

موقعیت‌ها و مصادیق تعارض منافع در نظام بانکی جمهوری اسلامی ایران حسن سبحانی* و فرشته الهی**

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۸/۱۷	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۵/۰۶	شماره صفحه: ۲۷۷-۲۳۹
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

نظام بانکداری کشور که به دلایل گوناگون با مشکلات عدیده‌ای دست‌وپنجه نرم می‌کند به بستر مناسبی برای وقوع فساد مالی و سایر جرائم تبدیل شده است. این پدیده به سبب بانک‌محور بودن اقتصاد کشور، آثار زیان‌باری را بر کل جامعه تحمیل کرده است. ریشه اصلی مفاسد را می‌توان در مسئله تعارض منافع دانست. در مقاله حاضر مسئله تعارض منافع در نظام بانکی کشور با روش مطالعه اسنادی، تحلیلی - توصیفی و نیز تحلیل محتوا، مورد بررسی قرار گرفته و رابطه آن با پیدایش فساد از منظر اسناد دینی و تاریخی و همچنین قوانین، روابط و رویه‌های نظام بانکی کشور تبیین و مصادیقی از آن مطرح شده است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که اصلاحات در قانونگذاری با توجه به مسئله تعارض منافع در نظام بانکی و اتخاذ رویه‌هایی برای جلوگیری از تحقق آن، از جمله ضرورت‌های شرایط موجود در نظام اقتصادی کشور است.

کلیدواژه‌ها: تعارض منافع؛ نظام بانکی؛ نظارت بانکی؛ درب‌گردان

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

* استاد دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)؛

Email: sobhanihs@ut.ac.ir

** دانش‌آموخته کارشناسی ارشد بانکداری اسلامی، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران؛

Email: f.elahi92@ut.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصد و چهاردهم، تابستان ۱۴۰۲

doi: 10.22034/MR-2111-4900

مقدمه

اقتضای منافع سازمانی انضباط، سخت‌کوشی و قانون‌گرایی اعضای سازمان است، اما منفعت فردی اشخاص ممکن است متضمن آزاد بودن از قیود انضباطی و کار کمتر و احیاناً قانون‌گریزی باشد (شایان‌فر، ۱۳۹۵). هنگامی که پیامدهای اقتصادی و اخلاقی با یکدیگر در تعارض قرار می‌گیرند، حتی متخصصان صادق و متدین نیز ممکن است به سوگیری مغرضانه و خودمحور سوق پیدا کنند (West and Zhong, 2019).

تعارض منافع مجموعه‌ای از شرایط است که موجب می‌شود تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای تحت تأثیر یک منفعت ثانویه قرار گیرند. این منافع ثانویه یا شخصی که وظایف فرد را به صورت ناصحیحی تحت تأثیر قرار می‌دهند شامل همه منافع (مالی و غیرمالی) می‌شود که فرد می‌تواند آنها را به دست آورد. اگرچه تعارض منافع ممکن است لزوماً باعث فساد (به معنای ارتکاب عملی خلاف قانون مثل رشوه، اختلاس، دزدی و ...) نشود، ولی باعث ناکارایی سیستم و اخلاق در رقابت و بی‌عدالتی و ... می‌شود.

از آنجا که نظام اقتصادی ایران یک نظام اقتصادی بانک‌محور به شمار می‌آید بنابراین سلامت نظام بانکی در ایفای نقش محوری تأمین مالی بخش واقعی اقتصاد از اهمیت زیادی برخوردار است. در این میان بروز چالش‌ها و مشکلات عدیده در نظام بانکی کشور سبب شده است که نه تنها ایفای نقش تأمین مالی بخش‌های مولد اقتصادی توسط بانک‌ها با اختلال روبه‌رو شوند، بلکه بانک‌ها خود به واسطه عوامل بیرونی و درونی زیاد به یک چالش برای اقتصاد کشور تبدیل شوند (عزیزنژاد و همکاران، ۱۳۹۸). گستردگی نظام پولی و تأثیرگذاری آن بر تمامی پیکره جامعه، علاوه بر اینکه اهمیت ارزیابی تعارض منافع در این حوزه را آشکار می‌کند، دلیلی بر ظرفیت بالای بروز موقعیت‌های متعارض برای نقش‌آفرینان اصلی آن و نشان از چالشی اساسی در نظام بانکی است. از این رو برای بهبود کیفیت ایفای نقش نظام بانکی در اقتصاد ملی

باید زمینه‌های تعارض احتمالی منافع را در آن محدود و موارد ناگزیر و ذاتی را قاعده‌مند کرد (درودیان، ۱۳۹۹).

۱. مبانی و مفاهیم تعارض منافع

اکثر مکاتب اقتصادی در نظام سرمایه‌داری بر پایه مفروضات مورد استفاده در نظریه خود، وجود هماهنگی در منافع افراد جامعه را استنتاج می‌کنند. در واقع کفایت نفع شخصی در تحقق خیر جمعی یکی از فرضیه‌های پارادایم اقتصاد متعارف است. آدام اسمیت در این باره در کتاب *ثروت ملل* جمله معروفی دارد: «اگر ما می‌توانیم روی داشتن شام شبمان حساب کنیم، دلیلش خیرخواهی قصاب و آشپز و نانوا نیست، بلکه دلیلش توجهی است که آنها به منافع خودشان دارند». در اقتصاد مرسوم با ادبیات مختلف این‌گونه بیان می‌شود که بازار به درستی انرژی افراد خودخواه را که فقط به فکر خودشان هستند به‌گونه‌ای سامان می‌دهد تا خیر جمعی به وجود آورد (Chang, 2012).

به‌رغم این تلقی، مکتب نهادی که انسان را موجودی اجتماعی و تعاونی می‌داند؛ که برای حفظ منافع مشترک و متقابل خود با دیگران اقدام به تشکیلات گروهی می‌کند. معتقد به وجود تعارض منافع در جامعه است. در واقع در نظر گرفتن نقش و جایگاه نهادها موجب می‌شوند که چگونگی موضوع مورد مطالعه تغییر کند، یعنی به جای آنکه مطالعات اقتصادی بر هارمونی بین منافع جامعه و دست نامرئی استوار باشند بر تضاد منافع و دست مرئی نهادها استوار شوند (مشهدی‌احمد، ۱۳۹۲). این امر یعنی فاصله گرفتن از رویکرد مبتنی بر عرضه و تقاضا و تعادل. به‌عبارت‌دیگر یعنی فروریختن تمام زیبایی‌های اقتصاد مرسوم (مشهدی‌احمد و متوسلی، ۱۳۹۰). به اعتقاد کامنز^۱ «دیوید هیوم» به وحدت سه علم اجتماعی (اقتصاد، حقوق و اخلاق)

1. Commons

در اصل کمیابی و تضاد حاصل از آن در منافع پی برده بود، برخلاف آدام اسمیت که بر پایه فرض‌های مشیت الهی، فراوانی دنیوی و در نتیجه هماهنگی در منافع، علم اقتصاد را از علوم دیگر (به ویژه دو علم اخلاق و حقوق) جدا کرد. با گرفتن سرنخ از هیوم و استفاده مدرن از اصطلاحاتی مانند «اخلاق کسب و کار»، می‌توان گفت اخلاق با قواعد سلوک سروکار دارد. ریشه این قواعد در تضاد منافع است و ریشه تضاد منافع نیز به‌نوبه خود در کمیابی است (Chang, 1936).

۱-۱. تعریف تعارض منافع و رابطه آن با فساد

نهادهای مختلف بین‌المللی تعاریف متعدد و البته مشابهی را برای مسئله تعارض منافع بیان کرده‌اند. به‌عنوان مثال سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی^۱ تعارض منافع را شامل تعارضی میان وظایف دولتی و منافع خصوصی مقامات دولتی تعریف می‌کند که منافع ظرفیت خصوصی آنها می‌تواند به صورت ناصحیحی بر عملکرد وظایف و مسئولیت‌های رسمی‌شان تأثیر بگذارد (Whitton and Bertók, 2005). در یک مطالعه تطبیقی که در اتحادیه اروپا انجام شده آمده است که اکثر اوقات فساد در جایی ظاهر می‌شود که منافع شخصی قبلاً به شکل ناصحیحی بر عملکرد مقامات دولتی تأثیر گذاشته است (Villoria-Mendieta, 2005). برای درک ارتباط میان تعارض منافع و فساد باید توأمان به تعریف تعارض منافع و فساد توجه شود. براساس تعریف سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، وقتی فردی بتواند از جایگاه خود برای منافع شخصی استفاده کند، تعارض منافع به وجود می‌آید. از طرفی بانک جهانی فساد را «سوءاستفاده از جایگاه عمومی برای به دست آوردن منافع شخصی» تعریف می‌کند (Demmke, 2008).

1. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

با توجه به تعاریف مذکور می‌توان استنباط کرد که تعارض منافع هنگامی به وجود می‌آید که کارکنان بتوانند از موقعیت خود سوءاستفاده کنند، در صورتی که فساد زمانی به وجود می‌آید که کارکنان از موقعیت خود سوءاستفاده کرده باشند. در نتیجه «وجود شرایط تعارض منافع لزوماً خود فساد نیست و به آن منجر نمی‌شود، بلکه وقوع هر فسادی در بستر یک موقعیت تعارض منافع رخ می‌دهد»؛ بنابراین با توجه به ارتباط این دو مسئله، پیشگیری از تعارض منافع یک پیش‌فرض برای پیشگیری و مدیریت فساد خواهد بود (پرهیزکاری و رزقی، ۱۳۹۶). در واقع هر سازمانی که بتواند تعارض منافع را مدیریت کند، به‌طور خودکار قرار گرفتن در معرض فساد را مدیریت کرده است (Catchick, 2014).

۱-۲. موقعیت‌های تعارض منافع

موقعیت‌های تعارض منافع به شرایطی اشاره دارند که در آنها تعارض منافع به شکل بالقوه یا بالفعل صورت می‌گیرد و آگاهی از آنها برای شناسایی مصادیق آن که افراد یا سازمان‌ها را از انجام وظایف اصلی بازمی‌دارد مهم است. موقعیت‌های شناخته شده تا این زمان طبق مطالعات سازمان‌های بین‌المللی و داخلی که مذکور افتاد به‌طور خلاصه شامل موارد ذیل است (هراسانی، ۱۳۹۹):

- ارتباطات سهامداری یا مالکیت شرکت‌های مرتبط با تصمیم‌گیری،
- اشتغال هم‌زمان،
- دریافت هدیه از نهادهای قاعده‌پذیر و نظارت‌پذیر،
- ارتباطات خویشاوندی، خانوادگی و دوستانه،

- ارتباطات پساشغلی^۱ و مسئله درب گردان،^۲
- قاعده‌گذاری بر خود (اتحاد قاعده‌گذار و مجری قواعد)،
- نظارت بر خود (اتحاد ناظر و منظور / قاضی و متهم)،
- تعارض درآمد و وظایف.

۲. تجربیات جهانی

با بررسی قوانین مربوط به تعارض منافع در بانک‌های مرکزی چند کشور، این قوانین را می‌توان در سه عنوان ذیل دسته‌بندی کرد:

۲-۱. رابطه مالی میان بانک مرکزی و شبکه مالی

مستقل کردن هزینه‌های بانک مرکزی از درآمدهای حاصله این بانک از شبکه بانکی، یکی از مواردی است که برای حفظ استقلال مالی بانک مرکزی و نیز پیشگیری از وقوع موقعیت‌های تعارض منافع باید در نظر گرفته شود.

به عنوان نمونه بانک مرکزی قطر نمی‌تواند به اعضای هیئت‌مدیره یا کارمندان خود هرگونه دستمزد، پاداش یا پرداختی فوق‌العاده از محل سودهای مربوط به بانک مرکزی پرداخت کند (روحانی و پرهیزکاری، ۱۳۹۶).

همچنین مطابق با اصلاحات انجام شده در قانون بیمه سپرده فدرال، برخی مقامات و کارمندان سازمان بانکی فدرال و بانک فدرال رزرو که در رسیدگی‌ها یا بازرسی‌های بانک‌ها درگیر هستند، از دریافت هر نوع پاداش و جبرانی ذیل عناوین کارمند، مأمور، مدیر یا مشاور مؤسسه سپرده‌گذاری تحت نظارت، برای یک دوره یک‌ساله بعد از ترک خدمات فدرال، منع شده‌اند (Maskell, 2014).

1. Post-Employment

2. Revolving Door

۲-۲. قوانین مربوط به زمان خدمت در بانک مرکزی

براساس قانون بانک مرکزی اروپا، اعضای هیئت عامل بانک مرکزی نباید در جای دیگری اشتغال به کار داشته باشند. مگر در جایی که شورای حاکمه اجازه داده باشد. مطابق ماده (۱۷) قانون بانک مرکزی قطر، اعضای هیئت‌مدیره یکی از مؤسسات مالی که تحت نظارت بانک مرکزی قرار دارند و مدیران، کارمندان و حساب‌برسان این مؤسسات نمی‌توانند عضو هیئت‌مدیره بانک مرکزی باشند.

بنابر قانون بانک مرکزی ژاپن تمامی کارمندان بانک ژاپن در مدت خدمت در بانک، نباید یکی از فعالیت‌های زیر را انجام دهند:

- کاندیداتوری شورای محلی یا هر انتخابات عمومی دیگر،
- فعالیت در هر تشکل سیاسی شامل احزاب سیاسی یا انجام فعالیت سیاسی جدی،
- اشتغال در فعالیت‌هایی که دستمزد و پاداش به آن تعلق می‌گیرد (به استثنای فعالیت‌هایی که به تشخیص هیئت‌مدیره، استانداردهای لازم برای عدم تعارض این فعالیت‌ها با انجام وظایف در بانک مرکزی را داراست)،
- انجام کسب‌وکار تجاری یا هر نوع کسب‌وکاری دیگر به منظور کسب منفعت. مطابق با ماده (۲۱) قانون بانک مرکزی قطر، اعضای هیئت‌مدیره در زمان انتصاب و در پایان هر سال مالی باید درآمدها و منافع مالی خود را که در تضاد با وظایف اوست، اعلام کند.

براساس ماده (۲۰) قانون بانک مرکزی مالزی، هر مدیری که در معاملات یا فعالیت‌هایی که توسط بانک مرکزی انجام می‌شود، دارای هر نوع منافع مستقیم یا غیرمستقیم است، باید در اولین جلسه هیئت‌مدیره آن را اعلام کند و این مسئله باید در صورت جلسه مزبور ثبت و قید شود. این مدیر نباید در جلسات مشورتی یا

تصمیم‌گیری هیئت‌مدیره در خصوص این معاملات و فعالیت‌های بانک مرکزی عضو باشد یا حضور داشته باشد.

مطابق ماده (۹) مرامنامه اعضای هیئت‌مدیره نظارت بانک مرکزی اروپا، هر موقعیتی که بتواند به عنوان عامل تعارض منافع شناخته شود باید توسط هیئت‌مدیره نظارت یا سایر اعضای شرکت‌کننده در جلسات هیئت نظارت به صورت مکتوب به هیئت‌مدیره نظارت اطلاع داده شود. افراد درگیر در این موارد، در جلسات مرتبط با موضوع تعارض منافع، حق رأی یا مشورت نخواهند داشت (روحانی و پرهیزکاری، ۱۳۹۶).

۲-۳. قوانین مربوط به زمان‌های قبل و بعد از خدمت در بانک مرکزی

در اسپانیا، رئیس و قائم‌مقام بانک مرکزی پس از اتمام فعالیت نمی‌توانند در هیچ شغل تخصصی مرتبط با مؤسسات اعتباری یا بازارهای مالی فعالیت داشته باشند. در بلژیک نیز رئیس، معاون و سایر اعضای هیئت‌مدیره بانک مرکزی تا دو سال پس از اتمام فعالیت در بانک مرکزی، نمی‌توانند در مؤسسات اعتباری فعالیت کنند. همچنین کارکنان بانک مرکزی در ژاپن، تا دو سال پس از اتمام فعالیت، نمی‌توانند در بانک‌های تجاری پستی را برعهده بگیرند (Frisell, Roszbach and Spagnolo, 2008).

براساس اصلاحات قانون بیمه سپرده آمریکا، بازرسان و کارمندان آژانس بانکی فدرال و نیز فدرال رزرو که در بازرسی و نظارت بر بانک‌ها را برعهده دارند، پس از ترک خدمت برای یک دوره یک‌ساله از هرگونه اشتغال در مؤسسات و نهادهایی که سابقاً تحت نظارتشان بوده، محروم هستند. مطابق مقررات فدرال رزرو نیز بازرسان فدرال رزرو نمی‌توانند تا یک سال در نهادهای مالی که قبلاً بازرس آنها بوده‌اند فعالیت کنند (پایگاه اینترنتی فدرال رزرو).

۳. تعارض منافع از دیدگاه دین اسلام

دین مبین اسلام به عنوان کامل‌ترین دین الهی، با هرگونه انحراف و فساد مخالف است و بر پاکی و درستکاری و صداقت تأکید دارد. این تأکید در جایی که حقوق عمومی (بیت‌المال) به میان می‌آید، ابعادی متفاوت و روشن دارد و در ضرورت و لزوم رعایت حدود الهی و حق الناس نمایان می‌شود. در منابع فقهی به بحث تعارض منافع در دعاوی اشاره نشده، ولی از تکالیفی که به صراحت برای قاضی در بحث رعایت تساوی میان طرفین دعوا و نیز ممنوعیت مهمانی با یکی از طرفین دعوا و پذیرش هدیه آمده است و نیز عدم پذیرش شهادت شاهی که در مظان اتهام است (حلی، ۱۴۰۷: ۵۱۸؛ حائری، ۱۴۱۸: ۲۸۰؛ خمینی، بی‌تا: ۴۳۳) به روشنی می‌توان فهمید که اندیشه تعارض منافع در قالب کلمات دیگری در میان فقها وجود داشته است (بادینی و سیاه‌بیدی کرمانشاهی، ۱۴۰۰). اما از بررسی احادیث و روایات معلوم می‌شود، اسلام بر رعایت حدود الهی و حقوق مردم و همچنین درستکاری و امانت‌داری کارگزاران حکومت تأکید دارد. کلام گوهربار پیامبر گرامی اسلام (ص) که فرمودند: «از مواضع تهمت بپرهیزید» نیز تأییدی بر این موضوع است که باید مقدماتی فراهم شود تا از موقعیت‌های تعارض منافع جلوگیری شود، زیرا باعث می‌شود که سلامت رفتاری افراد مورد تردید واقع شود (طالقانی، طباطبایی و غفاری، ۱۳۹۳). البته در منابع دینی و تاریخی به‌طور مشخص به موضوع و واژه تعارض منافع اشاره نشده است، اما مصادیق متعددی به شرح ذیل می‌توان یافت که به شکل مفهومی و غیرمستقیم این مسئله را بیان کرده‌اند.

- نجاستی در چاه خانه علامه حلی افتاده بود. نظر اکثر علمای قبل از علامه این بود که اگر نجاستی در چاه بیفتد چاه نجس می‌شود. علامه تصمیم می‌گیرد که به عنوان یک مرجع تقلید بدون توجه به نظر فقهای قبل از خود

در مورد این مسئله استنباط کند. او متوجه این نکته می‌شود که به دلایل وجود منافع شخصی، به‌طور ناخواسته قصد دارد فتوا دهد که «واجب نباشد». علامه به دلیل ترس از جهت‌دار بودن فکر این فتوا، دستور دادند چاه را پر کنند و به این ترتیب خود را از موقعیت تعارض منافی که به وجود آمده بود رها کردند (مطهری، ۱۳۶۸: ۴۹۳).

- امام علی (ع) به رفاعه قاضی خود در اهواز می‌فرمایند: «در حال خشم و خواب‌آلودگی قضاوت نکن» (هاشمی شاهرودی، ۱۳۸۲). زیرا یکی از موقعیت‌های تعارض منافع در منصب قضاوت این است که قاضی در شرایطی باشد که به جای تمایل به کشف حقیقت، علاقه‌مند به اتمام فرایند دادرسی باشد. یکی دیگر از موقعیت‌های ایجادکننده تعارض منافع، ارتباط قاضی با یکی از طرفین دعوا بدون حضور دیگری است. این نوع رفتار نیز توسط حضرت علی (ع) منع شده است زیرا این خلوت می‌تواند زمینه ارتباط قاضی و یک طرف دعوا را فراهم آورد و سبب تعارض منافع قاضی در امر قضاوت و داوری شود.

- پیامبر اکرم (ص) نیز می‌فرمایند: «آنچه تو را به شک و تردید می‌اندازد رها کن و به سراغ آنچه تو را به شک و تردید نمی‌اندازد برو؛ زیرا خوبی مایه آرامش و بدی مایه تشویش و دودلی است» (متقی، ۱۴۰۵: ح ۷۳۰۸). امام علی (ع) هم می‌فرمایند: «کسی که خود را در مواضع تهمت قرار دهد نباید جز خود کسی را ملامت کند» (شریف الرضی، ۱۳۸۰: حکمت ۱۵۹). احادیث مذکور بر پیشگیری از شرایط تعارض منافع تأکید کرده‌اند و انسان را از قرار گرفتن در این موقعیت‌ها منع می‌کنند، زیرا باعث می‌شود که سلامت رفتاری و کاری افراد در خطر باشد.

- خداوند در سوره احزاب می‌فرماید: «خدا در درون یک مرد دو قلب (دو مبدأ ادراک و اراده) قرار نداده» (احزاب: ۴). پیامبر اکرم (ص) نیز می‌فرماید: «دنیا دوسستی ریشه هر خطایی است» (مجلسی، ج ۷۰: ۳۱۵). امام علی (ع) هم می‌فرماید: «شیفتگی به دنیا، منشأ همه آفات است» (تمیمی آمدی، بی‌تا: ح ۵۲۶۴).

ریشه بسیاری از کشمکش‌ها، مشکلات، انحرافات، تنازعات و اختلافات به دنیا دوسستی و مغرور شدن به دنیا و زخارف مادی است (ترابی، ۱۳۹۰). هوی، دنیا دوسستی و ... منافع دانی ما هستند که شرط لازم تمام تعارضات منافع هستند و وقتی با شرط کافی یعنی جایگاه سازمانی و مسئولیت همراه شود، فساد اداری بسیار محتمل خواهد بود. طبق روایت ذیل وقتی چنین زمانه‌ای حاکم است و منافع دانی بر افراد استیلا دارد، حسن ظن اشتباه و سبب ضرر و غرر است. «اگر بدی بر زمانه و مردم غالب شود، و کسی به دیگری خوش‌گمان باشد، خود را فریب داده (دچار ضرر می‌شود)» (شریف الرضی، ۱۳۸۰: حکمت ۱۱۴).

۴. تعارض منافع در نظام بانکی ایران

۴-۱. تعارض منافع در رابطه ساختاری بانک مرکزی و شبکه بانکی

در این قسمت به منظور بررسی رابطه ساختاری شبکه بانکی با بانک مرکزی در ابتدا اعضا و ارکان تأثیرگذار در نظام بانکی - که طبق اطلاعات در دسترس امکان وجود مصادیق تعارض منافع در آنها قابل احصا بود - نحوه عملکرد و وظایف آنها مشخص می‌شود و سپس جایگاه و نقش آنان در ارکان مقررات‌گذاری و نظارتی بانک مرکزی مورد توجه قرار می‌گیرد.

مجمع عمومی بانک مرکزی: بنابر ماده (۱۷) قانون پولی و بانکی مصوب

۱۳۵۱، مجمع عمومی بانک مرکزی مرکب از رئیس‌جمهور به عنوان رئیس مجمع، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و دو نفر از وزرا به انتخاب هیئت‌وزیران است. همان‌طور که مشخص است، ترکیب این مجمع دولتی است. وظایف این مجمع رسیدگی و تصویب ترازنامه بانک مرکزی، رسیدگی و اتخاذ تصمیم نهایی نسبت به گزارش‌های هیئت نظار، رسیدگی و اتخاذ تصمیم درباره پیشنهاد تقسیم سود ویژه، انتخاب اعضای هیئت نظار به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی است.

شورای پول و اعتبار: بنابر بند «الف» ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور، این شورا برای مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست‌های کلی بانک مرکزی و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور تشکیل شده است.

در ساختار این شورا که رکن سیاستگذاری مقام پولی کشور است. تعارض منافع نمایان است؛ عضویت اتاق‌های تعاون و بازرگانی که نماینده بخش خصوصی هستند، سبب انحراف تصمیم‌گیری در شورای پول و اعتبار به سمت منافع بخش‌های خاصی می‌شود که امکان دارد الزاماً در راستای منافع عمومی نباشد. همچنین مصوبات شورای مذکور بدون ذکر دلایل و منطق تصمیم‌گیری و با درجه شفافیت پایین منتشر شده و اعضای تصمیم‌گیر نیز در خصوص پیامدهای این تصمیمات پاسخگو نیستند (عزیزنژاد و همکاران، ۱۳۹۸).

هیئت عامل: بنابر ماده (۱۹) قانون پولی و بانکی، هیئت عامل بانک مرکزی مرکب از رئیس کل، قائم‌مقام، دبیر کل بانک و سه نفر معاون است که عهده‌دار همه امور بانک مرکزی به استثنای وظایفی است که به موجب قانون پولی و بانکی به عهده ارکان دیگر بانک گذارده شده است. همچنین به موجب این ماده از قانون رئیس کل بانک مرکزی به عنوان بالاترین مقام اجرایی و اداری می‌تواند حق امضا و قسمتی از

اختیارات خود را به اعضای هیئت عامل و کارمندان بانک تفویض کند. صلاحیت‌ها و ویژگی‌های رئیس کل براساس مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۲۴ آبان ۱۳۹۳، تعیین شده است. به نظر می‌رسد سابقه محکومیت مؤثر کیفری و تخلفات مالی گسترده از اشکالات این مصوبه است؛ زیرا منظور از این دو بیان نشده و حد مشخص و مرجعی برای تشخیص این دو تعیین نشده است. همچنین در موردی که رئیس کل می‌تواند تفویض اختیار کند باید تصمیمات و اقدامات مقامی که این اختیارات به وی تفویض می‌شود کاملاً شفاف شود تا از بروز تعارض منافع جلوگیری به عمل آید.

هیئت عامل که مجری مصوبات و سیاست‌های شورای پول و اعتبار است، با توجه به تسلط دولت در شورای پول و اعتبار (به دلیل ترکیبی که در قانون برای آن در نظر گرفته شده است)، این هیئت نیز همانند شورای پول و اعتبار تحت تسلط دولت بوده که این امر باعث عدم تفکیک بین نهاد سیاستگذاری و اجرایی شده و در نتیجه باعث اتحاد میان نهاد قاعده‌گذار و مجری می‌شود (همان).

علاوه بر ارکان بانک مرکزی که در قانون پولی و بانکی نام برده شده‌اند، هیئت انتظامی بانک‌ها و همچنین کمیسیون‌های تخصصی بانک مرکزی به دلیل دارا بودن وظایف و اختیارات مقرراتی و نظارتی مهم، در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرند.

هیئت انتظامی بانک‌ها: براساس قانون پولی و بانکی کشور، هیئت انتظامی مرجع رسیدگی به موارد تخلف بانک‌ها از قانون پولی و بانکی و صدور حکم به مجازات انتظامی است. این هیئت مرکب از نماینده دادستان کل، یک نفر از مدیران عامل بانک‌ها و یک نفر از اعضای شورای پول و اعتبار به انتخاب شورا است و دبیر کل بانک سمت دادستان هیئت را دارد.

به‌رغم اهمیت بالای هیئت انتظامی در پیشگیری و مقابله با وقوع تخلف در نظام

بانکی و شأن مهم نظارتی آن، اما ترکیب، شفافیت عملکرد و فرایند رسیدگی به تخلف بانک‌ها در این هیئت قابل نقد است. نخست اینکه نماینده‌ای از بخش معاونت نظارت بانک مرکزی (دقیق‌ترین اطلاعات در خصوص تخلفات بانک‌ها را در اختیار دارد و به نوعی می‌تواند به عنوان شاکی تلقی شود) طبق قانون در این هیئت عضویت ندارد، در صورتی که مطابق قانون یک نفر از مدیران عامل بانک‌ها (نماینده و حافظ منافع بانک‌ها و به نوعی متشاکی) در هیئت انتظامی عضو است. این موارد می‌تواند محلی برای ایجاد شرایط تعارض منافع ایجاد کند.

کمیسیون‌های تخصصی بانک مرکزی: بانک مرکزی دارای کمیسیون‌های تخصصی همچون ارزی، اعتباری، مقررات و نظارت مؤسسات اعتباری و ... است. از آنجاکه برخی تصمیمات اتخاذ شده در آنها منشأ بروز یا تخصیص رانت‌های قابل توجه در نظام بانکی هستند، امکان دارد بر شئون مقررات‌گذاری و نظارت بانک مرکزی و استقلال مقام ناظر اثرگذار باشد. مصوبات این کمیسیون‌ها شفاف نبوده و اطلاع‌رسانی در این خصوص انجام نمی‌شود. از آنجاکه اعضای این کمیسیون‌ها توسط بانک‌ها شناخته شده هستند اما مذاکرات و مصوباتشان شفاف نمی‌شود، این امکان وجود دارد که در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته و عملکرد نظارت بانکی و سیاستگذاری پولی بانک مرکزی را با اخلاف روبه‌رو کنند (روحانی و پرهیزکاری، ۱۳۹۶).

با بررسی ارکان مختلف بانک مرکزی و شبکه بانکی به این نتیجه می‌رسیم که ارکان مختلف بانک مرکزی از یکدیگر استقلال کافی نداشته و جایگاه مجری و ناظر در آنها مشخص نیست. به عنوان مثال وزیر امور اقتصادی و دارایی هم سیاستگذار و عضو شورای پول و اعتبار و هم ناظر و عضو مجمع عمومی و هم ناظر و تعیین‌کننده اعضای هیئت نظارت بر عملکرد بانک مرکزی است که این امر موجب بروز تعارض

وظایف و فرار از پاسخگویی مسئولان ذی‌ربط می‌شود (عزیزنژاد و همکاران، ۱۳۹۸). در خصوص هیئت انتظامی، نامشخص بودن قواعد بررسی پرونده‌های تخلف و صدور حکم و فقدان گزارش‌های شفاف و دوره‌ای از عملکرد این نهاد برای عموم مردم (در حدود مشخص) عملکرد کارآمد این نهاد مهم نظارتی را از طریق عدم شفافیت و تعارض منافع کاهش داده است.

همچنین وظایف و مسئولیت ارکان مختلف شفاف نیست. در مورد بعضی ویژگی‌های مقامات مانند رئیس کل محدوده خاص و مشخص و مرجع معینی برای بررسی و تأیید آن وجود ندارد. جلسات و اتخاذ تصمیمات غیرشفاف بوده و اعلام عمومی نمی‌شود و هیچ‌گونه شفاف‌سازی و ادله‌آوری در خصوص تصمیمات انجام نمی‌شود. هیچ قانونی هم برای شرایط افراد شرکت‌کننده در هر یک از ارکان مذکور از منظر تعارض منافع در نظر گرفته نشده است.

۴-۲. تعارض منافع در رابطه مالی بانک مرکزی و شبکه بانکی

۴-۲-۱. جرائم اضافه برداشت بانک‌ها

بررسی رابطه مالی بین بانک مرکزی و شبکه بانکی به این دلیل دارای اهمیت است که انتفاع بانک مرکزی و نهاد ناظر با تکرار تخلفات بانک‌ها، امکان ایجاد شرایط تعارض منافع را به وجود آورده و ممکن است انگیزه نهاد ناظر برای ریشه‌کن‌سازی بسستر وقوع تخلف را کاهش دهد. در ادامه جدول درآمدهای بانک مرکزی در سال ۱۳۹۶ برای بررسی این موضوع آورده شده است.

جدول ۱. درآمدهای بانک مرکزی در پایان اسفند ۱۳۹۶

مبلغ درآمد (میلیارد ریال)	اقلام درآمد بانک مرکزی
۲۳۸۶۹	درآمد حاصل از سپرده و سرمایه‌گذاری در خارج از کشور
۳۸۲۳۵	سود حاصل از تسهیلات اعطایی
۹۵۲۹	کارمزد خدمات بانکی دریافتی
۹۵۶۵	سایر درآمدها

مأخذ: ترازنامه و صورت سود و زیان بانک مرکزی در سال ۱۳۹۶.

جریمه اضافه‌برداشت بانک‌ها که تا مهرماه سال ۱۳۹۶ معادل ۱۱۲۰ میلیارد ریال بوده است (پورتال روزنامه دنیای اقتصاد، ۱۳۹۶)، به‌صورت حسابداری در ردیف درآمدهای محقق نشده و موقت بانک مرکزی منظور می‌شود. بنابراین می‌تواند عاملی در جهت افزایش درآمد بانک مرکزی باشد. البته براساس قانون پولی و بانکی کشور، نحوه تعیین حقوق و مزایای کارکنان بانک مرکزی ارتباطی با عملکرد شبکه بانکی ندارد، به‌طور مثال براساس ماده (۲۰) این قانون «حقوق و مزایای رئیس کل و قائم‌مقام او از طرف مجمع عمومی تعیین و از بودجه بانک پرداخت می‌شود. همچنین حقوق و مزایای دبیر کل و معاونان بانک به پیشنهاد رئیس کل و تصویب مجمع عمومی تعیین و از بودجه بانک پرداخت می‌شود». به‌علاوه بنابر ماده (۲۳) «حقوق و مزایای هیئت نظار از طرف وزیر امور اقتصادی و دارایی تعیین و از بودجه وزارت دارایی قابل پرداخت است».

اما براساس ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰) تغییر ارقام درآمدی و هزینه‌ای بودجه شرکت‌های دولتی امکان‌پذیر است و تنها نیاز به مصوبه مجمع عمومی و جلب نظر سازمان برنامه و بودجه دارد. بااین حال افزایش درآمد بانک مرکزی به سبب جرائم دریافتی از بانک‌ها بابت اضافه‌برداشت، می‌تواند مستندی باشد تا مجمع عمومی متناسب با این افزایش درآمد، هزینه‌های

خود را افزایش دهد. در نتیجه عاملان فعال در بانک مرکزی ممکن است به صورت غیرمستقیم از تخلفات شبکه بانکی در اضافه‌برداشت از طریق افزایش در ردیف درآمدهای موقت این نهاد، منتفع شده و درگیر تعارض درآمد - وظایف شوند.

۴-۳. تعارض منافع در نظارت بر کل نظام بانکی

امروزه بانک یک نهاد مالی و اقتصادی بسیار حساس و مهم محسوب می‌شود که نبود نظام‌های نظارتی مؤثر می‌تواند بستر سوءاستفاده و تخلفات وسیعی را در آن فراهم کند که معمولاً با عواقب وخیمی در سطح ملی و حتی بین‌المللی همراه است (نیک‌فر و کریمی، ۱۳۹۵). به دلیل پیچیدگی و گسترده‌ی فعالیت‌های بانک‌ها و بانک مرکزی و احتمال بروز موقعیت‌های تعارض منافع گسترده و خطرناک در امر نظارت بر این فعالیت‌ها، در این قسمت به بررسی انواع نظارت در شبکه بانکی و بانک مرکزی پرداخته می‌شود.

۴-۳-۱. حاکمیت شرکتی و نظارت داخلی شبکه بانکی

استقرار حاکمیت شرکتی می‌تواند یکی از عوامل اصلی ایجاد و تقویت سلامت در نظام بانکی باشد (هنرمند و گرایلو، ۱۳۹۷). در واقع هیچ‌چیز به اندازه نبود یا ضعف حاکمیت شرکتی در نهادهای نظارتی نمی‌تواند از اجرای اقدام‌های نظارتی ضروری و به موقع جلوگیری کند. به کارگیری حاکمیت شرکتی خوب در صنعت بانکداری باید مبتنی بر پنج اصل شفافیت، پاسخگویی یا مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی مبنی بر مدیریت، استقلال، انصاف و عدالت باشد (Wakarmamu and Si, 2015).

قواعد حاکمیت شرکتی مانند پاسخگویی، شفافیت و انصاف می‌تواند تأثیر عمیقی بر انگیزه‌ها و محدودیت‌های طرفین درگیر در فساد مالی که ریشه آن تعارض منافع و عدم شفافیت است داشته باشد (هنرمند و گرایلو، ۱۳۹۷). اگر حاکمیت شرکتی به

شکل مؤثر مستقر نشود، نظارت بانکی عملکرد خوبی نخواهد داشت.

اسناد و گزارش‌های کمیته بال در مورد حاکمیت شرکتی، اهمیت زیادی را به بخش ناظران در استقرار و کنترل کارایی ساختارهای حاکمیت شرکتی می‌دهد، به عنوان مثال در اصل (۱۳) اصول حاکمیت شرکتی کمیته بال بیان شده است: «لازم است ناظران بانکی رهنمودهای لازم را به منظور نظارت حاکمیت شرکتی در بانک‌ها فراهم کرده و اقداماتی همچون ارزیابی‌های جامع و تعامل منظم با هیئت‌مدیره و هیئت عامل، الزام به ارتقا و انجام اقدامات ترمیمی ضروری و به اشتراک‌گذاری اطلاعات حاکمیت شرکتی با سایر ناظران را به اجرا گذارند» (رهنمودهای اصول حاکمیت شرکتی برای بانک‌ها (کمیته بال ۳)، ۲۰۱۵).

اما چالش‌های مربوط به مقررات حاکمیت شرکتی بیانگر این موضوع هستند که اگرچه بانک مرکزی در راستای پیاده‌سازی حاکمیت شرکتی به ابلاغ برخی مقررات الزامی مرتبط با ارکان حاکمیت شرکتی و همچنین انتشار مجموعه رهنمودهایی در خصوص کنترل‌های داخلی و مدیریت ریسک و اصول حاکمیت شرکتی کمیته بال اقدام کرده، اما این مجموعه مقررات و رهنمودها جامعیت، کارآمدی و ضمانت اجرای لازم را نداشته، همچنین این رهنمودها بومی نشده و مطابقت کمی با قوانین و شرایط جاری بانک‌های کشور دارند.

همچنین دقت در قوانین مربوط به محورها و ارکان حاکمیت شرکتی همانند قوانین تجارت، پولی و بانکی، عملیات بانکی بدون ربا و سایر قوانین موردی نمایانگر این موضوع هستند که به‌رغم اهمیت بسیار بالای حاکمیت شرکتی در شفاف‌سازی عملیات بانکی و تسهیل فرایند نظارت و نقش مؤثر آن در پیشگیری و مدیریت تعارض منافع، اصلاحات قانونی لازم در این قبیل از قوانین به وجود نیامده است.

البته باید به این نکته توجه کرد که اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره)

می‌تواند به نحوی در راستای برقراری اصول حاکمیت شرکتی و نیز راهکاری برای پیشگیری و مدیریت تعارض منافع باشد. در واقع بستری که قانون عملیات بانکی بدون ربا براساس آن نوشته شده یک بستر دینی است و این‌گونه فرض می‌کند که افراد قرار گرفته در نظام بانکی و کل جامعه از درجه به نسبت بالایی از ایمان و عمل به دستورات دینی و اخلاقی برخوردارند که ذاتاً به انجام کارها براساس قوانین الهی و قوانینی که بر مبنای آنها نوشته می‌شوند پایبند بوده و هرگاه در موقعیت‌های تعارض منافع قرار گیرند می‌توانند به راحتی و به نحو احسن از آن عبور کنند.

این قانون با دربرداشتن انواع مختلفی از قراردادهای مالی اسلامی همچون مشارکت، مضاربه، مزارعه، مساقات و ... موجب می‌شود تا طرفین آنها به صورت عادلانه در آن شرکت کرده و هیچ‌یک درگیر تعارض منافع نشوند. همچنین انجام امور بانکی براساس آنها باعث می‌شود تا همانند اصول حاکمیت شرکتی میزان شفافیت و پاسخگویی و عدالت در شبکه بانکی افزایش یافته و نیز امور نظارتی به آسانی انجام پذیرد. اما به‌رغم این قانون، مستند به اجرای آن مورد بی‌اعتنایی قرار گرفته است (سبحانی و علی‌مردانی، ۱۳۹۵).

۲-۳-۴. نظارت شبکه بانکی توسط بانک مرکزی

مبحث نظارت شبکه بانکی توسط بانک مرکزی از چند منظر قابل بررسی است که عبارت‌اند از: ارکان نظارتی بانک مرکزی، شفافیت فعالیت نهادهای نظارتی و پاسخگویی بانک مرکزی، افشای تخلفات بانک‌ها توسط حسابرسان، پدیده درب‌گردان در مقررات و نظام بانکی. در ادامه هر یک از این موارد شرح داده می‌شوند.

الف) ارکان نظارتی بانک مرکزی : نهادهای نظارتی بانک مرکزی برای نظارت

شبکه بانکی شامل معاونت نظارت بانک مرکزی و هیئت انتظامی بانک‌ها هستند. نکته بسیار مهمی که در ارتباط با این دو رکن نظارتی وجود دارد این است که اولاً

اصل بدیهی پذیرفته شده برای کنترل تعارض منافع در این خصوص که متهم یا نماینده متهم نباید در جایگاه قاضی قرار گیرد رعایت نشده است. در واقع قاضی باید کاملاً استقلال داشته باشد تا امکان برقراری عدالت فراهم شود. ترکیب فعلی هیئت انتظامی که مرکب از چهار نفر (دبیر کل بانک مرکزی، نماینده دادستان کل کشور، نماینده شورای پول و اعتبار و نماینده بانکها) است، در عمل این اصل را نقض کرده است. عضویت نماینده بانکها (حافظ منافع بانکها) در این هیئت، مصداقی از بروز پدیده تعارض منافع است که می‌تواند به نقض انصاف و عدالت در تصمیم‌گیری‌ها منجر شود. ثانیاً، عدم عضویت نماینده‌ای از معاونت نظارت بانک مرکزی در هیئت انتظامی که کاشف تخلفات بانکها و دارای اطلاعات دقیق نسبت به بانکهای متخلف است، خطر دیگری است که اصلاح قانون در این خصوص را الزام‌آور می‌کند.

ب) شفافیت فعالیت نهادهای نظارتی و پاسخگویی بانک مرکزی:

بنابر ماده (۱۱) قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی به‌عنوان تنظیم‌کننده نظام پولی و اعتباری کشور موظف به نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری است؛ اما در این قانون سازوکاری در خصوص پاسخگویی این بانک به عملکرد نظارت بر بانکها اندیشیده نشده است. فراهم کردن زمینه پاسخگویی، می‌تواند به استفاده بهینه از اختیارات و بهبود عملکرد نظارتی بانک مرکزی بیانجامد.

ج) افشای تخلفات بانکها توسط حسابرسان: در مرحله حسابرسی

صورت‌های مالی کلیه شرکتها (از جمله بانکها)، حسابرس موظف است تخلفات شرکت از قوانین و مقررات تحت شمول را در صورت‌های مالی حسابرسی شده گزارش کند. در سال‌های اخیر بسیاری از بانکها (به ویژه بانکهای خصوصی) از سوی بانک مرکزی مجاز به عدم افشای تخلفات خود در این صورت‌های مالی می‌شدند. این وضعیت در سال ۱۳۹۳ به‌گونه‌ای گسترده شد که تقریباً در صورت‌های

مالی حسابرسی و منتشر شده کلیه بانک‌ها، حسابرس و بازرس قانونی از گزارش‌دهی تخلفات بانک از مقررات بانک مرکزی خودداری کرده و ذیل توضیحات حسابرس در خصوص تخلفات بانک از مقررات بانک مرکزی، عبارتی مشابه عبارت زیر درج می‌کنند:

«موارد عدم انطباق عملیات بانک با قوانین پولی و بانکی و عملیات بانکی بدون ربا و مفاد بخش‌نامه‌های بانک مرکزی ناظر بر عملیات بانکی و مصوبات لازم‌الاجرا در نظام بانکی مربوط به سال مورد گزارش، طبق دستور بانک مرکزی، در نامه جداگانه‌ای به آن بانک اعلام شده است/ خواهد شد».

واضح است که چنین مجوزهایی، هزینه ارتکاب تخلفات را برای متخلفان کاهش می‌دهد و همچنین ضمن افزایش تدریجی تخلفات بانک‌ها، اقتدار مقام ناظر نیز از بین می‌رود. مجوزهایی از این قبیل به نحوی جایزه دادن به متخلفان است و زمینه را برای بروز و گسترش انواع مختلف تعارض منافع فراهم می‌آورد و مشخص نیست که با چه منطق اقتصادی و حقوقی در سال‌های متمادی چنین مجوزهایی به برخی بانک‌ها اعطا شده است. به‌طور قطع یکی از اقدامات لازم برای افزایش کارایی نظارت بانک مرکزی و افزایش اقتدار مقام ناظر، الزام بانک‌ها به افشای تخلفات (در صورت‌های مالی حسابرسی شده) است.

د) پدیده درب‌گردان در مقررات و نظام بانکی: با توجه به اینکه مناسب‌ترین افراد برای تصدی پست‌های دولتی در حوزه نظارتی، افرادی هستند که بیشترین تجربه و دانش در خصوص ساختار، مسائل و روند نظام مالی را دارند، استقلال نیروی انسانی مقام ناظر و پیشگیری از بروز تعارض منافع در این حوزه حائز اهمیت است. اما عموماً چنین افرادی دارای سابقه فعالیت در نهادهای مالی تحت نظارت بوده و بسیاری از آنها روابط نزدیک حرفه‌ای و شخصی در شبکه بانکی دارند.

بنابراین حتی در صورت فاصله گرفتن از بانک پیشین، برای آنها مشکل خواهد بود که به طور کامل از روابط، سرمایه‌گذاری‌ها و محیط‌های قبلی که منجر به تعارض منافع می‌شود، جدا شوند. تعارض منافی که از حرکت ناظران بین مؤسسات نظارتی و مؤسسات مالی (بدون فاصله یا با فاصله کم) منتج می‌شود، اگر مدیریت نشود این احتمال وجود دارد که به اعتبار نهاد نظارتی صدمه وارد کند (پرهیزکاری و روحانی، ۱۳۹۴).

– پدیده درب‌گردان در قوانین و مقررات

محدودیت‌ها و الزامات وضع شده در قوانین و مقررات به منظور کنترل و مدیریت پدیده درب‌گردان که به جابه‌جایی نیروی انسانی از بخش عمومی (نهادهای مقررات‌گذار و ناظر حاکمیتی) به بخش خصوصی و برعکس اطلاق می‌شود شامل محدودیت در ارتباطات حین خدمت (رسمی و غیررسمی) و محدودیت‌های پس از خدمت است.

بنابر مواد (۲۰ و ۲۳) قانون پولی و بانکی، در خصوص محدودیت‌های حین خدمت «اعضای هیئت عامل و هیئت نظار بانک مرکزی در دوران تصدی خود مشمول قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری بوده و نباید صاحب سهم بانک‌ها یا مؤسسات اعتباری خصوصی باشند. این افراد در دوران تصدی خود نمی‌توانند در دستگاه‌های دولتی یا خصوصی سمت موظفی دارا باشند. قبول سمت‌های غیرموظف فقط در مؤسسات خیریه و اجتماعی و تدریس در دانشگاه‌ها یا مؤسسات آموزش عالی در مورد رئیس کل و قائم‌مقام رئیس کل بانک مرکزی با تصویب مجمع عمومی و در مورد سایر اعضای هیئت عامل با موافقت رئیس کل بانک مرکزی و برای اعضای هیئت نظار با تصویب مجمع عمومی بلامانع است». همچنین براساس تبصره ماده (۵۱) آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری

غیردولتی مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۲۸ «عضویت کارمندان دولت در هیئت‌مدیره مؤسسه اعتباری در صورتی که به عنوان نماینده سهام دولت باشد، با رعایت قوانین و مقررات مربوط مجاز است».

تنها سازوکار پیش‌بینی شده در قوانین و مقررات برای کنترل ارتباطات غیررسمی نیروی انسانی شاغل در بانک مرکزی با شبکه بانکی «سوگند به قرآن» است که فقط برای اعضای ارکان بانک مرکزی وضع شده است.

– پدیده «درب گردان» در نظام بانکی

در این قسمت با کمال احترام به فعالین امین و با صداقت نظام بانکی، میزان فراگیر بودن استفاده از افراد با سابقه بانک مرکزی در هیئت‌مدیره و تصمیم‌گذاران شبکه بانک‌های خصوصی و برعکس بررسی می‌شود. گفتنی است که بیان مشخصات این افراد و سوابق شغلی آنها به تفکیک بانک، صرفاً برای به تصویر کشیدن شدت تداخل نیروی انسانی فعال در بخش خصوصی و مقام سیاستگذار و ناظر بانکی بوده و به معنای وقوع تخلف یا فعالیت ناسالم آنها نیست. همچنین این موارد تنها نمونه‌ای از جابه‌جایی‌های انجام شده بوده که با قید دسترسی به اطلاعات بیان شده‌اند، بنابراین عدم بیان دیگر مصادیق پدیده درب گردان در نظام بانکی به معنای نبود آنها نیست.

جدول ۲. گردش مدیران از بانک مرکزی به شبکه بانکی

ردیف	مسئولیت در بانک مرکزی	دوره فعالیت	مسئولیت در شبکه بانکی	دوره فعالیت
۱	رئیس دیوان محاسبات و عضو هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس بانک مرکزی	۱۳۷۶-۱۳۸۳	عضو یا رئیس هیئت مدیره بانک پاسارگاد	۱۳۸۶-۱۳۹۳
۲	رئیس کل بانک مرکزی	۱۳۶۵-۱۳۶۸	مدیرعامل یا رئیس هیئت مدیره بانک پاسارگاد	۱۳۸۶-۱۳۹۳
۳	عضو شورای پول و اعتبار		عضو هیئت مدیره بانک پاسارگاد	۱۳۸۸-۱۳۹۳
۴	عضو هیئت انتظامی بانکها		رئیس هیئت مدیره یا مدیرعامل بانک پارسیان	۱۳۸۶-۱۳۹۱
۵	عضو شورای پول و اعتبار و عضو هیئت انتظامی بانکها	۱۳۸۹-۱۳۹۲	مدیرعامل بانک پارسیان	تاکنون-۱۳۹۳
۶	مدیر کل نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری بانک مرکزی، مدیر کل سیاستها و مقررات ارزی بانک مرکزی		مدیرعامل بانک اقتصاد نوین	۱۳۹۳-۱۳۹۴
۷	مدیر کل بین الملل بانک مرکزی	۱۳۹۳	مدیر امور بین الملل بانک اقتصاد نوین	۱۳۹۳-۱۳۹۴
۸	عضو هیئت عامل بانک مرکزی و سابقه مدیریت در معاونت ارزی بانک مرکزی	۱۳۸۹-۱۳۹۰	نائب رئیس هیئت مدیره و مدیرعامل بانک ایران زمین	۱۳۹۲-۱۳۹۴
۹	مدیر بازرسی و مدیر امور اعتبارات بانک مرکزی		معاون اعتبارات بانکداری شرکتی و بین الملل بانک ایران زمین	هم اکنون

ردیف	مسئولیت در بانک مرکزی	دوره فعالیت	مسئولیت در شبکه بانکی	دوره فعالیت
۱۰	مشاور رئیس کل بانک مرکزی و مشاور وزیر امور اقتصادی و دارایی		رئیس و نایب‌رئیس هیئت‌مدیره بانک سامان	۱۳۹۲-۱۳۹۴
۱۱	عضو شورای پول و اعتبار	۱۳۸۰	عضو هیئت‌مدیره بانک سامان	۱۳۹۳-۱۳۹۴
۱۲	قائم‌مقام و معاون اقتصادی بانک مرکزی	۱۳۸۸-۱۳۸۶	عضو هیئت‌مدیره بانک سامان	تاکنون-۱۳۹۷
۱۳	مدیر کل عملیات ارزی بانک مرکزی، مدیر سیاست‌ها و مقررات ارزی بانک مرکزی		معاون مدیرعامل بانک تجارت	۱۳۹۴
۱۴	معاون امور بین‌الملل بانک مرکزی	۱۳۹۱-۱۳۹۵	معاون بین‌الملل و عضو هیئت‌مدیره بانک تجارت	هم‌اکنون
۱۵	دبیر کل و معاون اداری و مالی بانک مرکزی	۱۳۸۸-۱۳۹۷	معاون فناوری اطلاعات و عضو هیئت‌مدیره بانک تجارت	هم‌اکنون
۱۶	معاون اداره اعتبارات بانک مرکزی	۱۳۹۰	رئیس هیئت‌مدیره بانک ملت (به نمایندگی از دولت)	۱۳۹۳-۱۳۹۴
۱۷	معاون نظارت بانک مرکزی	۱۳۹۲-۱۳۹۵	قائم‌مقام مدیرعامل و عضو هیئت‌مدیره بانک صادرات	۱۳۹۵-۱۳۹۶

ردیف	مسئولیت در بانک مرکزی	دوره فعالیت	مسئولیت در شبکه بانکی	دوره فعالیت
۱۸	مدیر نظارت بر بانکها بانک مرکزی		رئیس هیئت مدیره بانک خاورمیانه	هم اکنون
۱۹	مدیر کل مقررات و مجوزهای بانکی و مبارزه با پول شویی، مدیر کل نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری و ... بانک مرکزی		عضو هیئت مدیره بانک خاورمیانه	هم اکنون
۲۰	عضو شورای پول و اعتبار	۱۳۹۱-۱۳۹۲	مدیرعامل و عضو هیئت مدیره بانک کارآفرین	هم اکنون

مأخذ: روحانی و پرهیزکاری، ۱۳۹۶ و یافته‌های تحقیق.

جنبه دیگری از پدیده درب گردان در نظام بانکی ایران، به کارگیری مدیران سابق شبکه بانکی در ارکان سیاستگذاری و نظارتی بانک مرکزی است. برخی مصادیق این پدیده عبارت‌اند از:

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
 پرتال جامع علوم انسانی

جدول ۳. گردش مدیران از شبکه بانکی به بانک مرکزی

ردیف	مسئولیت در شبکه بانکی	دوره فعالیت	مسئولیت در بانک مرکزی	دوره فعالیت
۱	مدیرعامل بانک سینا و ...	۱۳۸۵-۱۳۹۲	رئیس کل بانک مرکزی	هم‌اکنون
۲	عضو هیئت‌مدیره بانک خاورمیانه	۱۳۹۱-۱۳۹۲	قائم‌مقام بانک مرکزی	هم‌اکنون
۳	نائب‌رئیس هیئت‌مدیره بانک اقتصاد نوین، عضو هیئت‌مدیره بانک پارسیان و ...		معاون نظارت بانک مرکزی	هم‌اکنون
۴	عضو کمیته حسابرسی بانک قوامین		رئیس هیئت نظار بانک مرکزی	هم‌اکنون
۵	مدیرعامل بانک کارآفرین و ...	۱۳۸۹-۱۳۹۲	رئیس کل بانک مرکزی	۱۳۹۲-۱۳۹۷
۶	مشاور مدیرعامل، معاون مدیرعامل اعتبارات شرکتی، مدیر مستقل بازرسی بانک اقتصاد نوین	۱۳۸۹-۱۳۹۲	معاون نظارت بانک مرکزی	۱۳۹۲-۱۳۹۵
۷	عضو هیئت‌مدیره بانک ایران‌زمین و ...	۱۳۹۱-۱۳۹۲	معاون ارزی و معاون امور بین‌الملل بانک مرکزی	۱۳۹۲-۱۳۹۶
۸	عضو هیئت‌مدیره بانک صادرات و مدیرعامل بانک سرمایه	۱۳۸۵-۱۳۸۹	معاون اقتصادی بانک مرکزی	۱۳۹۱-۱۳۹۲

مأخذ: همان.

تعارض منافع ناشی از روابط پیشین و پسین نیروی انسانی شاغل در مقام ناظر بانک مرکزی، قابل حذف نیست. حداقل کردن این تعارض منافع از طریق وضع دستورالعمل و شیوه‌هایی مشخص برای اعضای نهاد ناظر بانکی، راهکار مناسب و دست‌یافتنی برای این مسئله است که شامل افشای درآمدها و دارایی‌های فردی به صورت منظم (پیش از استخدام، در حین فعالیت در نهاد ناظر و برای مدت مشخصی

بعد از ترک نهاد ناظر) و در نظر گرفتن به اصطلاح «دوره استراحت»^۱ پس از ترک شغل برای افرادی است که در این نهاد فعال بوده‌اند.

ه) نظارت بر عملکرد بانک مرکزی: نظارت بر عملکرد بانک مرکزی در ایران از دو بُعد قابل توجه است. بُعد اول، نظارت حقوقی که طبق ارکان بانک مرکزی در قانون پولی و بانکی کشور تصریح شده که مجمع عمومی بانک مرکزی ناظر بر عملکرد بانک مرکزی است؛ اما باید توجه کرد که اعضای مجمع عمومی خود در اجرا و سیاستگذاری بانک مرکزی نیز نقش ایفا می‌کنند. بخش مهم و تأثیرگذار شورای پول و اعتبار که مرجع اصلی تعیین‌کننده سیاست پولی در ایران است، شامل نمایندگان دولت بوده که در مجمع عمومی بانک مرکزی نیز شرکت دارند.

هیئت نظار نیز یکی دیگر از نهادهای ناظر بر بانک مرکزی است. این هیئت مسئول رسیدگی به حساب‌ها و تعهدات بانک مرکزی بوده و موارد مهمی مانند رسیدگی به ترازنامه بانک مرکزی و تهیه گزارش برای مجمع عمومی را برعهده دارد. در بند «د» ماده (۲۲) قانون پولی و بانکی بیان شده است که رئیس هیئت نظار باید گزارش‌های لازم از فعالیت بانک را به وزیر امور اقتصادی و دارایی تسلیم کند، از طرفی وزیر امور اقتصادی و دارایی نقش اصلی در تعیین اعضا و نظارت بر این هیئت را دارد و از این طریق باید ضمن ارائه گزارش به مجمع عمومی با تخلفات و ناکارایی‌های موجود برخورد کند که به دلایل یاد شده (مواردی که در قانون وجود دارد) این سازوکار نظارت، کارایی لازم را ندارد و با تعارض اتحاد ناظر و منظور و تعارض وظایف مواجه است.

بُعد دوم نظارت بر بانک مرکزی، افکار عمومی است. این نظارت رابطه مستقیمی با اعتبار و شهرت بانک مرکزی دارد و از این رو عملکرد بانک مرکزی و موفقیت آن

1. Cooling off Period

در دستیابی به هدف ثبات قیمت‌ها این شهرت و اعتبار را معین می‌کند. با این حال به دلیل فقدان چارچوب‌های مشخص مانند کشورهای که از نظام هدفگذاری تورمی پیروی می‌کنند باعث شده است تا به وضوح نتوان درباره موفقیت بانک مرکزی در دستیابی به اهداف تورمی اظهار نظر کرد. در واقع در چارچوب هدفگذاری تورمی، بانک مرکزی یک هدف تورمی، دامنه نوسان نرخ تورم و مدت‌زمان لازم برای دستیابی به آن را اعلان می‌کنند. در صورتی که هدف مورد نظر محقق نشود، دلایل عدم موفقیت و نیز سازوکارهای مشخص برای تصمیم‌گیری درباره اینکه آیا بانک مرکزی در این زمینه تلاش لازم را انجام داده یا خیر مشخص شده است. در این صورت نظارت افکار عمومی نیز نظام‌مند و معقولانه خواهد بود. گفتنی است که در اکثر چنین کشورهایی تأمین منابع بخش دولتی از جانب مردم و به وسیله مالیات محقق می‌شود، بنابراین پاسخگویی مسئولان به مردم بیشتر است.

۴-۴. نحوه رسیدگی به تخلفات شبکه بانکی توسط بانک مرکزی

فرایند کشف و رسیدگی به تخلفات شبکه بانکی توسط بانک مرکزی به این صورت است که معاونت نظارت بانک مرکزی پس از کشف تخلف، گزارش و درخواست برخورد با بانک متخلف را به معاونت حقوقی بانک مرکزی ارسال می‌کند. بعد از تأیید صحت گزارش در معاونت حقوقی، مسئله به هیئت انتظامی ارجاع شده و این هیئت پس از بررسی، براساس اختیارات قانونی احکام لازم را صادر می‌کند. رأی هیئت انتظامی در صورت طرح درخواست تجدیدنظر از سوی بانک متخلف، در شورای پول و اعتبار مجدداً بررسی خواهد شد؛ البته رأی شورای پول و اعتبار نیز نهایی نبوده و در دیوان عدالت اداری قابل تجدیدنظر خواهد بود.

واضح است که فرایند فوق‌زمان‌بر بوده و فاصله زمانی بین زمان وقوع تخلف و زمان

مجازات متخلف، عملاً چندین سال طول خواهد کشید. این امر بازدارندگی مجازات در نظام بانکی را به شدت تضعیف کرده است. همچنین در هر مرحله از بررسی مجدد پرونده و با توجه به عدم حضور نمایندگان معاونت نظارت (که تخلف اولیه را تشخیص داده‌اند)، امکان تخفیف مجازات یا حتی تبرئه بانک متخلف وجود دارد. این فرایند زمان‌بر، به همراه شفاف نبودن عملکرد و ترکیب ناقص هیئت انتظامی، باعث کاهش برخورد‌های قاطعانه با بانک‌های متخلف شده و تخلف از قوانین و مقررات بانک مرکزی در شبکه بانکی نه تنها به یک قاعده بلکه به استثنا تبدیل شود.

هدف از مجازات، بازدارندگی از انجام تخلفات است. استفاده از مجازات ابزاری است که انگیزه مجرم و دیگران را برای ارتکاب مجدد همان جرم یا سایر جرائم (با توجه به قدرت و شدت برخورد نهاد مربوطه) کاهش می‌دهد. به عبارت دیگر هدف از دیدگاه بازدارندگی مجازات این است که با ایجاد نظام کیفری عادلانه و با پیش‌بینی کیفرها و ارباب، از وقوع جرم جلوگیری شود. میزان بازدارندگی مجازات بانک مرکزی در برابر شبکه بانکی براساس دیدگاه بازدارندگی مجازات را می‌توان در سه حوزه شدت، قطعیت و سرعت اجرای مجازات بررسی کرد.

۴-۴-۱. شدت مجازات

برای ارزیابی بازدارندگی مجازات، باید شدت هر مجازات را با منافع حاصل از تخلفات مقایسه کرد. رعایت نکردن اصل «فزون‌ی زیان حاصله در مقایسه با سود به دست آمده از جرم» یکی از عواملی است که باعث شده تا تخلف بانک‌ها در ایران نهادینه شده و به جای استثنا، تبدیل به قاعده شود.

۴-۴-۲. قطعیت مجازات

مطابق با رویکرد بازدارندگی مجازات، چیزی که ضامن نقش پیشگیرانه

کیفرهاست، قطعیت یا به بیان دیگر اطمینان جامعه از اجرای مجازات است. با توجه به آسیب‌های وارده بر فرایند نظارت و عدم شفافیت عملکرد نهاد ناظر در برخورد با متخلفان، قطعیتی در اعمال مجازات مشاهده نمی‌شود. در واقع هیئت انتظامی بانک مرکزی طبق ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی، مرجع رسیدگی به تخلفات شبکه بانکی و صدور احکام و مجازات مرتبط است؛ اما با توجه به طولانی و دشواری فرایند طرح و بررسی پرونده تخلفات و اعمال مجازات برای متخلفان، با وجود فراگیری تخلف در ایران، مقام ناظر مجبور است فقط تخلفات بزرگ را بررسی کرده و به هیئت انتظامی ارجاع دهد؛ بنابراین از بین تخلفات انجام شده تعداد محدودی انتخاب و ارجاع داده می‌شوند. به دلیل نبود حدنصاب مشخص برای ارجاع تخلفات به هیئت انتظامی، بانک‌های متخلف یقین دارند که تنها تخلفات بسیار فاحش به این هیئت ارجاع خواهد شد و در قبال تخلفات کوچک‌تر عملاً مجازات نمی‌شوند.

در صورت ارجاع تخلفات به این هیئت، به دلیل حضور نماینده بانک‌ها در ترکیب اعضای این هیئت و دفاع از بانک متخلف، احتمال عدم صدور حکم به مجازات وجود دارد. همچنین به علت وجود مراحل مختلف در صدور حکم قطعی برای تخلفات (هیئت انتظامی، شورای پول و اعتبار و دیوان عدالت اداری)، بانک‌های متخلف به تخفیف مجازات در هر مرحله امیدوارند. در نهایت همه موارد ذکر شده به فراگیری تخلفات بانک‌ها می‌انجامد؛ همان‌طور که در نظریه جرم‌شناسانه «پنجره شکسته» تأکید می‌شود، سهل‌انگاری در برابر تخلفات کوچک از قانون، علامت مهم و بزرگی به مجریان و جامعه، از فراگیری بی‌مبالاتی به قانون می‌دهد.

۳-۴-۴. سرعت اجرای مجازات

طبق نظریه بازدارندگی برای مؤثر واقع شدن کیفرها، فاصله بین وقوع جرم و برخورد با متخلف باید به حداقل زمان ممکن برسد؛ زیرا در غیر این صورت تصور

لازم میان تخلف و مجازات در اذهان به سستی می‌گراید. در شیوه فعلی طراحی شده، کشف تخلفات با تأخیر محقق می‌شود. در صورتی که زمان مربوط به تجدیدنظر حکم هیئت انتظامی در شورای پول و اعتبار و همچنین تجدیدنظر رأی این شورا در دیوان عدالت اداری، مجازات بانک متخلف، چندین سال طول خواهد کشید. این امر باعث می‌شود که حتی در صورت مجازات شدید، بازدارندگی مجازات به شدت تضعیف شود (عزیزنژاد و همکاران، ۱۳۹۸).

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

اهمیت بررسی تعارض منافع در نظام بانکی کشور از آن جهت است که این نظام بسیار گسترده بوده و تأثیر عمیقی بر کل جامعه دارد و به دلیل این گسترده‌گی ظرفیت بالایی برای بروز موقعیت‌های تعارض منافع برای فعالان آن ایجاد می‌کند. از آنجاکه بانک مرکزی هم به عنوان سیاستگذار و هم به عنوان ناظر نقش بسیار مهمی را در نظام بانکی کشور ایفا می‌کند، بنابراین بررسی تعارض منافع مرتبط با آن توجه ویژه‌ای را می‌طلبد.

با توجه به کلام و سیره معصومین علیهم‌السلام می‌توان راهکارهای مناسبی برای کنترل و مدیریت تعارض منافع همچون موارد ذیل یافت:

- فراهم کردن نظام و ساختاری صالح و به‌کارگیری کارگزاران و زعمای صالح،
- تقسیم کار به نحو احسن، آگاهی دادن به فرد و بیان کردن جوانب کار،
- مشخص بودن وظایف محوله، در نظر گرفتن حقوق مکفی و متناسب بودن وظایف با توانایی‌های فرد،^۱

۱. «کار هر کدام از خدمتکاران را معین کن که او را در برابر آن کار مسئول بدانی که تقسیم درست کار سبب می‌شود کارها را به یکدیگر وانگذارند و در خدمت سستی نکنند» (شریف‌الرضی، نامه ۳۱). و «سپس روزی فراوان بر آنان ارزانی دار که با گرفتن حقوق کافی در اصلاح خود بیشتر می‌کوشند و با بی‌نیازی، دست به اموال بیت‌المال نمی‌زنند و اتمام

- تقویت نیروی ایمان و تقوا در افراد و مذمت دنیادوستی و اصلاح نگرش کارگزاران نسبت به جایگاهی که در اختیار دارند،^۱
 - استقرار شفافیت در تمامی سطوح به جز موارد امنیتی،^۲
 - استقرار نظام نظارتی و اطلاعاتی نیرومند و مأموران مخفی با ویژگی‌هایی همچون صداقت، امانت‌داری، وفاداری و ...،
 - احیا و رواج فریضه مهم امر به معروف و نهی از منکر در میان عموم مردم برای مقابله با تعارضات منافع و تخلفات (عمل سوت‌زنی و افشاگری)،^۳
 - برخورد عادلانه و مساوی و به دور از تبعیض و در نظر گرفتن مقام و منصب افراد،
 - اعلام عمومی جرم و مجرم و نمایان کردن نتیجه آن (نحوه برخورد با آن) برای عموم.^۴
- علاوه بر این موارد با بررسی ارکان مقرراتی و نظارتی بانک مرکزی به این نتیجه دست می‌یابیم که ارکان مختلف بانک مرکزی از یکدیگر، دولت و شبکه بانکی استقلال کافی نداشته و جایگاه قاعده‌گذار، مجری و ناظر در آنها مشخص نیست. نبود این استقلال به همراه عدم شفافیت در نحوه عملکرد و تصمیم‌گیری‌ها و پاسخگو نبودن افراد در ارتباط با تصمیمات اتخاذ شده باعث بروز انواع تعارضات منافع از

حجتی است بر آنان اگر فرمانت را بپذیرند یا در امانت تو خیانت کنند» (همان، نامه ۵۳).

۱. «همانا پست فرمانداری برای تو وسیله آب و نان نبوده (فرصتی برای چپاول نیست)، بلکه امانتی در گردن تو است» (همان، نامه ۵).

۲. «آگاه باشید حق شما بر من آن است که جز اسرار جنگی هیچ رازی را از شما پنهان ندارم و کاری را جز حکم شرع، بدون مشورت با شما انجام ندهم و در پرداخت حق شما کوتاهی نکرده و در وقت تعیین شده آن بپردازم و با همه شما به گونه‌ای مساوی رفتار کنم» (همان، نامه ۵۰).

۳. «سپس رفتار کارگزاران را بررسی کن و جاسوسانی راستگو و وفادار بر آنان بگمار که مراقبت و بازرسی پنهانی تو از کار آنان، سبب امانت‌داری و مهربانی با رعیت خواهد بود. از همکاران نزدیکت سخت مراقبت کن و اگر یکی از آنان دست به خیانت زد و گزارش جاسوسان تو هم آن خیانت را تأیید کرد، به همین مقدار گواهی قناعت کرده او را با تازیانه کیفر کن ...» (همان، نامه ۵۳).

۴. «نابودی مردمان بیشتر از شما از آنجا بود که اگر سرشناسی دزدی می‌کرد، رهایش می‌ساختند و چون ناتوانی دزدی می‌کرد، مجازاتش می‌کردند» (نهج‌الفصاحه، ح ۹۴۳).

جمله تعارض وظایف، اتحاد قاعده‌گذار و مجری، اتحاد ناظر و منظور و ... در ساختار بانک مرکزی شده است.

همچنین بررسی رابطه مالی بانک مرکزی با شبکه بانکی نشان می‌دهد که از دو جهت می‌تواند باعث بروز تعارض منافع شود. مورد اول مربوط به جرائم اضافه‌برداشت بانک‌هاست که در ردیف درآمدهای محقق نشده و موقت بانک مرکزی قرار می‌گیرد. از این رو با ایجاد موقعیت تعارض درآمد - وظایف باعث می‌شود تا انگیزه ناظر برای ریشه‌کن‌سازی بستر وقوع تخلف کاهش یابد. مورد بعدی در ارتباط با سهامداری بانک مرکزی در شرکت‌های زیرمجموعه خود است که در رأس آنها شرکت ملی انفورماتیک قرار دارد.

پدیده درب‌گردان نوع دیگری از تعارض منافع در فرایند نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی است که در قانون هیچ محدودیتی برای آن (فعالیت پس از خدمت نیروی انسانی شاغل در بانک مرکزی) در نظر گرفته نشده است. مصادیق گسترده‌ای از این پدیده در نظام بانکی کشور به چشم می‌خورد که این امر می‌تواند استقلال مقام ناظر را به شدت خدشه‌دار کند.

در مورد نظارت بر شبکه بانکی نکته قابل توجه، نحوه رسیدگی به تخلفات بانک‌هاست که به دلیل زمان‌بر بودن فرایند کشف تا مجازات و همچنین شفاف نبودن و امکان تخفیف در مجازات، نه تنها از ارتکاب تخلف جلوگیری نمی‌کند بلکه آن را به یک امر عادی تبدیل کرده است.

با وجود موارد و مصادیق گوناگون تعارض منافع در ارکان و رویه‌های این نظام، به ویژه پدیده درب‌گردان، قانونگذار توجهی به آنها نداشته است، بنابراین قانونگذاری و توجه ویژه به مسئله تعارض منافع در نظام بانکی و اتخاذ رویه‌هایی برای جلوگیری از تحقق آن و نیز مدیریت در مواردی که غیرقابل حذف است ضرورت دارد.

منابع و مأخذ

۱. قرآن کریم.
۲. آیین‌نامه داخلی شورای هماهنگی بانک‌ها.
۳. آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۲۸.
۴. بادینی، حسن و سعید سیاه‌بیدی کرمانشاهی (۱۴۰۰). «تحلیل مفهوم و مصادیق تعارض منافع در حقوق خصوصی»، مجله حقوقی، دوره ۸۵، ش ۱۱۶.
۵. پایگاه اینترنتی فدرال رزرو: <https://www.federalreserve.gov>.
۶. پرهیزکاری، سیدعباس و ابوالفضل رزقی (۱۳۹۶). «تعارض منافع ۱. دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی»، دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مسلسل ۱۵۴۴۸.
۷. پرهیزکاری، سیدعباس و سیدعلی روحانی (۱۳۹۴). «آسیب‌شناسی نظام بانکی ۵. بررسی استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی»، مسلسل ۱۴۷۶۴.
۸. پورتال بانک اقتصاد نوین (۱۳۹۰/۰۸/۲۸). بازیابی شده از: <https://www.enbank.ir>.
۹. پورتال بانک ایران زمین، درباره بانک، مدیران، بازیابی شده از: <https://izbank.ir>.
۱۰. پورتال بانک ایران زمین، درباره بانک، بازیابی شده از: <https://izbank.ir>.
۱۱. پورتال بانک پارسیان، محتوای عمومی، اعضای هیئت‌مدیره بانک، بازیابی شده از: <https://www.parsian-bank.ir>.
۱۲. پورتال بانک تجارت، هیئت‌عامل، بازیابی شده از: <https://www.tejaratbank.ir>.
۱۳. پورتال بانک سامان، اعضای هیئت‌مدیره، بازیابی شده از: <https://www.sb24.ir>.
۱۴. پورتال بانک خاورمیانه، درباره بانک، اعضا هیئت‌مدیره، بازیابی شده از: <https://www.middleeastbank.ir>.
۱۵. پورتال بانک صادرات، شفافیت مالی، صورت‌های مالی، بازیابی شده از: <https://www.bsi.ir>.
۱۶. پورتال بانک صادرات، بازیابی شده از: <https://www.bsi.ir>.

۱۷. پورتال بانک کارآفرین، درباره ما، هیئت‌مدیره، بازیابی شده از: <https://www.karafarinbank.ir>.
۱۸. پورتال بانک مرکزی: <https://www.cbi.ir>.
۱۹. پورتال بیمه پارسیان، هیئت‌مدیره، بازیابی شده از: <http://www.parsianinsurance.ir>.
۲۰. پورتال روزنامه *دنیای اقتصاد* (۱۳۹۶/۱۰/۰۳)، شماره خبر ۳۳۳۰۹۹۰، جزئیات اضافه‌برداشت از بانک مرکزی، بازیابی شده از: <https://www.donya-e-qtasad.com>.
۲۱. ترابی، یوسف (۱۳۹۰). «الگوهای مدیریت حل تعارض در جمهوری اسلامی ایران (با تأکید بر قرآن و سیره معصومین)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، مسلسل ۱۰۷۳۹.
۲۲. ترازنامه بانک مرکزی سال‌های ۱۳۸۱ الی ۱۳۹۶.
۲۳. تمیمی آمدی، عبدالواحدبن محمد (۱۳۸۱). *غررالحکم و دررالکلم*، ترجمه مصطفی درایتی، مشهد، مؤسسه فرهنگی - پژوهشی الجواد، ضریح آفتاب، ۱۳۸۱.
۲۴. حائری، سیدعلی‌بن محمد طباطبایی (۱۴۱۸). *ریاض المسائل*، جلد ۱۵، قم، مؤسسه آل‌البیت علیهم‌السلام.
۲۵. حلی، جمال‌الدین احمدبن محمد اسدی (۱۴۰۷). *المذهب البارع فی شرح المختصر النافع*، ج ۴، قم، دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.
۲۶. خمینی، سیدروح‌الله موسوی (بی‌تا). *تحریرالوسیله*، ج ۲، اول، قم، مؤسسه مطبوعات دارالعلم.
۲۷. درودیان، حسین (۱۳۹۹). *تبیین چارچوب و مصادیق تعارض منافع در نظام بانکی کشور*، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۸. روحانی، سیدعلی و سیدعباس پرهیزکاری (۱۳۹۶). «ضرورت، ابعاد و وضعیت استقلال مقام ناظر بانکی در ایران»، فصلنامه *پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی*، ش ۸۱.
۲۹. رهنمودهای اصول حاکمیت شرکتی برای بانک‌ها (کمیته بال ۳) (۲۰۱۵). بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، معاونت نظارتی، مدیریت کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پولشویی، اداره مطالعات و مقررات بانکی.
۳۰. سبحانی، حسن و پرگل علیمردانی (۱۳۹۵). «تطابق سیاست‌گذاری پولی با قوانین و عملیات بانکی بدون

موقعیت‌ها و مصادیق تعارض منافع در نظام بانکی جمهوری اسلامی ایران ————— ۲۷۵

- ربا در کشور طی سال‌های ۱۳۶۳-۱۳۹۳»، فصلنامه مجلس و راهبرد، ش ۸۶.
۳۱. شایان‌فر، سلماز (۱۳۹۵). «بررسی عوامل مؤثر بر تعارض میان نفع فردی و نفع جمعی بر رفتار مردم»، اولین کنگره ملی توانمندسازی جامعه در حوزه جامعه‌شناسی، علوم تربیتی و مطالعات اجتماعی و فرهنگی، تهران، مرکز توانمندسازی مهارت‌های فرهنگی و اجتماعی جامعه.
۳۲. شریف‌الرضی، محمدبن حسین (۱۳۸۰). *نهج‌البلاغه*، ترجمه محمد دشتی، مشهد، انتشارات آستان قدس رضوی، شرکت به نشر.
۳۳. طالقانی، غلام‌رضا، زهرا طباطبایی و علی غفاری (۱۳۹۳). «بررسی عوامل فردی و سازمانی مؤثر بر فساد اداری در شعب بانک سپه استان قم»، مدیریت فرهنگ سازمانی، دوره ۱۲، ش ۲.
۳۴. عزیزنژاد، صمد، موسی شهبازی غیائی، سیدعلی روحانی و همکاران (۱۳۹۸). *آسیب‌شناسی نظام بانکی ایران*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳۵. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۱۶.
۳۶. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵.
۳۷. قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۴/۰۴/۱۸ (با آخرین اصلاحات تا ۱۳۹۸/۱۱/۳۰).
۳۸. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰.
۳۹. متقی، علی‌بن حسام‌الدین (۱۴۰۵). *کنزالعمال فی سنن الاقوال والافعال*، مصحح، حیانی بکری، بیروت، مؤسسه الرساله.
۴۰. متوسلی، محمود، محمود مشهدی احمد و علی نیکو نسبیتی (۱۳۸۹). «غفلت از نهادها دلایل و اثرات آن بر مطالعات بین‌رشته‌ای در اقتصاد»، فصلنامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی، دوره ۲، ش ۳.
۴۱. مجلسی، محمدباقر. *بحارالانوار الجامعه لدرر اخبار الائمه الاطهار علیهم‌السلام*، بیروت، داراحیاء التراث العربی.
۴۲. مشهدی‌احمد، محمود و محمود متوسلی (۱۳۹۰). «اقتصاد نهادگرای اصیل تأملی در اندیشه‌های کامنز و رویکرد مبادلاتی او»، فصلنامه علمی - پژوهشی برنامه‌ریزی و بودجه، دوره ۱۶، ش ۱۱۲.
۴۳. مشهدی‌احمد، محمود (۱۳۹۲). «معنا و مفهوم نهاد در اقتصاد نهادگرا، نگاهی به اختلافات موجود بین

نهادگرایی قدیم و جدید و نقش نهادها در مناسبات اقتصادی»، پژوهشنامه اقتصادی، سال ۱۳، ش ۱.
۴۴. مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص نحوه اداره بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
(۱۳۹۳/۰۸/۲۴).

۴۵. مطهری، مرتضی (۱۳۶۸). مجموعه آثار استاد شهید مطهری، جلد ۴، تهران، صدرا.

۴۶. نیکفر، سسینا و قوام کریمی (۱۳۹۵). «بررسی راهکارها و روش‌های نوین حقوقی مبارزه با فساد مالی
در بانک‌ها»، سومین کنفرانس جهانی روان‌شناسی و علوم تربیتی، حقوق و علوم اجتماعی در آغاز هزاره
سوم، شیراز.

۴۷. هاشمی شاهرودی، سید محمود (۱۳۸۲). «امام علی علیه‌السلام و اصول قضاوت»، مجله فقه اهل بیت،
ش ۳۳.

۴۸. هراسانی، سعید (۱۳۹۹). «چارچوب روش‌شناختی بررسی تعارض منافع در سازمان‌ها»، مرکز
توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی، گزارش ۱۱۰، مسلسل ۹۹۰۴.

۴۹. هنرمند، مهدی و سحر گرایلو (۱۳۹۷). «نقش حاکمیت شرکتی بر سلامت و فساد مالی بانک‌ها»،
فصلنامه رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری، دوره ۳، ش ۱۰.

50. Bank of England (2017). "The Bank of England's Approach to Conflicts of Interest, A Review by the Non-Executive Directors of the Bank's Court", <https://www.bankofengland.co.uk>.

51. Brezis, E. S and J. Cariolle (2015). Measuring Conflicts of Interest: A Revolving Door Indicator, *Development*, 122.

52. Catchick, P. (2014). Conflict of Interest: Gateway to Corruption, In 2014 ACFE European Fraud Conference.

53. Chang, H J. (2012). 23 Things they Don't Tell You about Capitalism, Bloomsbury Publishing USA.

54. Commons, J. R. (1936). "Institutional Economics", *The American Economic Review*, 26(1).

55. Demmke, C. (2008). Managing Conflict of Interest: Frameworks, Tools and Instruments for Preventing, Detecting, and Managing Conflict of Interest: Proceedings of The 5th Regional Seminar on Making International Anti-Corruption Standards Operational, Held in Jakarta, Indonesia on 6-7 August 2007 and hosted by the Corruption Eradication Commission (KPK) Indonesia, Paris, France:

- موقعیت‌ها و مصادیق تعارض منافع در نظام بانکی جمهوری اسلامی ایران _____ ۲۷۷
- Organization for Economic Co-operation and Development, c2008, See: <http://www.oecd>.
56. Frisell, Lars, Kasper Roszbach and Giancarlo Spagnolo (2008). "A Clinical Study of Central Banks", *Governing the Governors*.
57. Maskell, Jack (2014). Post-Employment, "Revolving Door," *Law for Federal Personnel*, Congressional Research Service of USA.
58. Villoria-Mendieta, M. (2005). "Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review", *SIGMA Paper*, 36.
59. Wakarmamu, T and M. Si (2015). "The Role of Good Corporate Governance Banking Sector in Supporting Risk Management Principles as The Implementation of Prudential", *European Journal of Business and Management*, 7(35).
60. West, C, and Zhong, C. B. (2019). How to Decide when Facing Ethical Conflicts of Interest?, *Organizational Dynamics*.
61. Whitton, H, and J. Bertók (2005). *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*. OECD Publishing, <https://www.amazon.com/Managing-Conflict-Interest-Public-Sector/dp/9264018220>.