



ساختار نهادی مطلوب بانک مرکزی برای ثبات مالی در ایران

اکبر کشاورزیان^۱

چکیده

کارخانه تولید پول در هر کشور، بانک مرکزی است و کمیت و کیفیت این تولید فقط به عقلانیت و اخلاق سیاست‌گذاران و بانکداران بستگی دارد. بانک مرکزی را می‌توان یکی از نهادهای اقتصاد سیاسی قلمداد کرد که با مردم‌سالاری و دموکراسی رابطه تنگاتنگی دارد. بر اساس مناسبات حاکم بر انتخاب رئیس‌جمهور، یکی از امانت‌هایی که مردم به رئیس دولت می‌سپارند، پاسداری از دارایی‌های مردم و کشور است. وقتی بخش عمده این دارایی‌ها از کانال بانک مرکزی، در سطح گسترده‌ای دستخوش تغییرات اساسی می‌شود، بهبود ساختار بانک مرکزی برای ایجاد ثبات مالی در کشور اجتناب‌ناپذیر است. هدف اصلی این مقاله، رسیدن به یک چارچوب حکمرانی مناسب در بانکداری مرکزی ایران با بهره‌گیری از متدولوژی حاکمیت شرکتی است. برای نهادینه کردن حاکمیت شرکتی در بانک مرکزی، ابتدا باید مردم را به‌عنوان صاحبان اصلی این نهاد پذیرفت که با مبانی مردم‌سالاری دینی، این حق را به منتخب خود سپرده‌اند. منتخب مردم باید در قالب نظام نوین پاسخ‌گویی، در خصوص مهم‌ترین رسالت بانک مرکزی، یعنی ثبات مالی و حفظ ارزش پول ملی، مسئولیت داشته باشد و ساختار تحقق آن را فراهم نماید. برای طراحی ساختار نوین در نظام بانکی کشور، رعایت این مسائل الزامی است: بهبود رکن مجمع عمومی، تغییر نقش اجرایی رکن هیئت عامل، تعریف مأموریت مشخص برای رکن شورای پول و اعتبار، ضرورت ایجاد رکن شورای عالی بانک‌ها، بهبود انضباط مالی و استقلال بانک مرکزی و بانک‌های عامل.

واژه‌های کلیدی: حاکمیت شرکتی، بانک مرکزی، حکمرانی، مردم‌سالار.

طبقه‌بندی JEL: G۲۱.

مقدمه

نظام بانکی دنیا در سال ۲۰۰۸ میلادی با یک «بحران مالی جهانی» روبه‌رو شد که بعد از رکود بزرگ (۱۹۳۰) بی‌سابقه بود. دیوید مک ویلیامز^۱ در خصوص تبعات این بحران چنین می‌گوید: «بانک‌های مرکزی جهانی هشت تریلیون و ۷۰۰ میلیارد دلار در سیستم بانک تزیق کرده‌اند تا دنیا را نجات دهند» (کینگ^۲، ۱۳۹۳). این بحران، نقش اساسی بانکداری مرکزی در بهبود وضعیت اقتصادی و اجتماعی - سیاسی را دوباره خاطر نشان کرده و اعلام کرد که هر کشوری در بانک مرکزی مردم‌نهاد خود، حکمرانی درستی نداشته نباشد، شاهد سرایت بحران به بخش حقیقی اقتصاد خواهد بود. این موضوع در نظام تأمین مالی بانک‌محور ایران که با مشکل تورم مزمن مواجه است، از حساسیت بیشتری برخوردار است و بررسی نحوه حکمرانی در نهاد بانک مرکزی و ارائه راهکارهای بهبود آن را اجتناب‌ناپذیر می‌کند. این مقاله، به دنبال نهادینه کردن اصول حاکمیت شرکتی در بانک مرکزی است تا ضمن تحقق اهداف بانکداری بدون ربا، منافع مردم به‌عنوان ذی‌نفعان اصلی بانکداری مرکزی ایران رعایت شود. در این مقاله، ابتدا مبانی نظری حاکمیت شرکتی، نظریه‌ها و اهداف آن و حاکمیت شرکتی در بانکداری و سپس در ادامه مباحث، جایگاه بانک مرکزی در اقتصاد کشور، تولید غیراخلاقی پول در بانک مرکزی و بانک‌های عامل و استقلال بانک مرکزی و بانک‌های عامل با تکیه بر حاکمیت شرکتی بررسی می‌شود. موضوع مهم این مقاله، بررسی ارکان بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و ارائه پیشنهادها می‌باشد، ضرورت ایجاد رکن شورای عالی بانک‌ها و سایر موانع تحقق حکمرانی خوب در بانکداری مرکزی کشور است که با طرح این موضوعات، پژوهش با نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد خاتمه می‌یابد.

مبانی حاکمیت شرکتی

حاکمیت شرکتی^۳، مرتبط‌کننده چند شاخه علمی از قبیل حسابداری، اقتصاد، مالی و حقوقی بوده و با حفظ تعادل میان اهداف فردی، جمعی، اجتماعی و اقتصادی موجب ترغیب و تقویت استفاده کارآمد از منابع و الزام پاسخ‌گویی شرکت‌ها در قبال سایر ذی‌نفعان می‌شود. از جهت دیگر، اجرای حاکمیت شرکتی می‌تواند باعث اختصاص بهینه منابع و ارتقای شفافیت اطلاعات و در نهایت، رشد و توسعه اقتصادی شود.

1. David McWilliams
2. King
3. Corporate Governance

تعریف حاکمیت شرکتی

تعاریف ارائه شده برای حاکمیت شرکتی بسیار متنوع بوده و در طیف وسیعی از دیدگاه محدود حاکمیت شرکتی (توجه صرف به منافع سهامداران) تا دیدگاه گسترده (توجه به منافع تمامی ذی‌نفعان) بیان شده است که به تبع آن، پاسخ‌گویی نیز متفاوت خواهد بود. یکی از جامع‌ترین آنها در این قسمت ارائه می‌شود.

حاکمیت شرکتی مجموعه‌ای از قوانین، مقررات، ساختارها، فرایندها، فرهنگ‌ها و سیستم‌هایی است که موجب دستیابی به اهداف پاسخ‌گویی، شفافیت، عدالت و رعایت حقوق ذی‌نفعان می‌شود.

نظریه‌های حاکمیت شرکتی

برای توضیح و تحلیل حاکمیت شرکتی، چند چارچوب نظری متفاوت مطرح شده است. هر یک از آنها با استفاده از واژگان مختلف و به‌صورتی متفاوت به موضوع حاکمیت شرکتی پرداخته‌اند.

نظریه نمایندگی

هدف مدیریت شرکت‌ها حداکثر کردن منافع خود است که این هدف به‌طور لزوم با حداکثر کردن ارزش شرکت هم‌سان و هم‌سو نیست. از سوی دیگر، به این دلیل که اطلاعات به‌صورت یکسان در اختیار استفاده‌کنندگان قرار نمی‌گیرد، بین مدیران و سرمایه‌گذاران عدم تقارن اطلاعاتی ایجاد می‌شود. همین موضوع، به مدیران انگیزه و فرصت می‌دهد تا با استفاده از روش‌های مدیریت سود، سود شرکت را در آینده نزدیک به نفع خود مدیریت کنند. آغاز حاکمیت شرکتی از طریق مالکیت سهام بر روش کنترل شرکت‌ها، تأثیر چشمگیری داشت و بدین ترتیب، مالکان اداره شرکت را به مدیران تفویض کردند. جدایی مالکیت از مدیریت (کنترل) به یک مشکل سازمانی به نام مشکل نمایندگی منجر شد. مبانی نظریه نمایندگی، مدیران شرکت‌ها را کارگزاران و سهامداران شرکت‌ها را به‌عنوان کارگزار تعریف کردند (در تحلیل آنها، سهام‌دار در برابر مدیران قرار دارد). یکی از فرضیه‌های اصلی نظریه نمایندگی این است که کارگزاران و کارگزاران با هم تضاد منافع دارند. مسئله نمایندگی در بانک‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. علاوه بر عدم تقارن اطلاعات بین مالکان و مدیران بانک‌ها، سه مورد اطلاعات نامتقارن دیگر نیز وجود دارد:

- بین سپرده‌گذاران، بانک و ناظران
- بین مالکان، مدیران و ناظران
- بین وام‌گیرندگان، مدیران و ناظران

نظریه هزینه معاملات

هزینه مبادله، آن دسته از هزینه‌هایی است که افراد در فرایند مبادله اقتصادی متحمل می‌شوند تا حقوق مالکیت خود را مشخص، تعریف و تضمین کنند. این هزینه، دربرگیرنده هزینه‌های کسب اطلاعات درباره فروشنده، خریدار و کیفیت کالا یا خدمتی که مبادله می‌شود، هزینه‌های عقد قرارداد و نظارت بر عملکرد طرف مقابل و از همه مهم‌تر هزینه‌های مربوط به تعریف حقوق مالکیت و تضمین اعمال این حقوق است. بدین ترتیب، هزینه مبادله، هزینه‌ای است که به فرد، گروه یا سازمان، برای کنترل رفتار و نظارت بر مبادله با افراد دیگر تحمیل می‌شود. در این نظریه فرض می‌شود که مدیران هم در برخی از مواقع فرصت‌طلب هستند. فرصت‌طلبی، به‌صورت تمایل کارگزاران در به‌کارگیری تمام روش‌های موجود برای افزایش منفعت شخصی، تعریف شده است. در اینجا، بین نظریه نمایندگی و نظریه هزینه معاملات، شباهت‌هایی مشاهده می‌شود، زیرا هر دو نظریه برای کنترل مدیران، یک منطق ارائه می‌دهند.

نظریه ذی‌نفعان

شرکت‌ها در دنیای امروز، بسیار بزرگ شده‌اند و تأثیر آنها بر جامعه آن‌چنان عمیق است که آنها باید به‌جز سهام‌داران به بخش‌های بسیار بیشتری از جامعه توجه کرده و پاسخ‌گو باشند. نه تنها ذی‌نفعان تحت تأثیر شرکت‌ها هستند، بلکه آنها نیز بر شرکت‌ها تأثیر می‌گذارند. آنها در شرکت‌ها به‌جای سهام، دارای منافع هستند. ذی‌نفعان شامل سهام‌داران، کارکنان، فروشندگان، مشتریان، بستانکاران، شرکت‌های مجاور و عموم مردم هستند. افراطی‌ترین حامیان نظریه ذی‌نفعان بر این باورند که محیط زیست، گونه‌های جانوری و نسل‌های آینده نیز باید در زمره ذی‌نفعان گنجانده شوند. این نظریه مدعی است که کارگزار باید ابتدا به‌عنوان انسان به وظایف اخلاقی خود عمل کرده و بعد از انجام این تعهدات اخلاقی می‌تواند به تعهد خود برای افزایش ثروت سهام‌دار عمل کند. اما مادامی که ارزشیابی عملکرد مدیران شرکت‌ها بر مبنای سود و زیان است، دنبال کردن تجارت اخلاقی تقریباً غیرممکن است، مگر اینکه ثابت شود نه فقط به دلیل نگرش مدیران و سهام‌داران، بلکه به دلیل سیستم قانونی و ساختارهای حاکمیت شرکتی این کار ضروری است. این موضوع، در نظام بانکی به‌ویژه بانک مرکزی از اهمیت زیادی برخوردار است (حساس یگانه، ۱۳۹۴).

اهداف حاکمیت شرکتی

رعایت حقوق تمام ذی‌نفعان: هدف غایی حاکمیت شرکتی، یافتن نقطه بهینه‌ای است که در آن، منافع ذی‌نفعان در بهینه‌ترین وضعیت ممکن قرار گیرد. به‌طور کلی، طرف‌های ذی‌نفع در یک بانک عبارت‌اند از: سهام‌داران، سپرده‌گذاران (تأمین‌کنندگان منابع مالی)، تسهیلات‌گیرندگان، مشتریان، کارکنان، شرکای تجاری، دولت و محیط زیست.

پاسخ‌گویی: مسئولیت پاسخ‌گویی^۱ جزء جدایی‌ناپذیر نظام سیاسی مبتنی بر مردم‌سالاری محسوب می‌شود و بدین ترتیب، مفهوم امروزی مسئولیت، پاسخ‌گویی بر ارکانی نظیر «حق دانستن» و «حق پاسخ‌گویی» برای مردم استوار است. در فرایند پاسخ‌گویی، دو گروه نقش اساسی ایفا می‌کنند. یک گروه قدرت که اختیارات خود را برای مدت معینی به‌صورت امانت به گروه دیگر واگذار می‌کند، حق دارد بداند و بر حق دانستن حقایق تأکید می‌کنند. گروه دیگر که قدرت و اختیارات به آنها واگذار شده است، ملزم هستند در خصوص اعمالی که انجام داده‌اند و تصمیم‌هایی که اتخاذ کرده‌اند، به صاحبان حق توضیح دهند. در این فرایند، گروه نخست را پاسخ‌خواه و گروه دوم را پاسخ‌گو می‌نامند و رابطه بین آنها که بر مبنای حق و الزام استوار شده است، به رابطه پاسخ‌گویی موسوم شده است (باباجانی، ۱۳۸۰). بر اساس ماهیت سازمان، پاسخ‌گویی می‌تواند در برابر سهام‌داران، بستانکاران، دولت، اتحادیه‌های کارگری، مشتریان، یا عموم مردم باشد. به‌موجب رابطه پاسخ‌گویی، پاسخ‌گو ملزم است برای پاسخ‌خواه، اطلاعات معینی فراهم آورد (باباجانی و پوریان‌نسب، ۱۳۸۲).

نظام پاسخ‌گویی به سیستمی اطلاق می‌شود که طی آن، سازمان‌های دولتی مجبور شوند ماهیت وظایف و نوع انجام وظایف خود را به شهروندان توضیح دهند. ضعف پاسخ‌گویی به‌معنای تبدیل دولت به یک قدرت مطلقه مسلط بر همه امور است که نیازی به کنترل اعمال خود احساس نمی‌کند. دو نوع پاسخ‌گویی وابسته به هم وجود دارد که روی هم نظام پاسخ‌گویی را تشکیل می‌دهند: پاسخ‌گویی سیاسی و پاسخ‌گویی بوروکراتیک یا مدیریتی. پاسخ‌گویی سیاسی به پاسخ‌گویی دولت منتخب در برابر رأی‌دهندگان تعبیر می‌شود و نوع دوم به‌طور کلی به پاسخ‌گویی بوروکراسی در برابر دولت منتخب اشاره دارد (آون هیوز، ۱۳۸۳: ۲۸۳). در این نظام، هر یک از کارکنان در هر یک از سطوح سلسله‌مراتب اداری دارای مقام و نقش خاصی بوده و در برابر مقام بالاتر از خود پاسخ‌گو است. روش‌ها، مقررات، قوانین رسمی و سیستم‌ها به روش عقلایی به وجود می‌آید و به‌سمت بالای

بوروکراسی پیش می‌رود. در رأس این ساختار، شخصی به نام مدیرکل قرار دارد که با رهبر سیاسی وزارتخانه یعنی وزیر در ارتباط است. در این نقطه، بخش عقلایی و فنی نظام بوروکراتیک در مقابل بخش سیاسی آن قرار می‌گیرد و بعید خواهد بود که کارکردهای فنی با جنبه‌های سیاسی معامله نشود (ویکرز و یارو^۱، ۱۹۸۹). به بیان دیگر، ممکن است به دلیل مصالح سیاسی بر مشکلات اداری و ضعف‌های اجرایی سرپوش گذاشته شود و به همین دلیل، این نظام پاسخ‌گویی در کنترل مؤثر ناتوان خواهد بود (فسلر^۲، ۱۹۹۰).

الگوی سنتی پاسخ‌گویی، قادر به ایجاد سازوکار کارآمد کنترل اعمال بخش دولتی نبوده و موجبات تخریب تدریجی منابع ملی را فراهم می‌آورد. بنابراین، به الگوی جدید پاسخ‌گویی نیاز است که در مدیریت نوین مطرح می‌شود. در این مدل، میدان، قابلیت انعطاف، ابزار و منابع مورد نیاز برای انجام کار در اختیار مسئولان قرار می‌گیرد و سپس آنها را در برابر عملکرد خود پاسخ‌گو می‌داند (آون هیوز، ۱۳۸۳: ۲۸۸). رویکرد جدید مدیریت پاسخ‌گو بر این نکته استوار است که کلیه سطوح سلسله‌مراتب اداری سازمان در برابر محیط بیرون پاسخ‌گو هستند و در واقع جامعه، رکن اصلی کنترل‌کننده محسوب می‌شود. نخست اینکه، پاسخ‌گویی از طریق تشخیص و تعریف روشن‌تر آنچه در عمل به‌وسیله کلیه سازمان‌ها در داخل دولت انجام می‌شود، افزایش می‌یابد. طرفداران این نظریه عقیده دارند انجام این‌گونه اقدامات از طریق ایجاد مشوق‌هایی برای تحقق اهداف توسط سازمان‌ها، به بهبود مدیریت کمک می‌کند. در الگوی سنتی، هرگز راهی برای تشخیص تحقق اهداف وجود نداشت و کارکنان امور دولتی می‌توانستند عملکرد نامطلوب خود را از نظارت سیاسی و عمومی دور نگه دارند و چنین نیز می‌کردند. دوم اینکه سازمان و مدیر، مردم و جامعه را اصیل و خود را وکیل می‌داند و وکیل ملزم است گزارش به‌موقع فعالیت‌های خود را در اختیار اصیل قرار دهد.

کمیته بال در اصول ۱۴ گانه برای بهبود حاکمیت شرکتی بر اساس تجارب نظارتی خود بر اهمیت برخورداری بانک از سطوح مناسب پاسخ‌گویی و اعمال نظارت و تطبیق صحیح تأکید کرده و هیئت‌مدیره و هیئت عامل را مسئول اصلی عملکرد بانک می‌داند و آنها بایستی در قبال سهام‌داران و ذی‌نفعان پاسخ‌گو باشند.

شفافیت و پاسخ‌گویی آن‌چنان به هم وابسته‌اند که میزان پاسخ‌گویی شرکت‌ها با شاخص‌های متعددی در خصوص شفافیت سنجیده می‌شود (حساس یگانه، ۱۳۹۴).

1. Vickers & Yarrow
2. Fesler

شفافیت و افشا: در غیاب عنصر شفافیت در عمل امکان مشاهده عملکرد بنگاه‌های اقتصادی حذف می‌شود و بر همین اساس، به شفافیت در اکثر تعاریف متعدد حاکمیت شرکتی به‌عنوان وجه مشترک تأکید شده است. واژه «افشا» به مجموعه‌ای از اطلاعات اجباری و داوطلبانه، شامل صورت‌های مالی و یادداشت‌های همراه، گزارش هیئت‌مدیره، تجزیه و تحلیل مدیریت و پیش‌بینی‌های مدیریت اطلاق می‌شود که یکی از اهداف مهم تحولات جهانی و ابتکارات عمده در فرایند اصلاح حاکمیت شرکتی در کشورهای مختلف است. افشای کامل و منصفانه و شفافیت اطلاعاتی به کاهش هزینه‌های کارگزاری و کاهش عدم تقارن اطلاعاتی می‌انجامد. بر همین اساس، به‌منظور حفظ منافع ذی‌نفعان افشای عمومی اطلاعات شرکت ضرورت می‌یابد. افشای اطلاعات و شفافیت از انتقال اطلاعات نادرست به سرمایه‌گذاران جلوگیری می‌کند، در بازار سرمایه از طریق تأثیر در قیمت سهام به حفظ منافع سهام‌داران خرد کمک کرده و زمینه را برای نظارت عالی بر عملکرد شرکت فراهم می‌آورد (حساس یگانه و خیرالهی، ۱۳۸۷).

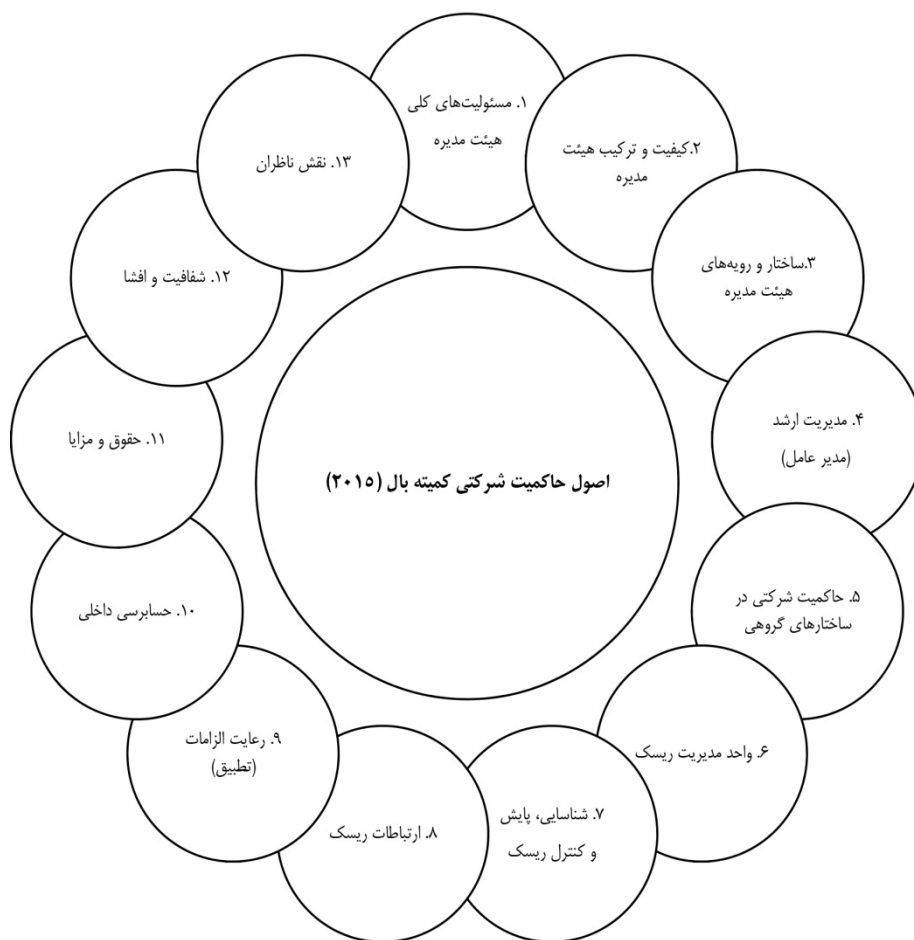
انصاف و عدالت: انصاف که از خصلت‌های زیبای اخلاقی است، به‌معنای عدالت‌ورزی و اجرای قسط و اقرار به حقوق مردم و ادای آنهاست. در حاکمیت شرکتی انصاف به‌معنای برخورد یکسان و عادلانه با همه سهام‌داران اعم از خرد و عمده است. چارچوب حاکمیت شرکتی بایستی رفتار یکسان با همه سهام‌داران از جمله سهام‌داران خرد و خارجی را تضمین کند و برای سهام‌داران شرایطی فراهم شود که در برابر تجاوز، از حقوق خود دفاع کنند.

اصول حاکمیت شرکتی برای بانکها

کمیته بال در نظارت بانکی^۱ در راستای مفهوم شیوه‌های حاکمیت شرکتی در مؤسسه‌های بانکداری، در سپتامبر سال ۱۹۹۹ میلادی دستورالعملی را منتشر کرده و در سال ۲۰۰۶ آن را با عنوان «بهبود حاکمیت شرکتی در واحدهای بانکی» بازنگری کرد. این دستورالعمل‌ها، مرجعی برای پذیرش و ارتقای مفهوم شیوه‌های حاکمیت شرکتی در مؤسسه‌های بانکداری فراهم کرد. به‌دنبال بروز بحران مالی از اواسط سال ۲۰۰۷ و به دلایلی همچون نبود نظارت کافی بر مدیران ارشد، مدیریت ناکارآمد ریسک‌ها و فعالیت‌ها یا ساختار سازمانی غیرشفاف یا پیچیدگی بی‌مورد، مشکلات بسیاری در زمینه حاکمیت شرکتی پدید آمد، بنابراین، کمیته تصمیم گرفت اصول خود را مجدد بازنگری کرده و در خصوص آن تجدید نظر کند. اصول یادشده در اکتبر سال ۲۰۱۰ میلادی با عنوان «سند اصول

1. Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)

۱۴ گانه برای بهبود حاکمیت شرکتی» انتشار یافت. کمیته بال، پس از بازنگری اصول حاکمیت شرکتی، در به روزترین سند کمیته بال (بانک مرکزی، ۲۰۱۵) اصول ۱۳ گانه حاکمیت شرکتی را به شرح مفاد شکل ۱ بیان کرد.



شکل ۱. اصول حاکمیت شرکتی کمیته بال (۲۰۱۵)

حاکمیت شرکتی در نظام بانکداری ایران

موضوع حاکمیت شرکتی در بازار مالی ایران، موضوع به نسبت جدیدی است که در دهه اخیر به آن توجه شده است. بانک مرکزی برای نظام مؤثر کنترل داخلی در مؤسسه‌ها، در سال ۱۳۸۶ به تمامی بانک‌ها مجموعه رهنمودهایی ابلاغ کرد که در آن، بر ایجاد دو رکن حسابرسی و مدیریت ریسک تأکید شده است. بانک مرکزی در سال ۱۳۸۷ گزارش «راهکارهای بومی‌سازی حاکمیت شرکتی مؤثر در نظام بانکداری ایران» را برای اطلاع شبکه بانکی کشور منتشر کرد. از آخرین اقدامات بانک مرکزی ارسال اصول ۱۳ گانه حاکمیت شرکتی در قالب رهنمودهای کمیته بال (نسخه ۲۰۱۵) به بانک‌هاست. نتایج بررسی مطالعه اسنادی نشان داد که تاکنون در خصوص تحلیل ساختاری بانکداری مرکزی ایران با استفاده از متدولوژی حاکمیت شرکتی، مطالعه منسجمی انجام نشده است.

حاکمیت شرکتی پیش‌نیاز نظارت اثربخش در شبکه بانکی

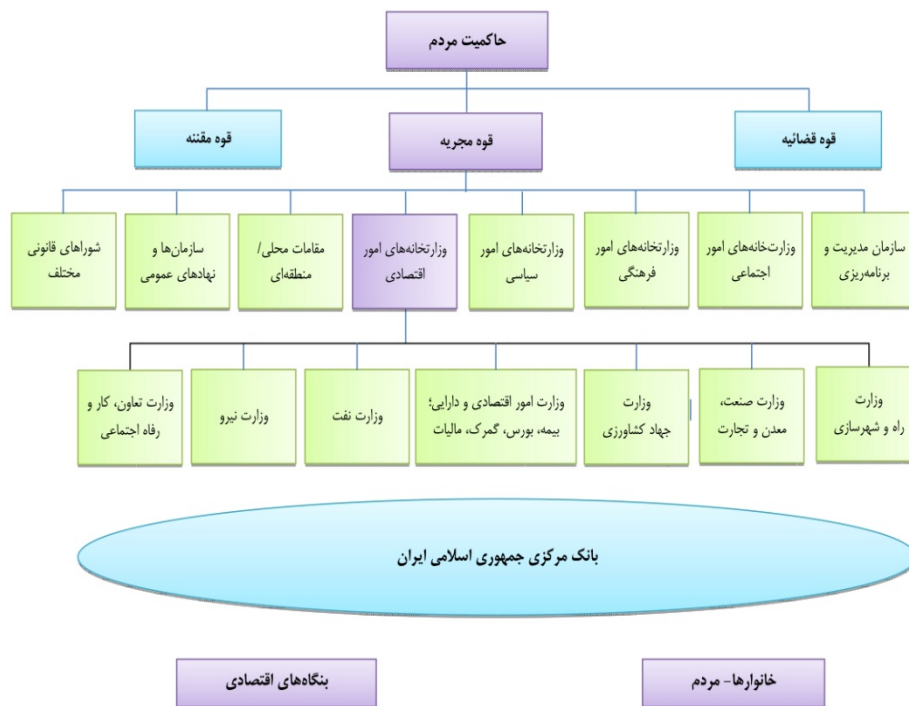
رعایت عقلانیت و اخلاق در موضوع نظارت، به عنوان یکی از پیش‌نیازهای مهم رسیدن به اثربخشی لازم قلمداد می‌شود. چنانکه گفته شد موضوع نظارت، کاملاً عقلانی بوده و به دلیل امکان ایجاد تمایز بین مؤسسه‌های مختلف از طرف نهاد ناظر، یک بحث کاملاً اخلاقی نیز محسوب شده و رعایت نکردن این دو موضوع مهم باعث می‌شود که نظام بانکی کشور به مخاطره بیفتد. نکته شایان توجه در این عرصه، بهره‌گیری از تجارب کشورهای توسعه‌یافته است. وقتی نظام بانکی کشور بر اساس مبانی عقلانی حاکم بر نهادگرایی و به‌ویژه نهاد مهم شرکت که برگرفته از مدرنیسم است، تأسیس شده و با مبانی حقوقی قانون تجارت اداره می‌شود و سایر مبانی حاکم بر نهاد بانک بر اصول بانکداری متعارف پایه‌ریزی شده است، بهره‌گیری از اصول عقلانی نظارت نیز که برگرفته از دنیای مدرن است، اجتناب‌ناپذیر است. حاکمیت شرکتی به عنوان یکی از مسائل به‌روز و اصول عقلانی حاکم بر شرکت‌داری که اتفاقاً در دل خود مباحث عقلانی را هم دربرمی‌گیرد، به عنوان یک سازوکار خودکنترلی برای شرکت‌ها (بانک‌ها) مطرح بوده و ابزارهای لازم را برای نهادینه کردن نظارت اثربخش (کنترل درونی) فراهم می‌کند. بنابراین، حاکمیت شرکتی به عنوان پیش‌نیاز نظارت اثربخش در شبکه بانکی و به عنوان موضوعی کاملاً عقلانی و اخلاقی که در بانکداری متعارف و بانکداری بدون ربا باید نهادینه شود، در این قسمت بررسی می‌شود (کشاورزبان، ۱۴۰۰).

جایگاه بانک مرکزی در اقتصاد کشور

با توجه به اینکه کارخانه تولید پول در هر کشور، بانک مرکزی است و این تولید فقط به عقلانیت و اخلاق سیاست‌گذاران و بانکداران بستگی دارد، بانک مرکزی را می‌توان یک نهاد اقتصاد سیاسی قلمداد کرد که با مردم‌سالاری و دموکراسی رابطه تنگاتنگ دارد. آیا در نظام حاکمیتی ایران، ذهنیت مردم از بانک مرکزی، نهادی مردم‌سالار است؟ بر اساس مناسبات حاکم بر انتخاب رئیس‌جمهور، یکی از امانت‌هایی که مردم به رئیس دولت می‌سپارند، پاسداری از دارایی‌های مردم و کشور است. وقتی بخش عمده این دارایی‌ها از کانال بانک مرکزی دستخوش تغییرات اساسی در سطح گسترده می‌شود، مردم رفتار بانک مرکزی را به‌عنوان یک نهاد مهم پولی کشور رصد کرده و در انتخاب‌های خود لحاظ می‌کنند. البته این موضوع در فرایند دموکراسی که در کشورمان در حال تکامل است، به‌عنوان موضوعی مهم مطرح بوده و در مقاطع آتی پررنگ‌تر می‌شود و جزء مطالبات مردم خواهد بود. جایگاه بانک مرکزی با توجه به تأثیر آن بر تمام بخش‌های اقتصادی کشور و سطح رفاه جامعه، باید به‌صورت خاص دیده شود.

بانک مرکزی متولی ایجاد تعادل بین اقتصاد حقیقی و اقتصاد پولی کشور

دولت برای پیشبرد بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی، از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسه‌های مختلفی بهره می‌گیرد تا بتواند برنامه‌های حاکمیتی خود را در سازمان برنامه و بودجه کشور و با برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی مصوب، پیش ببرد. همه این نهادها، به‌ویژه نهادهایی که با اقتصاد حقیقی ارتباط دارند، امور خود را با فرایندهای مالی حاکم بر بودجه پیش برده و دغدغه‌ای در خصوص متغیرهای پولی (اسمی) ندارند. تنها نهادی که بایستی بین اقتصاد حقیقی و اقتصاد پولی رابطه منطقی برقرار کند و مانع خروج از ریل عقلانیت و اخلاق در ارتباط بخش حقیقی و بخش مالی شود، بانک مرکزی است. هیچ نهادی در کشور، نمی‌تواند این مسئولیت مهم را انجام دهد و فقط بانک مرکزی ابزارهای لازم برای انجام این موضوع مهم را دارد. ساختار کلی حاکمیت در نظام مردم‌سالاری دینی کشور و روابط آن با بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در شکل ۲ ارائه شده است.



شکل ۲. جایگاه بانک مرکزی در ساختار حاکمیتی کشور

چنانچه از ساختار سازمانی قوه مجریه و کل بخش خصوصی در اقتصاد ایران مشخص است، همه واحدهای سازمانی، خانوارها و بنگاههای اقتصادی در چرخه طبیعی پول - کالا حرکت کرده و امور حاکمیتی و تصدیگری خود را بر مبنای نقدینگی حاکم در اقتصاد کشور انجام می‌دهند. چنانچه برنامه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت دولت مطابق پیش‌بینی انجام شود، کار بانک مرکزی در این ساختار خیلی سخت نبوده و تولید پول از طریق دولت که با بی‌انضباطی مالی انجام می‌شود، رخ نخواهد داد و بانک مرکزی فقط باید مراقب دستگاههای پول‌ساز (بانک‌های عامل) باشد تا به تولید پول غیرمنطقی نپردازند. بنابراین، تولید و تزریق پول از دو طریق در اقتصاد کشور رخ می‌دهد: بانک مرکزی و بانک‌های عامل. برای کنترل این منافذ، بانک مرکزی بایستی ابزارهای لازم را داشته باشد که در این بخش بررسی می‌شود.

تولید غیراخلاقی پول در بانک مرکزی

یکی از تکالیف رئیس‌جمهور برای صیانت از حقوق مردم، حفظ ارزش پول ملی و کنترل پایه پولی است، حساسیت دولت برای پشتیبانی از بانک مرکزی برای انجام وظایف حاکمیتی، کنترل رابطه اقتصاد حقیقی با اقتصاد پولی برای رضایت موکلان (مردم)، موضوعی بنیادی است که با بلوغ نظام سیاسی و مردم‌سالاری دینی (دمکراسی)، در حال نهادینه شدن در کشور است. بنابراین، مسئولیت مستقیم رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس در رکن مهم مجمع عمومی بانک مرکزی، به‌درستی در برنامه پنجم توسعه انجام شده و عقلانیت حکم می‌کند که در نظام سیاسی سالم، منتخب مردم به ضرر آن‌ها تصمیم نگیرد. مسیری که مجموعه دولت می‌تواند از طریق بانک مرکزی نسبت به متورم شدن پایه پولی بپردازد، در شکل ۲ ارائه شده است. نهادهای مهم مرتبط با بانک مرکزی و مالیه عمومی کشور به شرح ذیل است.

سازمان برنامه و بودجه کشور: یکی از نهادهایی که به‌صورت رسمی باعث افزایش پایه پولی می‌شود، سازمان برنامه و بودجه کشور است. در فرایند تدوین بودجه، اگر نرخ (تسعیر) ارز افزایش یابد یا بودجه کشور با کسری بسته شود، بعد از تصویب آن در مجلس شورای اسلامی، این افزایش نرخ باعث افزایش پایه پولی می‌شود. بررسی‌های انجام‌شده نشان می‌دهد که کانال رسمی افزایش پایه پولی و نقدینگی در کشور (به‌صورت قانونی و با انضباط مالی)، نحوه عملکرد سازمان برنامه و بودجه کشور است (دادگر و کشاورزبان، ۱۳۹۵). بانک مرکزی تا به‌حال در خصوص این رویه قانونی دخالتی نکرده، اما به نظر می‌رسد با توجه به اینکه یکی از منافع مهم کاهش ارزش پول، فرایند بودجه‌ای کشور است، بایستی بانک مرکزی در این فرایند حضور اثربخش داشته باشد. به بیان دیگر، به‌دلیل تبعیت سیاست پولی از سیاست مالی در ایران، حضور اثربخش سیاست‌گذار پولی در تصمیم‌سازی سیاست مالی مفید خواهد بود. حضور نماینده این سازمان در رکن مجمع عمومی بانک مرکزی به‌لحاظ اهمیت این نهاد در پایه پولی است.

وزارت امور اقتصادی و دارایی: یکی از نهادهای رسمی سیاست‌گذار مالی در دولت، وزارت امور اقتصادی و دارایی است. بخش مخارج دولت در دست سازمان برنامه و بودجه کشور و بخش مالیات در دست وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار دارد. بر این اساس، نحوه عملکرد این وزارتخانه در تحقق درآمدهای مالیاتی و انجام صرفه‌جویی‌های لازم می‌تواند در توازن بودجه‌ای دولت مؤثر باشد. اهمیت دیگر وزارت امور اقتصادی و دارایی در نحوه تعامل با بانک مرکزی، وجود سازمان‌های مهمی

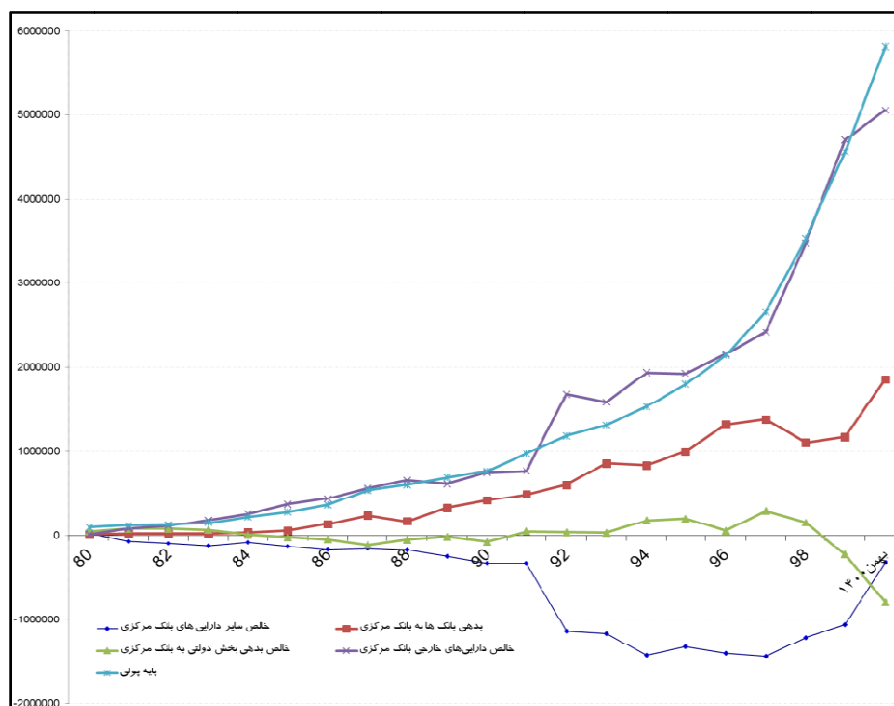
نظیر بازار سرمایه (بورس)، بیمه و گمرک ایران است که هر یک از آنها به نوبه خود می‌توانند پایه پولی کشور را متأثر کنند. بانک مرکزی بایستی برای داشتن حضور فعال در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری، در خصوص نحوه عملکرد هر یک از این سازمان‌ها و تأثیر بر نقدینگی کشور، قدرت سیاسی و توان کارشناسی داشته باشد. اما تا به حال، از لحاظ ساختاری در فرایندهای تصمیم‌سازی این نهادها، چنین اتفاقی نیفتاده است. وزیر امور اقتصادی و دارایی در مجمع عمومی بانک‌ها به‌عنوان عضو حضور دارد.

وزارتخانه‌های اقتصادی (بخش مولد): با توجه به اهمیت این وزارتخانه‌ها (مطابق شکل ۲) در اقتصاد حقیقی و ارتباط بیشتر آنها با رشد و توسعه اقتصادی کشور، باید تعامل بانک مرکزی با این وزارتخانه‌ها خیلی شفاف بوده و اهداف مشترک آنها کاملاً مشخص باشد. در حال حاضر، این ارتباط شفاف نبوده و وزرا و رئیس کل بانک مرکزی بر اساس سبک مدیریتی خود با همدیگر روابط همکاری ایجاد می‌کنند. حضور نمایندگان برخی از این وزارتخانه‌ها در مجمع عمومی بانک مرکزی، از فلسفه تعاملی بانک مرکزی با آنها در راستای کنترل پایه پولی حکایت دارد که بایستی در ساختار دیده شود.

تولید غیراخلاقی پول در بانک‌های عامل

پول پر قدرت در اقتصاد ایران از طریق اجزای پایه پولی به اقتصاد کشور تزریق می‌شود. بنابراین، کنترل و صیانت از پایه پولی به‌عنوان یکی از رسالت‌های اصلی بانک مرکزی هر کشور قلمداد می‌شود. برای مشخص شدن رفتار پایه پولی، در شکل ۳ روند تغییرات اجزای پایه پولی در دوره ۱۳۸۰ تا ۱۴۰۰ نشان داده شده است. موضوعی مهم و چالشی که در دهه اخیر باعث متورم شدن پایه پولی شده، بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی است که در این بخش بررسی می‌شود.

بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی از سال ۱۳۸۴ و با رشد بالای ۷۰ درصد در این سال، وارد مرحله جدیدی از تحولات پولی شد. به بیان دیگر، ماهیت بدهی دولت به سیستم بانکی مسیر خود را تغییر داد و دولت به جای بدهی از بانک مرکزی (که دارای مناسبات قانون بودجه، کنترل نهادهای نظارتی و تشریفات قانونی خاص بود)، بدهی به بانک‌ها را برای تحقق سیاست‌های کلان خود قرار داد؛ یعنی دولت برای اجرای سیاست‌های خود و حتی برای اجرای پروژه‌های دولتی در قالب انتشار اوراق مشارکت و... بانک‌ها را به پرداخت تسهیلات ملزم کرد و بانک‌ها با کسری منابع مواجه شدند که با بدهی از بانک مرکزی تأمین می‌شد (کشاورزبان، ۱۳۹۶).



شکل ۳. روند تغییرات اجزای پایه پول در دوره ۱۳۸۰ تا ۱۴۰۰
منبع: گزارش اقتصادی و ترازنامه و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی، سال‌های مختلف

بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در ۱۶ سال اخیر از ۲۱ هزار میلیارد ریال (سال ۱۳۸۳) به ۱/۸۶۰ هزار میلیارد ریال (بهمن ۱۴۰۰) رسیده و بیش از ۸۸ برابر افزایش یافته است. سهم بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی، از پایه پولی از ۱۴ درصد در سال ۱۳۸۳ به رقم بی‌سابقه ۶۵ درصد در سال ۱۳۹۳ رسیده و در بهمن ۱۴۰۰ به ۳۲ درصد کاهش یافته و در ۱۱ ماهه نخست سال ۱۴۰۰ دارای رشد ۵۹ درصد بوده است. افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی به‌عنوان پول پر قدرت، باعث افزایش نقدینگی در جامعه با ضریب فزاینده پول می‌شود. به بیان دیگر، ۶۵ درصد از افزایش نقدینگی کل کشور در سال ۱۳۹۳ از کانال افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی رخ داده است. این موضوع به‌عنوان یک بحث اخلاقی در سطح کلان مطرح بوده و باعث شده است تا دهک‌های پایین درآمدی

از طریق عملکرد نامطلوب نظام بانکی و ایجاد تورم، متضرر شده و توزیع درآمد بین آنها با ناعدالتی از طریق تفاوت قیمت‌های نسبی و... مواجه شود. نهاد مردم‌سالار بانکداری مرکزی ایران نتوانسته منافع مردم را در دهه‌های اخیر حفظ کند و به دلیل انجام نشدن مأموریت مهم در بانک مرکزی (به دلایل مختلف از جمله فقدان ابزارهای لازم)، در این نهاد حکمرانی خوب انجام نشده است.

استقلال بانک مرکزی بانک‌های عامل با تکیه بر حاکمیت شرکتی

بانک مرکزی تنها مرجع تصویب مقررات بانکی و سیاست‌های پولی و ارزی کشور است و در راستای تحقق اهداف، اجرای وظایف قانونی خود و با بهره‌گیری از ابزار مورد نیاز، در چارچوب قانون از استقلال کامل برخوردار باشد. بر اساس عقلانیت و اخلاق، هیچ شخص و مقام دولتی و غیردولتی، بانک مرکزی را در حوزه وظایف خود تحت فشار قرار نداده یا در انجام فعالیت‌های قانونی آن دخالت نمی‌کند.

بانک‌ها به دلیل نبود استقلال و ساختار نامناسب سیاسی حاکم، توان رد مصوبات و وصول بدهی از مجموعه دولت را نداشته و اکثر کسری ایجادشده در بانک‌های کشور، به‌ویژه در بانک‌های دولتی (و خصوصی‌شده)، به بدهی دولت به بانک‌ها مربوط است. به بیان دیگر، بانک‌های دولتی و خصوصی‌شده در این دوره بار بدهی دولت به نظام بانکی را به دوش کشیده و مسیر دولت از بانک مرکزی به سمت بانک‌های عامل تغییر کرده است. بنابراین، بهبود ساختار سازمانی و شرح وظایف نهادهای مرتبط با استقلال بانک‌های کشور ضروری است.

ارکان بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، در نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری خود برای تحقق اهداف سازمانی، دارای پنج رکن است که مهم‌ترین آن حفظ ارزش پول ملی است. این ارکان عبارت‌اند از: مجمع عمومی، هیئت عامل، شورای پول و اعتبار، هیئت نظار و هیئت نظارت اندوخته اسکناس. بررسی کیفیت این ارکان و عملکرد آنها با رویکرد حاکمیت شرکتی بررسی می‌شود.

بهبود رکن مجمع عمومی

مجمع عمومی، متشکل از سهام‌داران اصلی شرکت است که می‌خواهند حکمرانی شرکت یا مؤسسه یا سازمان یا یک نهاد مهمی نظیر بانک مرکزی را به دست افرادی بسپارند که بالاترین اثربخشی را داشته باشد. به نظر می‌رسد این تفکر حاکمیتی در مجموعه دولت وجود ندارد و بایستی سهام‌دار

اصلی بانک مرکزی (یعنی دولت به نمایندگی از مردم)، این تفکر را نهادینه کند. با این دیدگاه، اعضای مجمع و وظایف آن باید بازنگری شود. صاحب اصلی بانک مرکزی به عنوان یک نهاد مردم‌سالار، منتخب مردم یعنی رئیس‌جمهور است و اصلاح انجام‌شده در قانون برنامه پنجم توسعه کاملاً منطقی است. انتخاب سایر اعضای مجمع عمومی و فقدان ابزارهای لازم برای سیاست‌گذاری این مجمع به عنوان بالاترین رکن بانک مرکزی، یکی از مشکلات مهم ساختاری است. صاحبان سهام در هر شرکت خواستار حکمرانی خوب برای تحقق اهداف هستند و با توجه به مبانی حاکمیت شرکتی، سهام‌داران اعضای هیئت‌مدیره را انتخاب می‌کنند و کلیه مسئولیت‌های شرکت را به نمایندگی از سهام‌داران بر عهده می‌گیرند. اعضای هیئت‌مدیره به عنوان مغز متفکر سازمان به انتخاب هیئت‌مدیره اقدام کرده و در نهایت، یک مدیر اجرایی به عنوان مدیر عامل انتخاب می‌شود. هیئت‌مدیره دارای کلیه ابزارهای لازم برای نظارت انواع ریسک و تحقق اهداف سازمان است. ساختار حاکمیت شرکتی که با عقلانیت در ساختار شرکت‌داری و بانکداری تدوین شده، به صورت شکل ۴ است.



شکل ۴. ساختار حاکمیت شرکتی و ابزارهای کنترلی آن

با توجه به اینکه رکن دیگر بانک مرکزی یعنی هیئت عامل، چنین ساختار و رویه‌ای ندارد و همه اعضای هیئت عامل به عنوان بازوهای اجرایی رئیس کل بوده و درگیر امور اجرایی نظام بانکی هستند و رئیس هیئت عامل نیز همان رئیس کل است، تحقق اهداف سهام‌دار از نظر حکمرانی شرکتی با مشکل مواجه است. بنابراین، یا باید در ساختار هیئت عامل یک تغییرات اساسی و منطقی انجام داد یا رکن مجمع عمومی را به ابزارهای لازم مسلح کرد. برای اینکه مجمع عمومی بتواند مهم‌ترین سیاست‌گذار پولی کشور را از لحاظ اهداف راهبردی هدایت کند، بایستی رئیس مجمع به غیر از افراد پرمشغله کشور (وزرا و رئیس سازمان برنامه و بودجه)، افراد مجرب، متخصص، محقق و باتجربه

بانکی را که بتوانند به صورت تمام وقت به وظایف مجمع عمومی، مستقل از بانک مرکزی بپردازند، انتخاب کند و آنها نیز بتوانند برای این موضوعات کارگروه‌های کاملاً تخصصی داشته باشند. خلاصه اینکه، حاکمیت مردم و حقوق آنها بایستی از لحاظ ساختاری حفظ شود. البته بانک مرکزی یک هیئت نظار نیز دارد که با توجه به وظایف آن، نقش حسابرسی قانونی را دارد و جای خالی هیئت عامل (مدیره) برای هدایت و حکمرانی صحیح در بانک مرکزی دیده می‌شود.

وظایف مجمع عمومی که در قانون برنامه پنجم توسعه نیز هیچ‌گونه تغییری نکرد، یکی از مشکلات اساسی بانک مرکزی است. وظایف مجمع عمومی عبارت‌اند از: ۱. رسیدگی و تصویب ترازنامه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۲. رسیدگی و اتخاذ تصمیم نهایی در خصوص گزارش‌های هیئت نظار، ۳. رسیدگی و اتخاذ تصمیم درباره پیشنهاد تقسیم سود ویژه، ۴. انتخاب اعضای هیئت نظار به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و ۵. سایر وظایفی که طبق مقررات این قانون (اداره امور بانک‌ها) به عهده مجمع عمومی گذاشته شده است.

همان‌طور که از مفاد این وظایف استنباط می‌شود، مجمع عمومی حالت تشریفاتی داشته و رویه تصویب ترازنامه بانک مرکزی را از لحاظ حسابداری بر عهده دارد. بانک مرکزی، یک بنگاه اقتصادی نیست که جنبه حسابداری آن غالب باشد، بلکه این بانک به‌عنوان یک نهاد پولی، اقتصادی و اجتماعی اهداف و مسئولیت‌های اجتماعی، ملی و بین‌المللی دارد که بایستی مجمع به‌عنوان صاحب سهام و نماینده مردم به تحقق منافع ذی‌نفعان بپردازد. بنابراین، بازنگری در وظایف این رکن موضوع خیلی مهمی است که بایستی برای نهادینه کردن نظام بانکی با رویکرد عقلانیت و اخلاق، در اولویت امور قرار گیرد.

تغییر نقش اجرایی رکن هیئت عامل

هیئت عامل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مرکب از رئیس کل، قائم مقام، دبیر کل و سه نفر معاون با اختیارات و مسئولیت‌های معین در قانون اداره امور بانک‌ها است. رئیس کل بانک مرکزی، به‌عنوان بالاترین مقام اجرایی و اداری، عهده‌دار تمام امور بانک و انجام کلیه امور قانونی به‌استثنای وظایفی است که به موجب قانون اداره امور بانک‌ها بر عهده ارکان سایر بانک گذاشته شده است. با وضعیت ساختاری و نهادی حاضر، رئیس کل فقط به مجمع عمومی بانک پاسخ‌گو است و با توجه به وضعیت ساختاری و فقدان ابزارهای نظارتی تخصصی در این رکن، رئیس کل آزادی عمل کامل داشته و در خصوص اقدامات اساسی به‌منظور تولید پول و تحقق اهداف اقتصادی و اجتماعی و

قانونی، از طرف هیچ نهادی نظارت انجام نمی‌شود و پاسخ‌گویی به مجمع عمومی در قالب حسابرسی قانونی است. به بیان دیگر، بزرگ‌ترین مسئولیت مالی دولت که حفظ ارزش دارایی‌های مردم است، متولی لازم را برای رصد کردن عملکرد، گزارش‌دهی شفاف و... ندارد. بنابراین، لازم است بر اساس مبانی حاکمیت شرکتی که بر اصول پاسخ‌گویی، شفافیت و افشا، عدالت و انصاف و رعایت حقوق ذی‌نفعان پایه‌گذاری شده است، در خصوص این نهاد حساس و مهم پولی کشور نیز این مبانی حاکم شود تا مردم بتوانند به‌عنوان صاحبان اصلی این نهاد اقتصاد سیاسی، برای صیانت از ارزش پول ملی، روی کارگزاران خود کنترل لازم داشته باشند.

برای بهبود ساختار بایستی هیئت عامل همانند هیئت‌مدیره شرکت‌ها از طرف سهام‌دار (دولت) انتخاب شود و به‌دلیل حساسیت موضوع، رئیس کل بانک مرکزی نیز از طرف دولت انتخاب شود و رئیس کل بر اساس مبانی حاکمیت شرکتی با اخذ مجوزهای لازم از هیئت‌مدیره بانک مرکزی به تعیین معاونان یا هیئت عامل برای نهاد مهم بانک مرکزی اقدام کند. هیئت‌مدیره به دو بخش اجرایی و غیراجرایی تقسیم شده و با ایجاد نهادهای قدرتمند نظارتی در قالب کمیته‌های هیئت‌مدیره، نظارت لازم را بر عملکرد اقتصادی و مالی بانک مرکزی داشته باشند و ضمن رصد کردن امور مهم بانک و مدیریت ریسک، گزارش‌دهی لازم را انجام داده و اجازه خروج بانک مرکزی از ریل اصلی را ندهند. با عملیاتی شدن این ساختار، ریسک‌های نظام بانکی کنترل شده و مشکلاتی که بانک مرکزی در سال‌های اخیر با آن مواجه بوده، کاهش می‌یابد. به نظر می‌رسد به‌علت سیستم دولتی در مناسبات بانک مرکزی با دولت و...، نظام بانکی تاکنون، نظارت‌های لازم و پایش عملکرد تخصصی خود بانک مرکزی به‌عنوان مهم‌ترین نهاد تأثیرگذار کشور را ندارد.

فقدان مأموریت مشخص برای رکن شورای پول و اعتبار

به نظر می‌رسد، این شورا در اصل می‌خواهد در حاکمیت بانک مرکزی وظیفه هیئت‌مدیره را بازی کند. اما با توجه به‌وظایف به‌ویژه عملکرد آن، نه‌تنها در بحث نظارت به دلیل ترکیب اعضای آن و مشغله افرادی که در این رکن حضور دارند، موفق نبوده، بلکه ماهیت پاسخ‌گویی بانک مرکزی را نیز به‌دلیل تصویب آیین‌نامه‌های بانکی زیر سؤال برده است. تجربه نشان داده است که بانک مرکزی از این نهاد برای توزیع مسئولیت استفاده می‌کند. وقتی مهم‌ترین موضوعات مهم مطرح در بانک مرکزی، نظیر تعیین نرخ سود سپرده‌ها و تسهیلات، امور اعتباری کلان، سیاست‌های پولی و اعتباری، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و... از طریق این شورا مصوب و به نظام بانکی ابلاغ می‌شود،

این رکن چگونه می‌تواند به‌عنوان مقام نظارتی، اقدامات بانک مرکزی را بررسی کرده و مسئولیت پاسخ‌گویی برای بانک مرکزی قائل باشد. بحث بعدی، ترکیب شورای پول و اعتبار است. دقیق شدن به اعضای این نهاد سیاست‌گذاری، نشان می‌دهد:

۱. اکثر تصمیم‌گیران این نهاد به بخش تولیدی تعلق داشته و حقوق کلیه ذی‌نفعان در نظر گرفته نشده است؛

۲. اعضای آن افراد پرمشغله و دارای پست‌های سازمانی مهم هستند و فرصت سیاست‌گذاری و نظارت را ندارند؛

۳. اکثر اعضای این شورا تخصص پولی و مالی و بانکی نداشته و تصمیم‌های آنان دارای مشکلات حقوقی و اجرایی بوده و حقوق سهام‌دار اصلی (مردم) کمتر رعایت می‌شود؛

۴. اعضای آن تجربه کار در سطح بانک‌های عامل را (به‌غیر از یک نفر) نداشته و شورا از تجربه و عملیات متنوع بانکی بهره کمتری خواهد برد؛

۵. این شورا فاقد گروه کارشناسی مستقل از بدنه بانک مرکزی است تا بتواند به‌طور مستقل در خصوص موضوعات مهم بازار پول و نظام بانکی تصمیم‌سازی کند.

بنابراین، می‌توان چنین جمع‌بندی کرد که با ساختار حاکمیت شرکتی می‌توان هیئت‌مدیره را همانند سایر کشورهای موفق در این عرصه از جمله فدرال رزرو با مناسبات حاکمیت شرکتی نهادینه کرده و با ایجاد ساختار کارآمد در این نهاد، رکن شورای پول و اعتبار را تعیین تکلیف کرد.

رکن هیئت نظار

هیئت نظار، مسئول رسیدگی به حساب‌ها و تعهدات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است که در خصوص صحت این حساب‌ها و تعهدات اظهار نظر کند. در حقیقت، هیئت نظار، مسئولیت حساب‌رسی قانونی را دارد و فقط از لحاظ حسابداری مسائل را بررسی می‌کند.

رکن هیئت اندوخته اسکناس

این رکن، مسئولیت نگهداری و نظارت بر اسکناس‌های چاپ‌شده، حساب‌داری‌های بانک مرکزی، صورت‌جواهرات ملی و تنظیم مقررات خزانه بانک و امحای اسکناس را بر عهده دارد.

ضرورت ایجاد رکن شورای عالی بانکها

با تصویب قانون تسهیل اعطای تسهیلات به واحدهای تولیدی در سال ۱۳۸۶، یکی از ارکان بانک‌های عامل که در رأس آن رئیس کل بانک مرکزی و یکی از اعضای آن بانک ملی ایران و نمایندگان وزرای اقتصادی بودند و جلسات آن هفتگی تشکیل می‌شد، منحل شد. این موضوع باعث شد نه فقط هماهنگی بین بانک‌ها از طریق شورای عالی بانک‌ها از بین برود، بلکه بانک مرکزی نیز بازوی مشورتی خود را از نظام بانکی و متولیان کسب‌وکار کشور از دست داد. کمبود این نهاد مهم، در ساختار نظام بانکی باعث شده است تا مباحث نظری و تئوریک بدون محک خوردن تجربه و مشاهده و مشکلات اجرایی و در برخی موارد بدون داشتن سازوکارهای اجرایی وارد شبکه بانکی شود. اختیارات شورای عالی بانک‌ها در این مصوبه به هیئت‌مدیره بانک‌ها محول شد. این اقدام نیز با توجه به وظایفی که این شورا داشت و برای جبران خدمات و استخدام و... کل بانک‌ها تصمیم‌گیری می‌کرد، بدون مطالعه انجام شد و یکی از دلایل آشفتگی بازار پول در دو دهه اخیر را می‌توان نتیجه انحلال این رکن از بانک‌های عامل کشور عنوان کرد. بنابراین، برای بهبود عملکرد بانک مرکزی و ایجاد هماهنگی بین بانک‌های کشور در رعایت ضوابط و مقررات و پایبندی به اصول اساسی نظام بانکداری و کمک به بانک مرکزی برای در جریان قرار گرفتن موضوعات روز بانک‌ها، مشکلات مشتریان، مشکلات مقررات ابلاغی و... احیای رکن شورای عالی بانک‌ها است.

رکن شورای عالی بانک‌ها برای تعامل بانک مرکزی با بانک‌ها برای تحقق اهداف نظام بانکی، هماهنگی و ایجاد وحدت رویه در اعمال حاکمیت عمومی^۱ و عملیات بانکی، ارائه نظرها و پیشنهادهای کارشناسی و تخصصی به بانک مرکزی برای تدوین آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های امور بانکی، امکان تبادل نیروی انسانی با هدف افزایش پویایی نظام بانکی، رسیدن به یک زبان مشترک در خصوص مسائل، مشکلات بانک‌ها و بانک مرکزی در زمینه‌های مختلف و ارائه راهکارهای عملیاتی ضروری بوده و استقرار آن باعث بهبود حاکمیت در نظام بانکی می‌شود.

رکن شورای عالی بانکها

یکی از موضوعات مهم در بحث نهادگراها، ضرورت ایجاد ساختار دمکراتیک و نهادینه کردن فضای رقابتی، تشکیلات صنفی برای طرح مشکلات و اخذ حقوق ذی‌نفعان است. بنابراین، شورای بانک‌های عامل با این اهداف شکل گرفت: عملکرد موفق در بازار پول، تداوم حمایت از بانک

مرکزی برای پاسخ به تقاضاهای برخی مشتریان خاص (وابسته به جناح‌های خاص و...)، کمک به وظیفه کارشناسی بانک مرکزی در زمینه‌های مختلف با توجه به ظرفیت کارشناسی بانک‌های عامل، تعامل سازنده بانک مرکزی با بانک‌ها با توجه به حضور مستمر رئیس کل (قائم مقام) در جلسات این شورا. اهم وظایف و اهداف این شورا به شرح ذیل است:

- تعامل بانک مرکزی با بانک‌ها برای تحقق اهداف نظام بانکی.
- هماهنگی و ایجاد وحدت رویه در امور نیروی انسانی، جبران خدمات، حاکمیت شرکتی و...
- ارائه نظرها و پیشنهادهای کارشناسی و تخصصی به بانک مرکزی برای تدوین آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های امور بانکی (با تشکیل کارگروه‌های فرعی تخصصی).
- امکان تبادل نیروی انسانی (مدیران - کارشناسان) به صورت دوره‌ای بانک‌ها با بانک مرکزی (و برعکس) با هدف افزایش پویایی نظام بانکی.
- رسیدن به یک زبان مشترک در خصوص مسائل، مشکلات بانک‌ها و بانک مرکزی در زمینه‌های مختلف و ارائه راهکارهای عملیاتی.

اعضای شورای عالی بانک‌ها: رئیس کل بانک مرکزی (قائم مقام)، دو بانک دولتی تجاری، سه بانک دولتی تخصصی، دو بانک خصوصی شده و سه بانک خصوصی به‌عنوان اعضای شورا خواهند بود که به صورت دوره‌ای یا از طریق انتخابات از بین بانک‌ها انتخاب می‌شود.

سایر موانع تحقق حکمرانی خوب در بانکداری مرکزی ایران

نبود رویکرد شفاف و مشخص در تعامل بانک مرکزی با بانک‌های عامل

بانک‌های عامل با لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها و متمم آن فعالیت می‌کنند. بانک‌های کشور به چند دسته تقسیم می‌شوند که از لحاظ مالکیتی متفاوت بوده و طبق معمول، بایستی مدل‌های کسب‌وکار متفاوتی نیز داشته باشند. بانک مرکزی در خصوص نحوه عملکرد این بانک‌ها، هیچ‌گونه برنامه مشخص و شفافی ارائه نکرده است و بانک‌ها بر اساس تصمیم‌های هیئت‌مدیره و مدیرعامل به تدوین اهداف و راهبردهای متفاوت با رویکردهای سلیقه‌ای اقدام می‌کنند. نخست اینکه، تکلیف بانک‌ها در خصوص نحوه حمایت از سیاست‌های دولت یا کمک به بخش مولد کشور مشخص نیست و با توجه به الزامات اسناد بالادستی و تکالیف بانک مرکزی، بانک‌ها مجبور می‌شوند برخلاف برنامه‌های داخلی خود و با رویکرد رفع تکلیف، به انجام امور تکلیف‌شده اقدام کنند. این موضوع باعث می‌شود که سیاست‌های ابلاغی، اثربخشی لازم را نداشته باشد. این موضوع در دهه‌های اخیر

کاملاً مشهود است. نکته دیگر اینکه آیا اصلاً بانک‌ها به‌عنوان یک مؤسسه مالی و اعتباری که برخی سیاست‌های کلان و امور حاکمیتی (پول) را انجام می‌دهند، باید به بانک به‌عنوان بنگاهی اقتصادی نگاه کنند که هدف آن حداکثرسازی سود است؟ تفاوت نگرش بانک مرکزی به بانک‌های دولتی تجاری و دولتی تخصصی و بانک‌های خصوصی و خصوصی‌شده و مؤسسه‌های مالی و اعتباری چیست؟ بانک مرکزی در این زمینه موضع شفافی نداشته و باعث بلاتکلیفی و هدر رفتن منابع می‌شود.

یکی از مشکلات بانک‌های دولتی این است که با انحلال شورای عالی بانک‌ها، اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعامل بانک‌ها از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی انتخاب می‌شود. معاونت بانک، بیمه و شرکت‌های دولتی وزارت امور اقتصادی و دارایی، متولی این موضوع هستند. با توجه به اینکه انتخاب مدیران عالی بانک‌های دولتی توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی انجام شده و رئیس مجامع هم وزرا هستند، در نظام بانکی در خصوص جایگاه بانک مرکزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی، دوگانگی‌ای وجود دارد که باید مرتفع شود. به نظر می‌رسد باید در خصوص استقلال بانک‌های عامل از طریق رکن پیشنهادی شورای عالی بانک‌ها، اقدام کرد.

نبود شفافیت در جایگاه بانک مرکزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی در نظام تأمین مالی کشور

حفظ ارزش پول ملی، یکی از مسئولیت‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است و برای تحقق این هدف، می‌بایست در زمینه‌های گوناگون و ورود به بازارهای مختلف، اقدام‌هایی انجام دهد. از سوی دیگر، وزارت امور اقتصادی و دارایی در ساختار سازمانی خود، مسئولیت بخش دیگری از بازار مالی کشور، یعنی بازار سرمایه (بورس)، بیمه و صندوق‌های سرمایه‌گذاری را بر عهده دارد. وجود چنین ساختاری، به شفافیت در وظایف و اختیارات هر یک از واحدها نیاز دارد. اگر حدود اختیارات هر یک از این نهادها به‌طور شفاف مشخص نشود، توسعه بازار مالی در کشور امکان‌پذیر نیست (پاشایی‌فام و کشاورزبان، ۱۳۹۰). به‌طور مثال، یکی از موضوعات چالشی که در سال‌های قبل، باعث توجیه بانک مرکزی برای افزایش نرخ‌های سود (به‌صورت غیررسمی) در بازار پول شد، نرخ‌های بالای حاکم بر بازار بدهی در بازار سرمایه بود. به‌دلیل تجربه سال‌های قبل برای انتشار صکوک که روند روبه‌رشدی را در بازار سرمایه سپری کرد، محدودیت ایجادشده از طرف بانک مرکزی برای تعیین نرخ سود، باعث شد که انتشار صکوک کند شود.

برای کاهش مشکلات مدیریت نظام تأمین مالی کشور، به ایجاد شفافیت نیاز است. بیمه‌ها و صندوق‌ها، دارای منابع زیادی هستند که می‌توانند در فعالیت‌های سودآور و در اقتصاد حقیقی سرمایه‌گذاری کنند، اما به دلایل مختلف، در سال‌های اخیر منابع آنها در نظام بانکی سپرده‌گذاری می‌شود. صندوق‌های سرمایه‌گذاری که در بازار سرمایه در سال‌های اخیر ایجاد شده‌اند، در برخی موارد به حیطه بازار پول وارد شده‌اند، اما بانک مرکزی در این خصوص موضع مشخص و شفافی نداشته و عملکرد این صندوق‌ها را که در حال توسعه لجام گسیخته هستند، قبول ندارد و اعتقاد دارد که سپرده‌های نظام بانکی را نشانه رفته است. شرکت‌های تأمین سرمایه در واقع به‌عنوان بانکداری سرمایه‌گذاری^۱ عمل کرده و می‌توان عقود مشارکتی را به‌سمت این شرکت‌ها هدایت کرد، اما در بازار سرمایه فعال شده‌اند و جایگاه شفاف و مشخص برای فعالیت آنها در بازار مالی به‌ویژه نحوه نظارت بانک مرکزی در خصوص نرخ سود حاکم بر آنها تعریف نشده و اغلب به‌صورت سلیقه‌ای برخورد می‌شود. شرکت‌های رتبه‌بندی در بازار مالی ایران غایب هستند و برای انجام این موضوع مهم در کشور، هیچ نهاد قانونی وجود ندارد. یکی از دلایل عملیاتی نشدن این موضوع، نبود روابط روشن بین بازار پول و بازار سرمایه و نحوه تعامل بانک مرکزی با وزارت امور اقتصادی و دارایی است. این روابط، سلیقه‌ای بوده و در دوره‌هایی که روابط این دو نهاد مطلوب نباشد، مشکلات آن کاملاً مشهود است و در سایر مواقع، این مشکلات برای پیشبرد امور، مدیریت می‌شود. با استقلال بانک مرکزی، این موضوعات مرتفع می‌شود.

نبود شفافیت در آمار و اطلاعات مالی

مبتنی بودن بانکداری بدون ربا بر اقتصاد حقیقی، به‌عنوان مهم‌ترین قوت این نظام مطرح بوده و حتی برخی از پژوهشگران، این موضوع را مرز بین بانکداری بدون ربا با بانکداری متعارف قلمداد می‌کنند. بانکداری مبتنی بر اقتصاد حقیقی این ظرفیت را دارد که بین صاحبان سرمایه و سود واقعی حاصل از فعالیت اقتصادی ایجاد و رسالت «واسطه‌گری مالی»، پیوندی منطقی ایجاد کند. از دیدگاه دیگر، تکیه بانکداری بدون ربا به اقتصاد واقعی می‌تواند به‌طور بالقوه موجب اثربخشی در رشد و توسعه اقتصادی کشور شده و از بروز بحران‌های دوران مختلف کسب‌وکار جلوگیری کند. زیرا، این بحران‌ها به‌طور اساسی در اعطای اعتبارات غیرواقعی، انتشار اوراق بهادار بدون پشتوانه پذیرفته‌شده، فعالیت‌های سفته‌بازانه صرف و موارد مشابه ریشه دارد. در عین حال، شرط اجرای دقیق بانکداری

بدون ربا، آماده بودن بسترهای سخت‌افزاری و نرم‌افزاری به‌ویژه شفافیت آمار و اطلاعات مالی مشتریان و امکان نظارت بر تراکنش‌های مالی مشتری (طرف معامله یا شریک در قراردادهای اعتباری) است.

در نظام بانکی ایران، به‌دلیل کمبود بانک‌های اطلاعاتی مالی و دارایی و...، استوارکردن نظام بانکی بر اقتصاد حقیقی بسیار سخت است. مشکل دیگر کمبود ابزارهای لازم برای رصد کردن تراکنش مالی و میزان سودآوری مشتری برای شناسایی و تقسیم سود در عقود است. به بیان دیگر، در کشوری که شفافیت آمار و اطلاعات وجود ندارد، اجرای بانکداری بدون ربا که در آن بانک باید به‌عنوان شریک یا طرف معامله همه اطلاعات مالی را داشته باشد، تقریباً غیرممکن است و تا زمانی که این موضوع حل نشود، شبهات حاکم در جامعه در خصوص بانکداری بدون ربا از بین نخواهد رفت. به نظر می‌رسد، اجرای بانکداری بدون ربا در کشورهای توسعه‌یافته که در آنها نظام شفاف آمار و اطلاعات بر پایه عقلانیت مالی به وجود آمده، به‌مراتب راحت‌تر از کشوری مانند ایران است که فقط بر شعار بانکداری بدون ربا استوار است، اما در عمل بسترهای لازم را فراهم نیاورده است. نبود آمار و اطلاعات، مخاطرات اخلاقی را بالا برده و باعث می‌شود بانک‌ها و مشتریان ناسالم به‌سمت موضوعات غیراخلاقی هدایت شوند و از این فرصت سوءاستفاده کنند. از دیدگاه دیگر، نبود آمار و اطلاعات شفاف بانک‌ها برای مردم و سایر ذی‌نفعان، مانع از انجام وظیفه مهم پاسخ‌گویی بر مبنای حاکمیت شرکتی می‌شود.

نبود رویه عقلانی و قانونی در شناسایی و تقسیم سود مشاع

بر اساس مبانی عقلانی و قانون عملیات بانکی بدون ربا، بانک‌ها و کیل سپرده‌گذاران هستند و بر اساس تعهدی که دارند، بایستی منابع موکلان خود را در فعالیت‌هایی به کار ببرند که بالاترین نرخ بازدهی را داشته و پس از کسب سود مشاع، برای تقسیم آن بین سپرده‌گذاران اقدام کرده و برای خود بابت انجام این موضوع، حق الوکاله دریافت کنند. این رویه در بانک‌های کشور به شکل پذیرفته‌شده‌ای اجرا نمی‌شود. زیرا بانک‌ها بدون توجه به موضوع میزان سود کسب‌شده واقعی از معاملات، به‌صورت علی‌الحساب، سود سپرده به مشتری پرداخت می‌کنند. از این رو، هیچ وقت سود واقعی شناسایی نمی‌شود. به همین دلیل است که علاوه بر ناکارآمدی نظام بانکی، شبهه غیرشرعی بودن عملیات بانکی نیز وجود دارد. بررسی عملکرد برخی از بانک‌های کشور نشان می‌دهد که به‌دلیل منفی بودن نرخ اسپرید بانکی، نسبت بالای مطالبات غیرجاری، هزینه‌های بالای غیرعملیاتی و...، نرخ سود واقعی بانک‌ها در سال‌های اخیر کمتر از نرخ سود علی‌الحساب سپرده‌ها بوده است.

همچنین، بانک‌ها به دلیل حفظ مشتری و دلایل مختلف منطقی و غیرمنطقی، از حق الوکاله خود کسر کرده یا با داشتن زیان واقعی، فعالیت خود را انجام می‌دهند. بر اساس مبانی بانکداری شرکتی، این موضوع نمونه بارز عدول از اصل توجه به منافع کلیه ذی‌نفعان است.

الزامات اصلاح در قوانین، ساختار و تقویت بازوهای نظارتی

برای ارتقای نظام تأمین مالی، اصلاح قوانین و مقررات از جمله به‌روز کردن قانون عملیات بانکی بدون ربا و قانون نحوه اداره کردن بانک‌های دولتی و... با تکیه بر عقلانیت انجام شود. تا پایان دهه ۱۳۷۰ فقط بانک‌های دولتی در عرصه بازار پول حضور داشتند. با حضور بانک‌های خصوصی از سال ۱۳۸۰ در بازار پول کشور و نقش توسعه‌ای بانک‌های دولتی (تجاری و تخصصی) و ورود مؤسسه‌های مالی و اعتباری و صندوق‌های متعدد در این عرصه، اصلاح ساختار در نظام بانکی اجتناب‌ناپذیر است. مشکل کلیدی دیگر در نظام بانکداری ایران، غیرواقعی بودن نام «خصوصی» برخی از بانک‌ها است. با وجود اسم خصوصی، تعداد شایان توجهی از مؤسسه‌های پولی و اعتباری و تعدادی از بانک‌ها به معنای واقعی خصوصی نیستند. به دلیل ضعف سیستم‌های نظارتی بانک مرکزی، به‌ویژه با گسترش بانک‌های خصوصی در سال‌های اخیر، قوانین و مقررات حاکم بر نظام بانکی و حتی نرخ سود ابلاغی به‌عنوان مهم‌ترین شاخص سودآوری در بانک‌ها، به‌صورت سلیقه‌ای اجرا می‌شود. بانکی که به رعایت ضوابط و مقررات ابلاغی می‌پردازد، در نهایت متضرر شده و بانکی که توجهی به قوانین و مقررات ندارد، سهم خود را از بازار پول گسترش داده و هیچ‌گونه محدودیتی برای آن به وجود نمی‌آید.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در ساختار بانک مرکزی، باید هیئت‌مدیره مستقل و کارآمد بر اساس مبانی حاکمیت شرکتی نهادینه شود و با ایجاد کمیته‌های تخصصی، به نظارت بر عملکرد و نحوه تحقق اهداف بانک مرکزی بپردازد. بانک مرکزی نیز باید با استقلال کامل، تصمیم‌های مبتنی بر عقلانیت و اخلاق اتخاذ کند و بر اساس مبانی حاکمیت شرکتی، ویژگی‌های شفافیت و افشا، پاسخ‌گویی، عدالت و انصاف و رعایت حقوق کلیه ذی‌نفعان را پایه عملکرد خود قرار دهد.

بانک مرکزی در حال حاضر با تکیه بر تصمیم‌های شوراهای مختلف که اغلب مطالعه دقیق و حساسیتی به تصویب سیاست‌ها (به دلایل مختلف از جمله مشغله کاری) ندارند، وظیفه گزارش‌دهی

و پاسخ‌گویی خود را از دست داده است. سایر ارکان بانک مرکزی، حالت اداری و تشریفاتی داشته و در بهترین حالت، حسابداری موضوعات (نه اقتصادی و بانکی) را بررسی می‌کنند.

بانک مرکزی به‌عنوان مهم‌ترین نهاد رسمی کشور، وظیفه ایجاد تعادل بین اقتصاد مالی و حقیقی را دارد و هیچ نهادی نمی‌تواند این وظیفه مهم را داشته باشد. بنابراین، حضور اثربخش بانک مرکزی در سایر نهادهای مالی، نهاد قانونی نشر پول (نهادهای مرتبط با تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه سالانه) و حتی نظام تصمیم‌گیری سیاست مالی الزامی است.

تصمیم‌گیری در خصوص شاخص‌های مهم نظام تأمین مالی کشور به یک متولی واحد به نام بانک مرکزی نیاز دارد و بایستی بسترهای لازم برای تحقق این موضوع در کشور فراهم شود.

با انحلال شورای عالی بانک‌ها به‌عنوان یک رکن برای بانک‌های کشور و حلقه ارتباطی بانک مرکزی با بانک‌ها، ارتباط بانک مرکزی به‌صورت نهادی با بانک‌های کشور قطع شد و ضمن ایجاد ناهماهنگی در بانک‌ها، عملکرد سلیقه‌ای باعث به وجود آمدن مشکلات اساسی در شبکه بانکی کشور شد. برای بهبود این وضعیت، ایجاد چنین ساختاری در ارکان شبکه بانکی اجتناب‌ناپذیر است.

یکی از مشکلات نظام بانکی کشور که خیلی مغفول مانده است، استقلال نداشتن بانک‌های عامل است. به دلیل نبود قدرت سیاسی و قانونی لازم در بانک‌های عامل، قدرت نفوذ مسئولان دولتی در این بانک‌ها بسیار بالا بوده و برخی اعتقاد دارند که بانک‌ها به حیاط خلوت دولتمردان تبدیل شده‌اند. به همین دلیل، مسیر دولت از بدهی به بانک مرکزی به بدهی به بانک‌ها تغییر مسیر داده است.

بانک‌های عامل به دلایل مختلف از جمله انجماد دارایی‌ها، مطالبات غیرجاری، بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به بانک‌ها، تسهیلات و تعهدات تکلیفی و تبصره‌ای، الزامات پرداخت تسهیلات به طرح‌های خاص و حمایت از اقشار خاص و... توان لازم برای اعطای تسهیلات را نداشته و در حقیقت نمی‌توانند رسالت تأمین مالی خود را انجام دهند.

منابع و مأخذ

الف. فارسی

باباجانی، جعفر (۱۳۸۰). مسئولیت پاسخ‌گویی و کنترل‌های داخلی در بخش عمومی. *مجله حسابداری*،

(۱۴۶).

- باباجانی، جعفر و پوریان‌سب، امیر (۱۳۸۲). در باب چارچوب مفهومی مبتنی بر مسئولیت پاسخ‌گویی، *فصل‌نامه مطالعات تجربی حسابداری مالی*، (۳)، ۱۵۵-۱۷۲.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵). رهنمودهای اصول حاکمیت شرکتی برای بانک‌ها، ترجمه: زینب رجیبی و دیگران، تهران: بانک مرکزی.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، خلاصه تحولات اقتصادی کشور، سال‌های مختلف.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بانک‌های کشور، پایگاه اینترنتی.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش اقتصادی و ترازنامه، سال‌های مختلف.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماگرهای اقتصادی، شماره‌های مختلف.
- حساس یگانه، یحیی (۱۳۹۴). *مجموعه مقالات حاکمیت شرکتی*، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- حساس یگانه، یحیی و خیرالهی، مرشید (۱۳۸۷). حاکمیت شرکتی و شفافیت. *مجله حسابداری*، (۲۰۳).
- دادگر، یداله و کشاورزبان، اکبر (۱۳۹۵). امکان‌سنجی مدل‌سازی بانکداری بدون ربا بر پایه تئوری عقلانیت میانه مالی. *فصل‌نامه اقتصاد و بانکداری اسلامی*، (۱۶)۵، ۲۰۳-۲۳۰.
- دادگر، یداله، الهی، ناصر و کشاورزبان، اکبر (۱۳۹۶). عقلانیت و اخلاق نقطه کانونی تعامل بانکداری ایران با بانکداری بین‌الملل. *فصل‌نامه پژوهشنامه اقتصادی*، (۶۷)۱۷، ۹۳-۱۴۶.
- کشاورزبان، اکبر و پاشایی‌فام، رامین (۱۳۹۰). سیاست‌های پولی (ابزاری - نهادی) متناسب با طرح تحول اقتصادی. *بیست‌ویکمین کنفرانس سیاست‌های پولی و ارزی*. تهران: پژوهشکده پولی و بانکی.
- کشاورزبان، اکبر (۱۴۰۰). *تأمین مالی در عملیات بانکی بدون ربا* (چاپ چهارم)، تهران: بانک سپه.
- کشاورزبان، اکبر (۱۴۰۰). حکمرانی شرکتی در نهاد بانک مرکزی. *فصل‌نامه تخصصی تدبیر*، (۳۲۳)۳۲.
- کشاورزبان، اکبر (۱۳۹۶). *طراحی مدل بانکداری بدون ربا بر مبنای عقلانیت و اخلاق*، رساله دکتری اقتصاد، دانشگاه مفید.
- کینگ، برت (۱۳۹۳). *بانک ۳.۰: پایان دوران بانکداری، آن‌گونه که می‌شناسیم* (آزاده تیموریان، مترجم)، تهران: سنا.

هیوز، آون (۱۳۸۳). *مدیریت دولتی نوین: نگرشی راهبردی (استراتژیک) سیر اندیشه‌ها، مفاهیم و نظریه‌ها* (چاپ پنجم)، (سیدمهدی الوانی و سهراب خلیلی شورانی، مترجمان)، تهران: مروارید.

ب. انگلیسی

Fesler, J. W. (1990). The State and Its Study: The Whole and the Parts. *in Naomi B. Lynn and Aaron Wildavsky (eds)*. Public Administration: The State of the Discipline.

Vickers, J. & Yarrow, G. (1989). *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge, Mass: MIT Press.