به اشتغال به امر واسطه‌گری بین عرضه‌کنندگان و متقاضیان وجوه و اعتبار به صورت دریافت انواع وجوه، سپرده، ودیعه، اعطای انواع تسهیلات و اعتبار و موارد مشابه به صورت کلی یا جزئی و ارائه انواع خدمات بانکی از قبیل صدور کارت‌های الکترونیکی دریافت و پرداخت و کارت‌های اعتباری، در چهارچوب قانون عملیات بانکی بدون ربا و سایر قوانین و مقررات مربوطه تعریف شده است.

## ۳- مراجع قانونی نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و حدود صلاحیت آنها

برنامه ریزی، کنترل و نظارت، از مهمترین وظایف مدیریت هستند که لازم و ملزوم یکدیگرند. برنامه‌های از قبل تدوین شده، پایه و اساس مقایسه عملکرد قرار می‌گیرند تا انحرافات، مشخص و دلایل وقوع آنها بررسی گردد و متناسب با این دلایل، اقدامات اصلاحی لازم، صورت گیرد. برنامه ریزی براساس اهداف روشن از قبل، مشخص شده، کلید تدوین برنامه موفق و اتخاذ تدابیر کنترلی مؤثر، کلید اجرای موفق برنامه است (سید نورانی و همکاران، ۱۳۹۰). نظارت بر فعالیت و عملکرد بانک‌ها از طریق نهادهایی انجام می‌گیرد که در «قانون» مشخص شده‌اند. این

نهادهای کشورهای مختلف در ۳ نوع دسته بندی می‌شوند که هر کدام، کارکرد و اهداف خاص خود را دارد. نوع اول، نظارت و راهبری یک نهاد عالی است که برای صیانت از پول ملی و سیاست های کلان اقتصادی کشور، ضرورت دارد و غالباً توسط بانک مرکزی انجام می‌گیرد. نوع دوم، نظارت درون سازمانی است که از طریق هیأت مدیره و بازرسان به منظور حفظ حقوق بانک یا موسسه اعتباری به عنوان «شخص حقوقی» انجام می‌شود. در نهایت، سهامداران به موجب لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ در مسائل مهم می‌توانند از طریق دعوت مجمع عمومی صاحبان سهام و تصمیماتی که این مجمع به طور عادی یا فوق‌العاده اتخاذ می‌کند، بر فعالیت بانک یا موسسه اعتباری، اعضای هیأت مدیره و مدیرعامل نظارت داشته باشند. (السان، ۱۳۹۱)

علاوه بر نهادهای نظارتی فوق، نهادهای دیگری نیز در مواردی، حق نظارت دارند. کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی، وزارت امور اقتصاد و دارایی، سازمان حسابرسی، وزارت اطلاعات، استانداران و فرمانداران و سازمان بازرسی کل کشور هر کدام بر حسب مورد و در صورت لزوم، به موجب قانون، نسبت به خدمات مالی بانک ها و مؤسسات اعتباری نظارت مستقیم یا غیرمستقیم دارند. همان گونه که ملاحظه می‌شود، بانکداری در عمل تحت نظارت یک نهاد واحد قرار ندارد و قوای سه گانه به نحوی بر عملکرد و تصمیمات آن نظارت و بازرسی دارند. بانکداری یک ناظر اصلی (بانک مرکزی) و چند ناظر فرعی دارد که حسب مورد اهداف متفاوتی را از نظارت دنبال می‌کنند. جلوگیری از موازی کاری و حصول نتیجه مطلوب از عملکرد بهتر هر یک از این نهادها زمانی محقق می‌شود که حدود اختیارات و وظایف هر کدام، به موجب قانون، تعریف و تضمین های عملی لازم برای اجرای قانون، اتخاذ (همان) و اصول شفافیت در مسئولیت، پاسخگویی مشخص و تبادل مداوم اطلاعات به صورت کامل، رعایت و اجرا شوند. (سید نورانی و همکاران، ۱۳۹۰)

**۳-۱- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران:** بانک مرکزی به عنوان تنظیم کننده و ناظر سیستم بانکی، نقش حیاتی در تأمین امنیت و صحت سیستم بانکی ایفا می‌کند. هدف از این کار، محافظت از نرخ بهره سپرده ها از طریق تنظیم چهارچوب تنظیم احتیاطی مؤثر برای توسعه و هدایت فعالیت های بانکی و حفظ ثبات مالی از طریق معیارهای سیاستی متفاوت می‌باشد (همان). بانک مرکزی مجوز فعالیت بانک ها و نهادهای پولی را صادر می‌کند و بر عملکرد آن ها نظارت دارد. برنامه بانک مرکزی در حوزه نظارت، اصلاح نظام بانکی در حوزه بانک‌های ناتراز و سایر مؤسسات مالی است. تخصصی کردن فعالیت بانک ها مانند بانک های تجاری، توسعه‌ای، قرض الحسنه، جامع و غیره (ماده ۹ قانون برنامه هفتم توسعه) نیز از دیگر برنامه های این بانک است. نظارت بانک مرکزی بر بانکداری، تنها به طور کلی و در جهت اهدافی انجام می‌گیرد که برعهده دارد، به همین دلیل، نمی‌توان از بانک مرکزی انتظار داشت که به حسابداری تک تک بانک ها و مؤسسات اعتباری بپردازد. ثبات قیمت ها، تعیین نرخ سود بانکی و نظارت بر اجرای راهبرد های کلان دولت از طریق بانک، آنجا که اجرای آنها به موجب قانون بر عهده آنهاست، از جمله این وظایف به شمار می‌آید (السان، ۱۳۹۱). از مهم ترین ابزارهای بانک مرکزی در باب سیاست گذاری و اعمال نظارت بر بانک ها و مؤسسات اعتباری می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: (حق گو و همکاران، ۱۴۰۲)

۳-۱-۱- اخذ آمار و اطلاعات کلی مربوط به انواع حساب های موجود در بانک ها و مؤسسات اعتباری با

در نظر داشتن لزوم حفظ اسرار حرفه‌ای؛

۳-۱-۲- اخذ سرجمع انواع حساب های بانک ها و مؤسسات اعتباری و آمار کلی تسهیلات اعطایی در بخش های مختلف، مطالبات معوق و امثال آن؛

۳-۱-۳- بازرسی از دفاتر اسناد و مدارک حساب های مشتریان از جهت انطباق عملیات انجام شده با قوانین و مقررات؛

۳-۱-۴- استعلام کتبی اطلاعات مربوط به حساب ها و عملیات بانک ها و مؤسسات اعتباری در راستای اعمال نظارت و رسیدگی به شکایات.

در حال حاضر شورای تنظیم گری و نظارت بانکی زیرمجموعه هیأت عالی بانک مرکزی به استناد ماده ۱۴ قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲/۳/۳۰ مجلس شورای اسلامی از طریق پایش مستمر عملکرد اشخاص تحت نظارت از جهت تمکین به دستورالعمل های ابلاغی در خصوص حفظ سلامت و ثبات شبکه بانکی عهده دار این وظیفه مهم می باشد. این ماده در قانون جدید به گونه ای تنظیم گردیده که بیشتر نظارت تطبیقی را شامل می شود و به نظر می رسد قانون گذار در مواد ۱۹ و ۲۰ و فصل هفتم قانون، نظارت مبتنی بر ریسک موضوع بند ۳ مقاله حاضر را مورد توجه قرار داده است. البته در خصوص نظارت بانک مرکزی، مطالعه ای که توسط هلر (۱۹۹۱) به مقایسه نرخ تورم بدست آمده توسط بانک مرکزی پرداخته، به این نتیجه رسیده که کشورهایی که بانک مرکزی در آنها وظیفه نظارتی بر عهده دارند، به طور متوسط، نرخ های تورم بالاتری را تجربه می کنند. (سید نورانی و همکاران، ۱۳۹۰)

در این زمینه نباید اصل استقلال بانک مرکزی را نیز از نظر دور داشت، به گونه ای که دخالت دولت در عزل و نصب مقامات عالی بانک مرکزی، حضور با حق رأی اعضای قوه مجریه یا نمایندگان ایشان در مجمع عمومی (ماده ۶ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲)، هیأت عالی (ماده ۷ قانون بانک مرکزی) و هیأت نظار (ماده ۱۷ قانون بانک مرکزی) بانک مرکزی و موارد مشابه دیگر، در عمل، اختیارات وسیعی در خصوص نحوه اداره و تصمیم گیری های این بانک به دولت می دهد که هر کدام از این موارد به نوبه خود می توانند عملکرد و نظارت بانک مرکزی بر بانک ها و مؤسسات اعتباری را تحت تأثیر قرار دهند. هر چند در سال های اخیر، این امر، بیشتر مورد توجه دولت بوده و در قوانین برنامه توسعه سوم، چهارم و پنجم به این موضوع پرداخته شده؛ لیکن در عمل، مشاهده می شود که متأسفانه توفیق چندانی نداشته و هنوز قوه مجریه، از طریق مداخله در ارکان بانک مرکزی، این نهاد را تحت تأثیر برنامه ها و اقدامات دلخواه خود قرار می دهد. (السان، ۱۳۹۰)

۳-۲- کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی: مطابق اصل ۹۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قضائیه داشته باشد می تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه یا قوه قضائیه مربوط است، رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در مواردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند.» در این راستا و براساس آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، این کمیسیون دارای ۵ کمیته دائمی و تخصصی است که یکی از آنها تحت عنوان «کمیته اقتصادی» به انجام وظایف قانونی خود در رسیدگی به شکایات مردمی در حوزه بانک ها می پردازد. (ماده ۴ آیین نامه داخلی

کمیسیون اصل ۹۰ مصوب ۱۳۸۸/۶/۳ (کمیسیون) کمیسیون در این زمینه می‌تواند از طریق مکاتبه یا مراجعه مستقیم، از بانک مورد شکایت درخواست توضیح نماید یا بازرسی یا بازرسانی را اعزام و یا به استناد بند ۲ ماده ۲ قانون سازمان بازرسی کل کشور از این سازمان، درخواست بازرسی فوق‌العاده نماید. در هر حال، بانک یا موسسه اعتباری مکلف است حداکثر ظرف یک ماه، به کمیسیون، پاسخ کتبی ارائه دهد؛ در غیر این صورت مرتکب جرم شده و در مراجع صالح قضایی قابل رسیدگی می‌باشد.

**۳-۳- وزارت امور اقتصاد و دارایی:** ماده ۱ قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی مصوب ۱۳۵۳/۴/۲۴ مجلس شورای ملی، تنظیم سیاست‌های اقتصادی و مالی کشور، ایجاد هماهنگی در امور مالی و اجرای سیاست‌های مالی و ... را بر عهده این وزارتخانه نهاده است. با توجه به اینکه طیف وسیعی از سیاست‌های مالی و اقتصادی کشور به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ارتباط مستقیم یا غیرمستقیم دارد، بدیهی است که نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها نیز در قالب تدوین و تصویب بخشنامه، دستورالعمل و ... (فرهادی، ۱۴۰۰: ۷۴). بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی به طریق اولی خواهد بود.

همچنین در نمودار سازمانی این وزارتخانه، معاونت امور بانکی و شرکت‌های دولتی زیر نظر مستقیم وزیر، پیش‌بینی شده که نشان از جایگاه موضوع نظارت بر بانک‌ها در وزارتخانه مزبور دارد. در نهایت، عضویت وزیر امور اقتصادی و دارایی یا نماینده وی در شورای عالی مبارزه با پول‌شویی، شورای عالی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مجمع عمومی و هیأت‌های عالی و نظار بانک مرکزی (قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲/۳/۳۰ مجلس شورای اسلامی) و ... حاکی از نقش این وزارتخانه در امر بازرسی و نظارت بر عملکرد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دارد.

**۳-۴- سازمان حسابرسی:** سازمان حسابرسی به عنوان موسسه دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی، وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی در سال ۱۳۶۲ با ادغام سه موسسه حسابرسی سازمان صنایع ملی و سازمان برنامه، حسابرسی بنیاد مستضعفان و حسابرسی شاهد تشکیل شد.

بند ۱ تبصره ۲ قانون تشکیل سازمان حسابرسی و بند الف ماده ۱۷ اساسنامه سازمان، صریحاً بازرسی قانونی و امور حسابرسی سالانه بانک‌های دولتی را از وظایف سازمان اعلام نموده‌اند، لیکن با توجه به سکوت قانون در مورد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیردولتی به نظر می‌رسد با توجه به بند ۴ تبصره مذکور که تدوین اصول و ضوابط فنی قابل قبول حسابداری و حسابرسی را بر عهده این سازمان نهاده، بتوان نقش نظارت غیرمستقیم بر این نهادها قائل شد.

در نهایت، سازمان حسابرسی با تدوین، تنظیم و بررسی صحت و سقم حساب‌ها به صورت دقیق و به منظور کشف عیوب و تخلفات احتمالی، با همکاری سایر نهادهای ناظر می‌تواند بسیاری از وظایف و امور مورد نیاز مقام ناظر را انجام دهد. به علاوه، این همکاری، موجب می‌شود تا از انجام کارهای موازی و تکراری جلوگیری شود. (فایضی، ۱۳۹۵)

**۳-۵- وزارت اطلاعات:** به نظر می‌رسد هر جا که احساس شود عملکرد و اقدامات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری با هدف و همسو با توطئه، فعالیت براندازی، جاسوسی، خرابکاری و اغتشاش علیه استقلال و امنیت و تمامیت

ارضی کشور و نظام جمهوری اسلامی ایران باشد، وزارت اطلاعات به استناد ماده ۱۰ قانون تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۲/۵/۲۷ مجلس شورای اسلامی صلاحیت قانونی ورود به موضوع را داشته باشد. عضویت وزیر اطلاعات در شورای عالی مبارزه با پول شویی و وظایف مندرج در ماده ۴ قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۲ مجلس شورای اسلامی نیز مؤید وظیفه خطیر این وزارتخانه در امر نظارت بر عملکرد بانک ها و مؤسسات اعتباری است. به استناد ماده ۵ قانون مزبور بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ها و مؤسسات مالی و اعتباری نیز ملزم به اجرای آیین نامه های هیأت وزیران در اجرای این قانون می باشند.

**۳-۶- استانداران و فرمانداران:** با بررسی وظایف و اختیارات استانداران به عنوان نماینده عالی دولت و مسئول اجرای سیاست های عمومی دولت در ماده ۲ طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان مصوب ۱۳۷۷/۷/۲۸ شورای عالی اداری می توان وظایف زیر را در راستای نظارت بر بانک ها و مؤسسات اعتباری برای ایشان برشمرد:

۱- هدایت و هماهنگی فعالیت بانک ها و تعیین اولویت ها در اعطای تسهیلات تکلیفی بانکی در چارچوب سیاست ها و برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و تشویق سرمایه گذاران از طریق تشکیل مؤسسات اعتباری غیردولتی و جذب سرمایه های محلی و سوق دادن آنها به سمت فعالیت های تولیدی و عمرانی؛

۲- نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات.

البته باید توجه داشت که استانداران و فرمانداران محترم در مرحله اجرای بند ۱ و تعیین اولویت های اعطای تسهیلات بانکی، بایستی چارچوب سیاست ها و برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور را مد نظر قرار داده و نباید نظارت آنها به دخالت و اعمال سلیقه شخصی منجر شود.

**۳-۷- سازمان بازرسی کل کشور:** با بررسی نمودار تشکیلاتی سازمان بازرسی کل کشور مشخص می شود بازرسی امور بانک و بیمه زیرشاخه معاونت نظارت و بازرسی امور اقتصادی در این سازمان پیش بینی شده است. با دقت در وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور در ماده ۲ قانون تشکیل سازمان مصوب ۱۳۹۳/۷/۱۵ مجلس شورای اسلامی که در بند های الف و ب به صراحت به بازرسی و نظارت مستمر ... مؤسسات دولتی اشاره کرده، شبهه ای در صلاحیت این سازمان در نظارت بر عملکرد بانک های دولتی از حیث حسن جریان امور، اجرای صحیح قوانین و نحوه عملکرد و رفتار مسئولان آنها باقی نمی ماند؛ لیکن در خصوص بانک ها و مؤسسات اعتباری غیردولتی به نظر می رسد بتوان به موارد زیر استناد کرد:

۱- در بند الف ماده ۲ قانون به «... سازمان هایی که دولت به نحوی از انحا بر آنها نظارت یا کمک می نماید...» اشاره شده است؛ حتی اگر کمک دولت به بانک ها و مؤسسات اعتباری غیردولتی را منتفی بدانیم، بازهم در نظارت بانک مرکزی و برخی نهادهای دولتی پیش گفته (وزارتخانه های اطلاعات و امور اقتصاد و دارایی و استانداران) بر این نوع بانک ها و مؤسسات اعتباری شکی نیست.

۲- بند ب ماده ۲ نیز به موضوع انجام بازرسی فوق العاده حسب الامر مقام معظم رهبری، دستور رئیس قوه قضائیه، درخواست رئیس جمهور، کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی، تقاضای وزیر ذیربط اشاره کرده که در صورت لزوم هر کدام از مقامات ذکر شده در این بند، اختیار قانونی صدور دستور یا درخواست بازرسی سازمان بازرسی کل کشور

از بانک ها و مؤسسات اعتباری غیردولتی را دارند و به نظر می‌رسد منظور از وزیر ذیربط در این بند و مرتبط با بانک ها و مؤسسات اعتباری، وزیر محترم امور اقتصادی و دارایی باشد.

۳- در کنار بازرسی های مستمر و فوق العاده، سازمان، صلاحیت نظارت و بازرسی موردی در خصوص بررسی شکایات و اعلامات مقرون به دلیل، دایر بر وقوع جرم یا تخلف یا سوء جریان در بانک ها و مؤسسات اعتباری را به استناد بند چ ماده ۱ و ماده ۱۱ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مصوب ۹۸/۳/۲۱ دارد.

#### ۴- اقسام نظارت بر بانک ها و مؤسسات اعتباری

نظارت بر بانک ها و مؤسسات اعتباری را از منظر نوع نظارت می‌توان به «نظارت تطبیقی» و «نظارت مبتنی بر ریسک» (محمدی بغدادآبادی، ۱۳۹۶: ۸۶) و از نظر زمانی به «نظارت تأسیسی»، «نظارت بر فعالیت» و «نظارت بر انحلال» (توحیدی و همکاران، ۱۳۹۹) تقسیم نمود.

۴-۱- **نظارت تطبیقی:** نظارت تطبیقی، سنتی یا رویکرد چک لیست عبارت است از تطبیق عملیات بانک با ضوابط و مقررات تعیین شده برای فعالیت بانکی و به عبارت دیگر، ارزیابی چگونگی رعایت مقررات توسط بانک یا موسسه اعتباری. (اسدی پور، ۱۳۸۸: ۱۰).

مقررات در این تعریف مفهومی بسیار گسترده داشته و شامل قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در رابطه با نظام بانکی، مقررات وضع شده توسط نهاد های نظارتی، مقررات حسابداری و حتی مقررات داخلی بانک یا موسسه اعتباری تحت نظارت می‌باشد.

این شیوه نظارتی تا حد زیادی به حسابرسی شبیه است و به نوعی بیانگر عدم اعتماد قبلی به سیستم اطلاعاتی مدیریت بانک یا موسسه اعتباری و اطلاعات ارائه شده توسط سیستم مذکور می‌باشد. از مهم ترین ویژگی های این شیوه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: (رم شناس، ۲۰۱۳۹۹)

- عملکرد گذشته بانک به صورت دوره‌ای مثلاً یکی دو بار در سال مورد ارزیابی قرار می‌گیرد؛

- حجم وسیعی از اسناد و حساب ها برای یافتن مشکلات احتمالی بررسی می‌شوند؛

- این شیوه، پیچیدگی خاصی ندارد، لیکن زمانبر و تا حد زیادی متکی به نیروی انسانی است؛ لذا هزینه بالایی را نیز همراه دارد؛

- این شیوه، در رابطه با وضعیت آینده بانک، اطلاعات اندکی ارائه می‌دهد و لزوماً سلامت و ثبات نظام بانکی را مورد توجه قرار نمی‌دهد؛

- در این روش، ناظرین به جای توجه به دلایل ایجاد یک مشکل، غالباً به علائم و نشانه های آن می‌پردازند و به ندرت اتفاق می‌افتد که ناظرین، دلایل اصلی مشکلات را تجزیه و تحلیل نمایند.

۴-۲- **نظارت مبتنی بر ریسک:** در سال های اخیر و پس از توسعه نهادهای مالی در کشورهای مختلف و

افزایش میزان مواجهه بانک ها و مؤسسات اعتباری با ریسک، نوع دیگری از نظارت با عنوان «نظارت مبتنی بر ریسک» مطرح شد.



در سال ۱۳۷۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با درک شرایط جدید و به منظور ارتقای بخش نظارت و با بهره‌گیری از کمک‌های فنی صندوق بین‌المللی پول، نظارت مبتنی بر ریسک را به عنوان رویکردی جدید در نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مورد توجه قرار داد. (همان: ۲۱)

در این شیوه نظارتی، مجموعه فعالیت‌ها، تدابیر، اصول و اقدامات نظارتی با هدف شناسایی و کنترل تمام ریسک‌ها و خطراتی که یک بانک یا موسسه اعتباری را تهدید می‌کند، به منظور جلوگیری از سرایت آن به کل سیستم بانکی و همچنین نظام مالی کشور، انجام می‌شود. (فرهادی، ۱۴۰۰: ۷۶) در این نوع نظارت، تلاش می‌شود تا ارزیابی جامعی از روش‌های نظارت و کنترل به موقع ریسک توسط بانک یا موسسه اعتباری مورد نظارت یا ناظر ارائه گردد. در نظارت مبتنی بر ریسک، نظارت بر حرکت مسیر بانک مورد توجه قرار می‌گیرد و ناظرین، وظیفه تطبیق فعالیت‌ها با قوانین را بر عهده ندارند، بلکه تمرکز بیشتری روی ریسک‌ها و تکان‌های مالی در ابعاد کوچک و بزرگ دارند. (سید نورانی و همکاران، ۱۳۹۰) به عنوان مثال، بانکی که نقدینگی کافی ندارد، در معرض ورشکستگی قرار دارد و این، یک هشدار است. همچنین این نوع نظارت، به بررسی کیفیت مدیریت بانک‌ها و ارزیابی موقعیت مالی آنها تأکید دارد.

رویکرد نظارت مبتنی بر ریسک، رویکردی پیشگیرانه است و قبل از آنکه بازرسی و اصلاح را مدنظر قرار دهد، با یک نگاه سیستمی سعی در شناسایی نقایص درونی و بیرونی موجود در سیستم بانکداری و رفع آن دارد و تلاش می‌کند تا با توسعه سیستم بانکداری مدرن و نظام مند، امکان خطا و اشتباه را کاهش دهد (قاسمی، ۱۳۸۶) و مشکلات بانک‌ها را قبل از وقوع، شناسایی و اصلاح کند.

البته نظارت مبتنی بر ریسک، به معنی حذف نظارت تطبیقی نیست، بلکه بررسی رعایت مقررات در بانک یا موسسه اعتباری، کماکان بخشی از وظایف ناظرین است؛ با این تفاوت که مقررات در چارچوب نظارت مبتنی بر ریسک، انعطاف‌پذیر است. در این شیوه، تدوین‌کنندگان مقررات، انگیزه و مشوق‌های لازم را برای مدیران بانک به شیوه‌ای صحیح فراهم می‌کنند، بدین معنی که الزام سرمایه‌ای و ذخیره‌گیری فعالیت‌های با ریسک بالا را برای بانک‌ها ممنوع نمی‌کنند، بلکه انجام آن را پرهزینه می‌نمایند. (اسدی پور، ۱۳۹۰: ۸۳)

در رویکرد مبتنی بر ریسک، تلاش می‌شود تا با تدوین مقررات و الزامات احتیاطی مربوط به سرمایه، نقدینگی، دارایی‌ها و تا حد امکان از به مخاطره افتادن منافع سپرده‌گذاران پیشگیری شود. (رم شناس، ۱۳۹۹: ۲۲) سرمایه، از عوامل اصلی در ارزیابی سلامت و بنیه مالی بانک‌ها به شمار می‌آید. در واقع، میزان سرمایه هر بانک به عنوان پوشش زیان‌های ناشی از انواع ریسک‌های فعالیت تلقی می‌شود.

در حال حاضر، بر اساس مقررات مورد پذیرش اکثر کشورهای فعال در عرصه بین‌الملل، میزان سرمایه و ذخایر هر بانک، عامل اساسی تعیین‌کننده ظرفیت پرداخت تسهیلات و یا به عبارت دیگر، ایجاد دارایی به شمار می‌رود. (همان: ۲۲) از جمله مقررات احتیاطی به منظور تأمین سلامت نظام بانکی کشور می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: (همان) ۱-۲-۴- آیین‌نامه سرمایه پایه که در خصوص ارقام تشکیل‌دهنده سرمایه پایه بانک‌ها و اجزای آن است؛

مطابق ماده ۱ آیین نامه مربوط به سرمایه بانک ها و مؤسسات اعتباری مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۷ شورای پول و اعتبار: سرمایه پایه بانک ها و مؤسسات اعتباری، عبارت است از حاصل جمع سرمایه اصلی و سرمایه تکمیلی پس از انجام کسور لازم.

بر اساس ماده ۲ آیین نامه نیز: اقلام تشکیل دهنده سرمایه اصلی عبارت اند از: سرمایه پرداخت شده؛ اندوخته قانونی؛ سایر اندوخته ها (به جز اندوخته / ذخیره تجدید ارزیابی دارائی های ثابت و سهام متعلق به بانک و مؤسسه اعتباری)؛ صرف سهام؛ سود انباشته (در صورت وجود زیان انباشته، این مبلغ از جمع سرمایه اصلی کسر می گردد).  
۳-۲-۲- آیین نامه کفایت سرمایه که به تعریف نسبت کفایت سرمایه و نحوه محاسبه آن و همچنین اعلام حداقل نرخ ۸٪ کفایت سرمایه برای کلیه بانک ها و مؤسسات مالی فعال در ایران پرداخته است؛

به استناد ماده ۱ آیین نامه کفایت سرمایه مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۲۵ شورای پول و اعتبار: نسبت کفایت سرمایه حاصل تقسیم سرمایه پایه به مجموع دارایی های موزون شده به ضرایب ریسک برحسب درصد می باشد.  
در خصوص حداقل نسبت کفایت سرمایه نیز ماده ۳ آیین نامه مقرر می دارد: بانک مرکزی می تواند در مواردی که استانداردهای بین المللی یا ضرورت حفظ سلامت بانک ها و مؤسسات اعتباری اقتضا نماید، حدود بالاتری را برای تمام یا برخی از بانک ها و مؤسسات اعتباری تعیین نماید.

۴-۲-۳- آیین نامه تسهیلات و تعهدات کلان که ضمن ارائه تعریف تسهیلات و تعهدات کلان، حداکثر مجموع تسهیلات و تعهدات به هر ذی نفع واحد را ۲۰٪ سرمایه پایه تعیین نموده است؛

۴-۲-۴- آیین نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط که با تعریف اشخاص مرتبط که در جریان تصمیم گیری بانک ها و مؤسسات اعتباری مؤثرند، از قبیل اعضای هیأت مدیره، مدیرعامل، قائم مقام، حسابرس مستقل، بازرس قانونی، همسر و افراد تحت تکفل آنها، صاحبان بیش از ۱٪ سهام و شرکت های وابسته، به منظور حمایت از سپرده گذاران در بانک ها و مؤسسات اعتباری در استفاده از منابع بانک ها توسط مدیران و سهامداران محدودیت ایجاد کرده است.

در نهایت، باتوجه به اینکه در نظارت مبتنی بر ریسک، براساس موقعیت مالی و عملکرد هر بانک و مؤسسه اعتباری، روش نظارتی مخصوصی در نظر گرفته می شود؛ لذا استقرار نظام اعتبارسنجی و رتبه بندی بانک ها و مؤسسات اعتباری می تواند تأثیر بسزایی در موفقیت اجرای این نوع نظارت پیشگیرانه داشته باشد. (موسوی ایوانکی و همکاران، ۱۴۰۲)

به طور کلی، نظارت احتیاطی، دربرگیرنده مفهوم اعمال نظارت دولتی و اجرای ارزیابی مستمر به منظور حصول اطمینان از برقراری سلامت و ثبات در نظام بانکی می باشد. (سید نورانی و همکاران، ۱۳۹۰)

۴-۳- نظارت تأسیسی: در این نوع از نظارت، مقام یا سازمان ناظر بر ایجاد یا تأسیس نهادهایی که طبق قانون، صالح است، نظارت می نماید. با وجود نظارت تأسیسی است که بسیاری از نهادهای اداری و اجرایی، حیات حقوقی پیدا می کنند.

مؤسسان بانک ها و مؤسسات اعتباری از زمانی که اندیشه تأسیس و ثبت یک مؤسسه را در سر دارند، به ناچار مکلف اند تحت نظارت بانک مرکزی عمل نمایند. تأسیس بانک در ایران، موکول به تصویب اساسنامه آن به وسیله

شورای پول و اعتبار و صدور اجازه از طرف بانک مرکزی است. مراجع ثبت شرکت ها نمی توانند تقاضای تأسیس بانک و موسسه اعتباری را به ثبت برسانند، مگر آنکه اجازه نامه تأسیس صادر شده توسط بانک مرکزی و رونوشت گواهی شده اساسنامه مربوط که به تصویب شورای پول و اعتبار رسیده، ضمیمه تقاضای ثبت، شده باشد. (رم شناس، ۱۳۹۹:۳۲) همچنین برای تأسیس بانک یا موسسه اعتباری، بانک مرکزی به حداقل سرمایه نیز نظارت دارد؛ حداقل سرمایه مورد نیاز برای تأسیس و فعالیت هریک از انواع بانک ها و مؤسسات اعتباری به پیشنهاد بانک مرکزی توسط هیأت وزیران تعیین می شود (توحیدی و همکاران، ۱۳۹۹). و بر اساس بند د ماده ۳۲ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ با تصویب هیأت وزیران قابل افزایش است. در این راستا هیأت وزیران در جلسه ۱۶ اسفند ۱۴۰۲ خود حداقل سرمایه مورد نیاز برای تأسیس و فعالیت بانک های غیردولتی، مؤسسات اعتباری غیربانکی و بانک های قرض الحسنه را تعیین و ابلاغ نمود. همچنین بانک ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی موجود موظف شدند ظرف مدت سه سال، در چارچوب برنامه زمان بندی مورد تأیید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نسبت به افزایش سرمایه خود به میزان حداقل تعیین شده اقدام کنند.

مطابق این مصوبه، در صورتی که بانک ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی موجود، در مهلت تعیین شده نسبت به افزایش سرمایه خود اقدام نکنند، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اقدامات نظارتی مقتضی از جمله سلب حق تقدم از آن دسته از سهامداران غیردولتی بانک ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی که در افزایش سرمایه مشارکت نموده اند را در چارچوب قوانین و مقررات مربوط، در مورد آنها اعمال خواهد کرد.

از این رو پس از صدور مجوز از جانب مقام ناظر، نهاد یا ارگان جدید حیات حقوقی پیدا می کند که به نظارت تأسیسی تعبیر شده است. (رم شناس، ۱۳۹۹:۳۲)

مطابق فصل پنجم آیین نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۲۸ هیأت وزیران: مؤسسين موظفند اساسنامه پیشنهادی خود را در چارچوب اساسنامه نمونه ای که به پیشنهاد بانک مرکزی به تصویب شورای پول و اعتبار رسیده تنظیم نمایند. مرجع تصویب اساسنامه و تغییرات بعدی آن شورای پول و اعتبار می باشد. مؤسسين وظیفه دارند تا برنامه عملیاتی مورد نظر خود را در چارچوب تعیین شده توسط بانک مرکزی تهیه و به تأیید آن بانک برسانند. مرجع صدور همه مجوزهای لازم برای تأسیس و فعالیت بانک ها و مؤسسات اعتباری (موافقت اصولی، اجازه نامه اولیه، اجازه نامه تأسیس و اجازه نامه فعالیت) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است. در نهایت، ماده ۹ برنامه هفتم توسعه، بانک مرکزی را مکلف نموده تا پایان سال اول برنامه، ضوابط ناظر بر تأسیس، فعالیت، نحوه اداره و نظارت بر بانک ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی را با رعایت قوانین به تفکیک انواع، مشتمل بر جامع، تجاری، تخصصی، پس انداز و تسهیلات مسکن، توسعه ای و قرض الحسنه، متناسب با ماهیت و مقتضیات خاص هر یک تهیه و پس از تصویب در شورای پول و اعتبار، ابلاغ نماید.

**۴-۴- نظارت بر فعالیت:** در نظام های سیاسی مبتنی بر تفکیک قوا پس از نظارت تأسیسی، نظارت های درون و برون سازمانی نهادها بر یکدیگر مشروعیت بخش حیات حقوقی و سیاسی آنها خواهد بود. در حقیقت، هر سازمان اداری پس از تشکیل، برای تخطی نکردن از اهداف و وظایف بنیادین خود نیاز به مقامی ناظر برای نظارت بر اعمال خود دارد. طی سال های اخیر، یکی از موضوعات چالش برانگیز نظام بانکی، مرجع ناظر بر مؤسسات فاقد مجوز و

نحوه اعمال نظارت بر آنها بوده است. در برهه‌ای از زمان، صندوق‌های قرض‌الحسنه با مجوزهای صادره از مراجعی مانند نیروی انتظامی، وزارت تعاون و ... تأسیس شدند. در نظام حقوقی ایران در صورت عدم صدور مجوز از بانک مرکزی و عدم تعریف تکلیف نظارت بر این گونه مؤسسات، نمی‌توان بانک مرکزی را مسئول مسائل نوظهور در این مؤسسات تلقی کرد؛ لذا در خلاء قوانین مبتنی بر نظارت بانک مرکزی، نمی‌توان نهاد مزبور را مسئول دانست. (توحیدی و همکاران، ۱۳۹۹)

در این مرحله از نظارت، به منظور حصول نتیجه مطلوب، علاوه بر ارزیابی موضوعاتی از قبیل رعایت ضوابط ارائه تسهیلات، رعایت سود سپرده‌ها و تسهیلات، بررسی دفاتر بانکی برای کشف اختلاس و ...؛ باید شاخص‌های اصلی استحکام و سلامت بانکی از قبیل وضعیت سرمایه، وضعیت نقدینگی بانک، سودآوری، ماهیت درآمدهای بانک، کیفیت مدیریت آن، کیفیت دارایی‌های بانک و ... مورد توجه قرار گیرد و نادیده گرفته نشود. (سید نورانی و همکاران، ۱۳۹۰)

مهم‌ترین و گسترده‌ترین نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، نظارت بر فعالیت آنهاست. در این مرحله مؤسسات به واسطه سرمایه‌ای که در اختیار دارند، قدرت فزاینده‌ای می‌گیرند. در سال‌های اخیر، به واسطه فعالیت‌های اقتصادی مؤسسات اعتباری در کشور، چالش‌هایی به وجود آمد و برخی از آنها منجر به تشکیل پرونده‌های قضایی شد. اگر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بخواهند از تکالیف قانونی خود تخطی نمایند، منافع مشتریان و سپرده‌گذاران به خطر می‌افتد. همچنین بانک‌ها و مؤسسات اعتباری با ورود به حوزه فعالیت‌هایی که برای آنان ممنوع است (مثل ورود به بازار ارز یا مسکن) باعث آسیب آن حوزه‌ها و بروز تورم می‌شوند. (توحیدی و همکاران، ۱۳۹۹)

در این صورت مؤسسات، رسالت اصلی خود را فراموش کرده و به جای عملیات بانکی به تجارت خواهند پرداخت.

محدودیت فعالیت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و کنترل عملیات آنها یکی از مهم‌ترین انواع نظارت است که ماده ۶۵ قانون پولی و بانکی کشور، معاملاتی را که بانک‌ها مجاز به آنها نیستند را به شرح زیر تصویب کرده است:

- الف- خرید و فروش کالا به منظور تجارت؛
- ب- خرید اموال غیرمنقول زائد بر احتیاجات بانک؛
- ج- خرید و نگاهداری اوراق بهادار خارجی به حساب خود بانک، مگر با اجازه قبلی شورای پول و اعتبار؛
- د- بازخرید سهام خود، مگر با اجازه قبلی شورای پول و اعتبار به منظور تقلیل سرمایه؛
- ه- اعطای اعتبار یا وام در مقابل وثیقه سهام خود بانک برای مبلغی بیش از ۲۵٪ مبلغ پرداخت شده آن؛
- و- انتشار اوراق دیداری در وجه حامل که بجای پول رایج مصرف شود؛
- ز- اعطای اعتبار به اعضای هیأت مدیره یا هیأت عامل به میزانی بیش از دو برابر حقوق سالیانه آنها، مگر با اجازه مجمع عمومی؛
- ح- اعطای اعتبار به مؤسساتی که اعضای هیأت مدیره یا هیأت عامل در آنها بیش از ۳۰٪ ذینفع باشند، مگر با موافقت مجمع عمومی؛

ط- اعطای اعتبار به کارمندان اداری شورای پول و اعتبار، مگر با اطلاع شورا و با شرایطی که در مورد سایر مشتریان رعایت می‌شود؛

ی- در مورد بانک‌های تخصصی، انجام عملیاتی سوای آنچه در اساسنامه آنها ذکر شده؛

ک- خرید سهام و اسناد وام از یک شرکت یا بنگاه و یا مشارکت در یک شرکت به مبلغی بیش از ۱۰٪ سرمایه پرداخت شده و اندوخته‌های بانک، در هر حال جمع این‌گونه اوراق نباید از ۳۰٪ سرمایه پرداخت شده و اندوخته تجاوز نماید، ولی شورای پول و اعتبار می‌تواند در مورد سهام و اسناد قرضه مؤسسات اعتباری ایرانی که به موجب قانون مخصوص تأسیس شده و یا در مورد اوراق قرضه صادره یا تضمین شده از طرف دولت ایران اجازه تجاوز از این اصل را بدهد.

تعیین رشته‌های مختلف سرمایه‌گذاری و مشارکت در حدود سیاست‌های اقتصادی مصوب، تعیین انواع و میزان حداقل و حداکثر کارمزد خدمات بانکی، تعیین حداقل و حداکثر میزان مشارکت، مضاربه، سرمایه‌گذاری، اجاره به شرط تملیک، معاملات اقساطی، سلف، مزارعه، مساقات، جعاله و قرض الحسنه برای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، تعیین حداکثر تسهیلات اعطایی به هر مشتری و تعیین میزان سود سپرده‌های بانکی از جمله وظایف دیگر این نهاد است. (توحیدی و همکاران، ۱۳۹۹)

شکی نیست که برای برخورداری از یک نظام مؤثر نظارت بانکی، ناظران بر فعالیت بانک‌ها بایستی دارای تجربه و تخصص لازم در زمینه بانکداری که شناخت کافی از عملیات تمام انواع بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و گروه‌های بانکی دارند، انتخاب شوند. (رم شناس، ۱۳۹۹: ۳۸)

همچنین شورای فقهی بانک مرکزی نیز به عنوان عالی‌ترین نهاد در زمینه نظارت شرعی و انطباق با شریعت در نظام بانکی کشور وظیفه پایش اسلامی بودن فعالیت‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی را بر عهده دارد. تا قبل از تصویب قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، شورای فقهی صرفاً جایگاه مشورتی داشت و بعد از تصویب قانون مذکور در سال ۱۳۹۶، جایگاه این شورا ارتقا یافته و مصوبات آن برای کل نظام بانکی لازم‌الاجرا گردید.

۴-۵- **نظارت بر انحلال:** نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به نحو مستمر است، بدین معنی که این نظارت، تداوم داشته و نه تنها بر تأسیس و فعالیت آنها نظارت دارد، بلکه بر انحلال یک مؤسسه نیز نظارت خواهد داشت (محمدی بغدادآبادی، ۱۳۹۶: ۹۶). در تمام مراحل انحلال و ورشکستگی بانک‌ها تصفیه امور آنها با نظارت نماینده بانک مرکزی انجام می‌گیرد (بند ج ماده ۴۱ قانون پولی و بانکی کشور).

موضوع ناترازی بانک‌ها به عنوان یکی از عوامل مؤثر بر رشد پایه پولی و نقدینگی و تأثیر آن بر تورم مدت‌هاست که مورد بحث مسئولان اقتصادی کشور و شخص رئیس‌جمهور شهید بوده است. لیکن ادغام، انحلال و یا انتقال یک بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی آخرین مرحله از فرایند ساماندهی بانک‌ها است و تأکید و اولویت بانک مرکزی اصلاح، ساماندهی و بازسازی بانک‌ها براساس برنامه اصلاحی ارائه شده به هر یک از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری با هدف رفع ناترازی دارایی، بدهی و درآمد - هزینه است که این امر در حال انجام و پایش منظم می‌باشد.

بر اساس مقررات فصل یازدهم آیین نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۲۸ هیأت وزیران: بانک مرکزی می‌تواند در چارچوب قوانین و مقررات مربوط از جمله قانون پولی و بانکی کشور، قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی و مقررات شورای پول و اعتبار، نسبت به لغو اجازه نامه تأسیس مؤسسه اعتباری اقدام نماید. مؤسسه اعتباری که اجازه نامه تأسیس آن لغو می‌شود، از تاریخ الغای اجازه نامه تأسیس، منحل شده و تا خاتمه تصفیه و آگهی آن، طبق دستور بانک مرکزی عمل می‌نماید. انحلال اختیاری مؤسسه اعتباری موکول به طی مراحل قانونی و تعیین تکلیف نحوه بازپرداخت انواع سپرده ها و اعلام قبلی و مکتوب به بانک مرکزی و کسب موافقت بانک یادشده می‌باشد. در صورت ورشکستگی مؤسسه اعتباری، تصفیه آن با نظارت بانک مرکزی و بر اساس قانون پولی و بانکی کشور، مقررات ناظر بر ورشکستگی در قانون تجارت و ضوابط صندوق ضمانت سپرده ها انجام می‌شود. (عادل، ۱۳۶۹)

هرگاه مؤسسه اعتباری پس از انجام تشریفات قانونی مربوط منحل گردد، مدیران تصفیه مؤسسه اعتباری منحل به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود. (تبصره ماده ۸ قانون پولی و بانکی کشور) تمامی مراحل تصفیه مؤسسه اعتباری مطابق با قانون پولی و بانکی کشور و قوانین و مقررات مربوط انجام می‌شود.

بر اساس مقررات فصل دوازدهم آیین نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۲۸ هیأت وزیران، ادغام مؤسسه اعتباری با مؤسسات اعتباری دیگر به شکل یک جانبه (بقاء مؤسسه اعتباری پذیرنده ادغام و محو شخصیت حقوقی مؤسسات اعتباری ادغام شونده) و دو یا چند جانبه (محو شخصیت حقوقی مؤسسات اعتباری ادغام شونده و ایجاد یک مؤسسه اعتباری جدید) در چارچوب قوانین و مقررات مربوط و با موافقت بانک مرکزی و با رعایت ضوابط سازمان بورس و اوراق بهادار در این خصوص، پس از تصویب آن در مجمع عمومی فوق‌العاده تمامی مؤسسات مشمول ادغام، امکان پذیر می‌باشد. در صورت ادغام، کلیه حقوق و تعهدات، دارایی‌ها، دیون و مطالبات مؤسسه اعتباری به مؤسسه اعتباری پذیرنده ادغام یا مؤسسه اعتباری جدید منتقل می‌شود.

**۴-۶- نظارت بر اشخاص موسسه:** بانک مرکزی برای تصدی سمت های مدیرعامل، قائم مقام مدیرعامل و عضو هیأت مدیره بانک ها و مؤسسات اعتباری شرایط عمومی و تخصصی خاصی را تدوین و ابلاغ نموده است. برخلاف شرکت های سهامی که برای مؤسسان، شرایط خاصی پیش بینی نشده، در مورد بانک ها و مؤسسات اعتباری به دلیل نقش حیاتی که در اقتصاد کشور دارند، در مورد مدیران و مؤسسان، شرایط و محدودیت هایی پیش بینی شده است (توحیدی و همکاران، ۱۳۹۹). از جمله مطابق ماده ۵۱ آیین نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳ اعضای هیأت مدیره باید از شرایطی نظیر تابعیت ایران، پیروی از دین اسلام یا یکی از ادیان شناخته شده در قانون اساسی، دارا بودن حسن شهرت و امانت داری، نداشتن سابقه محکومیت قطعی به سرقت، ارتشاء، اختلاس، خیانت در امانت، کلاهبرداری، پول شویی، جعل و تزویر، صدور چک بی محل و ورشکستگی به تقصیر یا تقلب، دارا بودن حداقل ۱۰ سال سابقه کار در نظام بانکی برای رئیس و حداقل دو سوم اعضای هیأت مدیره، عدم اشتغال هم زمان در وزارتخانه ها، مؤسسات و شرکت های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و ... برخوردار باشند.

مطابق ماده ۳۳ دستورالعمل احراز و سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران مؤسسات اعتباری مصوب ۹۵/۱۰/۲۶ بانک مرکزی: چنانچه فردی برای اخذ تأییدیه صلاحیت حرفه‌ای، اطلاعات کذب ارائه و یا برخی اطلاعات را کتمان کرده باشد؛ یا بنا بر گزارش‌های دریافتی از مراجع ذیربط، فاقد هریک از شرایط عمومی مقرر، گردد و یا صلاحیت فردی وی از سوی مراجع مسئول، مردود اعلام شود؛ یا بر اساس گزارش ادارات نظارتی / حوزه‌های مختلف بانک مرکزی که به تأیید معاون نظارتی بانک مرکزی رسیده، مقررات و ضوابط بانکی را نقض و یا به اخطار بانک مرکزی توجه ننموده باشد، صلاحیت حرفه‌ای وی سلب خواهد شد.

#### ۵- برخی مصادیق قانونی تخلفات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری

از جمله مباحث مهم در زمینه نظارت بانکی، لزوم برخورد جدی و قاطعانه با تخلفات، به منظور پیشگیری از وقوع تخلفات بزرگ‌تر و جلب اعتماد عمومی به نظام بانکی است. با کنکاش در قانون پولی و بانکی کشور، روشن می‌شود که در این قانون، فصلی خاص به تخلفات بانکی اختصاص نیافته و این تخلفات به صورت پراکنده در لابه‌لای مواد مختلف این قانون و سایر قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌های مختلف به چشم می‌خورد. لذا بررسی تخلفات یادشده، مستلزم بررسی کلیه قوانین و مصوباتی است که در زمینه بانکداری به تصویب رسیده‌اند. (رم شناس، ۴۴:۱۳۹۹) در این بخش به اهم عناوین تخلفات بانکی بر اساس قانون پولی و بانکی کشور، آیین‌نامه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیردولتی، قانون عملیات بانکی بدون ربا و آیین‌نامه آن اشاره می‌کنیم.

#### ۵-۱- تخلفات مشمول اقدامات نظارتی

- ۵-۱-۱- شروع هر نوع عملیات یا فعالیت بانکی، بدون کسب مجوزهای لازم و طی تمامی مراحل قانونی مربوط به بانک مرکزی به نحوی که هنوز مجوزی برای فعالیت به عنوان بانک صادر نشده باشد.
- ۵-۱-۲- انجام هر نوع فعالیت یا عملیاتی که در مجوز اعطایی بدان اشاره نشده یا خارج از چارچوب اساسنامه تقدیمی به بانک مرکزی جهت اخذ مجوز باشد.
- ۵-۱-۳- عدم رعایت مقررات اعلامی از سوی بانک مرکزی یا مندرج در مجوز تأسیس راجع به فرآیند تبلیغات و به طور کلی تخلف از مقرراتی که برای راه اندازی یک بانک یا موسسه مالی لازم است.
- ۵-۱-۴- ایجاد، گسترش و همچنین جابجایی و ادغام یا تعطیلی شعب بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری در داخل یا خارج از کشور بدون اخذ مجوزهای لازم از بانک مرکزی.
- ۵-۱-۵- ایجاد محدودیت و اعمال فشار نسبت به سهامداران یا هریک از ارکان بانک به منظور اجبار آنها به عدم انجام وظایف خود یا عدم گزارش تخلفات به بانک مرکزی یا هر مرجع قانونی دیگر.
- ۵-۱-۶- سرمایه‌گذاری و داشتن سهم در تأسیس بانک‌های داخلی یا خارجی یا سایر مؤسسات اعتباری بدون کسب مجوزهای لازم از بانک مرکزی.
- ۵-۱-۷- ایجاد هرگونه تغییر در سرمایه بانک و موسسه مالی و اعتباری بدون اعلام کتبی به بانک مرکزی، حداقل ۳۰ روز قبل از هرگونه اقدامی در این مورد.
- ۵-۱-۸- تحصیل اموال یا تجهیز منابع به شیوه‌ای غیر از آنچه در مقررات راجع به بانک‌ها و بانکداری پیش‌بینی شده است.

۹-۱-۵- تخصیص اندوخته قانونی برای مخاطرات و خسارت های آینده به میزانی کمتر از آنچه که بانک مرکزی معین کرده است.

۱۰-۱-۵- تطبیق ندادن بانک با دستورات و توصیه هایی که از سوی نهادهای نظارتی ابلاغ می شود.

۱۱-۱-۵- انعقاد قرارداد با حسابرسان و ممیزانی که مورد تأیید بانک مرکزی نیستند.

۱۲-۱-۵- اعطای وام به اشخاصی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم با مدیران یا صاحبان سرمایه بانک یا موسسه اعتباری ارتباط دارند، به نحوی که اعطای وام به این اشخاص بسیار آسان تر از اشخاص ثالث دیگر باشد که در شرایط مشابه هستند؛ مگر اینکه قبلاً مقررات خاصی برای اعطای وام به کارکنان، به تصویب بانک مرکزی رسیده باشد.

۱۳-۱-۵- عدم هماهنگی با استانداردهای مربوط به کنترل ریسک، اندوخته مستمر، رعایت حدنصاب سرمایه، نسبت نقدینگی، حداقل اندوخته، نرخ بهره به وجه رایج، عملیات تبدیل ارز، کارمزد انواع خدمات، عملیات تجهیز و تخصیص منابع و سایر اعمالی که در قوانین و مقررات، حدودی برای آنها مشخص شده است.

۱۴-۱-۵- همکاری نکردن با بازرسان و حسابرسان از طریق عدم ارائه اطلاعات به آنها، خودداری از اطلاع رسانی در وقت معین شده به ایشان یا اجازه دسترسی ندادن به تجهیزات و واحدهایی که باید مورد بازرسی قرار گیرند یا همکاری نکردن در هر زمینه نظارتی که از طرف بانک مرکزی لازم و ضروری تشخیص داده شود.

## ۶- نتیجه گیری

۱-۶- مطابق تبصره ۱ ماده ۱ قانون تنظیم بازار غیرمتمشکل پولی مصوب ۱۳۸۳/۱۰/۲۲ مجلس شورای اسلامی: بانک ها و صندوق هایی که قبلاً به موجب قوانین خاص تأسیس شده اند، بر اساس مفاد همان قوانین ادامه فعالیت خواهند داد؛ در این زمینه هر چند تعداد زیادی از این بانک ها و مؤسسات در طول زمان تبدیل، ادغام یا منحل گردیده اند، لیکن با توجه به فعالیت تعداد معدودی از آنها در حال حاضر پیشنهاد می شود ضمن اصلاح قانون یادشده، اساسنامه این مؤسسات براساس قوانین جدید، بار دیگر توسط بانک مرکزی بررسی و مجوز ادامه فعالیت صادر شود تا این مؤسسات نیز تحت نظارت عام بانک مرکزی بر مؤسسات مالی قرار گیرند.

۲-۶- مقررات گذاری و نظارت بر بانک ها و مؤسسات اعتباری، امری مهم و دارای تبعات فراوان حتی برای مشتریان بانک ها و مؤسسات اعتباری می باشد که باید با بهترین روش های کارشناسی و تخصصی صورت گیرد. پس از گذشت چندین دهه تجربه مقررات گذاری در زمینه نظارت بر بانک ها و مؤسسات اعتباری در ایران، تورم مقررات و پیامدهای نامطلوب آن بر بخش های مختلف جامعه، ابهام در تفسیر و اجرای سلیقه ای و متفاوت آنها از جمله مشکلات اساسی این حوزه می باشد که پیشنهاد می شود با تجمیع قوانین و مقررات مالی مرتبط با بانک ها و مؤسسات اعتباری و شفاف سازی و رفع ابهامات اجرایی، کنترل و نظارت نسبت به این مؤسسات و خدمات ارائه شده توسط آنها را سهل تر و دقیق تر نمود.

۳-۶- در ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار موضوع ماده ۳ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ مجلس شورای ملی، از یک طرف، هیچ نماینده ای از طرف معاونت نظارت بانک مرکزی به عنوان متولی نظارت بر بانک ها و مؤسسات اعتباری که دقیق ترین اطلاعات را در حوزه تخلفات بانک ها در اختیار دارد، پیش بینی نشده و از طرف دیگر، عضویت مدیر کل بانک ملی ایران و یک نفر نماینده بانک های خصوصی مصداق بارز تعارض منافع



می‌باشد، چراکه متهم یا نماینده متهم در جایگاه قضاوت قرار می‌گیرد؛ لذا نیاز به بازنگری در ترکیب اعضای این شورا و لزوم شناسایی عضویت اعضایی از طرف معاونت نظارت یا هیأت نظار بانک مرکزی احساس می‌شود.

۴-۶- استقرار نظام اعتبارسنجی و رتبه بندی بانک ها و مؤسسات اعتباری براساس شاخص هایی نظیر زمینه تخصصی فعالیت، میزان سرمایه و کفایت آن و ... می‌تواند در موفقیت اجرای بهتر نظام نظارت مبتنی بر ریسک در نظام بانکی کشور مؤثر باشد.

۵-۶- با وجود پیش‌بینی نظام بیمه سپرده در قانون برنامه چهارم توسعه، متأسفانه اجرای آن، مورد توجه مقامات پولی و بانکی کشور نبوده و نتوانسته جایگاه مطلوب خود را در سیستم بانکی کشور پیدا کند، لذا پیشنهاد می‌شود به منظور حفظ منافع سپرده‌گذاران، در قانون‌گذاری های آتی چارچوب این امر مهم به طور دقیق و روشن مشخص و ضمانت اجرایی برای تخلف از آن مدنظر قرار گیرد.

۶-۶- ممکن است در برخی موارد نادر، نظارت بر بانک ها و مؤسسات اعتباری با هدف اجتناب از ورشکستگی و ممانعت از تسری آثار نامطلوب آن به مجموعه نظام اقتصادی کشور، توأم با سیاست سهل‌گیرانه و مداخلات صورت گیرد و یا حتی ضمانت‌های ادغام، جایگزین لغو مجوز و انحلال شود که در این زمینه به نظر می‌رسد اقدام قاطعانه و اعمال نظارت عملی و مؤثر نهادهای ناظر به ویژه بانک مرکزی و توقف فعالیت آنها با هدف بازدارندگی سایر بانک ها و مؤسسات اعتباری می‌تواند افزایش اعتماد عمومی در جامعه را در پی داشته باشد.

۷-۶- به منظور کسب نتیجه مطلوب از نظارت، پیشنهاد می‌شود مطابق تقسیم بندی به عمل آمده در ماده ۹ برنامه هفتم توسعه که بانک ها را در انواع جامع، تجاری، تخصصی، پس‌انداز و تسهیلات مسکن، توسعه‌ای و قرض‌الحسنه شناسایی کرده و در بسیاری از کشورهای جهان نیز به صورت موفق، عمل می‌کند، بخش های مختلف تخصصی متناسب با ماهیت و مقتضیات خاص هر کدام، برای انجام وظایف نظارتی و قانونی، در بانک مرکزی تأسیس و راه اندازی شود.

۸-۶- بر اساس تجربه موفق برخی کشورهای اسلامی مانند مالزی، پیشنهاد می‌شود با اتخاذ تدابیری نظیر برگزاری برنامه های آموزشی مشخص و مداوم با موضوعات مرتبط با رویارویی با استرس های مالی موسسه، ایجاد شبکه فعال تبادل نظرات میان مدیران و کارگزاران بانک ها و مؤسسات اعتباری و ریسک عملیاتی این نهادهای مالی را مدیریت داخلی نمود.

۹-۶- استقلال بانک مرکزی و عدم دخالت دولت در عزل و نصب مقامات و تصمیم‌گیری های آن، نقش بسزایی در توفیق این بانک در نظارت بر بانک ها و مؤسسات اعتباری دارد؛ لذا پیشنهاد می‌شود ضمن بازنگری در قوانین موجود، بانک مرکزی نیز زیر نظر مقام رهبری فعالیت نماید. همچنین مطلوب است که نهادی قانونی، بی‌طرف و مستقل از قوه مجریه نیز برای نظارت بر عملکرد بانک مرکزی پیش‌بینی گردد.

## منابع

- احمدیان، اعظم. (۱۳۹۶). اهمیت ترکیب دارایی و بدهی بانک ها در تعیین رتبه نظارتی بانک ها. **فصلنامه پژوهش های اقتصادی**، (سال هفدهم، شماره ۶۵): صفحات ۱۴۲-۱۱۵.
- اسدی پور، نوشین. (۱۳۹۰). **نظارت بر بانک ها و شیوه های اجرا** (چاپ اول). تهران: پژوهشکده پولی و بانکی.
- السان، مصطفی. (۱۴۰۱). **حقوق بانکی** (چاپ نهم). تهران، سمت.
- السان، مصطفی. (پاییز ۱۳۹۰). بررسی تطبیقی اقتدار قانونی نهاد نظارتی در بانکداری. **فصلنامه پول و اقتصاد**، (شماره ۹): صفحات ۱۷۸-۱۴۷.
- السان، مصطفی، نگین تاجی، زریر. (مرداد ۱۴۰۱). تحلیل حقوقی و اقتصادی استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. **دو فصلنامه دانش حقوق اقتصادی**، (شماره ۲۱): صفحات ۸۴-۵۰.
- توحیدی، مهرداد و همکاران. (پاییز ۱۳۹۹). تحلیل ابعاد حقوقی نظارت بانک مرکزی بر نظام بانکداری در ایران. **فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری**، (شماره ۴۵): صفحات ۱۱۳-۸۷.
- حق گو راسته کناری، حسام‌الدین و همکاران. (زمستان ۱۴۰۱). بررسی و تطبیق وظایف نهادهای ناظر بر خدمات مؤسسات اعتباری با ارائه نمونه هایی از تراحم اجرایی نسبت به خدمات مالی. **فصلنامه اقتصاد محاسباتی**، (سال دوم، شماره ۱): صفحات ۱۸۰-۱۴۷.
- رضوی عراقی، محمدرضا، جهانشاد، آرزیتا. (۱۴۰۱). ارائه الگوی عوامل موثر بر حسابرسی مستقل بانک ها و مؤسسات اعتباری بر مبنای رویکرد نظارت بانکی موثر. **نشریه علمی حسابداری و منافع اجتماعی**، (دوره ۱۳، شماره ۱): صفحات ۱۱۰-۷۹.
- رم شناس کامل، مرتضی. (تابستان ۱۳۹۹). جنبه های حقوقی نظارت بانک مرکزی بر مؤسسات مالی و اعتباری و بانک ها. به راهنمایی: دکتر سید الهام الدین شریفی، دانشگاه بین المللی امام خمینی (ره)، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی.
- سید نورانی، محمدرضا و همکاران. (۱۳۹۰). مطالعه تطبیقی نظارت بر نظام بانکی در ایران و کشورهای منتخب. **فصلنامه دانش ارزیابی**، (سال سوم، شماره ۸): صفحات ۳۴-۵.
- شعبانی فرد، علی، موسوی، سجاد. (۱۴۰۲). آسیب شناسی ساختارهای نظارت بر مؤسسات پولی و مالی در ایران. **مطالعات حقوقی**، (دوره جدید، شماره ۳۳): صفحات ۳۰۹-۲۹۵.
- ظفرپور، رضا، مسعود، غلامحسین. (۱۳۹۵). چالش ها و موانع حقوقی نظارت بر نظام بانکی ایران. **ماهنامه پژوهش ملل**، (دوره اول، شماره ۱۱): صفحات ۸۰-۷۱.
- عادل، محمد حسین. (۱۳۶۹). درآمدی بر استقلال بانک مرکزی. **فصلنامه روند**، (سال اول، شماره ۲): صفحات ۳۷-۱۱.
- فایضی، محمد. (پاییز ۱۳۹۵). نظارت دولت بر بانک ها و مؤسسات مالی در حقوق ایران. به راهنمایی: دکتر محمد مظهری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بین المللی جلفا، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی.
- فرمان آرا، وحید، غفاری، فرهاد. (تابستان ۱۳۹۸). ارائه الگو و شاخص های ارزیابی و نظارت نظام بانکی ایران (بر اساس اسناد بالادستی، الگوها و تجارب بین المللی سایر کشورها). **فصلنامه اقتصاد دفاع و توسعه پایدار**، (سال چهارم، شماره ۱۲): صفحات ۱۴۹-۱۲۹.
- فرهادی، علی. (زمستان ۱۴۰۰). صلاحیت دولت در نظارت بر عملکرد بانک های خصوصی در ایران. به راهنمایی: دکتر بابک درویشی، دانشگاه غیردولتی - غیرانتفاعی خاتم، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق گرایش مالی - اقتصادی.

- قاسمی، مجید. (۱۳۸۶). نظارت بانکی و راهکارهای مناسب برای کارآمد کردن آن. *ماهنامه بانک و اقتصاد*، (شماره ۸۸): صفحات ۱۸-۱۶.

- محمدخانی، مسعود. (۱۳۹۴). تفاوت مؤسسات اعتباری با بانک ها. *روزنامه دنیای اقتصاد*، شماره ۳۵۳۹، ۶ مرداد.  
- محمدی بغداد آبادی، فاطمه. (تابستان ۱۳۹۶). وضعیت حقوقی مؤسسات مالی فاقد مجوز بانک مرکزی و چگونگی نظارت بر آن ها. به راهنمایی: دکتر مجید بنائی اسکوئی، دانشگاه علامه طباطبائی، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی.  
- موسوی ایوانکی، مصطفی و همکاران. (بهار ۱۴۰۲). ارائه الگوی نظارت مبتنی بر ریسک بر بانک ها و مؤسسات اعتباری با استفاده از نظریه داده بنیاد. *فصلنامه سیاست های مالی و اقتصادی*، (سال ۱۱، شماره ۴۱): صفحات ۲۴۲-۱۹۷.

- Cane, Peter, "Review of executive Action", in "The Oxford Handbook of Legal studies", Edited by Peter Cane and Mark Tushnet, Oxford University Press, 2003.

- Lewis, R, Recent Controversies in Political Economy, The Institute of Economic Affairs, London, 3 rd ed, 1996

## Approaches for Monitoring Banks and Credit Institutions

Mohammad Mazhari<sup>1</sup>, Hamid Rajabi Alavi<sup>2</sup>

### Abstract

Banks and credit institutions have a crucial position in the economy of countries, playing a determining and decisive role in the circulation of money and wealth within the society. Monitoring the activities of these institutions is essential to ensure the proper functioning of the country's economic system. The primary goal is to maintain the stability of the financial system and enhance public trust among depositors and bank customers. This article seeks to address the main question: which legal authorities are responsible for supervising banks and credit institutions, and to what extent do their legal jurisdictions extend? Through a descriptive-analytical approach and utilizing library sources, this article concludes that the current regulations and monitoring methods for banks and credit institutions lack sufficient preventive and prohibitive power. Therefore, reforms and revisions are necessary in the realm of regulation and implementation of these rules, including adherence to the principle of independence of the Central Bank.

**Keywords:** Supervision, Bank, Credit Institution, Central Bank, Law.

---

<sup>1</sup> Associate Professor of Public Law, Department of Law, Faculty of Law and Social Sciences, Tabriz University, Tabriz, Iran.

<sup>2</sup> PhD student in Public Law, Department of Law, Faculty of Law and Social Sciences, Ares Campus of Tabriz University, Tabriz, Iran. (Responsible author).

**hamid.alavi58@gmail.com**