Archive of SID

دوفصلنامه دانشنامه حقوق اقتصادی دوره جدید، سال بیست و ششم، شمارۀ۱۶، پاییز و زمستان ۱۳۹۸

پیشگیری از جرائم بانکی از طریق اعمال ضوابط حاکمیت شرکتی*

رامین علیزاده[۱]
استادیار حقوق کیفری و جرم‌شناسی، گروه حقوق، واحد اردبیل، دانشگاه آزاد اسلامی، اردبیل، ایران.
حسین غلامی[۲]
دانشیار حقوق کیفری و جرم‌شناسی، گروه حقوق، واحد اردبیل، دانشگاه آزاد اسلامی، اردبیل، ایران و دانشیار حقوق کیفری و جرم‌شناسی دانشگاه علامه طباطبایی.
محمدعلی جاهد[۳]
استادیار حقوق کیفری و جرم‌شناسی، گروه حقوق، واحد اردبیل،دانشگاه آزاد اسلامی، اردبیل، ایران.

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۶/۲۱ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۶/۳۰

چکیده

در دورۀ کنونی مهم‌ترین جرائم اقتصادی در حوزۀ بانکی رخ می‌دهد که در این راستا پیشگیری از جرائم بانکی امری ضروری به نظر می‌رسد. «حاکمیت شرکتی» به‌عنوان یکی از موضوعات مهم نظام بانک‌داری، در پاسخ به جرائم بانکی تأسیس شد که به دنبال ارائۀ الگو و راهکار جهت پیشگیری از جرائم بانکی می‌باشد. پیاده‌سازی مقرره‌های حاکمیت شرکتی در بانک‌ها از اهمیت بالایی برخوردار است. درواقع الگوی حاکمیت شرکتی یک اصطلاح تخصصی است که اعمال ضوابط آن به‌راحتی می‌تواند دامنۀ جرائم بانکی را محدود و از وقوع آن پیشگیری نموده و تعادل را در بانک‌ها برقرار نماید. در این مقاله سعی بر آن است به روش توصیفی- تحلیلی و با هدف ارائه یک راه‌حل اساسی کاربردی به پیشگیری از جرائم بانکی

---

*نوع مقاله:کاربردی

۱. نویسنده مسئول: R.alizadeh@iauardabil.ac.ir

2. hossein.gholami@atu.ac.ir
3. dr.jahed@iauardabil.ac.ir

DOI: 10.22067/le.v26i16.75354

www.SID.ir

Archive of SID

پرداخته شود. اساساً، حاکمیت شرکتی در بانک، دربرگیرنده کلیه قوانین و مقررات، سازوکارهای مدیریتی و فرآیندهای حسابداری و حسابرسی است که راه را برای رسیدن به چهار هدف اصلی «پاسخ‌گویی، شفافیت، عدالت و رعایت حقوق ذی‌نفعان» هموار می‌سازد و ضمن ایجاد یک ساختار شفاف و قابل اعتماد در بانک، احتمال بروز انواع جرائم را در آن به حداقل می‌رساند. درواقع الگوی مذکور، یک ابزار مؤثر نظارتی است که در حوزه پیشگیری از جرائم بانکی کارساز بوده و اصول کمیته بازل، عناصر مهم فرآیندی آن را تشکیل می‌دهند.

کلیدواژه‌ها: پیشگیری، حاکمیت شرکتی، جرائم بانکی، اصول بازل.
طبقه‌بندی JEL: K14

مقدمه

برخلاف زمان‌های گذشته که مبادلات پولی بین افراد جامعه عمدتاً از طریق فیزیکی صورت می‌گرفت، امروزه عمدهٔ مبادلات پولی از طریق نهادی به نام بانک صورت می‌گیرد و به‌واسطهٔ توسعهٔ تجارت بین‌المللی، این مبادله از سطح داخلی به سطح بین‌المللی نیز توسعه پیدا کرده است. سهولت انجام این مبادلات و نیز ایمن بودن فیزیکی آن، بانک را به نهادی قابل اعتماد برای مردم به‌طور عام و برای تجار، به‌طور خاص تبدیل کرده است. قانون‌گذاران نیز در جوامع مختلف مقرراتی را برای تضمین این اعتماد وضع کرده‌اند و هدف تمامی این مقررات، معرفی بانک به‌عنوان واسطه‌ای قابل اعتماد و قابل‌اتکا است.

ازجملهٔ این مقررات، می‌توان به نقش بانک‌ها در روابط مالی اشاره نمود. برای مثال، نقش امانتداری بانک نسبت به اموالی که به بانک سپرده می‌شود، قبول سپرده‌ها و مسئولیت مطلق بانک در پاسخگویی به مشتریان در صورت مفقود شدن یا از بین رفتن سپرده‌ها از جمله آن‌ها به شمار می‌رود (Rahmdel, 2013: 24). امروزه بانک، یک نهاد و سازمان مالی و اقتصادی بسیار حساس تلقی می‌گردد که عدم وجود نظامات نظارتی مؤثر می‌تواند بستر سوءاستفاده و تخلفات گسترده‌ای را در آن فراهم آورد که عواقب اجتماعی و اقتصادی وسیعی در سطح اجتماع به بار آورده و چه‌بسا نه‌تنها کل نظام اقتصادی و بانکی یک کشور، بلکه کل نظام مالی جهان را نیز تحت تأثیر قرار دهد. این نهاد اقتصادی، به دلیل پیچیدگی ساختار و عملیات اعتباری متنوع، در عین لحاظ شدن به‌عنوان ستون اقتصاد کشور، می‌تواند از دیدگاه حقوقی نیز، اقتصاد کشور را مورد

www.SID.ir

Archive of SID

مخاطره قرار دهد و از دیدگاه کیفری نیز زمینه‌ساز بروز انواع جرائمی مانند ارتشاء، پولشویی، کلاهبرداری، صدور چک بلامحل، خیانت‌درامانت، اختلاس و انواع جرائم بانکی شود. بنابراین استقرار یک نظام حقوقی دقیق و منسجم در جهت ایجاد و استمرار مقرره‌های لازم در جهت تضمین سودآوری و همچنین پیشگیری و مجازات مرتکبین جرائم احتمالی، اجتناب‌ناپذیر است. در خصوص عکس‌العمل جوامع مختلف نسبت به بی‌نظمی‌پولی و مالی هماهنگی خاصی وجود ندارد و کشورها از نظر شدت و ضعف اقدامات پیشینی[1] یا پیشگیرانه و اقدامات پسینی،[2] رویکردهای متفاوتی دارند. بدیهی است که در این میان، اقدامات پیشینی یا پیشگیرانه، قطعاً نسبت به مقررات پسینی از جمله مجازات‌ها، از بازدهی و اثربخشی بیشتری برخوردارند. یکی از مهم‌ترین این مقرره‌ها، مقرره‌های مربوط به راهبری شرکتی یا حاکمیت شرکتی[3] و به تعبیر بانک مرکزی، حاکمیت سهامی یا اداره سازمانی است که به‌منظور اطمینان حاصل کردن و جلوگیری از خطر[4] در فعالیت‌های مدیران شرکت‌ها و مسائل اطراف آن‌ها می‌باشد (Jaafari, 2014: 179). پیش از هر چیز، در باب مفهوم اولیه حاکمیت شرکتی، باید به نظام ارتباطی بین مالکیت سهامی با سازوکارهای کنترل و نظارت اشاره کرد. اساساً، تفکیک مالکیت و کنترل در سازمان‌ها، عدم تقارن اطلاعات میان سهام‌داران و مدیران را به وجود می‌آورد. درنتیجه، سهام‌داران با ریسک نمایندگی مواجه می‌شوند. ریسک نمایندگی بدین معناست که اصولاً تمایلات شخصی در مدیران بانک‌ها، ایشان را وادار به در نظر گرفتن منافع شخصی خود می‌نماید و این امر می‌تواند منجر به محیطی مساعد جهت سوءاستفاده آن‌ها و یا دیگر فرصت‌طلبان شود و موجب وقوع جرائمی چون تخلفات اداری بزرگ، حسابرسی و حسابداری صوری و متقلبانه، اختلاس و اخلال در نظام پولی و مالی کشور گردد و یا حتی در بهترین حالت، با تمرکز مالی نابجا و سرمایه‌گذاری مدیران بر طرح‌هایی که منافع کوتاه‌مدت یا کاذب دارند، زمینه ورشکستگی بانکی را موجب شود (Aghelinezhad, 2015: 3).

---

1. Ex ante
2. Ex post
3. Corporate Governance
4. Risk

www.SID.ir

Archive of SID

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی[1]، حاکمیت شرکتی را بدین شرح تعریف نموده است:[2]

«مجموعه روابط میان مدیریت، هیئت‌مدیره، سهام‌داران و دیگر ذی‌نفعان یک شرکت می‌باشد که تعیین‌کنندهٔ ساختاری است که توسط آن، اهداف شرکت و ابزار دستیابی به این اهداف و نظارت بر عملکرد آن‌ها مشخص می‌گردد. حاکمیت شرکتی خوب، باید انگیزه‌های مناسبی را برای هیئت‌مدیره و هیئت عامل به‌منظور دنبال نمودن اهداف سازمان و در راستای منافع شرکت و سهام‌داران آن فراهم نموده و نظارت مؤثر را تسهیل نماید. وجود یک سیستم حاکمیت شرکتی مؤثر در یک شرکت یا گروهی از شرکت‌ها یا به‌طورکلی در عرصه اقتصاد، به ایجاد اطمینان لازم برای عملکرد صحیح اقتصاد مبتنی بر بازار کمک می‌نماید» (Ahmadi, 2015: 7).

بدون شک، وضع قوانین و مقررات کلی، با استفاده از ابزارهای حقوقی کنترل و نظارت بر بانک‌ها، از سازوکارهای مدیریتی حاکمیت شرکتی بوده که از اولویت زیربنایی برخوردار است. به‌نحوی‌که بدون تهیه و تدوین و اصلاح مقرره‌های مربوط به حسابداری و حسابرسی بانک‌ها به‌عنوان ضوابط جزئی تا قوانین شرکت‌ها، بورس و بازار سرمایه به‌عنوان ضوابط کلی، نمی‌توان به اهداف پایدار حاکمیت شرکتی نائل شد. لذا با پیش‌بینی چنین راهکارهای حقوقی است که می‌توان از بروز جرائم پولی و مالی در بانک جلوگیری مؤثری به عمل آورد. علاوه بر فواید حقوقی استقرار نظام حاکمیت شرکتی در بانک، لازم است بر فوائد آن از منظر حقوق کیفری نیز توجه ویژه‌ای به عمل آید. پیشگیری[3] از جرم، همواره از اولویت خاصی نسبت به ضمانت اجراهای کیفری و مجازات[4] برخوردار و این مهم در حوزهٔ بانک‌داری پررنگ‌تر است، چراکه پیشگیری از جرائم بانکی،[5] ضمن آن که نسبت به مجازات، هزینهٔ کم‌تری را شامل می‌شود، از اثربخشی بیشتری نیز برخوردار است. به‌نحوی‌که پس از وقوع جرائم بانکی، با مجازات عاملین آن‌ها

---

1 . Organization for Economic co-operation and Development- OECD

۲. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، واژه نامه‌ای را برای اصطلاحات مربوط به حاکمیت شرکتی در سند «تجارب حاصل از میزگردهای منطقه‌ای حاکمیت شرکتی، در سال ۲۰۰۳» گردآوری نموده که در این نشانی قابل دسترسی است. باید توجه داشت که بکارگیری دقیق این اصطلاحات در کشورهای مختلف، ممکن است متفاوت باشد.

www.oecd.org/dataoecd/19/26/23742340.pdf

3 . Prevention

4 . Punishment

5 . Banking Crimes

www.SID.ir

Archive of SID

نمی‌توان بخش زیادی از خسارت‌های وارده به‌وسیله جرم را جبران نمود. ضمن آن‌که ابزارهای پیشگیری، مجموعه از بازدهی‌های مالی و اقتصادی را نیز به دنبال خود خواهد آورد. در این بین، حاکمیت شرکتی بانکی[1]، مؤثرترین ابزاری است که می‌توان برای پیشگیری از جرائم بانکی به آن بسنده کرد (Aghelinezhad, 2015: 3). درواقع در حاکمیت شرکتی می‌توان به اصول ۱۴ گانهٔ استانداردهای بازل و اجرای آن در بانک‌ها اشاره کرد که از منابع نرم تنظیم بانکی محسوب شده و استانداردهای مذکور با توصیه‌های مربوطه برای فعالیت بهتر بانک در سطح جهانی پیش‌بینی شده است و عملیاتی کردن آن موجب کاهش جرائم و تخلفات در حیطهٔ بانکی می‌گردد. در ساختاراین مقاله، به روش توصیفی و تحلیلی، در ابتدا به تعریف مختصر جرائم بانکی جهت آشنایی با آن و سپس به مفهوم و تعریف حاکمیت شرکتی پرداخته و بعد به توضیح آن در قالب اصول و آثارحاکمیت شرکتی به‌عنوان فرآیندی مهم در مبحث پیشگیری و کاربست‌های آن برای پیشگیری از جرائم بانکی در ایران با بیان نقش بانک مرکزی خواهیم پرداخت. درواقع، در این مقاله هدف اصلی تحقیق، بررسی الگویی نوین و تشریح آن در راستای پیشگیری از جرائم بانکی می‌باشد. اولین سوالی که به ذهن خطور می‌کند، این است که آیا حاکمیت شرکتی می‌تواند از جرائم بانکی پیشگیری نماید؟ که در پاسخ به این پرسش، فرضیه این است که اجرای ضوابط و اصول حاکمیت شرکتی در پیشگیری از جرائم بانکی، تأثیرگذار بوده و باعث کاهش جرائم بانکی می‌گردند. لذا با لحاظ افزایش روزافزون فسادهای مالی، تحقیق حاضر با توجه به عدم وجود سابقهٔ خاص کافی در این خصوص و ضمن اهمیت فراوان آن در حوزهٔ پیشگیری، امید است با نگارش مقالهٔ حاضر، گامی مثبت و عملیاتی در این مقوله از سوی بانک مرکزی برداشته شود.

مفهوم جرائم بانکی و حاکمیت شرکتی

در اینجا به‌طور خلاصه ابتدا مفهوم جرائم بانکی و سپس، مفهوم حاکمیت شرکتی تشریح خواهد شد.

1 . Banking Corporate Governance

www.SID.ir

Archive of SID

جرائم بانکی

حقوق کیفری[1] ناظر بر جرائم بانکی، بخشی از جرائم و مجازات‌ها را به حمایت از نظم اقتصادی در مقابل سوءاستفاده‌ها و دارا شدن‌های نامشروع و ناعادلانه اختصاص داده که عمدتاً دارای مبنایی سودجویانه یا باعث ایراد خسارت به نظام اقتصادی خواهد شد (Azari matin, 2017: 265). بنابراین، شایسته است در این راستا خود جرائم بانکی تعریف تا بتوان از این طریق، راهکارها و مدل‌های مربوط به پیشگیری از آن را ارائه نمود. بدین ترتیب، جرائم بانکی به کلیهٔ جرایمی‌اطلاق می‌گردد که در قلمرو عملیات بانکی به مفهوم خاص خود، قابل ارتکاب هستند و عملیات بانکی[2] را می‌توان به سه دستهٔ کلی تقسیم کرد: ۱- تجهیز منابع یا قبول سپردهٔ اشخاص ۲- تخصیص منابع یا اعطای وام و تسهیلات ۳- ارائهٔ خدمات بانکی نظیر گشایش اعتبارات اسنادی و صدور ضمانت نامه‌های بانکی (Samii zonoz, 2016: 37).

حاکمیت شرکتی

حاکمیت شرکتی، ساختاری مشتمل بر مجموعه‌ای از روابط بین مدیریت شرکت، هیئت‌مدیره، سهام‌داران و سایر ذی‌نفعان است که در آن اهداف سازمان تبیین و به‌عنوان ابزاری لازم برای تحقق اهداف و نظارت[3] بر عملکرد واحدها تعریف می‌شود. این ساختار به نحوهٔ تفویض اختیار و چگونگی تصمیم‌گیری در سازمان‌ها کمک شایانی می‌کند (Department of Education and Knowledge Development, 2016: 33). در یک تعریف کلی و جامع، حاکمیت شرکتی برای ایجاد تعادل[4] میان ذی‌نفعان داخلی (با نمایندگی مدیران) در برابر ذی‌نفعان خارجی ایجاد شده است. در این معادله است که ریسک نیز، بهتر مدیریت[5] و درواقع، جنبهٔ حقوقی حاکمیت شرکتی در بانک نیز که همان تعادل بخشیدن به روابط برای جلوگیری از ورود مراحل قضایی، جلوه پیدا می‌کند (Jaafari, 2016: 295). به نظر می‌رسد در مفهوم عام، ذی‌نفعان شامل سهام‌داران بخش عمومی‌و خصوصی، فعالان بخش‌های مختلف اقتصادی، دولت و کل نظام جامعه می‌گردد.

---

1 . Criminal Law
2 . Banking Operation
3 . Supervision
4 . Balance
5 . Management

www.SID.ir

Archive of SID

تعریف بنیادین حاکمیت شرکتی

اولین و قدیمی‌ترین مفهوم عبارت حاکمیت شرکتی، از واژه لاتین «گوبرانن»[1] به معنای هدایت کردن گرفته شده که معمولاً در مورد هدایت کشتی به کار می‌رفته است.[2] در این راستا، تعریف‌های محدود، متمرکز بر قابلیت‌های نظام قانونی یک کشور برای حفظ حقوق سهام‌داران اقلیت است. تعاریف محدود مانند تعریف پارکینسون،[3] اساساً برای مقایسهٔ سامانه‌های اقتصادی مختلف کشورها مناسبند و قوانین هر کشور، نقش تعیین کننده‌ای در نظام حاکمیت شرکتی دارد. اما در مقابل، تعریف‌های موسع حاکمیت شرکتی بر سطح پاسخ‌گویی وسیع‌تری نسبت به سهام‌داران و دیگر ذی‌نفعان تأکید دارند. مثل تعریف‌های تریگر[4]، مگینسون[5] و رابرت مانگز و نل مینو[6] که به گسترهٔ وسیع‌تری از ذی‌نفعان تأکید دارند و از مقبولیت بیشتری نزد صاحب‌نظران برخوردار هستند (Aghelinezhad, 2015: 4). همچنین استدلال منطقی در دیدگاه‌های کلی‌تر آن که، منافع سهام‌داران را تنها می‌توان با درنظر گرفتن منافع تمامی‌ذی‌نفعان شناسایی و سپس برآورده کرد.[7]

صندوق بین‌المللی پول[8] و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی در سال ۲۰۰۱ حاکمیت شرکتی را چنین تعریف کرده‌اند: «ساختار روابط و مسئولیت‌ها در میان یک گروه اصلی، شامل سهام‌داران، اعضای هیئت‌مدیره و مدیر عامل، برای ترویج بهتر عملکرد رقابتی لازم، جهت دستیابی به هدف‌های اولیه مشارکت.»[9]

---

1 . Gouberance
2 . See: MC Ritchie, James, what is corporate governance? Online magazine of corpgov.net (http://corpgov.net/library/corporate-governance-defined)
3 . Parkinson and Juanson, Tribunal Academic Investigation Century Overview, no 58/12 AS (1969)
4 . Trigguer
5 . Madginson
6 . Muangese and Mainou
7 . FRC News about Corporate Governance at: (http://www.frc.org.uk/our-work/codes-standards/corporate-governance.aspx).
8 . IMF (International Monetary Fund)
9 . Wingelton, J and others, Principles of corporate governance in OECD organization, 2006 (http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernance principles/oecdcountriesagreenewcorporategovernanceprinciples.htm)

www.SID.ir

Archive of SID

بانک جهانی[1] نیز حاکمیت شرکتی را چنین شرح می‌دهد:

«حاکمیت شرکتی، به حفظ تعادل میان اهداف اجتماعی، اقتصادی، اهداف فردی و جمعی مربوط می‌شود. چارچوب حاکمیت شرکتی، استفاده مؤثر از منابع، پاسخ‌گویی لازم جهت نظارت بر آن منابع و هم راستا نمودن هرچه بیشتر منافع افراد، شرکت‌ها و جامعه می‌باشد».[2]

ولف سون[3] رئیس پیشین بانک جهانی گفته است: «حاکمیت شرکتی، درصدد ارتقای انصاف، شفافیت و پاسخ‌گویی در شرکت است.»[4] در یک تعریفی دیگر کلی، «حاکمیت شرکتی، قوانین، مقررات، ساختارها، فرایندها، فرهنگ‌ها و سیستم‌هایی است که موجب دستیابی به هدف‌های پاسخ‌گویی، شفافیت، عدالت و رعایت حقوق کلیهٔ ذی‌نفعان در سازمان می‌شود» (Aghelinezhad, 2015: 8).

به نظر نگارندگان، با مرور تعریف‌های یاد شده و تحلیل بررسی آن‌ها، می‌توان تعریف جامع زیر را از نظر ساختاری ارائه کرد: «حاکمیت شرکتی یا راهبری شرکتی، تعیین‌کنندهٔ ساختاری است که با استفاده از قوانین و مقررات مرتبط، موجب دستیابی به اهداف تعیینی و پیشگیری از جرم می‌گردد. به عبارتی، یک ابزار نظارتی است که در راستای تحقق اهدافی نظیر پاسخ‌گویی، شفافیت، عدالت و رعایت حقوق ذی‌نفعان تلاش می‌کند.»

تعریف اصطلاحی حاکمیت شرکتی

«حاکمیت شرکتی، شیوه‌های بکار گرفته شده توسط مدیران شرکت با هدف تعیین استراتژی‌هایی است که موجب دستیابی شرکت به اهداف تعیین شده، کنترل ریسک و مصرف

---

1 . World Bank

2 . OECD organization official website, corporate governance, 2010, pp 9-11 (http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37776417.pdf)

3 . Wolf Soun

4 .see:cincanelli P.Reyes-Gonzalez J.A.(2000.June)corporate Governance in Banking:conceptual Framework،EFMA conference Athens and Also:La porta R and others Investor protection and corporate Governance Journal of Financial Economics volum 58 Issues 1-2, 2000, pp3-27 (http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/so30440sx00000659)

www.SID.ir

Archive of SID

بهینه منابع می‌شود.»[۱]

در یک تعریف مشابه، «حاکمیت شرکتی، فرایند نظارت و کنترل عملکرد مدیران شرکت است به گونه‌ای که متضمن منافع سهام‌داران باشد» (Hart, 2011: 2). و در تعریفی دیگر «حاکمیت شرکتی به دنبال ارتقاء انصاف، شفافیت و پاسخ‌گویی در شرکت‌های عام است» (Sheleifer, 1997: 737). بنابراین با توجه به تعاریف مزبور و تحلیل آن‌ها، یکی از وجوه مهم در حاکمیت شرکتی، اطمینان از پاسخ گویی افراد خاص در یک سازمان است. وجوه مهم دیگر، شفافیت اطلاعات و تبیین سیستم‌های مالکیت است که به ویژه در بانک‌ها از اهمیت زیادی برخوردار و از مهم‌ترین ابعاد پیشگیری از وقوع تخلفات در آن‌ها محسوب می‌گردد. پس به‌طور مجمل، هدف اساسی حاکمیت شرکتی، فراهم آوردن سازوکارهای لازم جهت دستیابی به چهار مورد است: پاسخ‌گویی[۲]، شفافیت[۳]، عدالت (انصاف)[۴] و رعایت حقوق ذی‌نفعان[۵].

اصول راهبری شرکتی در راستای پیشگیری (اصول کمیته بازل)[۶]

از منابع نرم تنظیم بانکی و حاکمیت شرکتی، می‌توان به استانداردهای بازل[۷] اشاره کرد. استانداردهای بازل برای فعالیت بهتر بانک و جلوگیری از ریسک، قواعد بین‌المللی بانکی را پیش-بینی، که به صورت توصیه‌هایی ارائه شده است. اصول چهارده‌گانهٔ بازل که در سال ۲۰۱۰ منتشر

---

1 . see. Writers, The Journal of American Finance, Vol. 52, June 1997, p737 (http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6261.1997.tb04520.x/full).
2 . responsibility
3 . Transparency
4 . Equanimity, Justice
5 . Beneficiaries
6 . Basel Committee on Banking Supervision
۷- کمیته نظارت بانکی بازل، مرجعی را به منظور همکاری منظم در خصوص موضوعات مربوط به نظارت بانکی تشکیل داده و در پی بهبود و تقویت شیوه‌های نظارت و مدیریت ریسک در سطح جهانی می‌باشد. کمیته مذکور متشکل از نمایندگانی از کشورهای آرژانتین، استرالیا، بلژیک، برزیل، کانادا، چین، فرانسه، آلمان، هنگ کنگ، هند،اندونزی، ایتالیا، ژاپن، کره، لوکزامبورگ، مکزیک، هلند، روسیه، عربستان سعودی، سنگاپور، آفریقای جنوبی، اسپانیا، سوئد، سوئیس، ترکیه، انگلستان و آمریکا می‌باشد. جلسات کمیته معمولاً در بانک بین‌المللی تسویه (Bank for international settlements-BIS) در شهر بال بال واقع در کشور سوئیس، مقر دائمی‌دبیرخانه آن تشکیل می‌شود.

www.SID.ir

Archive of SID

شده، اخیراً در اکتبر سال ۲۰۱۴ مورد بازبینی قرار گرفته است. در این اصول چهارده‌گانه علاوه بر سازوکارهای پیشگیری مانند نظام پاداش‌دهی مدیران، افشاگری و شفافیت، نظام گزارش‌دهی کارمندان به هیئت‌مدیره، نحوه انتخاب اعضاء هیئت‌مدیره و غیره، نقش‌های خاص بانکی نیز پیش-بینی یا حضور آن‌ها تقویت، که در جهت پیشگیری از جرم است. به‌عنوان نمونه می‌توان به نقش مسئول ریسک (CRO) و مدیر حقوقی (CCO) اشاره کرد. مسئول ریسک از جمله مسئولان ارشد بانک بوده که هم‌سطح با مدیر مالی (CFO) مسئولیت دارد. مسئول ریسک، ضمن ریاست ادارهٔ ریسک، وظیفه بررسی و تحلیل متدولوژیک و اطلاع‌رسانی به اعضای هیئت‌مدیره را دارد. مضاف بر آن در بطن اعضاء هیئت‌مدیره، کمیته‌ای پیش‌بینی شده است که به این کمیته، «کمیتهٔ عالی مدیریت ریسک» گفته می‌شود که هم اکنون در بانک‌ها راه اندازی و در آن به بررسی و گزارش-دهی مسائل بانک می‌پردازند و مدیر عامل حق اعمال نفوذ در جلسات آن را ندارد (Jaafari, 2016: 295). بدین ترتیب، به صورت خلاصه به اصول چهارده‌گانه کمیتهٔ بازل[1] [2] اشاره می‌کنیم که اصول مذکور، به‌طورکلی عناصر مهم یک فرایند حاکمیت شرکتی مؤثر را تشکیل می‌دهند.

اصل۱: هیئت‌مدیره، از مسئولیتی جامع در قبال بانک، شامل تصویب و نظارت بر اجرای اهداف استراتژیک بانک، استراتژی ریسک، حاکمیت شرکتی و ارزش‌های شرکتی برخوردار می‌باشد. هم‌چنین هیئت‌مدیره، مسئول نظارت بر عملکرد هیئت عامل است.[3]

اصل۲: اعضای هیئت‌مدیره، بایستی از صلاحیت لازم برخوردار بوده و از طریق آموزش مرتبط با سمت خود، واجد شرایط باقی بمانند. آن‌ها باید درک روشنی از نقش خود در زمینهٔ حاکمیت شرکتی داشته و همچنین توانایی انجام قضاوت صحیح و بی‌طرفانه دربارهٔ امور بانک را دارا باشند.[4]

---

1 . www.bis.org/publ/bcbs122.htm
2 . www.CBI.ir/nezaratebanki
3 . The board has overall responsibility for the bank, including approving and overseeing the implementation of the bank's strategic objectives, risk strategy, corporate governance and corporate values. The board is also responsible for providing oversight of senior management.
4 . Board members should be and remain qualified, including through training, for their positions. They should have a clear understanding of their role in corporate governance and be able to exercise sound and objective judgment about the affairs of the bank.

www.SID.ir

Archive of SID

اصل ۳: هیئت‌مدیره، بایستی شیوه‌های حاکمیت شرکتی مناسبی را برای فعالیت خود تعیین نموده و دارای ابزاری مناسب جهت اطمینان از رعایت و بازنگری منظم این شیوه‌ها به‌منظور استمرار پیشرفت خود باشد.[۱]

اصل۴: در یک ساختار گروهی، وظیفهٔ نهایی اجرای حاکمیت شرکتی مؤثر، بر عهدهٔ هیئت مدیرهٔ مؤسسهٔ مادر است. لازم است هیئت‌مدیره از وجود سیاست‌ها و مکانیزم‌های مناسب در زمینهٔ ساختار، فعالیت‌های تجاری و ریسک‌های پیش‌روی گروه و مؤسسات مربوطه اطمینان حاصل نماید.[۲]

اصل ۵: لازم است هیئت عامل با هدایت هیئت‌مدیره، از انطباق فعالیت‌های بانک با راهبرد تجاری، رویه‌های کلی ریسک و سیاست‌های مصوب هیئت‌مدیره، اطمینان حاصل نماید.[۳]

اصل۶: لازم است بانک دارای یک نظام کنترل داخلی کارآمد و واحد مدیریت ریسک مؤثر (شامل یک مدیر ارشد ریسک یا معادل آن) بوده که دارای اختیارات، جایگاه، استقلال و منابع بوده و امکان دسترسی مناسب به هیئت‌مدیره بانک را دارا باشند.[۴]

اصل۷: ریسک‌های سازمان، بایستی شناسایی و به‌طور مستمر بر آن‌ها نظارت شود. پیچیدگی مدیریت ریسک و زیرساخت‌های کنترلی داخلی باید منطبق بر سرعت تغییرات پرتفوی ریسک بانک (شامل افزایش آن) و دورنمای بیرونی ریسک‌ها باشد.[۵]

---

1 . The board should define appropriate governance practices for its own work and have in place the means to ensure that such practices are followed and periodically reviewed for ongoing improvement.

2 . In a group structure, the board of the parent company has the overall responsibility for adequate corporate governance across the group and ensuring that there are governance policies and mechanisms appropriate to the structure, business and risks of the group and its entities.

3 . Under the direction of the board, senior management should ensure that the bank's activities are consistent with the business strategy, risk tolerance/appetite and policies approved by the board.

4 . banks should have an effective internal controls system and a risk management function (including a chief risk officer or equivalent) with sufficient authority, stature, independence, resources and access to the board.

5 . Risks should be identified and monitored on an ongoing firm-wide and individual entity basis, and the sophistication of the bank's risk management and internal control infrastructures should keep pace with any changes to the bank's risk profile (including its growth), and to the external risk landscape.

www.SID.ir

Archive of SID

اصل۸: مدیریت مؤثر ریسک، مستلزم تعاملات داخلی جامع در درون بانک، هم از طریق تعامل در کل سازمان و هم از طریق گزارش‌دهی به هیئت‌مدیره و هیئت عامل می‌باشد.[۱]

اصل۹: هیئت‌مدیره و هیئت عامل بایستی از اقدامات انجام شده توسط حسابرسان داخلی، حسابرسان مستقل و نیز حوزهٔ کنترل‌های داخلی به شیوه‌ای مؤثر استفاده نمایند.[۲]

اصل۱۰: هیئت‌مدیره، باید به‌منظور اطمینان از فعالیت سیستم جبران خدمات، مطابق اهداف مورد نظر بطور مؤثر بر طراحی وکارکرد این سیستم نظارت نماید.[۳]

اصل۱۱: جبران خدمات یک کارمند باید به‌طور مؤثری متناسب با میزان ریسک‌پذیری عملکرد وی باشد.[۴]

اصل۱۲: هیئت‌مدیره و هیئت عامل بایستی درک روشنی از ساختار عملیاتی بانک و نیز ریسک‌های مربوط به آن داشته و آن‌ها را بشناسند (به عبارت دیگر، «ساختار خود را بشناس»).[۵]

اصل ۱۳: در صورتی که بانک از طریق ساختارهای خاص، فعالیت نموده و یا در کشورهایی فعالیت دارند که از شفافیت ممانعت به عمل می‌آورند یا از استانداردهای بانکی بین‌المللی تبعیت نمی‌نمایند، هیئت‌مدیره و هیئت عامل بایستی هدف، ساختار و ریسک‌های منحصر به فرد این‌گونه فعالیت‌ها را شناخته و در جهت کاهش ریسک‌های شناسایی شده، اقدام نمایند (به عبارت دیگر، «ساختار خود را بشناس»).[۶]

اصل۱۴: ادارهٔ امور بانکی، بایستی برای سهام‌داران، سپرده‌گذاران و دیگر ذی‌نفعان مربوطه و

---

1 . Effective risk management requires robust internal communication within the bank about risk, both across the organization and through reporting to the board and senior management.

2 . The board and senior management should effectively utilize the work conducted by internal audit functions, external auditors and internal control functions.

3 . The board should actively oversee the compensation system's design and operation, and should monitor and review the compensation system to ensure that it operates as intended.

4 . An employee's compensation should be effectively aligned with prudent risk taking.

5 . The board and senior management should know and understand the bank's operational structure and the risks that it poses (i.e. 'know-your-structure').

6 . Where a bank operates through special-purpose or related structures or in jurisdictions that impede transparency or do not meet international banking standards, its board and senior management should understand the purpose, structure and unique risks of these operations. They should also seek to mitigate the risks identified (i.e. 'understand-your-structure").

www.SID.ir

Archive of SID

نیز فعالان بازار از شفافیت کافی برخوردار باشد.[1]

بنابراین، با ملاحظه و تحلیل اصول ۱۴ گانهٔ مذکور بایستی محیطی برای پشتیبانی از حاکمیت شرکتی مؤثر، ایجاد و توسعه یابد، که از نظر کمیته بازل مسئولیت اصلی حاکمیت شرکتی مؤثر، بر عهدهٔ هیئت‌مدیره (که به وسیلهٔ حوزه‌های کنترلی پشتیبانی می‌شود) و هیئت عامل بانک می‌باشد. علاوه بر آن ناظران بانکی نقش مهمی‌در توسعه و ارزیابی شیوه‌های حاکمیت شرکتی بانک دارند. البته افراد دیگری هم به شرح آتی می‌توانند حاکمیت شرکتی مطلوب را بهبود بخشند. مانند سهام‌داران، که از طریق اعمال حق رأی خود، به‌طور مؤثر و آگاهانه، سپرده‌گذاران و دیگر مشتریان بانک‌ها از طریق عدم ورود به انجام معاملات با بانک‌هایی که به شیوه‌ای نادرست عمل می‌کنند، حسابرسان مستقل از طریق اجرا و بکارگیری استانداردهای حسابرسی و ضوابط حرفه‌ای و نیز تعامل با هیئت‌مدیره، هیئت عامل و ناظران بانکی، انجمن‌های فعال در صنعت بانک‌داری، از طریق انجام اقدامات مبتکرانه‌ای که در رابطه با بکارگیری داوطلبانه اصول[2] مربوط به حرفهٔ بانک‌داری و نیز توافق بر بکارگیری و انتشار روش‌های مؤثر صنعت بانک‌داری مفید واقع می‌شوند. از روش‌های مذکور می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- مؤسسات و دفاتر مشاوره‌ای ریسک، از طریق کمک به بانک‌ها در رابطه با اجراء و بکارگیری شیوه‌های مؤثر حاکمیت شرکتی.
- دولت‌ها از طریق وضع قوانین و مقررات، اجرای آن‌ها و ایجاد یک نظام قضایی کارآمد.
- مؤسسات رتبه‌بندی اعتباری، از طریق بررسی و ارزیابی اثرات شیوه‌های حاکمیت شرکتی بر وضعیت ریسک بانک‌ها.
- ناظران بازار سرمایه و اوراق بهادار و نیز مؤسسات خودانتظام (خودکنترل)[3] از طریق افشاء و بیان الزامات.
- کارکنان، از طریق بازتاب مباحث مربوط به شیوه‌های غیرقانونی و غیراخلاقی یا سؤال

---

1 . The governance of the bank should be adequately transparent to its shareholders, depositors، other relevant stakeholders and market participants.

2 . Voluntary industry principles

3 . Self-regulatory organization

www.SID.ir

Archive of SID

برانگیز یا دیگر کاستی‌های موجود در زمینهٔ حاکمیت شرکتی.

بنابراین می‌توان حاکمیت شرکتی[۱] را با طرح برخی مباحث قانونی ارتقاء بخشید. از جمله: الف- صیانت و ارتقای حقوق سهام‌داران، سپرده‌گذاران و دیگر ذی‌نفعان. ب- تبیین نقش واحدهای بانکی در حاکمیت شرکتی. ج- حصول اطمینان از این که عملکرد بانک‌ها در محیطی عاری از فساد و ارتشاء صورت می‌گیرد. د- افزایش همبستگی میان منافع مدیران، کارکنان، سپرده‌گذاران و سهام‌داران از طریق بکارگیری قوانین و مقررات، که تمامی‌این موارد می‌توانند به پیشبرد و ایجاد بسترهای سالم تجاری و قانونی، که حاکمیت شرکتی مؤثر و اقدامات نظارتی[۲] مرتبط با آن را پشتیبانی و کمک نماید (Department of Education and Knowledge Development, 2016: 45).

در حوزهٔ اقدامات نظارتی نیز، اصول ۲۵ گانهٔ نظارت بانکی مؤثر، به‌عنوان مهم‌ترین استاندارد جهانی برای کنترل و نظارت احتیاطی به شمار می‌رود (Sedghi, 2014: 32). برای اجرای کامل آن اصول، باید ارزیابی دقیقی از قابلیت انطباق هر کشور با اصول مزبور انجام شود. در اصل اول، اهداف، استقلال و تعیین حدود و امتیازات و شفافیت ناظر بانکی یعنی بانک مرکزی مورد نظر است. این اصل شامل اجزا و زیربخش‌هایی است که هریک از این زیربخش‌ها به بخشی از وظایف و اختیارات ناظر و استقلال عملیاتی بانک مرکزی می‌پردازد.

مطابق با ماده ۱۰ و ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی مسئول تنظیم قوانین و مقررات و سیاست‌های پولی در کشور است. بنابراین در میزان مشخص بودن اهداف و مسئولیت مالی ناظر بانک‌ها (بانک مرکزی)، انطباق کامل با اصول بازل وجود دارد. در زمینه استقلال عملیاتی مالی ناظر، در اصول کمیتهٔ بازل بیان شده که مؤسسهٔ نظارتی باید به روشی تأمین اعتبار شود که استقلال آن به مخاطره نیفتد و امکان نظارت مؤثر با وجود حقوق و دستمزد مناسب برای جذب و حفظ کارکنان واجد شرایط و متخصص و امکان استخدام و بکارگیری افراد متخصص

---

۱. باید توجه نمود که حاکمیت شرکتی که از مباحث کسب و کار است با بحث حکمرانی مطلوب (Good Governance) که از مسائل مربوط به حقوق عمومی‌است، نباید اشتباه گرفت.

۲. برای مطالعه بیشتر به مقاله «الگوی نظارت شرعی بر بانک‌های کشور بر اساس دیدگاه خبرگان بانک‌داری اسلامی» مجله پژوهش‌های پولی- بانکی شماره ۱۸ سال ۱۳۹۲ نوشته آقای میرعباس موسویان مراجعه شود.

www.SID.ir

Archive of SID

خارج از سازمان برای مواجهه با موقعیت‌های خاص وجود داشته باشد. بر اساس بررسی‌های انجام شده و نظر کارشناسان مربوطه، استقلال بانک مرکزی در کشور از نظر مالی و عملیاتی مورد تردید است. در مورد چارچوب مناسب قانونی برای نظارت بانکی که در بخش دیگری از اصول مورد تأکید قرار گرفته، می‌توان اشاره کرد که مواد قانونی ۳۰ تا ۳۷ قانون پولی و بانکی کشور به تبیین ضوابط صدور مجوز و تأسیس بانک‌ها می‌پردازد و این بخش با وجود این که در اصل سوم اصول نظارت مؤثر بانکی نیز به صورت کامل‌تر بررسی می‌شود، ارزیابی این بخش در ایران منطبق با اصول کمیته بازل است. بخش چهارم در اصل اول نیز به بررسی چارچوب مناسب برای ناظران در مورد انطباق عملکرد بانک‌ها با قوانین و اجرای اقدامات تنبیهی و اصلاحی می‌پردازد که مطابق با مواد قانونی ۳۹، ۴۰ و ۴۱ قانون پولی و بانکی کشور می‌توان اجرای این اصل را در ایران نیز منطبق دانست. با وجود این در ارزیابی کلی، اصل اول را به علت مردّد بودن استقلال مالی و عملیاتی بانک مرکزی نمی‌توان ارزیابی این اصل را در ایران کاملاً منطبق دانست؛ لذا ارزیابی این اصل نامنطبق است؛ زیرا استقلال بانک مرکزی از اهمیت ویژه‌ای در ارزیابی این اصل برخوردار است.

در اصل دوم، اصول نظارت مؤثر بانکی، فعالیت‌های مجاز مؤسساتی که دارای مجوز هستند و به‌عنوان بانک تحت نظارت قرار دارند، به‌طور واضح باید تعریف شده باشد و استفاده از واژه بانک در عناوین مؤسسات تا آنجا که ممکن است باید تحت کنترل ناظر باشد. در قوانین پولی و بانکی کشور به صورت مشخص تعریف واضح و روشن از «بانک» و شرح وظایف و خدمات بانکی صورت نگرفته است. در قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۳۹ تعریف مشخصی از بانک وجود داشت که در قانون پولی و بانکی کنونی این تعریف حذف شده است. بنابراین با توجه به چنین موردی، ارزیابی این اصل در ایران نامنطبق است.

در اصل سوم، فرایند صدور مجوز به همراه ارزیابی ساختار مالکیت، هیئت‌مدیره، مدیریت ارشد، برنامه عملیاتی، کنترل‌های داخلی و پیش‌بینی وضعیت مالی مؤسسه مالی و اعتباری در آینده مورد تأکید قرار گرفته است که این موارد در ضوابط تأسیس بانک‌های غیردولتی مصوب ۱۳۷۹/۹/۲۰ شورای پول و اعتبار به خوبی بیان شده است و ارزیابی این اصل در ایران منطبق با اصول کمیته بازل می‌باشد.

در اصل چهارم، حمایت قانونی از ناظران بانکی برای بررسی انتقال و کنترل منابع بانکی بیان شده است، که با توجه به نکات لازم‌الرعایه در اساسنامه بانک‌های غیردولتی مصوب ۱۳۸۰/۲/۳۰

www.SID.ir

Archive of SID

شورای پول و اعتبار، هدف بانک نباید صرفاً تأمین منابع مالی برای سهام‌داران خود و یا اشخاص و گروه‌های خاص باشد. بنابراین مطابق با اصل چهارم، باید تعریف کامل و جامعی از سهم عمدهٔ مالکیت وجود داشته باشد که در ایران این اصل بر اساس قوانین و مقررات به خوبی تصریح شده است. البته با توجه به مشاورهٔ کارشناسان معتبر نظام بانکی ایران، این موارد بر روی کاغذ به خوبی بیان شده، ولی به صورت کاربردی اجرا نمی‌شود.

در اصل پنجم، به بررسی سرمایه‌گذاری‌ها و یا خریدهای عمدهٔ یک بانک پرداخته می‌شود و بیان می کند که یک بانک باید معیارهایی را در این زمینه وضع کند که ساختارها یا ارتباطات شرکتی خود را در معرض ریسک های ناخواسته قرار نداده و یا مانع از نظارت کارآمد نشوند. قوانین مندرج در ماده ۳ دستورالعمل سرمایه‌گذاری مصوب ۱۳۸۶/۱/۱۸ شورای پول و اعتبار، به تعیین حدود سرمایه‌گذاری مختلف بانک‌ها و مؤسسات اعتباری می‌پردازد و بنابراین ارزیابی این اصل در ایران منطبق با اصول کمیتهٔ بازل است.

در اصل ششم، به مبحث تعیین حداقل الزامات کفایت سرمایه برای بانک‌ها اشاره شده است. مطابق با آیین‌نامه کفایت سرمایه مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۲۵ شورای پول و اعتبار، حداقل نسبت کفایت در ایران مشخص شده است. اقلام تشکیل‌دهندهٔ سرمایه نیز در ماده ۲ آیین‌نامه، مربوط به سرمایهٔ پایهٔ بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۷ شورای پول و اعتبار به صورت مشروح بیان شده است. البته با توجه به اهمیت سرمایه در بانک‌ها، کمیتهٔ بازل اقدام به انتشار بیانیه‌های مختلف در زمینه الزامات سرمایه‌ای کرده است. نخستین بیانیه کمیتهٔ بازل تحت عنوان بازل ۱ و دومین بیانیه که در جهت رفع اشکالات بازل ۱ تهیه شده است، تحت عنوان بازل ۲ مشهور است.

در ایران، عملاً از سال ۱۳۸۲ اجرای بیانیهٔ اول کمیتهٔ بازل صورت گرفته است و ساده بودن بازل ۱ نسبت به بازل ۲ کمک شایانی در اجرایی کردن مقررات مربوطه با عنوان آیین‌نامهٔ کفایت سرمایه در ایران کرده است، ولی با وجود آن که بازل ۲ معیارهای کفایت سرمایه بانک‌ها و روش‌های برآورد ریسک‌های اعتباری، بازار و عملیاتی را با مقاصد اجرایی طراحی کرده است، به نظر لازم است که بانک مرکزی در اجرایی کردن ضوابط بازل ۲ نیز پیش‌نیازهای لازم را فراهم کرده و بانک‌های کشور را ملزم به اجرای بازل ۲ نماید.

در اصول ۷و۸، اصول نظارت مؤثر بانکی به ترتیب فرایند جامع مدیریت ریسک و فرایند مدیریت ریسک اعتباری مورد بررسی قرار گرفته است. ارزیابی فرایند جامع مدیریت ریسک،

www.SID.ir

Archive of SID

بستگی به ارزیابی کلیهٔ ریسک‌های موجود در نظام بانکی دارد که با توجه به نقایصی که در نظام مدیریت ریسک کشور، بین کلیهٔ بانک‌های کشور وجود دارد، ارزیابی این اصل در کشور تا حدودی منطبق است.

در اصل هشتم نیز با توجه به بخشنامه مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ اهمیت و لزوم برخورداری بانک‌ها و مؤسسات اعتباری جهت اجرا و بسترسازی برای مدیریت مؤثر ریسک اعتباری بیان شده است و ارزیابی این اصل در ایران تاحدودی منطبق با اصول نظارت مؤثر بانکی است.

در اصل نهم، اصول نظارت مؤثر بانکی (کمیتهٔ بازل) بر مدیریت دارایی‌های مسئله‌دار و ارزیابی میزان کفایت ذخایر واندوخته‌ها تأکید شده است. بر اساس مادهٔ ۲ دستورالعمل طبقه‌بندی دارایی‌های مؤسسات اعتباری مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۹ شورای پول و اعتبار، تسهیلات طبقه‌بندی شده‌اند و ارزیابی این اصل با توجه به نابسامانی‌های موجود در زمینهٔ مطالبات معوق بانک‌ها در کشور تاحدودی منطبق است.

در اصل دهم و یازدهم، به بررسی و شناسایی نقاط تمرکز پرتفوی بانک‌ها و چگونگی مدیریت پرتفوی بانک‌ها و هم‌چنین پیشگیری از سوءاستفاده‌های ناشی از ارائه وام به بستگان پرداخته می‌شود. این دو اصل از اصول کمیتهٔ بازل با توجه به آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط در کشور مصوب ۱۳۸۹/۷/۲۷ شورای پول و اعتبار اجرایی شده و ارزیابی این دو اصل در کشور منطبق با اصول کمیته بازل است.

از اصل دوازدهم تا شانزدهم، به بررسی مدیریت ریسک کشوری، ریسک بازار، ریسک نقدینگی و ریسک عملیاتی و ریسک نرخ بهره پرداخته شده است. در هر یک از موارد، بانک مرکزی بخش‌نامه‌های مختلفی جهت رهنمود بانک‌ها و همچنین اجرایی کردن این رهنمودها جهت کنترل ریسک‌های مختلف در نظام بانکی کشور ارائه کرده است که به‌طورکلی، با توجه به مدیریت ریسک در نظام بانکی کشور می‌توان ارزیابی مدیریت ریسک را در کشور تا حدودی منطبق و در برخی زمینه‌ها مانند ریسک بازار نامنطبق دانست.

در اصل هفدهم نیز بر کنترل‌های داخلی بانک‌ها تأکید شده است که مطابق با بخشنامهٔ ۱۳۸۶/۳/۳۱ بانک مرکزی، نظام کنترل داخلی بانک‌ها از پنج عنصر به هم پیوسته شامل محیط کنترلی، شناسایی و ارزیابی ریسک، فعالیت کنترلی، اطلاعات و ارتباطات و خودارزیابی و اصلاح نارسایی‌ها تشکیل شده است. این پنج عنصر بر اساس معروف‌ترین الگوی کنترل داخلی تحت نام

www.SID.ir

Archive of SID

COSO بوده و فرایندی را ایجاد می‌کند که توسط هیئت‌مدیره و دیگر کارکنان مؤسسهٔ مالی و اعتباری اجرا می‌شود. این فرایند با هدف کسب اطمینان منطقی و معقول از دستیابی به اهداف اثربخش و کارایی عملیاتی، قابلیت اعتماد به گزارش‌گری مالی و پایبندی به قوانین و مقررات جاری تدوین شده است. در ایران با توجه به قوانین و مقررات موجود، فرآیند اجرای کنترل داخلی منطبق با اصول کمیتهٔ بازل است.

در اصل هجدهم، تأکید بر مقررات شناخت مشتری است که با توجه به قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب سال ۱۳۸۶ و آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۸۸/۹/۱۱ و قانون اصلاح قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۹۷ این اصل در ایران کاملاً منطبق با اصول بازل است.

اصل نوزدهم به بیان درک جامع از عملیات بانک‌ها و گروه‌های بانکی می‌پردازد که با توجه به ساختارهای بانکی با مالکیت موازی می‌توان این اصل را در ایران تاحدودی منطبق دانست. در اصل بیستم بر نظارت حضوری و غیرحضوری تأکید شده است که مطابق با ماده ۲۳ و ۲۴ دستورالعمل تأسیس فعالیت و نظارت کلیه مؤسسات اعتباری، ارزیابی این اصل در ایران منطبق با اصول بازل در زمینهٔ نظارت بانکی است.

در اصل بیست و یکم، بر گزارش‌گری مالی تأکید شده است. ناظران بانکی باید دارای ابزارهایی باشند که به وسیلهٔ آن‌ها گزارش‌گری احتیاطی و اطلاعات آماری را به هر دو صورت انفرادی و تلفیق از بانک‌ها، گردآوری کرده و مورد تجزیه و تحلیل قرار دهند. ارزیابی این اصل در ایران به علت تهیه صورت‌های مالی و در اختیار قرار دادن اطلاعات هفتگی و ماهانه و فصلی و شش ماهه بانک مرکزی از بانک‌ها منطبق با اصول کمیته بازل است.

در اصل بیست و دوم، انتشار منظم اطلاعاتی و رعایت استانداردهای حسابداری بررسی شده است که در ایران با توجه به استانداردهای موجود در زمینه حسابرسی و حسابداری و تلاش برای برقراری چنین استانداردهایی در کشور، این اصل تا حدودی منطبق است. اصل بیست و سوم به اعمال اقدامات اصلاحی و ترمیمی توسط ناظران بانکی پرداخته است. مطابق با ماده ۳۹ و ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور، مقررات کیفری و انتظامی بانک‌ها مشخص شده است و در ماده ۴۰ قانون مذکور به طرز ادارهٔ بانک‌ها در موارد مذکور در مادهٔ ۳۹ و نحوهٔ الغاء اجازهٔ تأسیس پرداخته شده است. باید توجه داشت که برخی اختیارات نظارتی در زمینهٔ اقدامات اصلاحی و ترمیمی برعهدهٔ شورای پول و اعتبار است و برخی دیگر در اختیار هیئت انتظامی بانک‌ها گذاشته شده است. در

www.SID.ir

Archive of SID

برخی موارد برای محدود کردن اختیارات مقام نظارتی قانون‌گذار، برخی از اختیارات به هیئت انتظامی بانک‌ها داده شده که از این نظر، اقدامات مقام نظارتی بسیار محدود شده است. بنابراین مطابق با موارد یاد شده، ارزیابی این اصل در ایران تاحدودی منطبق است.

در اصل ۲۴ و ۲۵، نظارت یکپارچه و تلفیقی مراجع نظارتی کشورها مورد بررسی قرار گرفته است و بیشتر این دو اصل، بر نظارت برون مرزی تأکید داشته‌اند که مطابق با آیین‌نامهٔ اجرایی نحوهٔ تأسیس و عملیات شعب بانک‌های خارجی در ایران، ارزیابی این دو اصل در کشور تاحدودی منطبق است (Shahchera, 2013: 119). درواقع برای اجرای ضوابط حاکمیت شرکتی، بایستی نظارت احتیاطی اعم از نظارت مستقیم و غیرمستقیم بر بانک‌ها اعمال شود. روش نظارت مستقیم،[1] معمولاً 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. در روش نظارت غیرمستقیم، ناظرین بانک مرکزی، اطلاعات و آمار عملکرد مالی مؤسسات را تجزیه و تحلیل و ارزیابی نموده و گزارش‌های لازم را برای تصمیم‌گیری‌های بانک مرکزی تهیه می‌کنند که هدف اصلی این نظارت، آشکارسازی اطلاعات مالی، کنترل بر تغییر در عملیات و نظارت بر فعالیت‌های بانکی می‌باشد. در ایران، بیشتر بر روی نظارت مستقیم تأکید می‌شود که نمی‌توان به کارآمدی آن روش اطمینان داشت؛ چراکه خطر اشتباه، غفلت، سهل‌انگاری و تقلب و رشوه در این روش بالاست. بنابراین لازم است در ایران هم به روش غیرمستقیم توجه بیشتری از سوی ادارهٔ بازرسی بانک مرکزی به عمل آید. درواقع نقش بانک مرکزی در استقرار حاکمیت شرکتی در بانک‌های کشور تأثیرگذار بوده که بیشتر شامل ابعاد نظارتی و ارائهٔ گزارش‌های مالی می‌شود. از جمله اقداماتی که لازم است بیش از پیش، بانک مرکزی هر ساله در دستور کار خود قرار دهد، تدوین و ابلاغ بسته‌های سیاستی و نظارتی به بانک‌های دولتی و خصوصی بدون تأثیرپذیری از سیاست‌های دولت است. مثل الزام بانک‌ها به ایجاد واحد نظارت و ارزیابی، ممنوعیت تأسیس شرکت‌های زیرمجموعهٔ بانکی، الزام به تشکیل کمیتهٔ اجرای مقررات بازل، محدودیت در پرداخت اعتبار به نسبت سرمایهٔ بانک و ارائهٔ فهرست مشتریان بدحساب به صورت واقعی. البته برخی از این سیاست‌

1 .Direct supervision

www.SID.ir

Archive of SID

ها در سال‌های اخیر توسط بانک مرکزی به بانک‌ها ابلاغ شده است.

درواقع در صورت عدم استقرار حاکمیت شرکتی مؤثر، نظارت بانکی نمی‌تواند به خوبی عمل نماید. از این رو، ناظران بانکی علاقهٔ وافری به حصول اطمینان از استقرار حاکمیت شرکتی مؤثر در هر واحد بانکی دارند. تجارب نظارتی بر ضرورت برخورداری هر بانک از سطوح مناسب مسئولیت‌پذیری، بازبینی و تطبیق تأکید می‌نمایند. ایجاد حاکمیت شرکتی به شیوه‌ای روشن و مؤثر، کار ناظران را بی‌نهایت آسان‌تر می‌کند. حاکمیت شرکتی مؤثر می‌تواند رابطهٔ همکاری جمعی بین مدیریت بانک و ناظران را بهبود بخشد (Shahbazi & Torabi far, 2016: 47). بنابراین با عنایت به مراتب معنونه، در حوزهٔ اقدامات نظارتی بایستی اصول ۲۵گانهٔ نظارت بانکی مؤثر که یکی از استانداردهای جهانی برای کنترل به شمار می‌رود، به صورت کامل در قانون پولی و بانکی کشور پیش‌بینی گردیده و اصول آن به صورت کامل رعایت گردد تا شاهد کاهش تخلفات و جرائم بانکی از سوی مجرمین و علی‌الخصوص مجرمین یقه سفید باشیم؛ مجرمینی که با نفوذ در شبکهٔ بانکی، کشف جرائم آن‌ها و پیشگیری از آن کار ساده‌ای نبوده و نیاز به همدلی، شفافیت، عدالت و انصاف در بین کارکنان و مدیران بانکی بیش از پیش احساس و درواقع، بدون همت این افراد، پیشگیری و یا کشف جرائم چنین مجرمینی به سادگی امکان‌پذیر نخواهد بود.

آثار اصول راهبری یا حاکمیت شرکتی در پیشگیری از جرائم بانکی

با بررسی اصول گفته شده می‌توان ادعا کرد که بزرگ‌ترین و مهم‌ترین فسادهای مالی در نظام‌های بانکی رخ می‌دهد. چراکه بانک‌ها، خود محل انباشت اعتبارات و سرمایه‌های خالص هستند و پیچیدگی حسابرسی آن‌ها طمع سودجویان برای انواع فسادهای مالی را بیشتر از هر نهادی برمی‌انگیزد. مقوله مبارزه با جرائم و فساد مالی در اقتصاد پول و بانک‌داری را می‌توان به‌طور توأم، از آثار ارتقای حاکمیت شرکتی بانکی و هم از ابزار آن دانست. می‌توان گفت تمامی‌مصائب بوجود آمده در نظام بانکی ایران از سال‌های پس از انقلاب اسلامی تا پرونده فساد بزرگ بانکی سال ۱۳۹۰ مشهور به اختلاس[1] سه هزار میلیارد تومانی، ناشی از فقدان یک سیستم حاکمیت

1 . Embezzlement

www.SID.ir

Archive of SID

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. با این وجود، نظام بانک‌داری ما، به دلایل مختلف از تهدیدهای[1] متفاوتی رنج می‌برد و بستر فساد مالی و جرائم و تخلفات متنوعی می‌باشد. 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، اصلاً 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[2] است. واقعیت این است که مشکل فساد اقتصادی در بانک‌ها حل نخواهد شد، مگر آن که عوامل و ریشه‌های بروز این پدیده کشف و ابزارهای ریشه‌کنی از عوامل برای مقابله با فساد مهیا و مهم‌ترین عامل در این راستا یعنی پیشگیری، محقّق گردد. هدف اصلی اصلاحات اقتصادی بانکی، ایجاد بازارهای رقابتی و برطرف کردن عوامل اغتشاش در قیمت‌ها است تا از این طریق فضای مه‌آلود و تیرهٔ اقتصادی جای خود را به شفافیت[3] دهد و کارایی اقتصادی جای رفتارهای نامعقول، فرصت‌طلبانه و غیرموجه در نظام بانک‌داری را بگیرد. مهم‌ترین و رایج‌ترین جرائم و تخلفات مالی بزرگی که بستر بانک‌داری ایران مبتلا به آن‌هاست را می‌توان اختلاس، رانت خواری،[4] ارتشاء،[5] پولشویی،[6] تخلفات در زمینه وام[7] و حساب‌سازی نام برد (Khoshvaghti, 2015: 42).

پیشگیری از اختلاس بانکی با برقراری نظام‌های حاکمیت شرکتی 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

---

1 . Threat
2 . Economic corruption
3 . Transparency
4 . Bribery
5 . Bastard
6 . Money laundering
7 . Facility

www.SID.ir

Archive of SID

کارمندان است که زمینه را برای ارتکاب به آن فراهم می‌نماید. حاکمیت مؤثر نظام‌های حاکمیت شرکتی در شبکه بانکی کشور، می‌تواند به‌راحتی دامنهٔ این جرم را محدود و به جای مجازات سنگینی چون اعدام و حبس برای عاملان آن، به جنبه‌های پیشگیری آن توجه بیشتری نماید. درواقع ضرورت استفاده حداقلی از مجازات و کم‌ترین استفاده از آن مورد تأکید بوده و پیشگیری از جرم، بسیار مؤثرتر از به کارگیری مجازات خواهد بود (Von Hirsh, 1993: 131).

درواقع مجازات‌ها باید مطابق کرامت انسانی و الزامات آن و متناسب با وضعیت بزهکار و ضمن در نظر گرفتن جنبه‌های بازپروری آن، از پاسخ‌های غیرانسانی و توهین‌آمیز اجتناب گردد (Von Hirsh, 1999: 83).

بدین ترتیب مجازات متناسب، تابعی از شدت جرم و قابلیت سرزنش‌پذیری و تعقیب مرتکب عمل مجرمانه است (Von Hirsh and Ashworth, 2005: 78). درواقع، هزینه‌های نظام اصلاح و تربیت و بازگشت گفتمان کیفردهی از دلایل احیای سزادهی است، اما بایستی متناسب با وضعیت جرم ارتکابی باشد (Duf, 2011: 76). در این راستا نیز باید طوری رفتار و سیاست جنایی متناسب لحاظ، تا نرخ تکرار جرم کاهش یابد و این مقوله جز با پیشگیری میسور نخواهد شد (Gholami, 2014: 120). درواقع برای کاهش نرخ تکرار جرم، بایستی به الگوهای پیشگیری، از جمله حاکمیت یا راهبری شرکتی توجه ویژه‌ای مبذول داشت.

در حوزهٔ جرائم بانکی نیز رانت‌های اطلاعاتی از جمله تخلفات بانکی، معمولاً توسط مدیران بانک که از اطلاعات نهانی برخوردار و از اشخاصی که مایل به سرمایه‌گذاری یا سرمایه‌پذیری از سوی بانک‌ها و بر اساس اطلاعات اقتصادی آینده، از عموم مردم به دلیل عدم دسترسی به آن توسط آن‌ها، اخذ می‌شود و علاوه بر مضرّات اقتصادی، برای بانک‌هایی که خود مدیران نیز در قبال آن‌ها، علاوه بر عدم احساس مسئولیت و صرفاً حقوق بگیری، سودهای بادآورده‌ای را شامل حال رانت‌گیران کرده 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،که آن را جهت اداره سالم به نمایندگان خود سپرده‌اند. وضع مقررات

www.SID.ir

Archive of SID

محدودکننده در این زمینه، تا حد زیادی گره‌گشا بوده، اما فرهنگ‌سازی[1] و دخالت سایر عوامل انگیزه‌ساز[2] برای مدیران، حائز اهمیت بیشتری است. جرم[3] مهم دیگری که در بانک‌داری رایج است، اخذ و پرداخت رشوه به کارمندان[4] و به ویژه مدیران بانک‌ها است که با تخلفات مالیاتی، حسابرسی و اختصاص وام‌های بانکی رابطهٔ نزدیکی دارد. مدیران بانکی همواره و احتمالاً جهت کسب و حفظ منافع شخصی، دست به اقداماتی زده 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 و بدین وسیله 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 می‌شود به تساهل متمایل و بدین وسیله بانک، ذی‌نفعان و جامعه[5] را متضرر نمایند. بر اساس گزارش مشترک انجمن حسابداران رسمی آمریکا و انجمن حسابرسان داخلی، حسابرسان داخلی بانک هنگام اجرای حسابرسی باید زمان و توجه کافی را به ارزیابی طراحی و اجرای کنترل‌های داخلی مربوط به پیشگیری اختصاص دهند.آن‌ها باید با تقلب‌های بالقوه که در جریان کار حسابرسی کشف می‌شود، مطابق برنامهٔ سازگار با استانداردهای حرفه‌ای و قانونی برخورد نمایند که در استاندارد حسابرسی شمارهٔ ۹۹ به‌عنوان حسابرسی کنش‌گرایانه و نه واکنشی با استفاده از روش‌های حسابرسی رایانه‌ای و روش-های تحلیلی اشاره شده است (Goldman, 2013: 328).

امروزه اختصاص وام‌های بانکی به اشخاص مدنظر مدیران بانکی هم، یکی از مسائل مهم نظام بانک‌داری ایران است. به‌طوری که مدیران در فرایند اختصاص وام‌های کلان و بسیار کلان، معمولاً داوطلبانی را مورد تأیید قرار داده 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 بسترسازی جهت رشد مفاسد مالی[6] از جمله پرداخت رشوه برای آن است، که در مواردی ممکن

---

1 . Culture
2 . Motivating
3 . Crime
4 . Employees
5 . Society
6 . Financial misconduct

www.SID.ir

Archive of SID

است ۵۰ درصد مبلغ وام اختصاص یافته را نیز شامل حال مدیر نماید. برخی از کشورهای پیشگام در حوزهٔ حاکمیت شرکتی، در زمرهٔ مقررات اختصاص عادلانه وام، در آخرین تحولات حقوقی بانکی خود گام را از این هم فراتر گذاشته‌اند و مدیران را وادار به ارائه لیست کلیهٔ متقاضیان وام‌های بانکی نموده، تا جایگاه شخصی که موفق به اخذ وام شده را به‌طور مقایسه‌ای در بین آنان مشخص گردد، چراکه مدیرانی که در اختصاص وام، مرتکب رابطه‌گرایی می‌شوند، ممکن است مدعی شوند که شخصی که با اختصاص وام به او موافقت شده، واقعاً بهترین گزینه در بین متقاضیان بوده است (Rajabiyeh & Tavakoli, 2017: 154) که در این راستا تدوین سیاست‌های اعتباری شفاف بانکی با ذکر جزئیات آن و نه به صورت کلی که اوایل هر سال(تا خرداد ماه) به بانک‌ها در قالب بخشنامه از سوی ادارهٔ نظارت اعتباری و بررسی طرح‌ها ابلاغ می‌گردد، بایستی نظارت مؤثر و دقیق بر آن از سوی بانک مرکزی و یا سیستم نظارتی درونی بانک معمول تا از بروز چنین مسائلی جلوگیری به عمل آید.

یکی دیگر از مهم‌ترین عامل ایجاد زمینه‌های مناسب برای سوءاستفاده رانت خواران و انحصارگران، دخالت‌های بیش از حد دولت در نظام بانک‌داری است. در ایران، دولت از قبل منافع بانکی، به بسیاری از فعالیت‌های صنعتی و کشاورزی یارانه اختصاص 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 ارائه شده از سوی دولت به متقاضیان احداث واحدهای صنعتی یا کشاورزی است که هم شهروندان متقاضی کالاها و خدمات و هم کارمندان مسئول را در استفاده از فرصت‌هایی را که روش توزیع دولتی برای کسب منافع از طریق رانت ایجاد کرده، ترغیب می‌کند. واضح است که هر قدری 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 مبادلهٔ ارز با نرخ دولتی و فروش آن در بازار آزاد و کسب درآمدهای کاذب و رانتی از این اختلاف قیمت، که اخیراً بانک‌های کشور و حتی بانک مرکزی به آن گرایش نشان داده‌اند. طبیعی است که چنین اقداماتی زمینهٔ وقوع فساد بانکی را مهیا و در نتیجه، سطح بالای فساد بانکی می‌تواند موجب ناکارآمدی سیاست‌های دولتی شود. به نظر می‌رسد فساد بانکی باعث کاهش سرمایه‌گذاری و در نتیجه کاهش رشد اقتصادی خواهد شد. فساد بانکی می‌تواند فعالیت‌های سرمایه‌گذاری و اقتصادی را از شکل مولّد آن به سوی رانت‌ها و فعالیت‌های زیرزمینی سوق دهد.

www.SID.ir

Archive of SID

از لحاظ جرم‌شناسی، جرائمی که در بستر بانک‌داری سهل‌الوقوع‌تر است، اختلاس، رشوه و پولشویی است، اما در ایران از بین نامحسوس‌ترین جرائم بانکی رایج که اخیراً توجه زیادی را به خود معطوف داشته، پولشویی است که به‌طور بدیهی نتیجهٔ مستقیم فقدان نظام‌های حاکمیت شرکتی بانکی کارآمد است. پولشویی هم عبارت است از راه‌هایی که با توسل به آن‌ها، منابع و نقدینه‌های مکتسبه از راه‌های نامشروع را، زیرپوشش‌های فریبنده برده و آن را به گونه‌ای دیگر جلوه‌گر ساخته، تا بدین طریق تغییر شکل یافته و ماهیت عوامل ناشی از اعمال مجرمانه پنهان گردد (Daneshjo, 2016: 7) و در تعریفی دیگر، پولشویی به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که شخص یا اشخاص حقیقی یا حقوقی برای مشروعیت بخشیدن به درآمدهای نامشروع، آن عملیات را انجام،که این پول‌های نامشروع، به سه گروه پول‌های کثیف و یا پول‌های آغشته به خون، پول‌های سیاه و پول‌های خاکستری تقسیم می‌شوند (Yousefi & Taghizadeh, 2016: 47).

بدین ترتیب، پولشویی می‌تواند ناشی از فقدان سیستم حاکمیت شرکتی بانکی مؤثر باشد، زیرا ثابت شده که استحکام سیستم‌های حاکمیت شرکتی در نظام بانک‌داری، با میزان فساد[1] و گستردگی منشأ پول‌های نامشروع در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، پولی و مالی رابطهٔ عکس دارد. از آن‌جا که این پدیده، آثار منفی فراوانی در زمینه‌های اقتصاد[2]، امنیت[3] و سیاست[4] برجای می‌گذارد، سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای و اکثر کشورهای جهان، راهکارها و تدابیری برای مقابله با این پدیده اتخاذ، که از جملهٔ این راهکارها، جرم‌انگاری[5] و تعیین مجازات برای این اعمال می‌باشد. اما همانطور که گفته شد، در خصوص تمامی‌جرائم بانکی، به جای استفاده از جنبه‌های ارعابی مجازات، مهم‌ترین راهکار مبارزه، پیشگیری به جای مجازات است و در این خصوص، همواره بر نقش بی‌بدیل حاکمیت شرکتی به‌عنوان مهم‌ترین ابزار پیشگیری از تخلفات و جرائم بانکی، اتفاق نظر کافی وجود داشته و این امر، دلالت از جایگاه این مقوله، حتی در مباحث جزائی حول تخلفات بانکی از جمله پولشویی دارد. ایران، یکی از کشورهایی است که در قبال جرم

---

1 . Corruption
2 . Economy
3 . Security
4 . Politics
5 . Criminalization

www.SID.ir

Archive of SID

پولشویی، حساسیت بسیار کمی‌از خود نشان و در امر کنترل منشأ پول‌های کلانی که به شبکهٔ بانکی وارد و کاملاً ریشهٔ اکتساب آن نامشخص می‌باشد، فاقد عملکرد خاص و یا واکنش بسیار ضعیفی هستند. این در حالی است که کنترل منشأ وجوه کلانی که خواهان ورود به شبکهٔ بانکی هست، یکی از اصول اساسی و تخطی‌ناپذیری است که در معاهدات کمیتهٔ بال مطرح و تمامی‌کشورهای مترقّی جهان، قوانینی را در جهت تضمین آن وضع و اجرا نموده‌اند (Rajabiyeh & Tavakoli, 2017: 155). جابجایی و به اصطلاح، تمیز کردن این پول‌های نامشروع توسط شبکهٔ بانکی، خود می‌تواند مولّد انواع فساد در راستای پنهان‌کاری درآمدها و تقویت بیشتر زیرساخت‌های نامشروع مولّد و موجب آن باشد. لذا تدوین مقررات مبارزه با پولشویی در نظام بانکی کشور (به صورت کاملاً جدی و عملیاتی) و از آن مهم‌تر، اجرای اصولی آن، یکی از ضروریاتی است که می‌بایست در راستای تقویت حاکمیت شرکتی بانکی مدنظر قانون‌گذاری ایران قرار بگیرد (Aghelinezhad, 2015: 32).

بنابراین، لازم است نهاد حاکمیت شرکتی یا به عبارتی دیگر، راهبری شرکتی در راستای شفافیت، پاسخ گویی، عدالت و رعایت قوانین، عملیاتی و اجرایی شده تا بدین وسیله بتوان از جرائم بانکی پیشگیری و تا زمانی که در شبکهٔ بانکی کشور شایسته‌سالاری واقعی در انتخاب مدیران بانکی و به تبع آن، سایر کارکنان ملحوظ نظر قرار نگیرد و از سوی دیگر، نظارت بانکی مؤثر در عملیات معموله از سوی بانک‌ها و شفاف‌سازی حساب‌ها و امور بانکی به عمل نیاید، پیشگیری از جرائم، صرفاً در حد سخن و شاهد کاهش جرائم حوزهٔ بانکی نخواهیم بود و بدین لحاظ لازم است ضوابط حاکمیت شرکتی به صورت دقیق و کامل در شبکهٔ بانکی، عملیاتی و پیاده‌سازی، تا تأثیر مثبت آن را در کاهش جرائم بانکی مشاهده نمائیم.

کاربست‌های اصول راهبری شرکتی برای پیشگیری از جرائم بانکی در ایران

در موقعیت کنونی، بانک مرکزی ایران به لحاظ ساختاری، به‌منظور الزام نمودن مقرره‌های حاکمیت شرکتی در بانک‌ها، در درجهٔ پایینی از سطح اختیارات و به تبع آن، پاسخگوئی در برابر عواقب سیاست‌های پولی قرار داشته و کاملاً ضروری است که در قوانین مرتبط، اصلاحات لازم صورت گیرد. ضرورت افزایش اختیارات بانک مرکزی به‌منظور پاسخ‌گو کردن آن، به‌عنوان

www.SID.ir

Archive of SID

راهکار اساسی در جهت کنترل تورم و اصلاح نحوهٔ عزل و نصب رئیس کل بانک مرکزی و تعریف ارتباطات این بانک با شورای پول و اعتبار به‌عنوان نهاد تعیین سیاست‌های پولی کشور از اولویت‌ها محسوب و هم‌چنین توجه شود که مداخلات سیاسی دولت در بانک مرکزی و به‌طور خاص در بانک داری کاهش یابد. 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 و اجرا و در قبال آن، نسبت به نتایج این سیاست‌ها پاسخگو باشد. این موضوعی است که در دو دههٔ اخیر به‌عنوان راهکار اصلی کنترل فساد و تخلفات بانکی با عنوان لزوم استقلال بانک مرکزی از کلیهٔ نهادهای دولتی در محافل علمی و اجرایی مطرح شده است. در ۲۵ سال پیش، تنها بانک‌های مرکزی کشورهای معدودی چون ایالات متحدهٔ آمریکا، آلمان، انگلیس و بانک ملی سوئیس از استقلال حقوقی کامل برخوردار بودند. تا زمان عدم تأمین استقلال بانک مرکزی، نمی‌توان انتظار داشت که در راستای استقرار و تقویت نظام‌های حاکمیت شرکتی بانکی، گام مؤثری برداشته شود. این موضوع در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه از جمله کشورهای آمریکای لاتین، پاکستان و آفریقای جنوبی کاملاً جا افتاده است.

در کشورهای آمریکای لاتین، گسترش استقلال قانونی بانک مرکزی به همراه سیاست‌های کلان اجرایی، باعث شد نظارت بر بانک‌ها تقویت و حسابرسی بانک‌ها شفاف‌تر شود. همچنین از آثار بارز آن در بازار پولی، کاهش تورم از میانگین سه رقمی‌در دهه ۹۰ به میانگین یک رقمی‌در سال ۲۰۰۴ بود و بر اساس تحقیقات صورت گرفته نرخ جرائم بانکی نیز به نحو شگرفی کاهش یافت. بنابراین بانک مرکزی به مثابه مهم‌ترین رکن نظارتی بر بانک‌های دولتی و خصوصی، باید مؤثرترین راهکارهای ارتقای حاکمیت شرکتی در نظام بانک‌داری را در دستور کار خود قرار، تا ضمن سالم‌سازی حوزهٔ بانک‌داری و جلوگیری از جرائم، در بستر شفافیت و رعایت حقوق کلیه ذی‌نفعان، شکوفایی اقتصاد پولی و بانکی فراهم شود (Amini, 2013: 157).

بنابراین، با عنایت به مطالب فوق‌الذکر، می‌توان گفت که نظام حاکمیت شرکتی یک ابزار نظارتی است که در بنگاه‌های اقتصادی، خصوصاً مؤسسات مالی، به‌منظور نظارت بر فعالیت‌ها و در جهت دستیابی به اهدافی نظیر پاسخ‌گویی، شفافیت، عدالت و رعایت حقوق ذی‌نفعان بکار می‌رود (Hasanzadeh & Alizadeh, 2013: 76).

بدیهی است با استقرار نظام حاکمیت شرکتی در بانک‌داری کشور، به جای اتخاذ رویکرد

www.SID.ir

Archive of SID

کیفری توسط قانون‌گذار، باید به رویکرد پیشگیری از جرم متوسل، که در نظام حقوقی ایران به آن توجه ویژه‌ای نشده است. بدون تردید، تا زمانی که با پیش‌بینی نظام‌های قانونی مناسب، از وقوع جرائم در بستر بانک‌داری، پیشگیری گردد، توسل به پاسخ‌های کیفری منتفی و واضح است که تا زمانی که اصول پاسخ‌گویی، شفافیت، عدالت و رعایت حقوق ذی‌نفعان در سیستم بانکی جاری نگردد، درواقع راه را به بیراهه رفته‌ایم و لذا لازم و ضروری است که ضوابط حاکمیت شرکتی توسط بانک مرکزی در بانک‌ها اعمال، تا بدین ترتیب با بکارگیری و اجرای الگوی نوین مذکور در پیشگیری، در آینده تأثیر چشم‌گیر آن را ملاحظه نمائیم.

نتیجه‌گیری

امروزه بانک، نوعی خاص از سازمان اقتصادی بسیار مهم و حساس تلقی می‌گردد که عدم وجود نظامات نظارتی مؤثر، بستر سوءاستفاده و جرائم گسترده‌ای را فراهم، که عواقب اقتصادی و اجتماعی زیادی در سطح جامعه به بار می‌آورد و نه تنها کل نظام بانکی و اقتصادی یک کشور، بلکه کل جهان را تحت تأثیر قرار می‌دهد. برقراری نظام‌های حاکمیت شرکتی (راهبری شرکتی) در بانک‌ها، در جهت تأمین چهار مقوله شفافیت، پاسخ‌گویی، عدالت و رعایت حقوق ذی‌نفعان ایفای نقش می‌کند. در حال حاضر، بحث حاکمیت شرکتی در بانک‌داری به‌عنوان پایه‌های اقتصاد هر کشور اهمیت بسیاری یافته است. متأسفانه نظام حقوقی ایران، در خصوص مقررات مرتبط با حوزه‌های تجاری حاکمیت شرکتی بانکی و مقررات کیفری خاص جرائم و تخلفات بانکی دچار خلأ اساسی است. در اصلاح قانون تجارت، با توجه به اینکه ارکان اصلی اصول حاکمیت شرکتی مانند ساختار، ترکیب و وظایف هیئت‌مدیره، سازوکارهای استقلال و نظارت بر هیئت‌مدیره، حق رأی سهام‌داران و سازکارهای حمایت از حقوق سهام‌داران اقلیت، به ویژه در مورد بانک‌های سهامی‌عام مورد توجه قرار گرفته است، پیش‌بینی این ویژگی‌های حاکمیت شرکتی در اصلاحیه و لایحه قانون تجارت ضروری است. با درنظر گرفتن اصول حاکمیت شرکتی در اصلاح قوانین بانک‌داری بدون ربا، اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و به ویژه قانون تجارت، گامی مهم و اساسی در استقرار نظام حاکمیت شرکتی مناسب در بانک‌های تجاری و حمایت از حقوق سرمایه‌گذاران برداشته خواهد شد. در حال حاضر با توجه به مشکلات و مصائب اقتصاد پول و

www.SID.ir

Archive of SID

بانک‌داری کشور، لزوم تقویت جایگاه حاکمیت شرکتی در نظام بانک‌داری دوچندان احساس می‌شود. با طراحی و تقویت نظام‌های حاکمیت شرکتی در بانک‌ها، می‌توان شاهد استقرار یک محیط پویا و سالم در نظام بانک‌داری بود، به‌طوری که با استقرار نظام حاکمیت شرکتی در بانک‌داری کشور، به جای اتخاذ رویکرد کیفری توسط قانون‌گذار، باید به رویکرد پیشگیری از جرم متمسک، که در نظام حقوقی ایران به آن توجه زیادی نشده است. در این راستا، فلسفهٔ تشکیل کمیتهٔ بازل، در پاسخ به یک ضرورت جهانی برای همکاری در زمینهٔ نظارت بانکی و از جمله ارائهٔ رهنمودها و توصیه‌های نظارتی، ترغیب هم‌گرایی در استفاده از استانداردها و شیوه‌های نظارت بانکی در کشورها، با هدف تأمین سلامت و ایمنی بخش بانکی می‌باشد. درواقع، یکی از مهم‌ترین اقداماتی که در عرصهٔ بین‌المللی در جهت اصلاح زمینه‌های قانونی نظارت بانکی در ایران باید انجام پذیرد، اجرایی و عملیاتی نمودن واقعی مقررات کمیتهٔ بازل در زمینهٔ حاکمیت شرکتی، که کارشناسان مختلف حوزهٔ حقوق، اقتصاد و مدیریت، ضرورت تمکین ایران به آن‌ها را یادآوری نموده‌اند. بدین سان از راهکارهای عملیاتی می‌توان به پایبندی به اصول مبارزه با جرائم و فساد مالی در حوزهٔ بانکی و تدوین قوانین و مقررات داخلی و الحاق به معاهدات بین‌المللی نیز اشاره کرد. درواقع حاکمیت شرکتی به‌عنوان سازوکاری برای حفاظت از ارزش‌ها و روابط کسب و کار، از روش منحصر به فردی تبعیت می‌کند. این سازوکار در تطابق کامل با کدهای کسب و کار، کدهای اخلاق، کد رفتار، منشور اخلاقی و... و نیز قوانین محلی شرکت‌ها و قوانین تجاری می‌باشد. درواقع حاکمیت شرکتی، یک ابزار نظارتی است که در بنگاه‌های اقتصادی، خصوصاً مؤسسات مالی به‌منظور نظارت بر فعالیت‌ها و در جهت دستیابی به اهدافی نظیر پاسخ‌گویی، شفافیت، عدالت و رعایت حقوق ذی‌نفعان بکار می‌رود و در حقیقت تعیین‌کنندهٔ ساختاری است که توسط آن، اهداف سازمان تدوین و ابزار دستیابی به این اهداف و نظارت بر عملکرد مشخص می‌شوند. بنابراین با توجه به مطالب و مواردی که اشاره شد، اعمال ضوابط الگوی حاکمیت شرکتی در پیشگیری از جرائم بانکی مؤثر و در صورت اجرای کاربردی (عملی) آن توسط بانک مرکزی در بانک‌های عامل و اعمال روش‌های مختلف نظارت احتیاطی، نظاره‌گر کاهش چشمگیر جرائم حوزهٔ بانکی خواهیم بود.

www.SID.ir

Archive of SID

References

[1] Aghelinezhad, Mohammad Amin. (2015). Corporate Governance in Banks. First Edition. Tehran: Javedaneh Pub. [In Persian].

[2] Ahmadi, Narges. (2015). 14 Principles of Improving Corporate Governance, First Edition, Tehran: Knowledge Education and Development Office of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran Pub. [In Persian].

[3] Alizadeh, Ramin. (2016). Causes and Appeals of Non-Criminal Responses Instead of Criminal Responsibilities in the Penal Code of 2013. Journal of Legal Research Fall Fifteenth Year No. 29. [In Persian].

[4] Amini, Abbas. (2013). Criminal Law Glossary. 14 edition. Tehran: Ganje Danesh Pub. [In Persian].

[5] Azari-Matin, Afshin. (2017). Encyclopedia of Economic Criminal Sciences, Banking Specific Offenses. First Edition. Tehran: Mizan Pub. [In Persian].

[6] Hart, Oliver., & John. Moore. (2011). "A theory of debt based on the inalienability of human capital", quarterly journal of economics.

[7] Daneshjo, Hamed. (2016). Money laundering in the economy. First Edition. Tehran: Monetary and Banking Institute of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran Pub. [In Persian].

[8] Duf, Robin, Antony. (2011). Retrieving retributivism, in: retributivism, Mark. D. white (ed), Oxford University press, New York.

[9] Gholami, Hossein. (2014). Repetition of crime (legal-forensic examination). Third Edition. Tehran: Mizan Pub. [In Persian].

[10] Gholami, Hossein. (2016). Penology. First Edition. Tehran: Mizan Pub. [In Persian].

[11] Goldman, Peter. (2013). Fraud in Banks and Financial Institutions. Translated by Naser Makarem. First Edition. Tehran: Monetary and Banking Institute of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran Pub. [In Persian].

[12] Hasanzadeh, Ali & Alizadeh Aarash Mohammad. (2013). Corporate Governance in Banks. Journal of Economics News. Ninth year. No. 133. [In Persian].

[13] Jaafari, Amin. (2014). Business criminal law. First Edition. Tehran: Institute for Legal Studies and Research of Shahre Danesh. [In Persian].

[14] Jaafari, Amin. (2016). Comparative Criminal Sciences in the Light of International Cooperation. First Edition. Tehran: Mizan Pub. [In Persian].

[15] Khoshvaghti, Keivan. (2015). Crimes stemming from abuse of bank guarantees. First Edition. Tehran: Nil Barg Pub. [In Persian].

[16] Rahmdel, Mansour. (2013). Banking Crime. Journal of Banking Law. Year One, Volume 1, NO 1. [In Persian].

[17] Rajabiyeh, Mohammad Hossein & Tavakoli, Abolfazl. (2017). Preventing Bank Crimes by Emphasizing Reforming Bank Structure in the Iranian Legal System. Journal of Political Science, Law and Jurisprudence Studies. Fall. Volume 3. No. 1/3. [In Persian].

[18] Sedghi, Hossein. (2014). 25 principles for effective banking supervision. First Edition. Tehran: Central bank of Islamic Republic of Iran Pub. [In Persian].

www.SID.ir

Archive of SID

[19] Samei Zonoz, Hossein. (2016). Iranian Criminal Policy in the Field of Banking Crime, PhD Thesis, Tarbiat Modares University, Tehran. [In Persian].
[20] Shahbazi-Ghiasi, Mousa & Torabifar, Hadi. (2016). The Pathology of the Banking System Based on Corporate Governance Principles and Standards in Banks. Parliament Research Center. Tehran. [In Persian].
[21] Shahchera, Mahshid. (2013). The extent of compliance of the principles of the Ball Committee in the Iranian banking system. Journal of Monetary-Banking Research. Winter. Sixth Year. No. 18. [In Persian].
[22] Sheleifer, Andrei., & Robert, Vishny. (1997). "A survey of corporate governance", Journal of finance, 52.
[23] Von Hirsh, Andrew (1993), Censure and sanctions, Oxford, Clarendon.
[24] Von Hirsh, Andrew. (1999). criminal deterrence and sentence severity, Oxford, Hart.
[25] Von Hirsh and Ashworth, Andrew. (2005). proportionate sentencing: exploring the principles, Oxford University press, Oxford.
[26] Yousefi, Mehdi & Taghizadeh, Ali Akbar. (2016). The role of the banking system in preventing money laundering. First Edition. Tehran: Sokhanvaran Pub. [In Persian].
[27] Workers' Welfare Bank Knowledge Training and Development Office. (2016). "What is corporate governance?". Welfare Monthly. February and March. No. 190. [In Persian].
[28] www.corpgov.net/library/corporate-governance-defined.
[29] www.frc.org/ul/our-work/codes-standards.
[30] www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/htm.
[31] [www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37776417.pdf
[32] www.sciencedirect.com/science/pii/s034405x00000659.
[33] www.onlinelibrary.wiley.com/doi/101111/j.1540-6261.1997.
[34] www.bis.org/publ/bcbs122.htm.
[35] www.cbi.ir/nezaratebanki.

www.SID.ir