



Received: 13 /02/2026

Review: 21/02/2026

Accepted: 19 /03/2026

DOI: [10.22054/jocl.2025.8563.26578](https://doi.org/10.22054/jocl.2025.8563.26578)

Journal of Cyber Law

No(4),Vol(2), 93-111.

ISSN: 0972-6934

www.jocl.ir

Banking Supervision in the Iranian Legal System: Structure, Functions and Prospects for Transformation

Mohammad Ali Norouzi¹, Mir Sajjad Seyyed Mousavi^{2*}, Hassan Movassaghi³

1- Department of Public Law, Ara.C., Islamic Azad University, Jolfa, Iran

2*- Department of Law, Faculty of Basic Sciences Tabriz University of Medical Sciences, Tabriz, Iran.

3- Department of Law, Ta.C., Islamic Azad University, Tabriz, Iran

ABSTRACT

Banking supervision is one of the fundamental pillars for ensuring financial stability, maintaining the soundness of the monetary system, and preserving public confidence in the banking sector. In Iran’s legal framework, the Central Bank serves as the principal banking supervisory authority and occupies a multidimensional position encompassing establishment and licensing functions, regulatory authority, operational supervision, and Sharia supervision. Focusing on the legal and institutional structure of banking supervision in Iran, this article examines the functions, instruments, and challenges of the supervisory system and seeks to provide a coherent picture of its current state and reform potential. The findings indicate that the legal framework governing banking supervision in Iran is relatively broad and comprehensive in terms of both the scope of supervisory powers and the diversity of supervisory instruments. Nevertheless, significant shortcomings remain at the institutional and operational levels. The concentration of multiple responsibilities within the Central Bank, the weakness of complementary supervisory institutions, the inefficiency of disciplinary proceedings for banking violations, and the challenges associated with supervising specialized financial institutions are among the most significant obstacles to effective supervision. In practice, these challenges may reduce supervisory effectiveness, weaken financial discipline, and increase systemic risks. The article also adopts a comparative perspective by examining selected experiences of advanced banking systems regarding institutional separation, the independence of supervisory authorities, and the application of modern supervisory approaches. It demonstrates that enhancing the quality of banking supervision requires not merely an expansion of legal powers but, more importantly, a redesign of the institutional framework and an improvement of operational mechanisms. In conclusion, the article argues that reforming Iran’s banking supervisory system requires the adoption of an integrated, forward-looking approach that is tailored to the specific characteristics of the country’s monetary and legal system.

Keywords:

Banking Supervision; Central Bank; Institutional Structure; Financial Stability; Sharia Supervision.

Article Type: Research Article

How to Cite: Norouzi, M.A., Seyyed Mousavi, M.S. and Movassaghi, H. (2025). Banking Supervision in the Iranian Legal System: Structure, Functions and Prospects for Transformation. *Journal of Cyber Law (JOCL)*, 2(4), 93–111. doi: [10.22054/jocl.2025.8563.26578](https://doi.org/10.22054/jocl.2025.8563.26578)

Journal of Cyber Law in Development and Evolution is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.

© Authors



*Corresponding Author: mosavi_saied@yahoo.com

نظارت بانکی در نظام حقوقی ایران؛ ساختار، کارکردها و چشم‌انداز تحول

محمد علی نوروزی^۱، میرسجاد سید موسوی^{۲*}، حسن موثقی^۳

- ۱- گروه حقوق عمومی، واحد بین‌المللی ارس، دانشگاه آزاد اسلامی، جلفا، ایران.
- ۲- گروه حقوق عمومی، دانشکده علوم پایه، دانشگاه علوم پزشکی تبریز، تبریز، ایران
- ۳- گروه حقوق، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران.

چکیده

نظارت بانکی یکی از ارکان اساسی تضمین ثبات مالی، سلامت نظام پولی و اعتماد عمومی به شبکه بانکی به شمار می‌رود. در نظام حقوقی ایران، بانک مرکزی به‌عنوان نهاد محوری نظارت بانکی، از جایگاهی چندبعدی برخوردار است که شامل نقش‌های تأسیسی، مقررات‌گذاری، نظارت عملیاتی و نظارت شرعی می‌شود. این مقاله با تمرکز بر ساختار حقوقی و نهادی نظارت بانکی در ایران، به تبیین کارکردها، ابزارها و چالش‌های پیش‌روی این نظام می‌پردازد و تلاش می‌کند تصویری منسجم از وضعیت موجود و ظرفیت‌های اصلاحی آن ارائه دهد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که چارچوب قانونی نظارت بانکی در ایران از حیث دامنه اختیارات و تنوع ابزارهای نظارتی، ساختاری نسبتاً گسترده و جامع دارد؛ با این حال، در سطح نهادی و اجرایی با کاستی‌های قابل توجهی مواجه است. تمرکز وظایف متعدد در بانک مرکزی، ضعف نهادهای نظارتی مکمل، کارآمد نبودن فرآیندهای رسیدگی انتظامی به تخلفات بانکی و چالش‌های نظارت بر نهادهای مالی خاص، از مهم‌ترین موانع تحقق نظارت اثربخش محسوب می‌شوند. این چالش‌ها، در عمل می‌توانند به کاهش کارایی نظارت، تضعیف انضباط مالی و افزایش ریسک‌های سیستمیک منجر شوند. مقاله همچنین با نگاهی تطبیقی، برخی تجارب نظام‌های بانکی پیشرفته را در زمینه تفکیک نهادی، استقلال نهاد ناظر و بهره‌گیری از رویکردهای نوین نظارتی مورد توجه قرار می‌دهد و نشان می‌دهد که ارتقای کیفیت نظارت بانکی بیش از آنکه مستلزم توسعه اختیارات قانونی باشد، نیازمند بازطراحی ساختار نهادی و بهبود سازوکارهای اجرایی است. در نهایت، نتیجه‌گیری می‌شود که تحول در نظام نظارت بانکی ایران مستلزم اتخاذ رویکردی یکپارچه، آینده‌نگر و متناسب با ویژگی‌های بومی نظام پولی و حقوقی کشور است.

کلیدواژه‌ها:

نظارت بانکی، بانک مرکزی، ساختار نهادی، ثبات مالی، نظارت شرعی

نوع مقاله: پژوهشی

نحوه استناد:

نوروزی، محمدعلی؛ سیدموسوی، میرسجاد و موثقی، حسن. (۱۴۰۴). «نظارت بانکی در نظام حقوقی ایران: ساختار، کارکردها و چشم‌اندازهای تحول». فصلنامه حقوق سایبری، دوره ۲، شماره ۴، صص. ۹۳-۱۱۱

نشریه حقوق سایبری در توسعه و تکامل تحت مجوز کرییتیو کامنز انتساب - غیرتجاری ۴.۰ بین‌المللی منتشر شده است.

©نویسندگان



ایمیل نویسنده مسئول: Mosavi_saied@yahoo.com

۱. مقدمه

نظام بانکی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اجزای ساختار اقتصادی هر کشور، نقشی بنیادین در تجهیز و تخصیص منابع مالی، هدایت جریان‌های پولی و حمایت از فعالیت‌های تولیدی و تجاری ایفا می‌کند. کارکرد صحیح این نظام، به‌طور مستقیم با ثبات اقتصادی، رشد پایدار و اعتماد عمومی پیوند خورده است. در این میان، نظارت بانکی به‌مثابه سازوکاری حقوقی و نهادی، تضمین‌کننده سلامت عملکرد بانک‌ها و مانع بروز بحران‌های مالی و انحراف از اهداف کلان اقتصادی محسوب می‌شود. تجربه‌های داخلی و بین‌المللی نشان داده است که ضعف در نظارت بانکی می‌تواند زمینه‌ساز بروز ناپایداری‌های گسترده، افزایش ریسک‌های سیستمیک و خدشه‌دار شدن اعتماد عمومی به نظام پولی شود.

در نظام حقوقی ایران، بانک مرکزی به‌عنوان نهاد محوری سیاست‌گذاری پولی و ناظر بر شبکه بانکی، جایگاهی خاص و چندبعدی دارد. این نهاد نه تنها مسئول تنظیم و اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری است، بلکه وظیفه نظارت بر تأسیس، فعالیت و انضباط بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را نیز بر عهده دارد. گستره این نظارت، از کنترل‌های پیشینی در مرحله تأسیس بانک‌ها تا نظارت‌های پسینی بر عملیات، ساختار مالی و حتی انطباق فعالیت‌ها با موازین شرعی را در بر می‌گیرد. چنین دامنه‌ای از اختیارات نظارتی، نشان‌دهنده اهمیت ویژه‌ای است که قانون‌گذار برای نقش نظارتی بانک مرکزی در حفظ ثبات مالی قائل شده است.

با وجود این، بررسی واقعیت‌های عملی نظام بانکی ایران حاکی از آن است که میان چارچوب‌های حقوقی موجود و کارآمدی عملی نظارت بانکی، فاصله‌ای معنادار وجود دارد. تمرکز وظایف متعدد در بانک مرکزی، پیچیدگی ساختار نهادی نظارت، ضعف نهادهای نظارتی مکمل و چالش‌های مربوط به فرآیندهای رسیدگی به تخلفات بانکی، از جمله مسائلی هستند که کارایی نظام نظارتی را با تردید مواجه می‌سازند. افزون بر این، گسترش فعالیت نهادهای مالی خاص و مؤسسات شبه‌بانکی، بدون توسعه متناسب سازوکارهای نظارتی، بر پیچیدگی این وضعیت افزوده است و ضرورت بازاندیشی در ساختار نظارت بانکی را بیش از پیش آشکار می‌سازد.

از سوی دیگر، ویژگی متمایز نظام بانکی ایران، یعنی پیوند آن با موازین شرعی، بُعد تازه‌ای به نظارت بانکی افزوده است. نظارت شرعی، در کنار نظارت مالی و احتیاطی، بخشی از هویت حقوقی نظام بانکی ایران را تشکیل می‌دهد و هدف آن، تضمین انطباق عملیات بانکی با اصول شریعت اسلامی است. با این حال، چگونگی ادغام مؤثر این نوع نظارت با سایر اشکال نظارت بانکی، همچنان یکی از چالش‌های نظری و عملی این حوزه به‌شمار می‌رود و نیازمند تبیین دقیق حقوقی و نهادی است.

در چنین بستری، پرداختن به ساختار، کارکردها و چالش‌های نظارت بانکی در نظام حقوقی ایران، اهمیتی دوچندان می‌یابد. تحلیل این موضوع، نه تنها از منظر حقوق بانکی و حقوق عمومی حائز اهمیت است، بلکه از حیث سیاست‌گذاری اقتصادی و تضمین ثبات مالی نیز جایگاهی اساسی دارد. این مقاله با هدف تبیین چارچوب نظارت بانکی در ایران، بررسی جایگاه و نقش بانک مرکزی، نقد چالش‌های نهادی و اجرایی و ترسیم چشم‌اندازی برای تحول و کارآمدسازی

نظام نظارتی تدوین شده است. امید است که نتایج این بررسی، بتواند گامی در جهت فهم عمیق‌تر نظام نظارت بانکی و ارائه مبنایی برای اصلاحات حقوقی و نهادی آینده فراهم آورد.

مفاهیم

نظارت بانکی در حقوق عمومی و حقوق اقتصادی ایران، مفهومی بنیادین و ناظر بر مجموعه‌ای از اختیارات، تکالیف و سازوکارهای حقوقی است که با هدف تضمین سلامت، ثبات و انضباط نظام بانکی اعمال می‌شود. در ادبیات حقوقی، نظارت به طور کلی به «کنترل و ارزیابی مستمر اعمال اشخاص یا نهادها به منظور انطباق با قواعد الزام‌آور» تعریف شده است که این تعریف، در حوزه بانکی با شدت و حساسیت بیشتری مطرح می‌شود (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۸). از این منظر، نظارت بانکی نه صرفاً یک اقدام اجرایی، بلکه نهادی حقوقی با کارکرد پیشگیرانه و اصلاحی است. بانک مرکزی، در نظام حقوقی ایران، رکن اصلی اعمال نظارت بانکی به شمار می‌رود. این نهاد بر اساس قوانین پولی و بانکی، مأمور تنظیم، هدایت و نظارت بر نظام پولی و اعتباری کشور است. مفهوم نظارت بانکی در این چارچوب، شامل نظارت بر تأسیس بانک‌ها، استمرار فعالیت، رعایت مقررات احتیاطی، سلامت مالی و رفتار حرفه‌ای مدیران بانکی می‌شود. به بیان دیگر، نظارت بانکی تلفیقی از نظارت پیشینی و پسینی است که هم جنبه کنترلی و هم جنبه انتظامی دارد (کاتوزیان، ۱۳۸۶).

یکی از مفاهیم کلیدی در این حوزه، «نظارت احتیاطی» است. نظارت احتیاطی به مجموعه قواعد و تدابیری اطلاق می‌شود که با هدف جلوگیری از ورشکستگی بانک‌ها و حفظ ثبات نظام مالی طراحی می‌شود. در حقوق بانکی، این نوع نظارت مبتنی بر اصل پیشگیری است و تمرکز آن بر مدیریت ریسک، کفایت سرمایه، نقدشوندگی و سلامت ترازنامه بانک‌هاست. برخی حقوقدانان، نظارت احتیاطی را جلوه‌ای از مداخله حاکمیت در اقتصاد به منظور حفظ منافع عمومی و جلوگیری از بحران‌های مالی می‌دانند (اسکینی، ۱۳۹۴).

در نظام بانکی ایران، مفهوم نظارت بانکی با عنصر خاصی تحت عنوان «نظارت شرعی» پیوند خورده است. نظارت شرعی به معنای اطمینان از انطباق عملیات، قراردادهای و ابزارهای بانکی با موازین فقه اسلامی است و ریشه در ماهیت بانکداری بدون ربا دارد. این نوع نظارت، علاوه بر کارکرد حقوقی، دارای بُعد هنجاری و ارزشی است و از این جهت، آن را می‌توان مکمل نظارت مالی و مقرراتی دانست. با این حال، کارآمدی نظارت شرعی منوط به تعریف دقیق حدود صلاحیت و ارتباط آن با سایر ارکان نظارتی است (موسویان، ۱۳۹۰).

از دیگر مفاهیم اساسی، «نهاد ناظر بانکی» است که به مرجع قانونی دارای اختیار وضع مقررات، نظارت، مداخله و اعمال ضمانت اجرا نسبت به بانک‌ها اطلاق می‌شود. در حقوق عمومی، استقلال نهاد ناظر یکی از شروط اساسی تحقق نظارت مؤثر تلقی می‌شود، زیرا وابستگی نهادی می‌تواند به تضعیف بی‌طرفی و کاهش کارآمدی نظارت منجر شود (عمید زنجانی، ۱۳۸۴). در این چارچوب، جایگاه بانک مرکزی به عنوان نهاد ناظر، واجد اهمیت مضاعف است.

۲- جایگاه بانک مرکزی ایران در نظام حقوقی ایران

تحولات ساختاری نظام اداری ایران، به ویژه پس از انقلاب اسلامی، منجر به پیدایش نهادهای متنوع اداری با عناوین و کارکردهای گوناگون شده است. این تنوع نهادی، در کنار فقدان تعاریف شفاف و منسجم، سبب بروز ابهام در شناخت

ماهیت حقوقی بسیاری از این نهادها گردیده است. ماهیت حقوقی هر نهاد اداری، آثار مستقیمی بر نحوه اداره، نظارت، بودجه‌ریزی، دامنه اختیارات و نوع تعامل آن با سایر نهادهای حاکمیتی دارد. در این میان، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان مهم‌ترین نهاد پولی کشور، از جمله نهادهایی است که ماهیت حقوقی آن همواره محل اختلاف نظر بوده است. ابهام در تعیین جایگاه حقوقی بانک مرکزی، پیامدهای مهمی در حوزه استقلال این نهاد و تعامل آن با دولت و شبکه بانکی به همراه داشته است. از این رو، بررسی دقیق ماهیت حقوقی و میزان استقلال بانک مرکزی، ضرورتی انکارناپذیر در تحلیل حقوق عمومی و اقتصادی ایران به شمار می‌آید.

۲-۱- ماهیت حقوقی بانک مرکزی در نظام حقوق اداری ایران

در نظام حقوق اداری ایران، شناخت ماهیت حقوقی نهادهای عمومی نقش تعیین‌کننده‌ای در تبیین حدود اختیارات، نوع نظارت، ساختار مالی و چگونگی تعامل آنها با دولت و سایر اشخاص حقوقی دارد. پس از انقلاب اسلامی، به دلیل تغییرات بنیادین در ساختار حکمرانی و ایجاد نهادهای نوین، اشکال متعددی از شخصیت‌های حقوقی اداری پدید آمد که همین امر موجب تشتت در شناسایی دقیق جایگاه حقوقی برخی نهادها، از جمله بانک مرکزی، شد. اهمیت این موضوع از آنجا ناشی می‌شود که تعیین نوع شخصیت حقوقی بانک مرکزی، آثار مستقیم بر موضوعاتی چون استقلال نهادی، مسئولیت مالی، امکان توقیف اموال و میزان تبعیت از سیاست‌های دولت بر جای می‌گذارد.

ماهیت حقوقی بانک مرکزی از بدو تأسیس تاکنون به‌طور صریح و شفاف در قوانین بیان نشده و همین امر زمینه‌ساز اختلاف نظرهای متعدد شده است. این ابهام به‌ویژه در رابطه دولت و بانک مرکزی و در بحث استقلال این نهاد به‌وضوح قابل مشاهده است. استقلال بانک مرکزی دارای دو بُعد اساسی است: نخست، استقلال از دولت در عین انجام وظایف بانکداری مرکزی برای دولت؛ و دوم، استقلال از شبکه بانکی به‌منظور جلوگیری از تعارض منافع و تضمین کارآمدی نظارت و سیاست‌گذاری پولی. در این خصوص دو دیدگاه عمده وجود دارد؛ دیدگاه نخست، بانک مرکزی را مجری سیاست‌های دولت دانسته و برای آن استقلالی قائل نیست، درحالی‌که دیدگاه دوم، مأموریت اصلی بانک مرکزی را حفظ ارزش پول ملی می‌داند و بر این باور است که این نهاد نباید تورم را ابزاری در خدمت سایر اهداف کلان مانند اشتغال یا تولید قرار دهد (جعفری صمیمی و درخشانی در آبی، ۱۳۹۴، ص ۱۸۸).

بررسی تاریخی نشان می‌دهد که هر بار میزان استقلال بانک مرکزی در ایران دستخوش تغییر شده، اقتصاد کشور با جهش‌های تورمی مواجه گردیده است. برای نمونه، پس از تصویب قانون پولی و بانکی، به دلیل تبعیت بانک مرکزی از مقام برنامه و بودجه، رشد حجم پول به‌طور چشمگیری افزایش یافت. همچنین قوانین متعددی نظیر لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها مصوب ۱۳۵۸/۷/۳ که ریاست مجمع عمومی بانک‌های دولتی را به وزیر امور اقتصادی و دارایی واگذار کرد و قانون عملیات بانکی بدون ربا که سیاست‌گذاری پولی و ارزی را در اختیار دولت قرار داد، ضربات جدی به استقلال بانک مرکزی وارد نمود. اجرای برنامه‌های توسعه از سال ۱۳۶۸ و سیاست‌های تورم‌محور، مرحله دیگری از تضعیف استقلال این نهاد بود که آثار آن در بحران‌های اقتصادی دهه ۱۳۹۰ به‌وضوح نمایان شد.

پس از تجربه‌های ناموفق اقتصادی و کاهش ارزش پول ملی، موضوع استقلال بانک مرکزی بار دیگر مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفت و در نهایت در سال ۱۴۰۲، قانون جدید بانک مرکزی با تأکید بر استقلال این نهاد به تصویب رسید. باین حال، برخی معتقدند ترکیب مجمع عمومی بانک مرکزی و نحوه عزل و نصب رئیس کل که در اختیار

رئیس‌جمهور است، همچنان نشان‌دهنده وابستگی این نهاد به دولت می‌باشد. این دیدگاه حتی فراتر رفته و وابستگی بانک مرکزی به دولت را زمینه‌ساز امکان توقیف اموال بانک مرکزی در قبال بدهی‌های دولت دانسته است (رضایی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۲، ص ۱۲۶).

این استدلال قابل مناقشه است؛ زیرا در حقوق عمومی، اموال به اشکال مختلفی تقسیم می‌شوند. در یک تقسیم‌بندی، اموال به خصوصی، عمومی و دولتی و در تقسیم‌بندی دیگر، به خصوصی و عمومی تفکیک می‌شوند. اموال عمومی به اموالی اطلاق می‌شود که متعلق به عموم مردم بوده و بهره‌برداری از آنها تابع مقررات خاص قانونی است (منصوریان و سعدی، ۱۳۹۰، ص ۱۲۳؛ عبداللهی، ۱۳۹۸، ص ۶۵). در مقابل، اموال دولتی در اختیار دولت به‌عنوان یک شخص حقوقی قرار دارد، هرچند دولت همچنان موظف به رعایت مصالح عمومی در اداره آنهاست (منصوریان و سعدی، همان، ص ۱۲۳).

با بررسی اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی و مشروح مذاکرات مربوط به آنها، می‌توان نتیجه گرفت که تفکیک دقیقی میان اموال دولتی و عمومی وجود ندارد و اموال دولتی نیز در زمره اموال عمومی قرار می‌گیرند. بر این اساس، حتی در صورت استقلال بانک مرکزی، اموال آن همچنان ماهیتی عمومی داشته و مدیریت آن بر عهده دولت به‌عنوان امین منافع عمومی است. افزون بر این، با توجه به مفهوم «عدم تمرکز فنی» در نظام اداری، می‌توان بانک مرکزی را نهادی دانست که برای انجام امور تخصصی، از استقلال نسبی برخوردار است و به‌دور از مداخلات سیاسی فعالیت می‌کند. این‌گونه نهادها در حقوق اداری تحت عنوان «مؤسسات عمومی» شناخته می‌شوند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۹، ص ۷۶).

۲-۲- استقلال بانک مرکزی و جایگاه آن در سیاست‌گذاری پولی

مطابق ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف عمومی را انجام می‌دهد. همچنین در قوانین محاسبات عمومی و استخدام کشوری نیز تعاریف مشابهی ارائه شده است. فصل سوم قانون پولی و بانکی که به بانک مرکزی اختصاص دارد، این نهاد را مؤسسه‌ای مستقل با هدف حفظ ارزش پول و تنظیم اعتبارات معرفی می‌کند و حق انحصاری انتشار اسکناس و مسکوک را به آن اعطا می‌نماید. این ویژگی‌ها نشان می‌دهد که بانک مرکزی متولی یک امر عمومی و برخوردار از انحصار قانونی است؛ امری که در شناسایی ماهیت حقوقی آن نقش اساسی دارد.

با این حال، برخی بر این باورند که با نسخ برخی احکام قانون پولی و بانکی و تصویب قانون بانک مرکزی در سال ۱۴۰۲، بانک مرکزی در زمره مؤسسات دولتی قرار می‌گیرد. در مقابل، استدلال می‌شود که مطابق ماده ۵۵ قانون جدید، بانک مرکزی در موارد سکوت تابع سایر قوانین است و از آنجا که حکم صریحی در نسخ ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری وجود ندارد، بانک مرکزی همچنان در شمار دستگاه‌های مستلزم ذکر نام قرار می‌گیرد. افزون بر این، ساختار اداره بانک مرکزی و شباهت آن به شرکت‌های سهامی، به‌ویژه در شناسایی سود و وجود ارکان مشابه، سبب شده برخی ماهیت شرکت دولتی را برای این نهاد محتمل بدانند (رستمی و قهوه‌چیان، ۱۴۰۱، ص ۲۵۷).

مطابق بند «ج» ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱، بانک مرکزی دارای شخصیت حقوقی مستقل است و در موارد سکوت قانون، مقررات شرکت‌های سهامی بر آن حاکم خواهد بود. با این حال، این حکم صرفاً ناظر بر حل تعارضات احتمالی است و به‌معنای تعریف ماهیت حقوقی بانک مرکزی به‌عنوان شرکت تجاری نیست. هرچند برخی

ویژگی‌های ساختاری بانک مرکزی با شرکت‌های سهامی شباهت دارد، اما اهداف، مأموریت‌ها و جایگاه حاکمیتی آن، تفاوت‌های بنیادینی ایجاد می‌کند.

در حوزه سیاست‌گذاری پولی، قانون پولی و بانکی پیشین، شورای پول و اعتبار را به‌عنوان رکن اصلی سیاست‌گذاری معرفی کرده بود؛ شورایی که اختیارات گسترده‌ای در حوزه پولی، اعتباری و نظارتی داشت (میرزایی، ۱۳۹۷، ص ۷۵). با تصویب قانون جدید بانک مرکزی، این شورا حذف و وظایف آن به هیئت عالی منتقل شد. هیئت عالی، به‌عنوان رکن اصلی تصمیم‌گیری، دارای شوراها، تخصصی پولی-ارزی و تنظیم‌گری بانکی است که نقش مشورتی و کارشناسی ایفا می‌کنند. این تغییر ساختاری، اگرچه با هدف تقویت استقلال بانک مرکزی صورت گرفته، اما ترکیب عمدتاً دولتی هیئت عالی، همچنان نگرانی‌هایی درباره نفوذ دولت در تصمیم‌گیری‌های پولی ایجاد می‌کند.

بانک مرکزی برای تحقق اهداف خود از ابزارهای سیاست پولی انقباضی و انبساطی استفاده می‌کند. این ابزارها به دو دسته مستقیم و غیرمستقیم تقسیم می‌شوند و شامل کنترل نرخ سود، نسبت سپرده قانونی و عملیات بازار باز هستند (رفیعی و همکاران، ۱۳۹۸، صص ۱-۲۳). کارآمدی این ابزارها، وابستگی مستقیمی به میزان استقلال بانک مرکزی دارد. در این راستا، شاخص‌های بین‌المللی متعددی برای سنجش استقلال بانک مرکزی ارائه شده که از جمله مهم‌ترین آنها، شاخص لایبیک است. این شاخص، استقلال نهادی را در پنج محور اهداف، سیاست‌گذاری، استقلال سیاسی، استقلال اقتصادی و پاسخگویی ارزیابی می‌کند.

بررسی قوانین ایران بر اساس شاخص لایبیک نشان می‌دهد که اگرچه قانون‌گذار در قانون جدید بانک مرکزی گام‌هایی در جهت تقویت استقلال این نهاد برداشته است، اما در عمل، وابستگی ساختاری و سیاسی بانک مرکزی به دولت همچنان پابرجاست (جعفری صمیمی و درخشانی در آبی، ۱۳۹۴، ص ۱۶۹). نحوه عزل رئیس کل بانک مرکزی، ترکیب ارکان تصمیم‌گیر و الزام نظام بانکی به تحقق اهداف و سیاست‌های اقتصادی دولت، از جمله عواملی هستند که استقلال واقعی این نهاد را محدود می‌کنند (شاکری و باقری پرمهر، ۱۳۹۶، ص ۷۵).

استقلال بانک مرکزی بیش از آنکه صرفاً یک مفهوم اقتصادی باشد، ماهیتی حقوقی دارد که آثار اقتصادی گسترده‌ای به دنبال خواهد داشت. تعیین دقیق حدود اختیارات و مسئولیت‌های بانک مرکزی در قانون، شرط لازم برای تحقق استقلال واقعی این نهاد است. بررسی تطبیقی قوانین ایران با شاخص‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که بانک مرکزی ایران از منظر سیاست‌گذاری پولی، تنها از استقلال نسبی و محدود برخوردار است و برای دستیابی به استقلال مطلوب، اصلاحات حقوقی و نهادی عمیق‌تری ضروری به نظر می‌رسد.

۳- ابزارهای نظارتی بانک مرکزی

نظارت مؤثر بر نظام بانکی یکی از ارکان اساسی حفظ ثبات مالی و صیانت از حقوق سپرده‌گذاران محسوب می‌شود. در ادبیات بین‌المللی نظارت بانکی، کمیته بال به‌عنوان عالی‌ترین نهاد ناظر، اصولی را برای تضمین کارآمدی نظارت بانکی تدوین کرده است که یکی از مهم‌ترین آنها، برخورداری مقام ناظر از ابزارهای مؤثر و متناسب برای مداخله به‌موقع است. بر اساس این اصول، بانک مرکزی باید بتواند در صورت تخطی بانک‌ها از الزامات احتیاطی یا تهدید منافع سپرده‌گذاران، اقدامات اصلاحی لازم را بدون تأخیر اعمال نماید. در نظام حقوقی ایران نیز، بانک مرکزی به‌عنوان مقام ناظر بانکی، مجموعه‌ای متنوع از ابزارهای نظارتی را در اختیار دارد که در قوانین مختلف پیش‌بینی شده‌اند. بررسی این

ابزارها و کارکرد آنها، نقش مهمی در ارزیابی اقتدار و کارآمدی نظارت بانکی ایفا می‌کند. از این رو، تبیین و تحلیل ابزارهای نظارتی بانک مرکزی، به‌ویژه از منظر حقوقی، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد.

۳-۱- ابزارهای نظارتی بانک مرکزی؛ از سازوکارهای انگیزشی تا ضمانت‌اجراهای کیفی

مطابق اصل بیست‌ودوم از اصول محوری نظارت کمیته بال، ناظران بانکی باید به ابزارهای نظارتی مناسبی مجهز باشند تا در صورت عدم رعایت الزامات احتیاطی، تخطی از مقررات یا به خطر افتادن منافع سپرده‌گذاران، بتوانند اقدامات اصلاحی لازم را به موقع اعمال نمایند. این اصل بر «توانایی اقدام» مقام ناظر تأکید دارد و یکی از شاخص‌های اصلی نظارت بانکی مؤثر تلقی می‌شود. در نظام حقوقی ایران، ابزارهای نظارتی بانک مرکزی را می‌توان در چهار دسته کلی ابزارهای انگیزشی بانکی، ابزارهای انگیزشی اقتصادی، ابزارهای اداری و ابزارهای انتظامی و کیفی طبقه‌بندی کرد.

نخستین دسته، ابزارهای انگیزشی بانکی هستند که عمدتاً مبتنی بر رابطه بانک‌ها با زیرساخت‌ها و خدمات ارائه‌شده از سوی بانک مرکزی می‌باشند. یکی از مهم‌ترین این ابزارها، امکان محروم‌سازی بانک‌های متخلف از دسترسی به سامانه‌های حیاتی نظام پرداخت است. با تمرکز سامانه‌های مختلف بانکی در بانک مرکزی، این نهاد قادر شده است سطح دسترسی بانک‌ها به سامانه‌هایی نظیر چک‌اوک، ساتنا و شتاب را تنظیم کند و در صورت تخلف، ارائه خدمات را به‌طور موقت یا دائم متوقف نماید. محرومیت از صدور ضمانت‌نامه، گشایش اعتبار اسنادی (LC) و قطع ارتباط با سامانه‌های تسویه بین‌بانکی، از جمله مصادیق این ابزارها به شمار می‌رود.

اهمیت این ابزارها از آن جهت است که بخش عمده‌ای از عملیات بانکی بدون اتصال به شبکه بانکی امکان‌پذیر نیست؛ از این رو، قطع این ارتباط‌ها تأثیر فوری و قابل توجهی بر عملکرد، اعتبار و سودآوری بانک‌ها دارد. به همین دلیل، ابزارهای انگیزشی بانکی از جمله کم‌هزینه‌ترین، سریع‌ترین و مؤثرترین ابزارهای نظارتی محسوب می‌شوند. تجربه سال‌های اخیر نیز نشان می‌دهد که استفاده از این ابزارها، به‌ویژه در مواجهه با تخلفات مربوط به ذخیره قانونی، منجر به کاهش نسبی اضافه‌برداشت بانک‌ها شده است.

علاوه بر سامانه‌های پرداخت، ابزارهای بانکی دیگری نیز در اختیار بانک مرکزی قرار دارد؛ از جمله تعیین نرخ تسهیلات بانک مرکزی، اعطای یا سلب مجوز تأسیس شعب، و تعیین نرخ ذخیره قانونی. این ابزارها می‌توانند به‌صورت هدفمند برای تشویق بانک‌های خوش‌عملکرد یا تنبیه بانک‌های متخلف مورد استفاده قرار گیرند. در این راستا، رتبه‌بندی بانک‌ها بر اساس شاخص‌های سلامت مالی و انضباط بانکی، امکان اعمال متناسب این ابزارها را فراهم می‌کند. البته تحقق این امر مستلزم تدوین ضوابط شفاف برای رتبه‌بندی و نظام‌مند شدن فرآیند تصمیم‌گیری در خصوص اختیارات اعطایی به بانک مرکزی، به‌ویژه وفق ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی کشور است.

دومین دسته، ابزارهای انگیزشی اقتصادی هستند که با تأثیرگذاری بر منافع مالی بانک‌ها، انگیزه تخلف را کاهش می‌دهند. این ابزارها شامل وضع جریمه‌های نقدی، مالیات‌های مشروط، محدودیت در توزیع سود و پاداش مدیران می‌شود. استفاده از این نوع ابزارها به دلیل سهولت اجرا و اثرگذاری بالا، در سال‌های اخیر مورد توجه بیشتری قرار گرفته است. برای نمونه، ماده (۱۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مجموعه‌ای از مجازات‌های اقتصادی را برای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری متخلف پیش‌بینی کرده است؛ از جمله اعمال مالیات سنگین بر سود حاصل

از فعالیت‌های غیربانکی و دارایی‌های غیرمنقول مازاد، و محرومیت مدیران متخلف از تصدی سمت‌های مدیریتی (ماده ۱۷ قانون رفع موانع تولید).

همچنین در ماده (۱۴) قانون برنامه ششم توسعه و ماده (۲۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، اختیار اعمال جریمه‌های مالی، سلب صلاحیت حرفه‌ای و لغو مجوز فعالیت به بانک مرکزی اعطا شده است. افزایش سقف جریمه نقدی موضوع بند (۲) ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی کشور به پانصد میلیون ریال و پیش‌بینی تعدیل دوره‌ای آن، نشان‌دهنده تقویت رویکرد اقتصادی در نظارت بانکی است. این ابزارها با هدف افزایش هزینه تخلف و کاهش صرفه اقتصادی آن، نقش مهمی در بازدارندگی رفتارهای پرریسک ایفا می‌کنند.

سومین دسته، ابزارهای اداری هستند که ماهیتی شبه‌قضایی داشته و مستقیماً بر ساختار مدیریتی و مالکیتی بانک‌ها اثر می‌گذارند. این ابزارها شامل سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره، ممنوعیت تصدی سمت‌های مدیریتی برای مدت معین، سلب حق رأی یا حق تقدم سهامداران، تعلیق یا لغو مجوز فعالیت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری می‌شود. این اختیارات در قوانین متعددی از جمله قانون رفع موانع تولید، قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی پیش‌بینی شده‌اند و امکان مداخله مستقیم بانک مرکزی در اداره بانک‌های متخلف را فراهم می‌کنند.

چهارمین دسته، ابزارهای انتظامی و کیفری هستند که با هدف افزایش بازدارندگی مجازات‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرند. هرچند اعمال این ابزارها نسبت به سایر ابزارهای نظارتی دشوارتر است، زیرا نیازمند ورود دستگاه قضایی و طی فرآیندهای کیفری می‌باشد، اما نقش مهمی در تقویت اقتدار مقام ناظر دارد. ماده (۱۴) قانون برنامه ششم توسعه نمونه‌ای از جرم‌انگاری فعالیت‌های بانکی بدون مجوز است که مرتکبان را مشمول مجازات‌های تعزیری درجه شش موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی می‌داند. هرچند برخی پیشنهادها در لوایح احکام دائمی، از جمله پیش‌بینی حبس برای نقض مقررات بانکی به نفع سهامداران یا مدیران، به تصویب نرسید، اما طرح این موارد نشان‌دهنده حرکت تدریجی به سوی تقویت ضمانت اجرای کیفری در حوزه نظارت بانکی است.

۳-۲- ابزارهای مقررات‌گذاری، اجرایی و کنترلی در نظام نظارت بانکی ایران

ابزارهای مقررات‌گذاری از مهم‌ترین سازوکارهای نظارت پیشینی بانک مرکزی بر شبکه بانکی محسوب می‌شوند. این ابزارها شامل مجموعه‌ای از قواعد الزام‌آور، استانداردها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌هایی هستند که با هدف تنظیم رفتار مؤسسات اعتباری، کنترل ریسک‌های بانکی و حفظ ثبات مالی وضع می‌شوند. در ادبیات حقوق بانکی، مقررات‌گذاری بخشی از مفهوم عام نظارت بانکی تلقی شده و نقش آن عمدتاً پیشگیرانه است؛ بدین معنا که پیش از بروز تخلف یا بحران، چارچوب‌های لازم برای هدایت عملکرد بانک‌ها را فراهم می‌کند (حسین‌بیگی و همکاران، ۱۴۰۰، صص ۶۱-۸۳).

در نظام حقوقی ایران، مبنای قانونی اعمال این ابزارها در قوانینی نظیر قانون پولی و بانکی کشور و قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده است. مطابق این قوانین، کلیه بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و سایر اشخاص تحت نظارت، ملزم به رعایت مقررات صادره از سوی بانک مرکزی هستند. قانون جدید بانک مرکزی با تعریف موسع

«اشخاص تحت نظارت»، دامنه تنظیم‌گری بانک مرکزی را توسعه داده و نقش این نهاد را در هدایت نظام مالی تقویت کرده است.

از مهم‌ترین مصادیق مقررات‌گذاری بانک مرکزی می‌توان به مقررات احتیاطی اشاره کرد؛ مقرراتی که شامل الزامات کفایت سرمایه، مدیریت ریسک، محدودیت تمرکز تسهیلات و نسبت‌های مالی می‌شود. هدف اصلی این مقررات، کاهش احتمال ورشکستگی بانک‌ها و جلوگیری از سرایت بحران‌های مالی است. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که اجرای مؤثر این مقررات، ریسک‌های سیستمی را کاهش داده و ثبات مالی را تقویت می‌کند. همچنین، بانک مرکزی از طریق وضع مقررات ناظر بر عملیات اعتباری، نرخ‌های سود و ضوابط اعطای تسهیلات، رفتار اعتباری بانک‌ها را تنظیم می‌نماید؛ امری که علاوه بر کنترل تخلفات بانکی، در خدمت تحقق اهداف سیاست پولی نیز قرار دارد.

مقررات مربوط به حاکمیت شرکتی و ساختار مدیریتی بانک‌ها نیز از دیگر ابزارهای مهم مقررات‌گذاری محسوب می‌شود. تعیین شرایط صلاحیت حرفه‌ای مدیران، الزامات شفافیت مالی و استانداردهای گزارش‌دهی، نقش بسزایی در سلامت نظام بانکی دارد. مطالعات انجام‌شده نشان می‌دهد که ارتقای حاکمیت شرکتی، کارایی سیاست‌های نظارتی را افزایش داده و از بروز تخلفات مدیریتی می‌کاهد (بیدآباد، ۱۳۹۲، صص ۱-۱۸).

در کنار مقررات‌گذاری، ابزارهای اجرایی و کنترلی نقش اساسی در تضمین اجرای مؤثر مقررات ایفا می‌کنند. این ابزارها شامل نظارت میدانی، نظارت غیرحضوری، پایش شاخص‌های مالی، ارزیابی کیفیت دارایی‌ها و اعمال ضمانت اجراهای نظارتی است. نظارت میدانی از طریق بازرسی حضوری و بررسی مستقیم عملیات بانک‌ها انجام می‌شود و امکان شناسایی زود هنگام تخلفات و ضعف‌های مدیریتی را فراهم می‌کند. در مقابل، نظارت غیرحضوری با اتکا به گزارش‌های مالی و سامانه‌های برخط، امکان پایش مستمر وضعیت بانک‌ها را میسر می‌سازد (روحانی و پرهیزگار، ۱۳۹۶، صص ۵۳۹-۵۶۹).

کنترل صلاحیت مدیران و نظارت بر ساختار حاکمیت شرکتی، از دیگر ابزارهای اجرایی مهم به شمار می‌رود که با افزایش پاسخگویی مدیران بانکی، احتمال تصمیمات پرریسک را کاهش می‌دهد. همچنین اعمال ضمانت‌های اجرایی نظیر محدودیت فعالیت، الزام به اصلاح ساختار مالی و سلب صلاحیت مدیران، نقش تعیین‌کننده‌ای در افزایش بازدارندگی مقررات بانکی دارد. با این حال، کارآمدی این ابزارها تا حد زیادی به میزان استقلال و اقتدار قانونی بانک مرکزی وابسته است و ضعف در این حوزه می‌تواند اثربخشی نظارت اجرایی را کاهش دهد.

نظام نظارت بانکی در ایران از مجموعه‌ای متنوع از ابزارهای مقررات‌گذاری، اجرایی، کنترلی و تنبیهی تشکیل شده است. این ابزارها در صورت استفاده هماهنگ و به‌موقع، می‌توانند سلامت شبکه بانکی، ثبات مالی و اعتماد عمومی را تضمین کنند. انطباق این ابزارها با استانداردهای بین‌المللی و تقویت استقلال مقام ناظر، از الزامات اساسی ارتقای کارآمدی نظام بانکی کشور محسوب می‌شود (صبوری و النجری، ۱۴۰۴، صص ۵۲۶-۵۴۷).

۴- نهادهای تحت نظارت بانک مرکزی

پیچیدگی روزافزون فعالیت بانک‌ها و گسترش نقش آن‌ها در تجهیز و تخصیص منابع مالی، نظارت بر شبکه بانکی را به یکی از مهم‌ترین کارکردهای حاکمیت اقتصادی تبدیل کرده است. در نظام‌های مالی مدرن، نظارت بانکی صرفاً به مداخله دولت محدود نبوده و در سطوح مختلفی از جمله نظارت داخلی، نظارت صنفی و نظارت حاکمیتی اعمال

می‌شود. هر یک از این سطوح، کارکرد و الزامات خاص خود را دارند و ضعف در هر سطح می‌تواند کارایی کل نظام نظارتی را تضعیف نماید. در ایران نیز، اگرچه چارچوب‌های متعددی برای نظارت بر بانک‌ها پیش‌بینی شده است، اما بررسی عملکرد نهادهای نظارتی نشان‌دهنده چالش‌های ساختاری و اجرایی قابل توجهی است. به‌ویژه در حوزه نظارت حاکمیتی و انتظامی، مشکلاتی نظیر تعارض منافع، فقدان شفافیت و طولانی بودن فرآیند رسیدگی به تخلفات، اثربخشی نظارت را کاهش داده است. از این‌رو، تحلیل سطوح مختلف نظارت بانکی و ارزیابی نهادهای متولی آن، برای درک ریشه‌های تخلفات و ارائه راهکارهای اصلاحی ضروری به نظر می‌رسد.

۴-۱- سطوح نظارت بر شبکه بانکی و چالش‌های نهادی نظارت حاکمیتی

نظارت بر بانک‌ها به دلیل گستردگی عملیات، تنوع خدمات و آثار سیستمی فعالیت آن‌ها، در سه سطح اصلی اعمال می‌شود: نظارت داخلی در قالب حاکمیت شرکتی، نظارت صنفی توسط تشکل‌های بانکی و نظارت حاکمیتی توسط بانک مرکزی و سایر نهادهای ذی‌ربط. هر یک از این سطوح، مکمل دیگری بوده و فقدان یا ضعف هر سطح می‌تواند موجب اختلال در کل نظام نظارتی شود.

در سطح نخست، نظارت داخلی بانک‌ها عمدتاً از طریق سازوکارهای حاکمیت شرکتی اعمال می‌شود. این نوع نظارت متکی بر نقش هیئت‌مدیره، کمیته‌های حسابرسی، کنترل‌های داخلی و نظام مدیریت ریسک است و هدف آن پیشگیری از تخلفات و انحرافات درون‌سازمانی است. با این حال، تجربه نظام بانکی ایران نشان می‌دهد که ضعف در استقلال هیئت‌مدیره، تمرکز مالکیت و تعارض منافع سهامداران عمده، کارایی این سطح از نظارت را محدود کرده است.

سطح دوم، نظارت صنفی است که معمولاً توسط تشکل‌های حرفه‌ای و صنفی بانک‌ها انجام می‌شود. در نظام بانکی ایران، دو نهاد صنفی اصلی شامل «شورای هماهنگی بانک‌های دولتی» و «کانون بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی» فعالیت دارند. با این حال، بررسی اساسنامه این دو نهاد نشان می‌دهد که شأن و وظیفه نظارت صنفی به‌صورت مشخص برای آن‌ها پیش‌بینی نشده است. مطابق ماده (۴) آیین‌نامه داخلی شورای هماهنگی بانک‌ها، وظایفی همچون حمایت از حقوق و منافع بانک‌ها، بررسی مسائل بانکی، پولی و مالی و ارائه پیشنهاد به شورای عالی بانک‌ها و سایر مراجع ذی‌ربط در زمره وظایف این شورا قرار دارد، بدون آنکه نقش نظارتی برای آن تعریف شده باشد. همچنین، اساسنامه کانون بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی که در سال ۱۳۸۳ تأسیس شده، دفاع از حقوق و منافع صنفی اعضا و نمایندگی آن‌ها در برابر مراجع مختلف را هدف اصلی دانسته و نظارت صنفی در آن جایگاهی ندارد. افزون بر این، عملکرد این نهادها از شفافیت لازم برای ایفای نقش نظارتی برخوردار نیست و عملاً نمی‌توان آن‌ها را بازوی نظارتی مؤثری برای بانک مرکزی تلقی کرد.

سطح سوم و مهم‌ترین سطح، نظارت حاکمیتی است که عمدتاً توسط بانک مرکزی اعمال می‌شود. در ساختار بانک مرکزی، معاونت نظارت به‌عنوان نهاد اصلی متولی نظارت بانکی فعالیت می‌کند. این معاونت در سال ۱۳۹۰ و با هدف تقویت نظارت بر نهادهای پولی، از ارتقای اداره کل نظارت تأسیس شد. علاوه بر این، بر اساس قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱، نهاد مهم دیگری تحت عنوان «هیئت انتظامی بانک‌ها» برای رسیدگی به تخلفات بانک‌ها و صدور احکام انتظامی پیش‌بینی شده است.

هیئت انتظامی بانک‌ها متشکل از نماینده دادستان کل کشور، یک نفر از مدیران عامل بانک‌ها، یک نفر از اعضای شورای پول و اعتبار به انتخاب شورا و دبیر کل بانک مرکزی به‌عنوان دادستان هیئت است. احکام این هیئت ظرف ده

روز قابل تجدیدنظر در شورای پول و اعتبار بوده و رأی شورا قطعی تلقی می‌شود (قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱). با وجود اهمیت بالای این نهاد در پیشگیری و مقابله با تخلفات بانکی، چالش‌های متعددی در خصوص ترکیب، شفافیت عملکرد و فرآیند رسیدگی آن وجود دارد.

یکی از مهم‌ترین اشکالات، تعارض منافع ناشی از حضور نماینده بانک‌ها در هیئت انتظامی است؛ نهادی که مأمور رسیدگی به تخلفات همان بانک‌هاست. این وضعیت، اصل استقلال مرجع رسیدگی را نقض می‌کند. در مقابل، معاونت نظارت بانک مرکزی که دقیق‌ترین اطلاعات را درباره تخلفات در اختیار دارد، فاقد حق رأی در این هیئت است. افزون بر این، شفافیت عملکرد هیئت انتظامی بسیار ضعیف بوده و تاکنون هیچ گزارش دوره‌ای یا حتی موردی مکتوب از سوی بانک مرکزی در خصوص عملکرد این هیئت منتشر نشده است. اطلاعات موجود صرفاً از طریق مصاحبه‌ها و اخبار پراکنده مقامات بانک مرکزی قابل دستیابی است که آن هم بسیار کلی و غیرشفاف می‌باشد.

بر اساس گزارش‌های بانک مرکزی، تا پیش از سال ۱۳۹۰ تنها دو پرونده تخلف «بانک پارسیان» و «مؤسسه اعتباری توسعه» در هیئت انتظامی بررسی شده است. پس از تصویب آیین‌نامه اجرایی نحوه فعالیت هیئت انتظامی در سال ۱۳۹۰، طی چهار سال تنها پرونده تخلفات شش بانک و مؤسسه اعتباری مورد رسیدگی قرار گرفته است. این آمار به وضوح نشان‌دهنده محدود بودن دامنه اعمال نظارت انتظامی و ضعف جدی در بازدارندگی آن است.

۴-۲- فرآیند رسیدگی به تخلفات بانکی، بازدارندگی مجازات‌ها و نظارت بر نهادهای قرض‌الحسنه

فرآیند نظارت و برخورد با تخلفات بانکی در بانک مرکزی با مرحله کشف تخلف آغاز می‌شود. هدف اصلی این مرحله، کاهش ریسک ورشکستگی بانک‌ها و جلوگیری از آثار سوء آن بر ثبات مالی است. کشف تخلف از دو طریق نظارت غیرحضوری و نظارت حضوری انجام می‌شود. در نظارت غیرحضوری، اطلاعات دوره‌ای دریافتی از بانک‌ها برای ارزیابی میزان رعایت شاخص‌ها و اصول احتیاطی مورد استفاده قرار می‌گیرد. طول دوره‌های گزارش‌دهی و تأخیر بانک‌ها در ارسال اطلاعات، سرعت کشف تخلف را کاهش می‌دهد. در نظارت حضوری نیز، با توجه به گستردگی شبکه بانکی و وجود حدود ۲۳ هزار شعبه، امکان بازرسی مستمر همه بانک‌ها وجود ندارد و در برخی موارد حتی بازرسی سالانه نیز میسر نیست. این وضعیت، ضرورت استفاده از سامانه‌های یکپارچه نظارت بانکی را برجسته می‌سازد. پس از کشف تخلف، مطابق آیین‌نامه اجرایی تبصره (۲) ماده (۲۴) قانون پولی و بانکی، گزارش تخلف توسط معاونت نظارت به معاونت حقوقی بانک مرکزی ارسال می‌شود. در صورت احراز صحت گزارش و به تشخیص رئیس کل، پرونده به هیئت انتظامی بانک‌ها ارجاع می‌گردد. رأی هیئت انتظامی در صورت درخواست تجدیدنظر، در شورای پول و اعتبار بررسی شده و نهایتاً امکان استیناف آن در دیوان عدالت اداری وجود دارد. وجود موارد متعدد نقض یا تعدیل آرای هیئت انتظامی در دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که بانک مرکزی از اقتدار قانونی کافی در این زمینه برخوردار نیست.

یکی از عناصر کلیدی بازدارندگی مجازات‌ها، قطعیت و سرعت اجرای آن‌هاست. با این حال، در نظام بانکی ایران، به دلیل فقدان حد نصاب مشخص برای ارجاع تخلفات به هیئت انتظامی، بانک‌ها اطمینان دارند که تنها تخلفات بسیار فاحش مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. افزون بر این، حضور نماینده بانک‌ها در هیئت انتظامی، مراحل متعدد رسیدگی و طولانی بودن فرآیند صدور حکم قطعی، امید به تخفیف یا تبرئه را در ذهن متخلفان تقویت می‌کند. به گونه‌ای که برخی

پرونده‌های مربوط به سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ همچنان در هیئت انتظامی مفتوح باقی مانده‌اند و با احتساب مراحل تجدیدنظر، اجرای مجازات ممکن است بیش از پنج سال به طول انجامد. این تأخیر، پیوند ذهنی میان جرم و کیفر را تضعیف کرده و بازدارندگی مجازات‌ها را به شدت کاهش می‌دهد.

این وضعیت موجب فراگیر شدن تخلفات بانکی شده است؛ به گونه‌ای که در پرونده اغلب بانک‌ها، تخلفات تکرارشونده مشاهده می‌شود. مطابق نظریه «بنجره شکسته» در جرم‌شناسی، تسامح در برابر تخلفات کوچک، پیام بی‌مبالاتی نسبت به قانون را به بازیگران منتقل می‌کند. ریشه‌های این وضعیت را می‌توان در پیشینه نظارت ضعیف، فقدان معیار شفاف برای ارجاع تخلفات، فشار ذی‌نفعان بیرونی از جمله دولت و نهادهای عمومی غیردولتی و نیز ضعف تمایل به اقدام در مقام ناظر جست‌وجو کرد. وابستگی مقامات نظارتی به بانک‌های تحت نظارت و فقدان پاسخگویی و شاخص‌های ارزیابی عملکرد، تمایل به برخورد قاطع را کاهش داده است.

در حوزه ابزارهای نظارتی، مطابق مواد (۴۴) و (۱۴) قانون پولی و بانکی، اختیارات بانک مرکزی شامل تذکر، جریمه نقدی، ممنوعیت موقت یا دائم از انجام برخی عملیات بانکی و لغو مجوز تأسیس است. با این حال، پیش از تصویب قوانین جدید، بسیاری از ابزارهای انگیزشی بانکی و اقتصادی نظیر محدودیت دسترسی به سامانه‌های پرداخت، محدودیت توسعه شعب و مالیات‌های مشروط پیش‌بینی نشده بود. همچنین، انحلال بانک متخلف اگرچه در قانون پیش‌بینی شده، اما به دلیل فقدان مقررات اجرایی ورشکستگی بانک‌ها، عملاً هیچ‌گاه اعمال نشده و جای خود را به ادغام داده است؛ امری که نه تنها بازدارنده نیست، بلکه در برخی موارد نوعی پاداش برای متخلفان محسوب می‌شود.

نظارت بر نهادهای قرض‌الحسنه نیز با چالش‌های جدی مواجه است. بر اساس قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲، بانک مرکزی موظف به نظارت بر کلیه اشخاص تحت نظارت از جمله بانک‌ها، صندوق‌های قرض‌الحسنه، تعاونی‌های اعتبار و سایر مؤسسات سپرده‌پذیر است. با این حال، وجود نهادهایی همچون سازمان اقتصاد اسلامی (مصطفی پرنده‌آور، ۱۳۹۷، ص ۱۶)، استثنائات قانونی برای صندوق‌های تک‌شعبه‌ای و عدم یکپارچگی نظارت، موجب فقدان پاسخگویی و شفافیت شده است. چالش‌هایی نظیر اختلاط منابع قرض‌الحسنه، استفاده از منابع در فعالیت‌های سوداگرانه، ضعف صلاحیت مدیران، عدم تفکیک ماهیت بانک‌های قرض‌الحسنه از بانک‌های تجاری و فقدان مشوق‌های مناسب، همگی ناشی از ضعف نظارتی و تنظیم‌گری است (اسدی‌پور، ۱۳۹۴، ص ۳۴؛ نوشین اسدی‌پور، ۱۳۹۰، ص ۱۵؛ سیدمهدی بنی‌طبا، ۱۳۹۶، صص ۶-۱۱).

۵- تحلیل مقررات قانونی مرتبط (قانون پولی و بانکی کشور، قانون عملیات بانکی بدون ربا، قانون بانکداری اسلامی جدید، مصوبات شورای پول و اعتبار)

جایگاه بانک مرکزی در ساختار نظارتی نظام پولی، یکی از بنیادی‌ترین مباحث حقوق بانکی و پولی محسوب می‌شود. نحوه تعریف اختیارات، ابزارها و حدود مداخله این نهاد، مستقیماً بر ثبات مالی، سلامت شبکه بانکی و اعتماد عمومی اثرگذار است. قانون پولی و بانکی کشور و قانون عملیات بانکی بدون ربا، چارچوب اصلی نقش نظارتی بانک مرکزی ایران را ترسیم کرده‌اند و در کنار آن، مصوبات شورای پول و اعتبار نقش تکمیلی و اجرایی ایفا می‌کنند. در عین حال، تحولات اقتصادی و گسترش فعالیت‌های بانکی، ضرورت بازنگری و تقویت سازوکارهای نظارتی را برجسته ساخته است. بررسی دقیق جایگاه حقوقی بانک مرکزی در نظام نظارتی ایران و مقایسه اجمالی آن با برخی نظام‌های حقوقی

پیشرفته، می‌تواند نقاط قوت، کاستی‌ها و مسیرهای اصلاحی این نظام را روشن‌تر سازد. از این‌رو، تحلیل ساختار نظارت بانکی ایران و ارزیابی تطبیقی آن، اهمیت ویژه‌ای در ادبیات حقوق پولی دارد.

۵-۱- جایگاه بانک مرکزی در ساختار نظارتی نظام پولی ایران

قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱، اصلی‌ترین سند تقنینی در تعیین جایگاه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان مقام تنظیم‌گر و ناظر نظام بانکی به‌شمار می‌رود. بررسی مفاد این قانون نشان می‌دهد که قانون‌گذار از ابتدا برای بانک مرکزی نقشی فراتر از یک نهاد اجرایی صرف قائل بوده و آن را در جایگاه یک نهاد حاکمیتی ناظر بر ثبات پولی و سلامت شبکه بانکی تعریف کرده است. این رویکرد، بانک مرکزی را در زمره نهادهای تنظیم‌گر قرار می‌دهد که علاوه بر اجرا، وظیفه وضع مقررات، نظارت بر اجرا و اعمال ضمانت اجرا را نیز بر عهده دارند.

مطابق ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی کشور، اهداف بانک مرکزی شامل «حفظ ارزش پول ملی»، «تنظیم گردش پول و اعتبار» و «نظارت بر بانک‌ها» است. تحلیل حقوقی این ماده نشان می‌دهد که هر سه هدف مذکور به‌نحوی با کارکرد نظارتی بانک مرکزی پیوند خورده‌اند. حفظ ارزش پول ملی مستلزم کنترل رفتار بانک‌ها و مدیریت ریسک‌های بانکی است؛ تنظیم گردش پول و اعتبار بدون اعمال نظارت مؤثر بر فعالیت اعتباری بانک‌ها ممکن نیست؛ و نظارت بر بانک‌ها نیز به‌عنوان هدفی مستقل و صریح در متن قانون ذکر شده است. استفاده قانون‌گذار از عبارت عام «نظارت بر بانک‌ها» بیانگر اعطای صلاحیت نظارتی گسترده و غیرمحدود به بانک مرکزی است که امکان تفسیر موسع از اختیارات نظارتی را فراهم می‌سازد.

یکی از جلوه‌های مهم این صلاحیت، نظارت تأسیسی است. مطابق قانون پولی و بانکی کشور، تأسیس هرگونه بانک یا مؤسسه اعتباری منوط به اخذ مجوز از بانک مرکزی است. این اختیار نشان می‌دهد که صدور مجوز تأسیس، صرفاً یک اقدام اداری ساده نیست، بلکه ابزاری برای ارزیابی توان مالی، صلاحیت مدیریتی، ساختار مالکیت و میزان انطباق نهاد متقاضی با سیاست‌های کلان پولی و اقتصادی کشور محسوب می‌شود. نظارت تأسیسی از منظر حقوق اقتصادی، نقشی پیشگیرانه در جلوگیری از ورود مؤسسات ناسالم به بازار پول دارد و یکی از مؤثرترین ابزارها برای پیشگیری از بحران‌های بانکی به‌شمار می‌رود.

علاوه بر مرحله تأسیس، نظارت بانک مرکزی به مرحله فعالیت بانک‌ها نیز تسری می‌یابد. این نظارت در قالب نظارت مقرراتی و عملیاتی اعمال می‌شود. نظارت مقرراتی از طریق تدوین آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های لازم‌الاجرا صورت می‌گیرد که عمدتاً توسط شورای پول و اعتبار تصویب می‌شوند. شورای پول و اعتبار، به‌عنوان عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری پولی و اعتباری، نقش مهمی در تکمیل نظام نظارتی بانک مرکزی دارد. مصوبات این شورا در زمینه تعیین نرخ‌های سود، نسبت‌های احتیاطی، ضوابط اعطای تسهیلات و سیاست‌های اعتباری، برای تمامی بانک‌ها الزام‌آور است و از منظر حقوق عمومی، ماهیتی شبه‌تقنینی دارد.

نظارت عملیاتی بانک مرکزی نیز شامل بررسی مستمر عملکرد مالی بانک‌ها، تحلیل صورت‌های مالی، ارزیابی وضعیت نقدینگی، کفایت سرمایه و بازرسی میدانی از شعب و واحدهای بانکی است. این نوع نظارت، مصداق نظارت پسینی در حقوق اداری محسوب می‌شود و نقش اساسی در کشف تخلفات، پیشگیری از بحران‌های مالی و اعمال اقدامات اصلاحی

دارد. قانون‌گذار با اعطای اختیار مطالبه اطلاعات و انجام بازرسی، بانک مرکزی را به نهادی با نقش نظارتی فعال و مداخله‌گر تبدیل کرده است.

تحول مهم دیگر در ماهیت نظارت بانکی ایران، با تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا در سال ۱۳۶۲ رخ داد. این قانون، علاوه بر تغییر ساختار عملیات بانکی، دامنه نظارت بانک مرکزی را گسترش داد و بعد شرعی را به آن افزود. مطابق ماده (۱) این قانون، نظام بانکی موظف به استقرار نظام پولی مبتنی بر ضوابط اسلامی و هدایت منابع مالی در راستای اهداف اقتصادی کشور است. به این ترتیب، نظارت بانک مرکزی صرفاً محدود به جنبه‌های مالی و اقتصادی نیست، بلکه نظارت بر انطباق عملیات بانکی با موازین فقه اسلامی را نیز در بر می‌گیرد.

در این چارچوب، بانک مرکزی مکلف است بر فرآیند تجهیز منابع از طریق سپرده‌های قرض‌الحسنه و سپرده‌های سرمایه‌گذاری (ماده ۳ قانون عملیات بانکی بدون ربا) و همچنین بر تخصیص منابع در قالب عقود اسلامی مقرر در مواد (۷) تا (۱۷) نظارت کند. این امر نشان می‌دهد که نظارت بانک مرکزی از سطح ساختاری فراتر رفته و به سطح قراردادی نیز تسری یافته است؛ به گونه‌ای که ماهیت قراردادهای منعقد شده میان بانک‌ها و مشتریان نیز در حوزه نظارت قرار می‌گیرد. همچنین، بر اساس ماده (۲۱) این قانون، انجام هرگونه عملیات ربوی ممنوع اعلام شده و بانک مرکزی موظف به جلوگیری از تخلفات شرعی در عملیات بانکی است.

نظام نظارتی بانک مرکزی ایران ساختاری چندلایه و مرکب از نظارت تأسیسی، مقرراتی، عملیاتی و شرعی دارد. قانون پولی و بانکی کشور چارچوب نهادی این نظارت را ترسیم کرده، قانون عملیات بانکی بدون ربا محتوای فعالیت بانکی را تعیین نموده و مصوبات شورای پول و اعتبار ابزارهای اجرایی و انعطاف‌پذیر نظارت را فراهم آورده‌اند. این ترکیب، هرچند با چالش‌هایی مواجه است، اما از حیث ساختار حقوقی، نظامی نسبتاً جامع را شکل داده است.

۵-۲- بررسی تطبیقی اجمالی نظام نظارت بانکی ایران با فرانسه و انگلستان

بررسی تطبیقی نظام‌های نظارت بانکی نشان می‌دهد که اگرچه هدف مشترک همه این نظام‌ها حفظ ثبات مالی، کنترل ریسک و حمایت از سپرده‌گذاران است، اما ساختار نهادی، ابزارها و رویکردهای نظارتی آن‌ها تفاوت‌های قابل توجهی دارد. مقایسه نظام نظارتی ایران با فرانسه و انگلستان، تصویری روشن از جایگاه و ویژگی‌های نظارت بانکی ایران ارائه می‌دهد.

در ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مرجع اصلی و متمرکز نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری است. این نهاد، هم‌زمان وظایف سیاست‌گذاری پولی و نظارت مستقیم بر بانک‌ها را بر عهده دارد. نظارت بانک مرکزی ایران ترکیبی از نظارت تأسیسی، مقرراتی، عملیاتی و شرعی است و بر انطباق فعالیت بانک‌ها با قوانین ملی و موازین بانکداری بدون ربا تأکید دارد. این تمرکز نهادی، مزیت انسجام تصمیم‌گیری را دارد، اما ممکن است با چالش‌هایی نظیر تمرکز بیش از حد وظایف و کاهش استقلال نظارتی مواجه شود.

در فرانسه، نظارت بانکی توسط نهادی تخصصی و مستقل تحت عنوان (ACPR) انجام می‌شود. این نهاد، اگرچه با بانک مرکزی فرانسه همکاری نزدیک دارد، اما ساختاری مستقل داشته و نظارت بر بانک‌ها، مؤسسات بیمه و سایر نهادهای مالی را به صورت یکپارچه بر عهده دارد. ACPR علاوه بر نظارت احتیاطی، مسئولیت‌هایی در زمینه مبارزه با پولشویی، حفاظت از مشتریان و حل و فصل بحران‌های بانکی دارد. فعالیت این نهاد در چارچوب مقررات اتحادیه اروپا و

سازوکارهایی مانند «مکانیزم نظارت واحد» انجام می‌شود و به‌ویژه در نظارت بر بانک‌های بزرگ، با نهادهای اروپایی همکاری نزدیک دارد. این ساختار، بیانگر رویکرد چندلایه و فراملی در نظارت بانکی فرانسه است.

در انگلستان، نظارت بانکی در قالب نهادی تخصصی در درون بانک مرکزی انگلستان و تحت عنوان (PRA) انجام می‌شود. PRA مسئول نظارت احتیاطی بر بانک‌ها، مؤسسات پس‌انداز و بیمه‌گران است و تمرکز اصلی آن بر ایمنی، ثبات و پایداری نظام مالی قرار دارد. ویژگی شاخص این نظام، رویکرد مبتنی بر ریسک و قضاوت تخصصی است؛ به‌گونه‌ای که شدت نظارت متناسب با سطح ریسک مؤسسات تنظیم می‌شود. PRA از طریق مجموعه‌ای از قواعد اجرایی تحت عنوان Rulebook و ابزارهایی مانند آزمون‌های مقاومت مالی، نظارت مستمر و تحلیلی بر بانک‌ها اعمال می‌کند.

از حیث ابزارهای نظارتی، بانک مرکزی ایران از ابزارهایی نظیر نظارت تأسیسی، مقررات‌گذاری، بازرسی عملیاتی و نظارت شرعی استفاده می‌کند. در مقابل، ACPR در فرانسه از مجموعه‌ای گسترده از ابزارهای نظارتی، اجرایی و حل بحران بهره می‌گیرد و نظارت خود را در هماهنگی با استانداردهای اروپایی اعمال می‌کند. در انگلستان نیز PRA با تکیه بر چارچوب‌های پیشرفته مدیریت ریسک، الزامات سرمایه و نقدینگی و آزمون‌های فشار، نظارتی پویا و پیش‌نگرانه اعمال می‌نماید.

از منظر اهداف نظارتی، در ایران تأکید بر حفظ ثبات پولی، انطباق با قوانین داخلی و رعایت موازین شرعی است. در فرانسه، علاوه بر ثبات مالی، حفاظت از مشتریان و جلوگیری از ریسک‌های سیستمیک اهمیت ویژه‌ای دارد. در انگلستان نیز تقویت تاب‌آوری مؤسسات مالی و پیشگیری از بحران‌های سیستمیک، در اولویت قرار گرفته است.

نظارت بانکی در ایران ماهیتی ملی و متمرکز دارد، در حالی که فرانسه از الگوی نهادی مستقل و چندبعدی در چارچوب اروپایی بهره می‌برد و انگلستان نظارت ریسک‌محور و تخصصی را در درون بانک مرکزی اعمال می‌کند. هرچند نظام نظارتی ایران از حیث اهداف و ساختار حقوقی نسبتاً جامع است، اما تجربه فرانسه و انگلستان نشان می‌دهد که توسعه ابزارهای تخصصی، تقویت استقلال نظارتی و حرکت به سوی رویکردهای ریسک‌محور می‌تواند کارایی و اثربخشی نظارت بانکی را افزایش دهد.

نتیجه‌گیری

نظام نظارت بانکی، به‌عنوان یکی از ارکان بنیادین ثبات مالی و سلامت اقتصادی، نقشی تعیین‌کننده در کارکرد صحیح بازار پول و اعتماد عمومی به شبکه بانکی ایفا می‌کند. بررسی جایگاه بانک مرکزی در ساختار نظارتی نظام پولی ایران نشان می‌دهد که قانون‌گذار ایرانی، از بدو شکل‌گیری نظام پولی مدرن، برای این نهاد نقشی چندبعدی و گسترده در نظر گرفته است. بانک مرکزی نه تنها به‌عنوان مجری سیاست‌های پولی، بلکه به‌مثابه نهاد ناظر، تنظیم‌گر و تضمین‌کننده سلامت نظام بانکی تعریف شده است. این جایگاه حقوقی، بانک مرکزی را در مرکز تعامل میان سیاست‌گذاری کلان اقتصادی، نظارت نهادی و کنترل رفتارهای بانکی قرار می‌دهد.

تحلیل ساختار نظارت بانکی در ایران حاکی از آن است که نظارت بانک مرکزی ماهیتی مرکب و چندلایه دارد. این نظارت از مرحله تأسیس بانک‌ها آغاز می‌شود و تا نظارت بر عملیات روزمره، ساختارهای مالی، قراردادهای بانکی و حتی انطباق فعالیت‌ها با موازین شرعی امتداد می‌یابد. چنین گستره‌ای از نظارت، بیانگر رویکردی جامع است که تلاش

دارد تمامی مراحل حیات بانک را تحت کنترل حقوقی و نظارتی قرار دهد. در این چارچوب، نظارت تأسیسی نقش پیشگیرانه ایفا می‌کند، نظارت مقرراتی چارچوب‌های رفتاری بانک‌ها را تعیین می‌نماید، نظارت عملیاتی امکان مداخله و اصلاح را فراهم می‌سازد و نظارت شرعی، هویت متمایز نظام بانکی ایران را تثبیت می‌کند.

با این حال، جامع بودن ساختار نظارتی لزوماً به معنای کارآمدی کامل آن نیست. بررسی نهادهای نظارتی و سازوکارهای رسیدگی به تخلفات بانکی نشان می‌دهد که در کنار ظرفیت‌های قانونی، چالش‌های نهادی و ساختاری قابل توجهی نیز وجود دارد. تعدد سطوح نظارت، از نظارت داخلی بانک‌ها گرفته تا نظارت صنفی و حاکمیتی، اگرچه در ظاهر می‌تواند موجب تقویت کنترل‌ها شود، اما در عمل گاه به تداخل صلاحیت‌ها، کاهش مسئولیت‌پذیری و تضعیف پاسخگویی منجر می‌شود. به‌ویژه ضعف نهادهای صنفی در اعمال نظارت مؤثر و فقدان ضمانت اجراهای قوی، موجب شده است که این سطح از نظارت نقش تکمیلی واقعی خود را ایفا نکند.

در سطح نظارت حاکمیتی، تمرکز وظایف متعدد در بانک مرکزی، از یک‌سو مزیت انسجام تصمیم‌گیری و هماهنگی سیاستی را به همراه دارد، اما از سوی دیگر، خطر فرسایش کارکرد نظارتی و بروز تعارض میان اهداف سیاست‌گذاری و نظارت را افزایش می‌دهد. هنگامی که نهادی هم‌زمان مسئول تنظیم سیاست‌های پولی و نظارت بر بانک‌هاست، این احتمال وجود دارد که ملاحظات کلان اقتصادی بر سخت‌گیری‌های نظارتی غلبه کند. این مسئله به‌ویژه در شرایط بحرانی یا رکودی می‌تواند به تعویق مداخلات نظارتی لازم و افزایش ریسک‌های سیستمیک منجر شود.

فرآیند رسیدگی به تخلفات بانکی و ساختار نهادهای انضباطی نیز از دیگر نقاط حساس نظام نظارتی به شمار می‌رود. طولانی بودن فرآیند رسیدگی، ابهام در شفافیت تصمیم‌گیری و محدود بودن دامنه مجازات‌ها، کارکرد بازدارندگی نظام انتظامی را تضعیف می‌کند. در چنین شرایطی، مجازات‌ها بیش از آنکه نقش پیشگیرانه داشته باشند، به واکنش‌های دیر هنگام و کم‌اثر تبدیل می‌شوند. این وضعیت می‌تواند پیامدهای نامطلوبی برای انضباط مالی، رفتار مدیران بانکی و اعتماد عمومی به نظام بانکی به همراه داشته باشد.

نظارت بر نهادهای مالی خاص، از جمله مؤسسات قرض‌الحسنه و نهادهای فعال در حوزه‌های شبه‌بانکی، نیز یکی از چالش‌های مهم نظام نظارتی محسوب می‌شود. گسترش فعالیت این نهادها در سال‌های اخیر، بدون همگامی کامل چارچوب‌های نظارتی، موجب ایجاد خلأهای حقوقی و نظارتی شده است. این خلأها، زمینه‌ساز بروز تخلفات، انحراف از اهداف اولیه و حتی تهدید ثبات مالی بوده‌اند. هرچند بانک مرکزی در سال‌های اخیر تلاش کرده است دامنه نظارت خود را بر این نهادها گسترش دهد، اما استمرار این چالش‌ها نشان می‌دهد که صرف توسعه صلاحیت‌های قانونی کافی نیست و نیاز به طراحی سازوکارهای نظارتی متناسب با ماهیت این نهادها وجود دارد.

بررسی تطبیقی نظام نظارت بانکی ایران با برخی نظام‌های پیشرفته نشان می‌دهد که تفاوت اصلی نه در اهداف نظارتی، بلکه در ساختار نهادی و ابزارهای اجرایی نهفته است. در نظام‌های پیشرفته، تفکیک نسبی میان سیاست‌گذاری پولی و نظارت بانکی، تقویت استقلال نهاد ناظر و بهره‌گیری از رویکردهای ریسک‌محور، موجب افزایش کارایی و پیش‌نگری نظارت شده است. این تجربه‌ها نشان می‌دهد که نظارت مؤثر، بیش از آنکه به گسترده‌گی اختیارات وابسته باشد، به کیفیت ساختار نهادی، شفافیت فرآیندها و توان تخصصی نهاد ناظر متکی است.

در نظام بانکی ایران، یکی از ویژگی‌های متمایز، پیوند نظارت بانکی با موازین شرعی است. این پیوند، اگرچه هویت خاصی به نظام بانکی می‌بخشد، اما در عمل نیازمند نهادسازی و ابزارسازی دقیق است. چنانچه نظارت شرعی صرفاً به

سطح شکلی و صوری محدود شود، نه تنها کارکرد واقعی خود را از دست می‌دهد، بلکه می‌تواند به پیچیدگی بیشتر نظام نظارتی منجر شود. از این رو، ادغام مؤثر نظارت شرعی با نظارت مالی و احتیاطی، یکی از الزامات ارتقای نظام نظارتی به شمار می‌رود.

منابع

۱. منابع فارسی

مقالات

- اجعفری صمیمی، احمد، و درخشانی در آبی، کاوه. (۱۳۹۴). استقلال بانک مرکزی در ایران: تحلیل نظری و تجربی. فصلنامه پژوهش‌های پولی-بانکی، ۸(۲۴)، ۱۶۹-۱۸۸.
- رضایی زاده، محمدجواد، نیکونهاد، حامد، و آینه‌نگینی، حسین. (۱۳۹۲). معضل انتخاب رئیس کل بانک مرکزی در نظام حقوق اساسی ایران؛ سرگذشت و چشم‌انداز. فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۲(۶)، ۱۲۶-۱۴۸.
- آقایی، رحمان، اسکینی، ربیعا، و الماسی، نجادعلی. (۱۳۹۸). بررسی تطبیقی استقلال بانک مرکزی در حقوق ایران و آمریکا. دوفصلنامه علمی حقوق تطبیقی، ۶(۲)، ۲۵۸-۲۸۲.
- منصوریان، مصطفی، و سعدی، حسینعلی. (۱۳۹۶). بازشناسی فقهی-حقوقی مالکیت عمومی از مالکیت دولتی با تأکید بر اصل ۴۴ قانون اساسی. فصلنامه علمی-پژوهشی حکومت اسلامی، ۲۲(۳)، ۱۲۳-۱۵۰.
- عبداللهی، حسین. (۱۳۹۸). بازتعریف اموال عمومی و آثار آن در نظام حقوقی ایران. پژوهش حقوق عمومی، ۲۱(۶۳)، ۶۵-۹۲.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. (۱۳۹۹). حقوق اداری (ویرایش ۴). تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت). رستمی، ولی، و قهوه‌چیان، حمید. (۱۴۰۱). حقوق مالی و محاسباتی. تهران: نشر دادگستر.
- سیداحمدی سجادی، سیدعلی. (۱۳۷۸). مقایسه شرکت مدنی و شرکت تجاری در حقوق ایران. مجله مجتمع آموزش عالی قم، ۴(۱)، ۱۴۱-۱۶۰.
- میرزایی، ویدا. (۱۳۹۷). جایگاه و قلمرو مصوبات شورای پول و اعتبار (پایان‌نامه کارشناسی ارشد). دانشگاه علامه طباطبایی.
- رفیعی، ثریا، امامی، کریم، و غفاری، فرهاد. (۱۳۹۸). شناسایی عوامل تأثیرگذار سیاست‌های پولی بر سیستم بانکی. فصلنامه مدل‌سازی اقتصادی، ۱۳(۲)، ۱-۲۳.
- شاکری، عباس، و باقری پرمهر، شعله. (۱۳۹۶). بررسی نهادی و کمی‌سازی تعامل میان دولت و بانک مرکزی ایران. فصلنامه روند، ۶۵(۹۸-۷۵).
- گروه پژوهشی حقوق بانکی. (۱۴۰۱). نگاهی به قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. مجله حقوق بانکی، ۲۲(۲۲)، ۱۳۴-۱۶۰.
- حسین‌بیگی، جمال‌بیگی، و احدی، فاطمه. (۱۴۰۰). راهبرد جرائم بانکی در سیاست‌گذاری‌های پولی و بانکی. فصلنامه علمی مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۱۱(۳۸)، ۶۱-۸۳.
- بیدآباد، بیژن. (۱۳۹۲). بانکداری مرکزی و سیاست‌گذاری پولی در ایران. ماهنامه بانک و اقتصاد، ۱-۱۸.
- پرندآور، مصطفی. (۱۳۹۷). تحلیل وضعیت قرض‌الحسنه در ایران و ارائه راهکارهای احیای آن (پایان‌نامه کارشناسی ارشد). دانشگاه عدالت.
- اسدی‌پور، نوشین. (۱۳۹۰). نظارت بر بانک‌ها و شیوه‌های اجرا. تهران: پژوهشکده پولی و بانکی.
- اسدی‌پور، نوشین. (۱۳۹۴). نظارت بانکی و ابزارهای اعمال آن. پژوهشکده پولی و بانکی، ۳۴.
- بنی‌طبا، سیدمهدی. (۱۳۹۶). آسیب‌شناسی نظام بانکی؛ ساماندهی تجهیز و تخصیص منابع قرض‌الحسنه. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

روحانی، علی، و پرهیزگار، علی. (۱۳۹۶). نظارت مؤثر بر بانک‌ها و اقتدار مقام ناظر بانکی در ایران. بیست‌وهفتمین کنفرانس سالانه سیاست‌های پولی و ارزی، ۵۳۹-۵۶۹.

صبوری، مهدی، و النجری، زهرا. (۱۴۰۴). صلاحیت شبه‌کیفری بانک مرکزی در پاسخ‌دهی به تخلفات بانکی: مطالعه تطبیقی قانون بانک مرکزی ایران و قوانین بانکداری فدرال ایالات متحده. *مطالعات حقوق تطبیقی*، ۱۶(۲)، ۵۲۶-۵۴۷.

۲. منابع انگلیسی

Articles and Reports

Arner, D. W., Panton, M. A., & Lejot, P. L. (2011). Central banks and central bank cooperation in the global financial system. *Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal*, 25, 1-35.

<https://www.cbi.ir/page/1512.aspx>

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). (n.d.).

<https://acpr.banque-france.fr/en>

Bank of England – Prudential Regulation Authority. (2025). *PRA Annual Report 2024-25*.

<https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2025/june/pra-annual-report-2024-25>