

مسلسل: ۱۸۳۸۰

شهریور ۱۴۰۱

## مصادیق تعارض منافع

### ۲. تعارض منافع در نظام بانکی کشور





مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۸۳۸۰

کد موضوعی: ۲۹۰

عنوان گزارش: مصادیق تعارض منافع ۲. تعارض منافع در نظام بانکی کشور

نام دفتر: مطالعات مدیریت

تهیه و تدوین: حسین درودیان

همکاران: یحیی مرتب (دفتر مطالعات مدیریت)، محمد جمور (دفتر مطالعات اقتصادی)

اظهار نظر کنندگان: میثم خسروی (دفتر مطالعات اقتصادی)، امین‌اله پاک‌نژاد، میثم خسروی

برزگر (دفتر مطالعات حقوقی)، سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی (دفتر مطالعات اقتصادی)،

داریوش ابوحمز

ناظران علمی: مهدی عبدالحمید، شهاب طلایی شکری (دفتر مطالعات مدیریت)



واژه‌های کلیدی:

۱. تعارض منافع

۲. نظام بانکی

تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۶/۲

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه و طرح مسئله
۵	۱. تصویری از نظام بانکی کشور
۹	۲. مبانی و مفاهیم تعارض منافع
۹	۲-۱. تعریف تعارض منافع
۱۰	۲-۲. انواع تعارض منافع
۱۴	۳. تعارض منافع در نظام بانکی کشور (برحسب کنشگران اصلی)
۱۵	۳-۱. موقعیت‌های تعارض منافع درون بانک مرکزی
۱۵	۳-۱-۱. تعارض شأن سیاستگذاری - نظارتی با وظایف آماری - تحلیلی
۱۷	۳-۱-۲. تعارض منافع در ارتباط بانک مرکزی و بانک‌ها
۱۷	۳-۲-۱. درب گردان، انگیزه‌های شغلی در بانک‌ها پس از مسئولیت در بانک مرکزی
۱۹	۳-۲-۲. درب گردان، اشتغال در بانک‌ها پیش از مسئولیت در بانک مرکزی
۲۱	۳-۲-۳. اشتغال هم‌زمان در بانکداری تجاری و مرکزی
۲۱	۳-۲-۴. عدم شفافیت و استعداد ارتشا
۲۲	۳-۲-۵. نفع‌بری بالقوه از اضافه‌برداشت بانک‌ها
۲۳	۳-۲-۶. تعارض منافع ناشی از سهامداری
۲۴	۳-۲-۷. خلق پول بانکی و تعارض منافع
۲۶	۳-۳. تعارضات ناشی از کنشگری دولت
۲۶	۳-۳-۱. تعارض تصمیمات مالی (بودجه‌ای) با سیاستگذاری پولی
۲۷	۳-۳-۲. تعارض تصمیمات ارزی با سیاستگذاری پولی
۲۷	۳-۳-۳. حُسن شهرت سیاستمدار و تولید آمار
۲۷	۳-۳-۴. ارتباط دولت با بانک‌های دولتی
۲۸	۳-۳-۵. حضور نمایندگان دولت در شورای پول و اعتبار
۲۸	۳-۳-۶. دولت و درب گردان
۲۹	۳-۴. تعارض منافع در شبکه بانکی
۳۰	۳-۴-۱. تعارض منافع به تفکیک اجزای بانک
۳۵	۳-۴-۲. نکاتی پیرامون تسهیلات مرتبط و شرکت‌های وابسته در شبکه بانکی کشور
۳۸	۳-۴-۳. تعارض منافع در ارتباط بانک با مشتری
۳۹	جمع‌بندی و پیشنهادات سیاستی
۴۳	منابع و مأخذ





## مصادیق تعارض منافع

### ۲. تبیین چارچوب و مصادیق تعارض منافع در نظام بانکی کشور

#### چکیده

اهمیت نظام پولی در خلق و توزیع منافع و نقش مؤثر آن در عملکرد اقتصاد، واکاوی مقوله تعارض منافع در نظام بانکی را ضروری می‌سازد. تعارض منافع هم در نهادهای درگیر در سیاستگذاری پولی و اعتباری (بانک مرکزی و دولت) و هم در بانکها موضوعیت دارد؛ گرچه در این میان نهادهای درگیر در سیاستگذاری به جهت قلمروی وسیع‌تر تأثیرگذاری، اهمیتی ویژه دارند.

بازیگران اصلی در نظام بانکی شامل بانک مرکزی، دولت و دیگر بانکها هستند که فعالان کسب‌وکار و عامه مردم نیز به‌طور روزمره با آنها مرتبطند. بانک مرکزی سیاستگذار، ناظر بانکی، حافظ ثبات نظام پرداخت و تولیدکننده آمارهای اقتصادی است. دولت به این جهت بازیگری کلیدی در حوزه پولی کشور است که توان انتخاب مقامات بانک مرکزی، تأثیرگذاری بر اقدامات و سیاست‌های بانک مرکزی، کنترل بانک‌های دولتی و شبه‌دولتی و اتخاذ تصمیماتی در خصوص امور پولی - بانکی را دارد. در درون بانکها بازیگرانی نظیر سهامداران، مدیران، سپرده‌گذاران و تسهیلات‌گیرندگان وجود دارند. مواردی متعدد از تعارض منافع در درون هر یک از این نهادها و در ارتباط آنها با یکدیگر قابل شناسایی است.

تعارض منافع موقعیتی است که در آن یک فرد یا سازمان، در هنگام تصمیم‌گیری در خصوص چیزی یا کسی، بر سر دوراهی انتخاب بین نفع به جا (اولیه) و نفع نابه‌جا (ثانویه) قرار گیرد. سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه بیان می‌کند که تعارض منافع زمانی پدید می‌آید که بین انجام وظیفه دولتی و کسب نفع شخصی یک مقام دولتی، تعارض به وجود آید، به طوری که نفع شخصی بالقوه‌ی آن مقام دولتی به طرز نادرستی بر اجرای وظایف و مسئولیت‌های رسمی او اثر بگذارد. سازمان شفافیت بین‌المللی نیز تعارض منافع را موقعیتی می‌داند که در آن یک فرد یا یک موجودیت، بر سر دوراهی انتخاب بین انجام وظایف و اقتضانات موقعیتی محول شده و منافع شخصی خودشان قرار می‌گیرند.

مصادیق تعارض منافع را می‌توان به تفکیک کنشگران اصلی حوزه پول بازشناسی کرد. تعارض شأن سیاستگذاری - نظارتی بانک مرکزی با وظایف آماری - تحلیلی او دلالت بر احتمال تورش در گزارش آمار و ارائه تحلیل به نفع تأیید رفتار بانک مرکزی دارد. این مخاطره آماری بیش از همه درخصوص نرخ تورم و نرخ‌های سود بانکی و همچنین افشای واقعیات صورت‌های مالی بانکها موضوعیت دارد.

تعارضات مربوط به ارتباط بانک مرکزی با بانک‌ها در درجه نخست شامل موضوع در ب‌های گردان است. انگیزه‌های شغلی بانکدار مرکزی پس از طی دوره مسئولیت می‌تواند او را به تبعیت از رؤسای در سایه (رؤسای آتی) سوق دهد. همچنین حرفه پیشین بانکدار مرکزی که عمدتاً در شبکه بانکی است، بر جامعه‌پذیری حرفه‌ای او و ترجیحات وی مؤثر است. این مخاطره از آنجا جدی است که رفت و آمد اشخاص بین بانکداری مرکزی و تجاری در کشور بسیار شایع بوده و مشمول محدودیت قانونی نیست. اشتغال هم‌زمان در بانکداری تجاری و مرکزی مربوط است به حضور هم‌زمان بانکدار تجاری در هیئت انتظامی بانک‌ها. مهم‌تر از آن، عدم شفافیت کمیسیون‌های تخصصی بانک مرکزی است که از قدرت بالا در تخصیص رانت و امتیاز به بانک‌ها برخوردارند و اعضای آن نیز برای بانک‌ها شناخته شده، اما به دور از شناخت و آگاهی افکار عمومی هستند. بانک مرکزی از اضافه برداشت بانک‌ها نفع برده و جریمه آن به عنوان درآمد وی منظور می‌شود که نوعی از تعارض درآمد - وظایف را شکل داده است.

سهامداری بانک مرکزی در شرکت‌های مربوط به حوزه پرداخت نیز به منزله انتفاع وی از کارمزد خدمات پرداخت است در حالی که او خود قاعده‌گذار نرخ خدمات است. بخشی از تعارض منافع در ارتباط بانک مرکزی و بانک‌ها ریشه در انتقال قدرت خلق پول به بانک‌های تجاری دارد.

تعارضات ناشی از کنشگری دولت در درجه نخست به تعارض تصمیمات مالی (بودجه‌ای) و ارزی با سیاستگذاری پولی مربوط است. اقدام به انتقال بیش از حد کسری بودجه به منابع پایه پولی و تعیین یک نرخ ارز ناموجه از سوی دولت در جستجوی حُسن شهرت، شکلی از تعارض منافع غیرمالی برای دولتمردان است؛ سیاستمدار در کشمکش بین حُسن شهرت خویش و پایبندی به رویه‌های حرفه‌ای ممکن است در انتشار آمار اختلال ایجاد کند و از طرف دیگر بانک مرکزی در دوراهی بین پایبندی حرفه‌ای در انتشار آمار و حفظ رضایت رؤسای ذی‌نفوذ قرار گیرد. تسخیر تسهیلات بانک‌های دولتی توسط دولت با هدف جبران کسری بودجه تعارض منافی بین منافع غیرمالی سیاسیون و منافع سایر سهامداران یا عموم مردم به حساب می‌آید. حضور نمایندگان دولت در شورای پول و اعتبار استعداد بروز تعارض وظایف بین اهداف بخشی دستگاه‌های اجرایی و ملاحظات سیاستگذاری پولی را به وجود می‌آورد. در شبکه بانکی تعارض منافع بیش از موارد حاکمیتی، معطوف به انگیزه‌های مالی است. فعالیت‌های اقتصادی مدیران و سهامداران کلان بانک در خارج از بانک، زمینه‌ساز انواع تعارض آنان با منافع سهامداران است. رابطه سهامدار و مدیران با یک کسب‌وکار، رابطه نزدیک دوستی یا خویشاوندی آنان با صاحب/صاحبان یک کسب‌وکار، مصادیق زیادی از تعارض منافع بین مدیران/سهامداران ارشد با سهامداران خرد و سپرده‌گذاران به وجود می‌آورد. مدیر/کارمند ممکن است در اثر ملاحظه منافع محتمل آتی خود در خارج از بانک، از موضع بی‌طرفی در انجام مسئولیت‌های خویش نسبت به بانک دور شود. مطالبات معوق از محورهای ایجاد تعارض منافع بین مدیران بانکی و سهامداران - سپرده‌گذاران است که



عمدتاً از انگیزه حُسن شهرت مدیران برمی‌خیزد، چراکه تمديد مطالبات لاوصول و وضع جریمه دیرکرد بر آنها، سود بیشتر و عملکرد موفق مدیران را القا می‌کند. در این گزارش به بررسی انواع مصادیق موقعیت‌های تعارض منافع محتمل در کلیت نظام بانکی کشور پرداخته خواهد شد.

### مقدمه و طرح مسئله

یکی از واقعیت‌های همیشگی جوامع انسانی، تفاوت سطح عاملیت<sup>۱</sup> افراد در ایفای نقش‌های اجتماعی است. همواره در مجموعه‌های انسانی برخی خواص یا نخبگان در جایگاهی برتر در اثرگذاری بر اوضاع قرار داشته و یک مجموعه ذی‌نفع با کمترین عاملیت، اختیار تعقیب منافع خود را به برگزیدگانی سپرده و در حصول منافع خود چشم به ایفای نقش بهینه از سوی آنان دارند. پیامد قهری این واقعیت، امکان اثرگذاری قوی از ناحیه رفتار برگزیدگان بر منافع سایر ذی‌نفعان است.

افرادی با سطح عاملیت بالاتر در نسبت با سایرین، در معرض تعارض منافع<sup>۲</sup> قرار دارند. تعارض منافع در ساده‌ترین بیان، وضعیتی است که در آن عاملی که قرار است اهداف حرفه‌ای و رسالت برخاسته از تعقیب منافع یک جمع را دنبال کند، در معرض دو راهی بین انجام این رسالت و ملاحظات شخصی قرار می‌گیرد. به این ترتیب تعارض منافع را باید زمینه‌ساز و منشأ بروز فساد دانست. تعارض منافع سطوحی متفاوت را در بر می‌گیرد؛ از یک کارمند ساده دولت یا بخش خصوصی تا مدیران بزرگ با مقیاس عمل ملی و جهانی، همگی به درجات گوناگون مستعد قرارگیری در معرض تعارض منافع هستند. تعارض منافع صرفاً محدود به افراد نبوده و سازمان‌ها نیز ممکن است در وضعیتی قرار گیرند که منافع سازمان بر ایفای رسالت حرفه‌ای - اجتماعی مرجح داشته شود.

تعارض منافع در نظام پولی - بانکی مقوله‌ای دارای اهمیت وافر است. این اهمیت از دو وجه است: نخستین جنبه به نقش نظام پولی در ایجاد و توزیع منافع مربوط است. موضوعات اصلی در این حوزه، معطوف به خلق، تخصیص و مدیریت «پول» است که بنابه ماهیت، استعداد بالایی در ایجاد موقعیت‌های تعارض منافع دارد. جنبه دیگر اهمیت نظام بانکی به اثرگذاری عمیق آن بر عملکرد اقتصادی از حیث رونق و شکوفایی بازمی‌گردد. عملکرد بهینه نظام اقتصادی در صورت ضعف و کژکارکردی نظام بانکی متصور نیست. با عنایت به استعداد اختلال‌زایی مسئله تعارض منافع، عدم سامان‌دهی صحیح این موضوع آثاری نامطلوب بر عملکرد بدنه حکمرانی نظام بانکی داشته و از ناحیه آن کیفیت عملکرد اقتصاد تنزل می‌یابد. اگر تعارض منافع در یک بانک زمینه‌ساز افت کیفیت عملکرد آن بانک و زیان ذی‌نفعان آن است، چنین مخاطره‌ای در سطح سیاستگذاری پولی، منافع کلیه آحاد جامعه را در معرض

1. Agency

2. Conflict of Interests

تهدید قرار می‌دهد.

شمولیت نظام پولی و تأثیرگذاری آن بر تمامی پیکره جامعه، علاوه بر اینکه اهمیت بررسی تعارض منافع را در این حوزه نمایان می‌کند، حاکی از ظرفیت بالای بروز موقعیت متعارض برای بازیگران اصلی آن است. برای بهبود کیفیت نقش‌آفرینی نظام بانکی در اقتصاد ملی باید زمینه تعارض منافع را در آن محدود کرده و موارد ناگزیر و ذاتی را تحت قاعده درآورد. توفیق در این هدف متوقف بر شناسایی صحیح مصادیق این پدیده و بسترهای بروز آنهاست.

«نظام بانکی» در معنای دقیق شامل بانک‌ها (شبکه بانکی) و بانک مرکزی به‌عنوان سیاستگذار و ناظر شبکه بانکی است. مصادیق متعددی از تعارض منافع می‌تواند در درون هر یک از این دو و در نسبت آن دو با یکدیگر موضوعیت یابد. با این حال علاوه بر بانک مرکزی و شبکه بانکی، ذی‌نفعان دیگری نیز در این میان وجود دارند؛ دولت، فعالان کسب‌وکار و عامه مردم (در جایگاه سپرده‌گذار و استفاده‌کننده از خدمات پرداخت) که بر متغیرهای معادله می‌افزایند. کثرت بازیگران دخیل در نظام بانکی، اهمیت و در عین حال پیچیدگی موضوع مورد بررسی را خاطر نشان می‌کند.

رسالت و دغدغه اصلی این پژوهش، واکاوی زمینه‌ها و مصادیق تعارض منافع در نظام بانکی با تمرکز بر مسائل و واقعیت‌های ایران است. تعارض منافع در بانکداری مرکزی موضوعی لایه‌دار و پیچیده است؛ موارد تعارض منافع مرتبط با این نهاد ناشی از درهم‌تنیدگی اهداف سیاستی بانک مرکزی و همچنین درگیر بودن آن با مقوله کنترل و نظارت بر بانک‌ها و در عین حال ربط و نسبت آن با دولت است. در درون نهاد بانک، تعدد بازیگرانی با اهداف متفاوت، منشأ شکل‌گیری تعارض منافع است. از آنجا که بانک مرکزی متولی سیاستگذاری بوده و تأثیر کژکارکردی این نهاد بر منافع کل جامعه بسیار قوی است، بیم بیشتری از ناحیه تعارض منافع متوجه بانکداران مرکزی است که ایجاب می‌کند تعارض منافع مرتبط با بانکداری مرکزی با دقت بیشتری مورد واکاوی قرار گیرد.

پژوهش، صرف‌نظر از مقدمه جاری و جمع‌بندی پایانی، ذیل سه عنوان کلی سامان‌دهی شده است. ابتدا معرفی اجمالی از نظام پولی کشور و ارتباط بازیگران اصلی آن در بستر قانونی موجود ارائه شده با این هدف که تصویری کلی از این حوزه ارائه شود. در بخش بعد به مرور مفاهیم تعارض منافع در ادبیات موضوع و شناسایی انواع و اقسام آن پرداخته خواهد شد. سپس مصادیق تعارض منافع مبتنی بر تقسیم‌بندی بر پایه بازیگران اصلی تبیین خواهد شد که بخش اصلی پژوهش خواهد بود. در پایان، پژوهش را جمع‌بندی کرده و مصادیق شناسایی شده به‌طور خلاصه ارائه می‌گردد.





## ۱. تصویری از نظام بانکی کشور

اهمیت نظام بانکی ریشه در ایفای کارویژه‌هایی مهم توسط آن دارد، که در سطح شبکه بانکی شامل ارائه خدمات پرداخت (با فراگیری تقریباً کامل بین آحاد مردم) و تأمین مالی است. در حوزه حکمرانی، سیاستگذاری پولی و نظارت بانکی مهم‌ترین وجه نظام پولی است. نظام بانکی در ایران به سبب اتکای شدید تأمین مالی به منابع بانکی اهمیتی بیشتر دارد. مهم‌ترین جنبه‌های عملکرد نظام پولی که به صورت ادواری یا روزمره در جریان است را می‌توان عبارت از این موارد دانست:

- ارائه خدمات پرداخت به عموم مردم توسط بانک‌ها با حمایت و بسترسازی بانک مرکزی
- ارائه خدمات پرداخت، سپرده‌پذیری و وام‌دهی توسط بانک مرکزی به بانک‌ها و دولت
- تأمین مالی اقتصاد به وسیله اعطای تسهیلات بانکی یا ورود مستقیم بانک‌ها به حوزه سرمایه‌گذاری
- سپرده‌پذیری از عموم در نرخ‌های سود رایج
- سیاستگذاری پولی توسط بانک مرکزی که در ایران عمدتاً به شکل تعیین سقف‌هایی برای نرخ‌های سود بانکی و تلاش برای کنترل رشد منابع پایه پولی (صرفنظر از میزان وجاهت و توفیق این رویه) است؛ در کنار تأثیرپذیری سیاست‌های پولی از رفتارهای بودجه‌ای
- نظارت بر شبکه بانکی از سوی بانک مرکزی
- گزارش‌دهی و تولید آمار و ارقام رسمی توسط بانک مرکزی در قالب گزارش‌های ادواری قوانین و مقررات اصلی حاکم بر نظام بانکی کشور شامل قوانین مرجع، مصوبات شورای پول و اعتبار و بخشنامه‌های ابلاغی بانک مرکزی است. در بین قوانین مرجع، قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱ با تغییرات بعدی) و قانون عملیات بانکی بدون ربا از شناخته‌شده‌ترین و بیشترین برخوردارند که باید به آنها قوانینی منبعث از برنامه‌های توسعه و بودجه سالیانه در کنار قوانین موردی با دغدغه‌هایی نظیر پولشویی، تسهیل اعطای تسهیلات بانکی، اعمال نظارت و کنترل بیشتر بر بانک‌ها و بدهکاران بانکی و... را افزود. قوانین مصوب در کنار رویه‌های مرسوم و متعارف، الگوی ارتباط بازیگران اصلی این بخش را شکل داده است.
- از حیث بازیگران، نظام بانکی از دو عنصر اصلی یعنی بانک مرکزی و شبکه بانکی تشکیل می‌شود که هر یک شامل وظایف مختلف و دربرگیرنده عاملان متمایزی در زیرمجموعه خود هستند که منافع آنها متفاوت و بعضاً متضاد است. با این حال بازیگران حوزه پول به بانک مرکزی و بانک‌ها محدود نبوده، نهادهایی چون دولت و ارگان‌های وابسته به آن و همین‌طور فعالان بخش کسب‌وکار در آن تأثیرگذارند. تصویری کلی از این بازیگران و وظایف و توان‌های هر یک را می‌توان این‌طور شرح داد:
- بانک‌ها: بانک‌ها به عنوان ویتترین و پیشخوان نظام بانکی از نظرگاه عموم، دارای دو وظیفه کارسازی پرداخت برای بخش غیربانکی (عموم مردم) و همین‌طور تأمین مالی اقتصاد هستند. بانک‌ها با پرداخت‌های خود به اشخاص غیربانکی (اعطای تسهیلات، پرداخت سود سپرده، خرید دارایی،

پرداخت هزینه‌ها) پول جدید خلق کرده و از سوی دیگر با دریافت از عموم (در قالب بازگشت تسهیلات، فروش دارایی و انواع درآمدها) پول را معدوم می‌سازند؛ خالص این جریان رفت و برگشتی، رشد نقدینگی (رشد حجم سپرده‌ها) را شکل می‌دهد. از این رو بانک‌ها کنشگران اصلی در خلق و ایجاد نقدینگی هستند. بانک‌های ایران در دو طبقه بانک‌های دولتی و خصوصی عمل می‌کنند که در بین بانک‌های خصوصی چهار بانک شبه‌دولتی با اکثریت سهامداری دولت و تحت نفوذ وی (صادرات، ملت، تجارت و رفاه) بیشتر به بانک‌های دولتی شباهت دارند. در بانک‌های دولتی برخی خصلت تجاری داشته (ملی و سپه) و برخی به صورت تخصصی در یک حوزه مشخص به ارائه خدمات مشغول‌اند (مسکن، کشاورزی، صنعت و معدن، توسعه صادرات، توسعه تعاون و پست‌بانک). در بین بانک‌های خصوصی، اگر بانک‌های شبه‌دولتی را کنار بگذاریم، دو نوع بانک از هم قابل تمییز هستند: بانک‌های تحت کنترل اشخاص حقیقی و بانک‌های تحت نفوذ نهادهای حاکمیتی. ویژگی چشمگیر بدنه بانکی کشور، تعدد و کثرت بانک‌هاست که همگی در سطح ملی و بدون هدفگذاری منطقه‌ای یا محدودیت جغرافیایی فعالیت دارند (به عکس غالب کشورها با ویژگی وجود چند بانک بزرگ در سطح ملی و کثیری از بانک‌های کوچک محلی).<sup>۱</sup>

در درون شبکه بانکی، بازیگران و ذی‌نفعانی وجود دارد که عبارتند از:

- سهامداران؛ که به سهامدار خرد و کلان قابل تفکیک‌اند. در بانک‌های دولتی و شبه‌دولتی، سهامداری کامل یا غالب با دولت است و در بانک‌های خصوصی، کنترل بانک در اختیار سهامدار ارشدی است که اشخاص یا نهادهای حاکمیتی‌اند و معمولاً از بانک در جهت مقاصد و اهداف خود بهره می‌گیرند.
- سپرده‌گذاران؛ که تفکیک خرد و کلان برای آنها هم شایسته است، به‌ویژه از این جهت که سپرده‌گذاران کلان قدرت چانه‌زنی برای کسب منافع بیشتر از طریق مطالبه نرخ‌های بهره بالاتر دارند.
- مدیران بانکی؛ که بیشترین دغدغه آنها معطوف به نمایش عملکرد موفق و سودآور بوده و در بسیاری موارد نیز مهم‌ترین دغدغه آنها منافع سهامدار عمده (دولت یا غیردولت) است.
- تسهیلات‌گیرندگان؛ که خواهان تسهیلات بیشتر، با شرایط ساده‌تر و کم‌هزینه‌تر هستند؛ افزون بر اینکه بخش مهمی از تسهیلات در همه بانک‌ها اعم از دولتی، شبه‌دولتی و خصوصی، با سهامداران ارشد و ذی‌نفوذترین بازیگران مؤثر بر بانک گره خورده است.

- بانک مرکزی: گرچه برای عموم مردم، بانک‌ها به‌مثابه پیشخوان و وجه قریب نظام پولی - بانکی تلقی می‌شوند، اما به‌لحاظ سلسله‌مراتبی بانک مرکزی در جایگاهی بالاتر قرار داشته و در مقام اعمال

۱. برای مثال توجه کنید به اصطلاح جاافتاده «چهار بزرگ» (Big Four) که برای چند بانک اصلی در یک کشور به‌کار می‌رود (عدد چهار اشاره به تعداد اندک دارد)؛ در حالی که تعداد بانک‌ها در کشورها بسیار کثیر است. به‌عنوان نمونه در ایالات متحده بیش از ۷۰۰ بانک تحت پوشش صندوق تضمین سپرده وجود دارد حال آنکه بانک‌های اصلی و بزرگ این کشور معدودند. در چین بیش از ۵۰۰ بانک وجود دارد در حالی که بانک‌های اصلی این کشور چهار بانک اصلی دولتی هستند (statista.com).

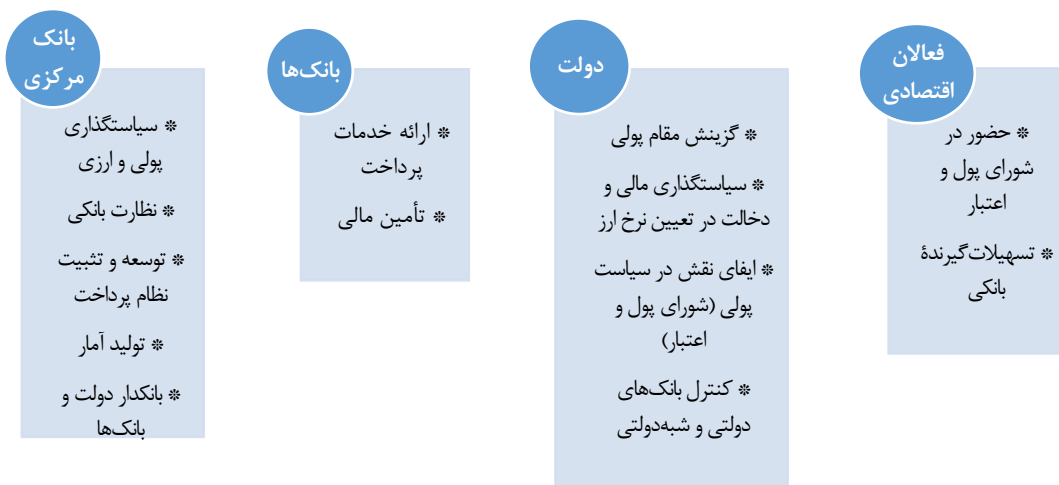


سیاست و نظارت بر شبکه بانکی و کلیت نظام پولی است. بانک مرکزی گذشته از وظایف و اختیارات جاری و روزمره‌ای نظیر نشر اسکناس یا نگهداری و مدیریت ذخایر طلا و ارز کشور یا خدمات حسابداری و سپرده‌پذیری در برابر دولت و بانک‌ها، اختیاردار کاربرد ابزارهای خود در جهت اعمال سیاست پولی و نظارت بر مؤسسات بانکی است. این نهاد در قالب رسالتی ضمنی، دغدغه‌ای جدی پیرامون بقا و ثبات نظام پرداخت دارد، هدفی که به بقا و استواری بانک‌ها گره خورده است. در ایران بانک مرکزی متولی تولید اغلب آمارهای اقتصادی از جمله آمارهای مربوط به متغیرهایی است که در کنترل وی بوده یا رسالت مدیریت آن را برعهده دارد (نظیر تورم یا نرخ‌های سود بانکی). گرچه بانک مرکزی به صورت سنتی متولی سیاستگذاری ارزی است، اما در ایران این نهاد در بیشتر سال‌ها در جایگاه مجری و اعمال‌کننده تصمیمات ارزی مدنظر دولت (و مجلس) بوده است. شورای پول و اعتبار بالاترین مرجع سیاستگذاری و قاعده‌گذاری پولی در بانک مرکزی است که با حضور نمایندگان از سه قوه، کارشناسان پولی و فعالان بخش خصوصی، ترکیبی متکثر یافته است. در حوزه نظارت، بانک مرکزی و بالاترین نهاد مسئول ذیل آن یعنی معاونت نظارتی، متولی نظارت و تنظیم‌گری شبکه بانکی کشور هستند.

- دولت: دولت به جهت انتخاب مقامات بانک مرکزی، تأثیرگذاری بر اقدامات و سیاست‌های بانک مرکزی، در کنترل داشتن بانک‌های دولتی و شبه‌دولتی و توان اتخاذ تصمیماتی با دلالت‌های پولی - بانکی از بازیگران اصلی حوزه پول در کشور است. رئیس‌جمهور در ایران مشابه اغلب کشورها نقش اصلی در گزینش ریاست بانک مرکزی را برعهده دارد. اقدامات بودجه‌ای و برخی سیاست‌های ارزی که دولت اتخاذ می‌کند، به‌طور مستقیم توان سیاستگذاری پولی بانک مرکزی را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. افزون بر آنها نمایندگان از دولت (چهار وزیر و رئیس سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان معاون رئیس‌جمهور) عضو شورای پول و اعتبار بوده و در اتخاذ تصمیمات پولی نقش‌آفرینی می‌کنند. دولت به سبب داشتن کنترل روی برخی بانک‌ها، همواره تلاش داشته توان اعتباری بانک را به‌سوی مقاصد خاص و در سالیان اخیر بیش از همه، اعطای تسهیلات به خود سوق دهد. در اغلب این موارد، مجلس نیز قادر است تأثیرگذاری مشابهی البته در سطحی پایین‌تر از عاملیت در مقایسه با دولت، صورت دهد.

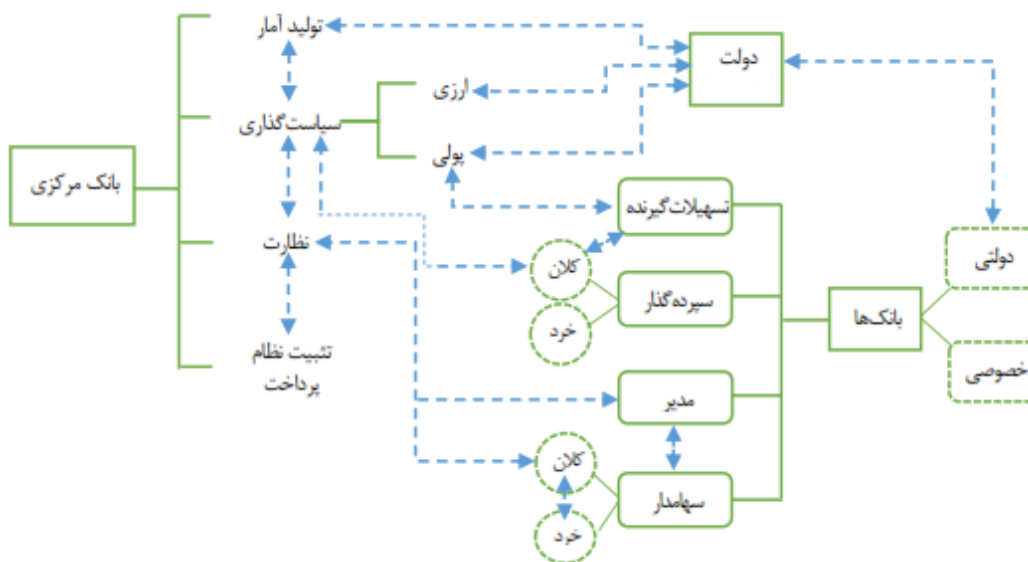
- فعالان اقتصادی: اثرگذاری جامعه کسب‌وکار بر حوزه پول را عمدتاً باید در چارچوب تسهیلات گیرندگان بانکی تعریف کرد. افزون بر آن، این گروه از طریق اتاق بازرگانی و اتاق تعاون، در شورای پول و اعتبار (نهاد سیاستگذار پولی) دارای نماینده بوده و واجد درجه‌ای از ایفای نقش در فرایند سیاستگذاری پولی هستند.

شکل ۱. وظایف و اختیارات هریک از بازیگران اصلی در نظام بانکی



بازیگران فوق، به صورتی دائمی و پیوسته در ارتباط با هم قرار دارند که این ارتباط می‌تواند بسترساز مواردی از تعارض منافع باشد. در شکل ۲ روابط بین بازیگران اصلی در نظام بانکی که به صورت بالقوه زمینه‌ساز تعارض منافع است، از طریق خطوط نقطه‌چین نمایش داده شده است:

شکل ۲. زمینه‌های تعارض منافع در نظام بانکی بین بازیگران اصلی



رسالت اصلی پژوهش، یعنی شرح و بسط موارد تعارض منافع برخاسته از ارتباط بازیگران دخیل در نظام پولی، ایجاب می‌کند ابتدا به مفاهیم تعارض منافع و اقسام آن چنانکه در ادبیات موضوع آمده پردازیم تا در گام بعدی تطبیق مفاهیم و گونه‌های تعارض منافع بر نظام بانکی میسر شود.



## ۲. مبانی و مفاهیم تعارض منافع

### ۲-۱. تعریف تعارض منافع

تعارض منافع موقعیتی است که در آن یک فرد یا سازمان، در هنگام تصمیم‌گیری در خصوص چیزی یا کسی، بر سر دوراهی انتخاب بین نفع به جا (اولیه) و نفع نابه‌جا (ثانویه) قرار گیرد. سازمان توسعه همکاری و توسعه اقتصادی بیان می‌کند که تعارض منافع زمانی پدید می‌آید که بین انجام وظیفه دولتی و کسب نفع شخصی یک مقام دولتی، تعارض به وجود آید، به طوری که نفع شخصی بالقوه‌ی آن مقام دولتی به طرز نادرستی بر اجرای وظایف و مسئولیت‌های رسمی او اثر بگذارد. سازمان شفافیت بین‌الملل نیز تعارض منافع را موقعیتی می‌داند که در آن یک فرد یا یک موجودیت، بر سر دوراهی انتخاب بین انجام وظایف و اقتضائات موقعیتی محول شده و منافع شخصی خودشان قرار می‌گیرند. این مطلب اشاره به یک مقوله مبتلابه در حیات اجتماعی انسان دارد که در آن شخص بر سر نوعی دو راهی قرار می‌گیرد که در آن ایفای رسالت براساس وظایف حرفه‌ای با منافع خود وی به‌عنوان یکی از تأثیرپذیران از آن تصمیم در تقابل است.

اهمیت تعارض منافع در مناسبات اجتماعی و حکمرانی به این بازمی‌گردد که یک عامل یا گروه تحت تأثیر منافع و ملاحظات شخصی، در قضاوت‌ها و تصمیمات خود دچار تورش شده و بی‌طرفی او از این ناحیه به شکل سوء تحت‌الشعاع قرار می‌گیرد. گرچه در یک تعریف، تعارض منافع به‌مثابه تعارضی میان وظایف دولتی و منافع شخصی مأموران دولتی<sup>۱</sup> معرفی شده است، اما نباید آن را به دوگانه دولتی - خصوصی محدود کرد. تعارض منافع شرایطی است که در آن افراد یا نهادها - اعم از دولت، رسانه، کسب‌وکار خصوصی، سازمان مدنی - مواجه با دوراهی بین انجام وظایف و منافع شخصی می‌شوند.<sup>۲</sup>

تعارض منافع عنوانی عام و پوشش‌دهنده بسیاری از موقعیت‌های اجتماعی است که همگان به‌نحوی با آن مواجهند. شناخته‌شده‌ترین مصداق آن که معمولاً در هنگام ذکر این مفهوم به ذهن متبادر می‌شود، وضعیتی است که در آن یک مقام دولتی با مسئولیت اجتماعی و معطوف به خیر عمومی، در موقعیت اتخاذ تصمیمی است که منافع خود وی به‌عنوان یک شخص حقیقی ذی‌نفع از آن تصمیم را متأثر می‌سازد.

تعارض منافع ریشه در ویژگی انسان و ماهیت انسان‌محور مناسبات اجتماعی دارد. عامل انسانی مکرراً ممکن است در دو شأن یا حیث متفاوت قرار گیرد که انگیزه‌هایی متناقض در وی به‌وجود می‌آورد. مثلاً از یک‌سو سیاستگذار حوزه آموزش عالی است که باید مناسبات عادلانه استاد - دانشجو را تعقیب کند، اما در عین حال خود استاد دانشگاهی است که از عدم عادلانه بودن این مناسبات

1. OECD (2004), Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences, OECD Publication Service.

۲. سازمان شفافیت بین‌الملل (۲۰۰۹): به نقل از: مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۶)، «تعارض منافع: دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی»، سیدعباس پرهیزکاری و ابوالفضل رزقی، شماره مسلسل ۱۵۴۴۸.

برخوردار می‌گردد؛ تولیدکننده یا واردکننده اقلامی در بخش کشاورزی است که وقتی در مقام سیاستگذار بخش کشاورزی قرار گیرد، ممکن است سوگیری خاصی به سوی یک تصمیم (مثلاً تسهیل یا تحدید واردات) پیدا کند؛ مدیر یا کارمند بانکی است که امکان اخذ وام از بانک خود با شرایط مطلوب را دارد، حال آنکه این با منافع سهامداران و سایر ذی‌نفعان بانک در تعارض است؛ کارشناسی که در مقام اظهار نظر کننده پیرامون یک سیاست، نگران موقعیت و جایگاه خود نزد طراحان آن سیاست است؛ سیاستمداری که اقدامی با منافع کوتاه‌مدت را با هدف جلب آرا، بر تصمیمی با فواید دائمی و بلندمدت ترجیح می‌دهد؛ مدیر یک شرکت دولتی یا خصوصی که از سودمندی ادغام یا انحلال شرکت تحت مدیریت خود مطلع است، اما برای حفظ کرسی مدیریت خویش از آن اجتناب می‌کند؛ سازمانی صنفی متشکل از فعالان یک حرفه که در مقام اعطای مجوز برای ورود به آن حرفه، به جهت ممانعت از افزایش تعداد رقبای خویش، قواعدی سختگیرانه برای ورود وضع می‌کند؛ سیاستمداری که با علم به نادرستی یک رویه منسوب به جریان سیاسی وی، با هدف حفظ جایگاه و محبوبیت خود در آن طیف سیاسی، از آن حمایت می‌کند و...

تعارض منافع، می‌تواند منشأ فساد باشد و در اکثر مواقع فساد زاییده و برخاسته از یک موقعیت تعارض منافع است. فساد بنابه تعریف، به معنای سوءاستفاده از جایگاه عمومی برای به دست آوردن منافع شخصی است.<sup>۱</sup> زمانی که شخص حقیقی یا حقوقی بین رسالت حرفه‌ای و منافع شخصی، دومی را ترجیح دهد، فساد در معنای عام آن بروز کرده است.

مفهومی به‌عنوان «تعارض درآمد - وظایف» نیز در ادبیات مورد اشاره قرار گرفته است. مثال بارز آن قرار دادن بخشی از بار تأمین بودجه بر نهادی است که هم متولی جریمه تخلفات (اخذ درآمد از ناحیه کشف تخلف) است و هم مسئول کاهش تخلفات. مثلاً نهادن بار تأمین بخشی از درآمد بودجه‌ای از محل جرائم رانندگی برعهده راهنمایی و رانندگی، نهادی که در عین حال وظیفه کاهش تخلفات (منجر به کاهش درآمد جرائم) را نیز برعهده دارد. همچنین تعارض بین کسب درآمد از محل جریمه توسط سازمان متولی مبارزه با قاچاق یا ناظر بانکی، که ماهیتی متعارض با رسالت آنها در کاهش وقوع این تخلفات دارد. پیوند دادن دریافتی (پاداش) ناظر به تعداد تخلفات مکشوفه نوعی ناگزیر از تعارض وظایف را به وجود خواهد آورد.<sup>۲</sup>

## ۲-۲. انواع تعارض منافع

تقسیم‌بندی یکسان و مورد اجماعی از انواع تعارض منافع وجود نداشته و تفکیک‌هایی براساس

۱. بانک جهانی (۲۰۱۳)؛ به نقل از: مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۶)، «تعارض منافع: دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی»، سیدعباس پرهیزکاری و ابوالفضل رزقی، شماره مسلسل ۱۵۴۴۸.

۲. همان.



ملاک‌های مختلف به صورت پراکنده ارائه شده است. جاافتاده‌ترین تفکیک در اینجا مربوط به جداسازی تعارض منافع شخص محور و سازمان محور است. تعارض منافع شخصی (شخص محور)<sup>۱</sup> همان شکلی از تعارض منافع است که در درجه نخست و بیش از هر چیز از این مفهوم دریافت می‌شود. در اینجا شخصی در یک موقعیت حرفه‌ای (در یک منصب حکومتی یا در بخش خصوصی) به دلیل برخی ویژگی‌های مرتبط به وی، مثل روابط خانوادگی یا سهامداری، در وضعیتی از تعارض بین منافع خود با منافع بازیگرانی قرار می‌گیرد که به صورت حرفه‌ای - اخلاقی باید از آن حراست کند. وجه نامگذاری این نوع از تعارض منافع به عنوان «شخص محور» این است که بروز این موقعیت به سبب ویژگی‌های شخصی عاملی است که در موقعیت مذکور قرار گرفته است؛ چنانچه فردی دیگر بدون چنین رابطه‌ای با ذی‌نفعان در آن جایگاه قرار گیرد، موقعیت تعارض منافع بروز نخواهد کرد.

در تعارض منافع سازمانی (سازمان محور)<sup>۲</sup> شرایط متعارض ناشی از ویژگی شخصی افراد درگیر در آن موقعیت نیست؛ هر شخصی که در آن سمت و مسئولیت قرار گیرد، ناخواسته با همان موقعیت تعارض آفرین مواجه خواهد شد. مواردی که در خصوص «تعارض وظایف» یا «تعارض درآمد - وظایف» گفته شد، همگی از این نوع‌اند. در این وضعیت، منافع یک سازمان (مثلاً درآمدهای وی) با تصمیم حاکمیتی و بهینه اجتماعی تناقض پیدا می‌کند. همچنین است کلیه دستگاه‌ها و مراجعی که در مقام صدور مجوز، نظارت، ارزیابی، اعطای استاندارد، مشاوره یا اجرا (پیمانکاری) قرار دارند که موقعیت متعارض در مورد آنها ناشی از ویژگی اشخاص نیست.<sup>۳</sup> تفکیک دیگر در بحث تعارض منافع، برحسب نوع منافعی است که نصیب افراد می‌شود. بر این اساس، تعارض منافع می‌تواند اشکال زیر را بیابد:

- منافع مالی مستقیم: مربوط به غالب موارد تعارض منافع و قابل شناسایی‌ترین آنهاست که به نفع مالی مقام مسئول از یک تصمیم یا ایفای وظایف اشاره دارد.
  - منافع مالی غیرمستقیم: مربوط به شرایطی است که یکی از وابستگان مجری (نه خود وی) از رفتار او منتفع شود.
  - منافع غیرمالی: تحت تأثیر قرار گرفتن شخص از عوامل بیرونی غیرمالی مثل مطالبه حسن شهرت یا محبوبیت.
  - تعارض وفاداری:<sup>۴</sup> حس پایبندی یا وفاداری به یک سازمان (که احتمالاً پیش‌تر در آن خدمت کرده) او را در دوراهی قرار دهد.<sup>۵</sup>
- یک تقسیم‌بندی نسبتاً پرتکرار، تفکیک تعارض منافع از حیث تحقق عملی است. در اینجا تعارض

---

1. Personal Conflict of Interest  
2. Organizational Conflict of Interest  
3. OECD (2004)  
4. Conflict of loyalty  
5. Office of the Commonwealth Ombudsman (2017), Conflict of Interest Guidelines, September.

منافع موارد زیر را شامل می‌شود:

- تعارض منافع بالفعل: وجود تعارض واقعی تحقق یافته بین وظایف حرفه‌ای فرد و منافع شخصی او.
- تعارض منافع بالقوه: شخص مدیر یا متولی دارای منافعی شخصی است که می‌تواند در آینده با وظایف عمومی او در تعارض باشد.

- تعارض وظایف: شامل تضاد بین نقش‌ها و رسالت‌های یک شخص یا نهاد متولی امر.<sup>۱</sup>

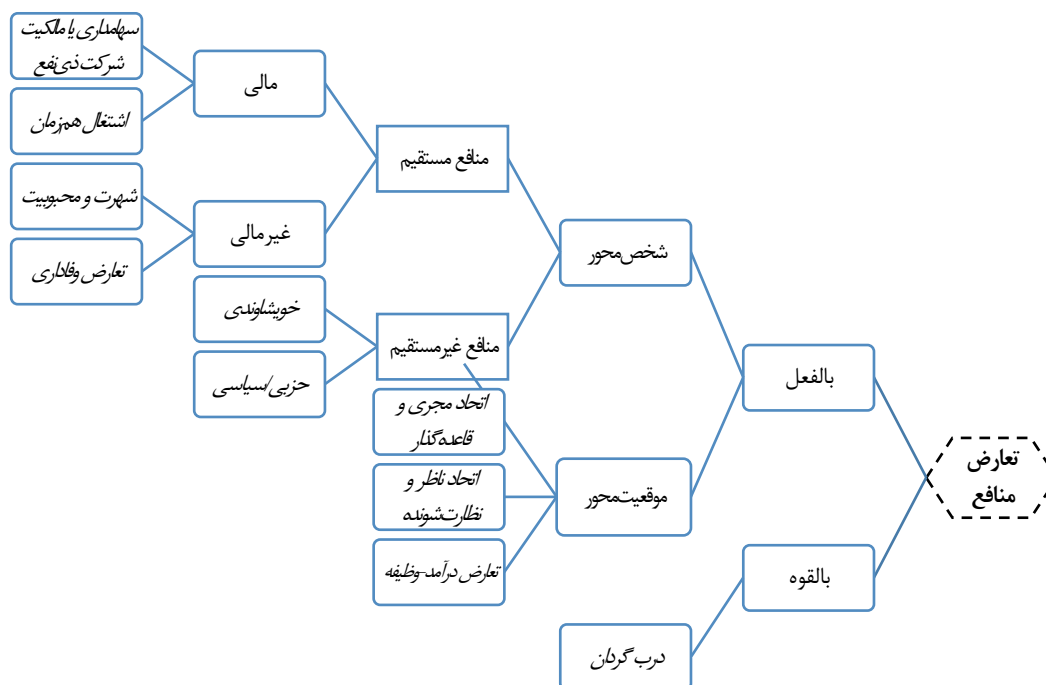
با عنایت به تنوع دسته‌بندی‌های ارائه شده پیرامون تعارض منافع، در شکل ۳ تلفیقی از این انواع مختلف با یکجاسازی آنها در قالبی ابداعی آمده است. بر این اساس تعارض منافع به دو دسته بالقوه و بالفعل تفکیک شده که گونه بالقوه آن همان موضوع درب‌های گردان است که در ادامه به آن پرداخته خواهد شد. در تعارض منافع بالفعل، دو نوع تعارض از هم قابل بازشناسی است: نخست، مواردی که ریشه در مختصات شخصی عامل داشته و ممکن است برای شخصی دیگر موضوعیت نداشته باشد (مانند مالکیت در شرکت ذی‌نفع، اشتغال هم‌زمان، تعارض وفاداری، ارتباطات خویشاوندی و سیاسی) که این موارد شامل منافع مالی و غیرمالی می‌شود و دومی مواردی است که در آن ویژگی شخصی افراد درگیر، دخالتی نداشته و تعارض منافع برخاسته از ماهیت سازمان و موقعیتی است که او در آن قرار گرفته (مانند اتحاد بین مجری و قاعده‌گذار، اتحاد ناظر و نظارت‌شونده، ارتشا و انواع تعارض وظایف).

1 Victorian Public Sector Commission (VPSC), <https://vpsc.vic.gov.au/ethics-behaviours-culture/conflict-of-interest/>





## شکل ۳. تفکیکی جامع از انواع تعارض منافع



- درب گردان<sup>۱</sup> این مفهوم که در طبقه تعارض منافع بالقوه قرار گرفته، دلالت دارد بر تبعات ناشی از رفت‌وآمد اشخاص بین نهاد قاعده‌گذار و نهادهای تحت قاعده که با توسعه دایره منافع افراد و نهادهایی که برای شخص مهم است، می‌تواند بسترساز تعارض منافع شود. به‌عنوان مثال چنانچه ناظر بانکی دورنمای شغلی خود را در بخش بانکداری ببیند، ممکن است برای خوشایند رؤسای آتی، اکنون در اعمال و وظایف نظارتی کوتاهی کند.

- *اشتغال هم‌زمان*: یکی از موارد مشهود و کلاسیک تعارض منافع است که در آن شخص متولی انجام رسالت حرفه‌ای (معمولاً در بخش دولتی) در عین حال به‌طور هم‌زمان اشتغال دیگری (در بخش خصوصی) دارد، چنانکه گویی عملاً در هنگام اتخاذ تصمیم حاکمیتی در حال تصمیم‌گیری پیرامون منافع شخصی خویش است. به‌عنوان نمونه، می‌توان به تعیین نرخ تعرفه برای خدمات یک صنف یا صنعت از سوی نهاد تنظیم‌گر اشاره کرد در حالی که شخص تنظیم‌کننده خود به فعالیت در آن بخش اشتغال دارد.

- *سهامداری یا مالکیت شرکت ذی‌نفع*: مشابه موضوع اشتغال هم‌زمان است با این تفاوت که مأمور ذی‌نفع، مستقیماً مباشرت به فعالیت نداشته، بلکه به‌نحوی دیگر در آن ذی‌نفع است. به‌عنوان یک مثال بارز، برگزاری مناقصه یا مزایده برای خرید یا فروش اموال توسط یک نهاد دولتی یا خصوصی

1. Revolving Door

را در نظر بگیرید که شخص برگزارکننده، سهامدار نهاد شرکت‌کننده در مناقصه/مزایده است.

- *تعارض انجام مأموریت با شهرت/محبوبیت*: موارد پیشین ناظر بر پیامدهای ایفای نقش کارگزار بر منافع مالی وی است؛ با این حال ممکن است عامل مختل‌کننده ایفای رسالت حرفه‌ای، تعقیب شهرت و محبوبیت یا بیم از خدشه به آن باشد. مثلاً یک سیاستمدار به سبب بیم از مخدوش شدن حسن شهرت خود در کوتاه‌مدت، از انجام اصلاحات اساسی با منافع بلندمدت سرباز زند.

- *تعارض وفاداری*: مربوط است به نوع جامعه‌پذیری یا علایق ایجاد شده در فرد در اثر وابستگی‌های رسمی پیشین که موجب می‌شود فرد وظایف خود را به جهت نوعی هم‌ذات‌پنداری یا همدلی با حوزه فعالیت پیشین، به درستی انجام ندهد. این مفهوم نزدیک به مسئله درب گردان است، با این تمایز که به وابستگی‌های پیشین کارگزار مربوط بوده، دغدغه مالی در آن مطرح نیست و از حیث تحقق بیرونی واقعیت یافته است؛ در حالی که مفهوم درب گردان بیشتر متوجه منافع مالی احتمالی آتی ناشی از تغییر جایگاه عامل کارگزار است.

- *تعارض منافع غیرمستقیم (خویشاوندی، سیاسی، قومی)*: دغدغه کارگزار که ممکن است او را از ایفای وظایف اصلی منحرف کند، نه منافع مالی یا غیرمالی متعلق به خود وی، بلکه منافع سایر افرادی است که او به دلایل خانوادگی یا پیوندهای قومیتی و سیاسی با آنها اشتراک منافع دارد. تمامی اقدامات کنشگران سیاسی با انگیزه‌های حزبی و قومی - منطقه‌ای که در واگرایی با منافع ملی است، در این چارچوب قرار می‌گیرد؛ همین‌طور مواردی که در آن طرف معامله یک نهاد دولتی یا خصوصی در عقد قرارداد، شرکتی است که یکی از خویشان کارگزار حاکمیتی در آن ذی‌نفع است.

- *اتحاد مجری و قاعده‌گذار*: شرایطی که یک سازمان در مقام تعیین قواعد و استانداردهایی برآید که خود متولی اعمال آن است؛ به عبارت دیگر آن سازمان مسئول قاعده‌گذاری برای خویش شده باشد؛ مانند تعیین میزان حقوق و دستمزد توسط مدیران یک سازمان برای خود.

- *اتحاد ناظر و نظارت‌شونده*: در اینجا سازمان متولی سنجش انطباق عملکرد خود با قواعد و اهداف تعیین‌شده است (نظارت بر خود). سازمان‌های صنفی که متولی تنظیم‌گری صنف تحت کنترل خود هستند، مصادقی از هر دو نوع اخیر تعارض منافع محسوب می‌شوند.

- *تعارض درآمد - وظیفه*: موقعیتی که در آن یک نهاد که متولی تخفیف و کاهش یک آسیب است، به جهت ارتباط مستقیم درآمد وی با تکرار تخلف، منفعی از کثرت و تکرار تخلف می‌یابد.

### ۳. تعارض منافع در نظام بانکی کشور (برحسب کنشگران اصلی)

برای دستیابی به هدف پژوهش که شناسایی مصادیق تعارض منافع در نظام بانکی است، این مقوله باید به تفکیک اجزای مختلف نظام بانکی مورد واکاوی قرار گیرد. بهترین معیار تفکیک و شناسایی



این اجزاء، تقسیم‌بندی بر مبنای کنشگران اصلی است که شامل بانک مرکزی و بانک‌ها در کنار دولت است. فعالان حوزه کسب‌وکار را در این تفکیک می‌توان مشابه عموم مردم، به‌عنوان مخاطبان بانک در زیرمجموعه شبکه بانکی تحلیل کرد. از این رو مطلب را در ذیل چهار عنوان اصلی پی می‌گیریم: موقعیت‌های تعارض منافع مرتبط با بانکداری مرکزی (بدون ارتباط با سایر بازیگران)، موقعیت‌های تعارض منافع در نسبت بانک مرکزی با بانک‌ها، موقعیت‌های تعارض منافع ناشی از کنشگری دولت و موقعیت‌های تعارض منافع درون شبکه بانکی.

### ۱-۳. موقعیت‌های تعارض منافع درون بانک مرکزی

مهم‌ترین موقعیت تعارض منافع درون بانک مرکزی وجود تعارض میان شان سیاست‌گذاری-نظارتی با وظایف آماری - تحلیلی این بانک است که به نوعی موقعیت تعارض منافع اتحاد ناظر و نظارت شونده ایجاد می‌کند.

#### ۱-۱-۳. تعارض شأن سیاستگذاری - نظارتی با وظایف آماری - تحلیلی

بانک مرکزی نهاد تخصصی در سیاستگذاری پولی و نظارت بانکی است؛ اما در عین حال نهادی مشورتی - کارشناسی نیز محسوب می‌شود که در مقام اظهار نظر درباره سیاست‌های اقتصادی و ارائه تحلیل‌های کارشناسی برآمده؛ مسئول و متولی تولید برخی آمارهای اصلی اقتصادی است که این وظیفه در ایران پررنگ است.

شأن کارشناسی و آماری بانک مرکزی می‌تواند با شأن سیاستی - نظارتی او در تعارض قرار گیرد. این امکان وجود دارد که بانک مرکزی تحلیل‌های کارشناسی خود را معطوف به توجیه اقدامات سیاستی و نظارتی خود نموده و تحلیل‌های بدنه کارشناسی آن نهاد را دچار سوگیری نماید. این تعارض نه فقط در مورد کارشناسان وابسته به بانک مرکزی، بلکه در خصوص محققان خارج از بانک مرکزی که پژوهش‌های آنها توسط بانک مرکزی تأمین مالی می‌شود نیز ممکن است بروز پیدا کند. از آن جدی‌تر، احتمال عملکرد اریب‌دار بانک مرکزی در تهیه و گزارش آمارهای رسمی است. این بیم به‌طور مشخص در مورد متغیرهایی وجود دارد که بانک مرکزی مسئول و متولی تنظیم و کنترل آنهاست. ارائه آمارهایی دال بر ناکامی بانک مرکزی در ایفای مسئولیت‌های خویش، این نهاد را در وضعیتی متعارض قرار می‌دهد. در رأس این متغیرها، نرخ سود بانکی، نرخ تورم و گزارش‌های رسمی پیرامون سلامت بانک‌هاست. در مورد نرخ سود، از یک سو بانک مرکزی مسئول و متولی تنظیم و مدیریت نرخ سود بانکی است و معمولاً مطالبه کاهش و تعدیل نرخ‌ها در ایران از سوی مقامات سیاسی و فعالان کسب‌وکار وجود داشته است. بانک مرکزی تلاش خود را برای مهار نرخ‌های بانکی با تعیین سقف روی نرخ سپرده و تسهیلات به اجرا می‌گذارد. اما او در عین حال مسئول گزارش‌دهی و تولید آمار مربوط به این نرخ‌هاست. مشاهده آمارهای رسمی اعلامی سود بانکی توسط بانک مرکزی کشور

بیانگر یک سوگیری دائمی به سمت کم‌برآوردی و عدم تمایل به گزارش نرخ‌های تحقق‌یافته در شبکه بانکی است که به‌طور معناداری بیش از ارقام رسمی است. متناوباً شواهدی متعدد از پرداخت نرخ‌های سود سپرده بالاتر از ارقام مصوب ازسوی برخی بانک‌ها (با پیشگامی برخی بانک‌های خصوصی) و پرداخت نرخ‌های ترجیحی بالا به سپرده‌گذاران کلان موجود بوده است. اما بانک مرکزی در گزارش‌های رسمی معمولاً نرخ سقف اعلامی مصوب شورای پول و اعتبار را به‌عنوان عملکرد واقعی شبکه بانکی گزارش می‌کند، بدون توجه به اینکه در واقعیت و در کوران رقابت بین بانک‌ها چه نرخ‌های به‌عنوان متوسط نرخ روی انواع سپرده‌ها از کار درآمده است. در طرف تسهیلات، تفکیک بین عقود مبادله‌ای و مشارکتی به بانک مرکزی در عدم افشای ارقام واقعی کمک کرده است؛ کم‌اینکه به مدد بانک‌ها در پنهان داشتن واقعیت نرخ دریافتی نیز آمده است. برخلاف عقود مبادله‌ای که سقف نرخ آن توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود، عقود مشارکتی به‌دلیل ماهیت حقوقی «شراکت» فاقد چنین الزامی است و قاعداً در آنها نه یک نرخ مشخص، بلکه سهم سود بین طرفین باید تعیین شود. در عمل، اما بانک‌ها از ظرفیت عقود مشارکتی برای تعیین دلخواه نرخ سود از پیش تعیین‌شده روی تسهیلات استفاده کرده‌اند که علت گرایش وسیع بانک‌ها به چارچوب عقود مشارکتی طی بیش از یک دهه اخیر<sup>۱</sup> همین گریز از نرخ‌های مصوب برای عقود مبادله‌ای بوده است. شواهد قطعی و مکرر در دست است که بانک‌ها در چارچوب قراردادهای به‌اصطلاح مشارکتی، نرخ‌های بهره قطعی بالا از مشتریان اخذ می‌کنند.<sup>۲</sup> حتی در خصوص عقود مبادله‌ای نیز بانک‌ها به شیوه‌های متعدد، نرخ سود مؤثر تسهیلات را از رقم اعلامی رسمی فراتر می‌برند. این واقعیات هیچ انعکاسی در گزارش‌دهی آماری بانک مرکزی ندارد. در مجموع، طی دو دهه اخیر و به‌طور مشخص پس از آزادسازی - خصوصی‌سازی نظام بانکی، بدنه بانکی گرایشی دائمی به عدم تبعیت از نرخ‌های رسمی مصوب بانک مرکزی داشته که موجب شده در عمل نرخ‌های جاری و مؤثر در سطحی بالاتر از ارقام مصوب قرار گیرد. با این حال، این واقعیت در آمارهای رسمی اعلامی منعکس نشده و نوعی بی‌میلی مشهود در بانک مرکزی به گزارش‌دهی واقعیات نرخ‌های سود بانکی وجود داشته است. با توجه به اینکه این نهاد خود، مسئول و متولی تنظیم نرخ‌های سود بانکی است، پس گزارش ارقام بالا و بیش از میزان رسمی مصوب، به‌طور طبیعی می‌تواند دلالت بر ناتوانی وی در تنظیم این متغیر مهم داشته باشد.

توضیحات فوق در مورد تهیه و گزارش نرخ تورم در کشور و آمارهای رسمی پیرامون وضعیت

۱. گرایش بانک‌ها به استفاده از قالب قراردادی مشارکت، بعد از سال ۱۳۸۵ و تصویب قانون منطقی کردن سود بانکی در مجلس هفتم آغاز شد.

۲. به‌عنوان نمونه می‌توان به گزارش زیر رجوع کرد که نرخ بهره واقعی تسهیلات بانکی را در مقطع تهیه گزارش بین ۳۶ تا ۳۰ درصد گزارش کرده است:

<http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13930407000435>

همچنین این مصاحبه از مدیرعامل وقت بانک ملی که اذعان می‌کند نرخ بهره تسهیلات توسط برخی بانک‌ها تا ۳۲ درصد نیز وضع می‌شود:

<http://www.khabaronline.ir/detail/414643/Economy/macroeconomics>



ثبات و پایداری بانک‌ها نیز صادق است. بانک مرکزی (مستقلاً یا به نیابت از دولت) در جایگاه عامل پاسخگو پیرامون نرخ تورم و در عین حال تولیدکننده آمار آن قرار دارد که این ممکن است گرایش به کم‌برآوردی نرخ تورم در گزارش‌ها و آمارهای رسمی را به وجود آورد. گزارش‌های رسمی درباره وضعیت سرمایه نظام بانکی نیز توسط بانک مرکزی منتشر می‌شود که بانک مرکزی به‌عنوان نهاد متولی نظارت بر بانک‌ها، انتشار آمارهای صحیح حاکی از وضعیت نامساعد بانک‌ها را در تعارض با مسئولیت نظارتی و کنترلی خود خواهد یافت.

در پایان باید تذکر داده شود که این نوع تعارض، متفاوت از منطق مندرج در تعارض وظایف به شرح بندهای قبل است. معمولاً در مفهوم تعارض وظایف، نوعی تعارض بین ایفای صادقانه وظایف حرفه‌ای نهفته است، به این معنا که سیاستگذار در تعقیب اهداف عمومی و رسالت نهاده شده برعهده وی، با تعارض (بده‌بستان) بین آن اهداف مواجه می‌شود. این در حالی است که مفهوم مندرج در تعارض شأن کارشناسی - آماری بانک مرکزی با شئون سیاستی - نظارتی، دلالت بر نوعی ضرورت صداقت در عمل بانکدار مرکزی دارد که از جنس یک تعارض منافع سازمانی و نزدیک به مفهوم اتحاد مجری و قاعده‌گذار یا اتحاد ناظر و نظارت‌شونده دارد. این تعارض، دست‌کم در بُعد آماری، با محول کردن وظیفه گزارش‌دهی آماری به نهاد دیگری مانند مرکز آمار قابل اجتناب است.

### ۲-۳. تعارض منافع در ارتباط بانک مرکزی و بانک‌ها

#### ۱-۲-۳. درب گردان، انگیزه‌های شغلی در بانک‌ها پس از مسئولیت در بانک مرکزی

در پژوهش‌های متعددی، بانک مرکزی به حمایت و جانبداری از منافع بخش مالی متهم شده است.<sup>۱</sup> گرایش بانک مرکزی به حمایت از بخش مالی به عوامل گوناگونی منتسب می‌شود؛ از جمله ایفای نقش شبکه بانکی به‌عنوان کانال انتقال سیاست پولی و جایگاه وی به‌عنوان بزرگ‌شکست‌ناپذیر که پیش‌تر به آن اشاره شد. «درب‌های گردان»<sup>۲</sup> تبیینی دیگر از علت همسویی بانکداران مرکزی با بانکداران را معرفی می‌کند. درب گردان در ارتباط بانک مرکزی و بانکداری تجاری اشاره به نوعی از روابط کاری و گردش اشخاص بین بانک مرکزی و بانک‌ها دارد که موجب می‌شود دایره منفعی که شخص نگران آن است، فزونی یابد. چشم‌انداز اشتغال پسادولتی<sup>۳</sup> بانکداران مرکزی فعلی، زمینه‌ساز گرایش‌هایی در دوره تصدی مسئولیت است که هم در بُعد نظارت و هم سیاستگذاری منجر به تعارض منافع می‌شود. مفهوم

---

1. Palley, T. (2016). *Financialization: the Economics of Finance Capital Domination*. Springer;  
Jacobs, L. R., & King, D. S. (2016). *Fed Power: How Finance Wins*. Oxford University Press;  
Papadatos, D. (2009). *Central banking in contemporary capitalism: monetary policy and its limits* (No. 05).  
2. Revolving Door  
3. Post-public Employment

«انگیزه‌های شغلی»<sup>۱</sup> اشاره دارد به نظر داشتن بانکدار مرکزی به این واقعیت محتمل که پس از جدا شدن از مسئولیت فعلی، موقعیت‌هایی پُرسود در بخش مالی در انتظار اوست. توجه به این موضوع، می‌تواند تصمیمات و رفتارهای کنونی وی در دوره مسئولیت را متأثر کرده و او را به راضی کردن رؤسای احتمالی آینده یا «کارفرمایان در سایه»<sup>۲</sup> سوق دهد.<sup>۳</sup>

نباید مقوله درب‌های گردان را صرفاً به وجه نظارتی بانک مرکزی فروکاست. بانک‌ها ممکن است در رویکردهای سیاستی حاکم بر بانک مرکزی نیز ذی‌نفع باشند و این، مقام بانک مرکزی را به اتخاذ سیاست‌های خوشایند آنها متمایل سازد.<sup>۴</sup> ملاحظه‌کاری نسبت به بخش بانکی می‌تواند به شکل اتخاذ برخی سیاست‌های خاص، از نحوه تنظیم نرخ بهره گرفته تا مساعدت‌های نقدینگی و اجرای طرح‌های نجات بروز کند. در چنین وضعیتی بانکدار مرکزی در موقعیت تعارض بین ایفای رسالت حرفه‌ای خود و خوشنامی و محبوبیت نزد بخش مالی قرار می‌گیرد. این موضوع به‌ویژه زمانی جدی‌تر می‌شود که وضعیت دستمزدها در بخش دولتی و خصوصی و همچنین شأن اجتماعی قرار گرفتن در هریک از آن دو به‌نحوی باشد که انگیزه‌ای جدی در فن‌سالاران پولی - بانکی برای نگرستن به کار در بخش حاکمیتی به‌عنوان «دوره کارآموزی» به‌وجود آورد.<sup>۵</sup> مصادیق وافر از این موضوع مکرراً در ایران و همه کشورها مشاهده شده است.<sup>۶</sup> در ایران رابطه رسمی و غیررسمی نیروی انسانی بانک مرکزی با شبکه بانکی پس از بازنشستگی یا خروج از دولت، در رأس آنها تصدی سمت در بانک‌ها، بسیار شایع و فاقد محدودیت قانونی است. دستمزدهای بسیار بالاتر بانک‌ها (در مقایسه با بانک مرکزی) مهم‌ترین عامل شیوع این پدیده است. هیچ ضابطه قانونی روشنی در سامان‌دهی حضور بانکدار مرکزی در شبکه بانکی کشور وجود نداشته، کارمندان و حتی مقامات عالی‌رتبه بانک مرکزی بلافاصله پس از پایان خدمت در بانک مرکزی راهی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری شده‌اند. این موضوع صرف‌نظر از تورش بانکدار مرکزی به‌سوی مماشات با بانک‌ها در حوزه نظارت، زمینه‌ساز بهره‌برداری بانک از اطلاعات ارزشمند و بعضاً محرمانه‌ای است که کارگزار او در دوره تصدی مسئولیت در بانک مرکزی به‌دست

1. Career Incentives

2. Shadow Principals

3. Adolph, C. (2013). *Bankers, Bureaucrats, and Central Bank Politics: The Myth of Neutrality*. Cambridge University Press.

۴. به‌عنوان مثال، طرح‌های نجات از بیرون پس از بحران مالی - اقتصادی در غرب (تسهیل مقداری) موردی است که از زاویه سیاستگذاری بانک مرکزی (نه نظارت) در بحث درب‌های گردان در نظام بانکی مورد انتقاد قرار گرفته است.

۵. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۴)، «آسیب‌شناسی نظام بانکی: ۵. بررسی استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی»، سیدعباس پرهیزکاری و سیدعلی روحانی، شماره مسلسل ۱۴۷۶۴.

۶. وضعیتی شبیه به این در حرفه قضاوت و وکالت در کشور نیز رایج است؛ افراد ابتدا به قضاوت روی آورده و پس از کسب تجربه کافی، با هدف کسب درآمدهای بالاتر راهی حرفه وکالت می‌شوند. یعنی دوره قضاوت به‌منزله مقطع کارآموزی برای افرادی است که بعداً قصد وکالت دارند. حال آنکه عقل سلیم انتظار دارد این روند، با توجه به حساسیت اجتماعی جایگاه قضاوت، دقیقاً معکوس باشد.

۷. برای آشنایی با برخی مصادیق مشهور درب گردان در بانک‌های بزرگ جهان نگاه کنید به:

Häring, N. (2013). *The Veil of Deception Over Money: How Central Bankers and Textbooks Distort the Nature of Banking and Central Banking*. *Real-World Economics Review*, 63, 2-18.



آورده است. البته در سالهای اخیر بر طبق تبصره ۵ ماده ۵ دستورالعمل «نحوه‌ی احراز و لغو تاییدیه صلاحیت حرفه‌ای مدیران مؤسسات اعتباری»<sup>۱</sup>، اعضای هیئت عامل بانک مرکزی تنها پس از سپری شدن حداقل یکسال از زمان خاتمه همکاری با بانک مرکزی می‌توانند در مؤسسات اعتباری تصدی سمت مدیریتی داشته باشند که برداشتن قدمی مثبت در این زمینه به حساب می‌آید اما محدودیت یکساله برای جلوگیری از تعارض منافع کافی نمی‌باشد. علاوه بر این صرفاً اعضای هیئت عامل بانک مرکزی تحت این قانون قرار گرفته‌اند در حالی که لازم است تمامی کارمندان و افراد موثر در بانک مرکزی به همراه هیئت عامل بانک مرکزی تحت این قانون قرار بگیرند. از طرف دیگر در جداول محاسبه امتیاز سوابق کاری داوطلبان سمت مدیریتی در مؤسسات اعتباری که در دستورالعمل فوق ذکر شده است، تصدی مناصب در بانک مرکزی در محاسبه امتیاز سوابق کاری داوطلبان موثر است که می‌تواند منجر به شکل‌گیری و تشدید تعارض منافع شود.

نکته مشاهده شده دیگر در ایران، حضور برخی مقامات سابق بانک مرکزی و بانکداران تجاری کنونی در جایگاه ارائه مشورت به سیاستگذاران فعلی به شکل حضور در جلسات کارشناسی نهادهای سیاستگذار است. بانکداران تجاری کنونی به سبب سابقه بانکداری مرکزی به‌عنوان خبره و کارشناس، مورد مشورت سیاستگذاران قرار می‌گیرند. چنین موقعیتی نوعی دیگر از تعارض منافع را به نمایش می‌گذارد؛ محتمل است توصیه‌های بانکدار تجاری فعلی (بانکدار مرکزی سابق) در چنین جلساتی نه برخاسته از تجربه بانکداری مرکزی وی، بلکه منبعت از دغدغه‌های او به‌عنوان یک بانکدار تجاری باشد. بیشتر این ارتباطات، ناشی از سابقه دوستی و رفاقت بین بانکدار مرکزی سابق و مقامات فعلی است. مشاهده اینکه در یک جلسه مشورتی سیاستی در نهادی حاکمیتی، رئیس یک بانک تجاری خصوصی به‌عنوان اظهارنظرکننده حاضر است، عمق و پیچیدگی مسئله درب‌های گردان را در کشور خاطرنشان می‌کند. طبیعتاً این موضوع به خودی خود در ظاهر نمی‌تواند منشاء اشکال باشد لکن اگر مدیریت نشود و قواعدی برای آن شکل نگیرد می‌تواند موجبات فساد را مهیا کند.

### ۲-۲-۳. درب گردان، اشتغال در بانک‌ها پیش از مسئولیت در بانک مرکزی

موضوع دیگر در ارتباط با بانک مرکزی و بانک‌ها که می‌توان آن را وجهی دیگر از مفهوم درب گردان دانست، اشتغال پیشادولتی<sup>۲</sup> بانکداران مرکزی (انتقال از بانک‌ها به بانک مرکزی) است. معمولاً رفت‌وآمد افراد بین بانک‌ها و بانک مرکزی یک‌طرفه نیست. اغلب سیاستگذاران پولی حرفه خود را خارج از بانک مرکزی آغاز کرده، بعد از مدت نسبتاً کوتاه مسئولیت در بانک مرکزی مجدداً به حرفه سابق خود بازمی‌گردند.

پیشینه بانکدار مرکزی و سابقه حرفه‌ای وی در نحوه اتخاذ تصمیم وی مؤثر است. سابقه کاری

بانکدار مرکزی، ذائقه‌ای خاص در وی شکل داده و از این طریق بر انتخاب‌های سیاستی - نظارتی او اثر می‌گذارد. بانکدار مرکزی با عقبه بانکداری تجاری، مستعد آن است که در بین علل مؤثر بر مشکلات و مسائل بانکی، که نظارت وی را ایجاب می‌کند، وزن کمتری به کنش بانکداران داده و سایر عوامل بیرونی را مهم‌تر ارزیابی کند. هم‌ذات‌پنداری وی با همکاران سابق در شبکه بانکی، ممکن است روحیه مدارا با بانک‌ها را موجب شود. در مقام مقایسه، بانکدار مرکزی با عقبه و سابقه فعالیت به‌عنوان بوروکرات دولتی ممکن است گرایش کمتری از این دست داشته باشد. مثلاً فردی که در حوزه‌ای از حاکمیت به فعالیت مشغول بوده که از کمبود مداخله‌گری دولت و وانهادن امور به منافع شخصی رنج می‌برده، مستعد تمایل بیشتر به مداخله‌گری و نظارت سفت‌وسخت است و در مقابل، آن که در حرفه قبلی شاهد تبعات منفی مداخله‌گری دولت بوده، به آزاد گذاشتن بیشتر بخش بانکی گرایش دارد.<sup>۱</sup> مفهوم «تعارض وفاداری» در ادبیات تعارض منافع شباهت و نسبت زیادی با این شرح دارد؛ سابقه بانکی مقام پولی، می‌تواند وی را به شکلی ناخودآگاه نسبت به دغدغه‌ها و منافع بانکداران تجاری وفادار سازد.

گزینش بانکداران تجاری در مسئولیت‌های عالی بانک مرکزی در ایران بسیار رایج است. بانکداری تجاری<sup>۲</sup> و مرکزی دو مقوله کاملاً مجزا، با دو کارکرد و ماهیت متفاوتند. بانکداری تجاری فعالیتی سودخواهانه و نوعی کسب‌وکار است که دغدغه اصلی آن مدیریت ریسک و سودآوری بیشتر برای بیشینه‌سازی منافع سهامداران است. اما بانکداری مرکزی یک حرفه سیاستی - نظارتی و جزئی از دستگاه حکمرانی است. با این حال، اشتراک بانکداری مرکزی و تجاری در واژه «بانک» ممکن است باعث بروز این سوءبرداشت شود که بانک مرکزی «مادر بانک‌ها» یا «بانکی بزرگ‌تر از بقیه» است؛ چیزی شبیه این تصور که گویی نسبت آنها با هم شبیه نسبت واحدهای فرعی یک مؤسسه با دفتر مرکزی آن است.<sup>۳</sup>

گرایش مشهود و پرتکرار به انتخاب بانکداران تجاری به‌عنوان بانکدار مرکزی در ایران، احتمالاً معلول همین سوءبرداشت از جایگاه بانک مرکزی و نسبت آن با بانک‌هاست. دو رئیس بانک مرکزی در کشور که جمعاً ۹ سال بر بانک مرکزی حکمرانی کردند، هر دو بانکدار تجاری بودند. این عقبه و زمینه، علاوه بر شکل‌دهی به ترجیحات و ذائقه آنها به‌سوی همدلی بیشتر با بانک‌ها، زمینه نوعی هم‌ذات‌پنداری طبیعی یا وفاداری به اهداف شبکه بانکی را به‌وجود می‌آورد.<sup>۴</sup> موارد زیادی از کنش‌های همدلانه بانک مرکزی با شبکه بانکی را می‌توان مثال آورد، از جمله می‌توان به مدارا در اعمال نظارت

#### 1. Adolph (2013)

۲. در اینجا منظور ما از بانکداری تجاری، فعالیت بانکی به‌عنوان یک کسب‌وکار بازاری است و لذا به تمایز بانکداری تجاری از بانکداری سرمایه‌گذاری نظر نداریم. بانکداری تجاری در این متن به‌عنوان کسب‌وکار شبکه بانکی، در برابر بانکداری مرکزی، استفاده شده است.

۳. در مقام تشبیه، نسبت بانک‌های تجاری با بانک مرکزی مشابه نسبت باشگاه‌های فوتبال با فدراسیون فوتبال است.

۴. رئیس سابق بانک مرکزی، به‌عنوان ناظر و کنترل‌کننده شبکه بانکی، در برخی از بخشنامه‌های صادره برای نظام بانکی در خطاب به آنها از عنوان «همکاران» استفاده می‌کند که به‌وضوح بیانگر این است که احساس شأن برتر از موضع سیاستگذاری و نظارت، در بانکدار مرکزی وجود نداشته، گویی او خود را جزئی از شبکه تحت نظارت می‌پندارد.





و عدم افشای واقعیات مرتبط با صورت‌های مالی بانک‌ها توسط مقام ناظر اشاره کرد.

### ۳-۲-۳. اشتغال هم‌زمان در بانکداری تجاری و مرکزی

مسئله اشتغال هم‌زمان در بانک‌ها و بانک مرکزی یکی دیگر از مصادیق تعارض منافع در زمینه ارتباط بانک‌ها با بانک مرکزی است. از مهم‌ترین موارد تعارض منافع یادشده در ارتباط با ساختار هیئت انتظامی نمود پیدا می‌کند که طبق قانون، هیئت انتظامی مسئول رسیدگی به موارد تخلف بانک‌ها از قانون پولی - بانکی و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های بانک مرکزی شناخته شده است. موارد تخلف که از سوی بخش نظارتی بانک مرکزی شناسایی می‌شود، درنهایت برای اتخاذ تصمیم به هیئت انتظامی ارجاع می‌شود؛ هیئتی متشکل از نماینده دادستان کل کشور، دبیر کل بانک مرکزی، یک عضو شورای پول و اعتبار و «یکی از مدیران عامل بانک‌ها». این مورد اخیر بدین معناست که یکی از اعضای نهاد مسئول تصمیم‌گیری انتظامی پیرامون تخلفات بانکی، یکی از عناصر شبکه بانکی است. جالب اینکه در این ترکیب، مقام نظارتی بانک مرکزی به‌عنوان کاشف و گزارش‌کننده تخلف، جایی نداشته و در عوض نماینده‌ای از خود بانک‌ها دارای اختیار تصمیم‌گیری پیرامون همکاران خویش یا خودش است. از آنجا که ماهیت این نهاد، نوعی محکمه و دادگاه برای تخلفات بانکی است، طبعاً حضور متهم در این نهاد از باب ارائه دفاعیات ضروری است، اما این هدف می‌تواند با دعوت از بانک متخلف و استماع نظرات وی محقق شود و ضرورتی در عضویت بانکدار (متهم) در آن وجود ندارد. این مسئله را باید جدی‌ترین مصداق از اشتغال هم‌زمان در بانکداری مرکزی و تجاری کشور دانست. عدم شفافیت هیئت انتظامی و نبود هیچ گزارش دوره‌ای یا موردی از عملکرد آن بر تأثیرگذاری سوء ناشی از این اشتغال هم‌زمان می‌افزاید. همچنین ضرورت دارد برای جلوگیری از ایجاد تعارض منافع، کلیه ارتباطات نظیر اشتغال پاره‌وقت اعضای بانک مرکزی در مؤسسات متبوع، خدمات مشاوره اعضای بانک مرکزی به دیگران و موارد نظیر آن نیز محدود گردد. این موارد نیز در قانون مورد توجه قرار نگرفته که می‌تواند زمینه‌ساز تعارض منافع گردد.

### ۳-۲-۴. عدم شفافیت و استعداد ارتشا

هرگونه عدم شفافیت، زمینه‌ساز جولان تعارض منافع است؛ به این نشانه که همواره در ادبیات موضوع یکی از راهبردهای علاج تعارض منافع و بلکه بهترین آن، «شفافیت» معرفی می‌شود. عدم شفافیت می‌تواند روابط غیررسمی نیروی انسانی بانک مرکزی با شبکه بانکی را تسهیل کند. ارتباط غیررسمی می‌تواند مواردی نظیر ارائه مشاوره و اطلاعات به بانک‌ها، تسریع در پیشبرد امور یا لحاظ برخی ملاحظات در تصمیم‌گیری‌ها را به سود بانک‌ها شامل شود. اشراف اطلاعاتی بانک مرکزی بر بانک‌ها و دارا بودن اطلاعات ذی‌قیمت در کنار شأن سیاستی - نظارتی وی، طبیعتاً بانک‌ها را متمایل به ارتباط با عناصر کلیدی بدنه بانک مرکزی خواهد کرد. پیچیدگی مقوله ارتشا در بانکداری از آنجا بیشتر می‌شود که برخی امتیازاتی که بانک‌ها می‌توانند با هدف مصادره اشخاص فعال در بانک مرکزی اعطا کنند، ممکن است ظاهری کاملاً مشروع و قانونی داشته باشد؛ از جمله اعطای وام یا جذب سپرده هر دو با شرایطی سهل و مطلوب.

عدم شفافیت، زمینه لازم برای بروز تعارض منافع در برخی نهادهای مهم زیرمجموعه بانک مرکزی کشور را نظیر هیئت انتظامی، فراهم کرده است. افزون بر آن، کمیسیون‌های تخصصی بانک مرکزی نیز مبتلا به چنین مسئله‌ای هستند. هیچ فرآیند مکتوب رسمی یا مکانیسم اطلاع‌یابی و انتشار گزارش عملکردی برای این هسته‌ها وجود ندارد. یکی از کمیسیون‌های مهم بانک مرکزی، کمیسیون اعتباری است که از جمله پیرامون حجم و نرخ تسهیلات و خطوط اعتباری بانک مرکزی به بانک‌ها و نحوه مواجهه با اضافه‌برداشت آنها تصمیم گرفته و از این حیث تصمیمات آن از حیث منافع و سودآوری، برای بانک‌ها عمیقاً مهم است. این نهاد که عملاً در موضع تخصیص رانت برای بانک‌ها قرار دارد، دارای اعضای است که بی‌شک برای بانک‌ها شناخته شده‌اند. مصوبات این کمیسیون نیازمند تأیید شورای پول و اعتبار نبوده و فقط به تأیید رئیس کل نیاز دارد. با این حال هیچ اطلاع‌روشنی از مصوبات این کمیسیون و حتی ترکیب اعضای آن در دست نیست. برکناری از نظارت عمومی و عدم شفافیت، زمینه مستعدی برای ارتباط بانک‌ها با اعضای کمیسیون فراهم می‌کند.<sup>۱۹</sup>

### ۵-۲-۳. نفع‌بری بالقوه از اضافه‌برداشت بانک‌ها

از مصادیق تعارض منافع سازمانی، وضعیتی است که درآمد نهاد یا شخص ناظر به‌نجوی به میزان تخلفات بدنه تحت نظارت گره خورده است. گره خوردن درآمد نهاد ناظر با تکرار تخلف، تعارض منافع ایجاد کرده و ممکن است انگیزه ناظر برای ریشه‌کن‌سازی بستر وقوع تخلف را تنزل دهد.

شکلی باواسطه و غیرمستقیم از تعارض درآمد - وظیفه در بانکداری مرکزی کشور را باید در نوعی از انتفاع بانک مرکزی از تخلفات شبکه بانکی دید که به جرائم اضافه‌برداشت بانک‌ها بازمی‌گردد. جریمه اضافه‌برداشت به‌صورت حسابداری در ردیف سایر درآمدهای بانک مرکزی منظور می‌شود و لذا عاملی در جهت افزایش درآمد بانک مرکزی به حساب می‌آید. البته براساس قانون پولی و بانکی کشور، نحوه تعیین حقوق و مزایای کارکنان بانک مرکزی ارتباطی با عملکرد شبکه بانکی نداشته، حقوق و مزایای هیئت عامل بانک مرکزی توسط مجمع عمومی تعیین و از محل بودجه پرداخت می‌شود. اما براساس ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰) تغییر ارقام درآمدی و هزینه‌ای بودجه شرکت‌های دولتی امکان‌پذیر است و تنها به مصوبه مجمع عمومی و جلب نظر سازمان برنامه و بودجه نیاز دارد. در این شرایط، افزایش درآمد بانک مرکزی از جمله به سبب جرائم دریافتی از بانک‌ها بابت اضافه‌برداشت، می‌تواند مستندی قرار گیرد تا مجمع عمومی متناسب با این افزایش درآمد، هزینه پرسنلی یا سایر هزینه‌های خود را افزایش داده و بر پاداش‌ها و مزایا بیفزاید. به عبارت دیگر افزایش

۱. روحانی و برهیزکاری، (۱۳۹۶).

۲. باید یادآور شد مطالب این بخش طبیعتاً به معنای قضاوت درباره وجود روابط ناسالم بین اعضای کمیسیون‌های تخصصی بانک مرکزی با بانک‌ها نبوده و صرفاً تحلیلی پیرامون بستر بروز چنین مواردی است.



درآمدهای بانک مرکزی از محل اضافه برداشت، چراغ سبزی بابت افزایش هزینه‌ها می‌دهد.<sup>۱</sup> نتیجه آنکه عاملان فعال در بانک مرکزی به صورت غیرمستقیم از تخلفات شبکه بانکی در اضافه برداشت از طریق افزایش در ردیف سایر درآمدهای این نهاد، منتفع هستند.

### ۳-۲-۶. تعارض منافع ناشی از سهامداری

سهامداری یکی دیگر از موارد شکل‌گیری تعارض منافع بین بانک‌ها و بانک مرکزی است. به طور دقیقتر تعارض منافع ناشی از سهامداری در دو حالت تعارض منافع ناشی از سهامداری ارکان و اعضای بانک مرکزی در مؤسسات تحت نظارت و همچنین تعارض منافع ناشی از سهامداری بانک مرکزی در شرکت‌های حوزه پرداخت شکل می‌گیرد. علی‌رغم تفاوت نوع تعارض منافع ایجادشده، در هر دو حالت بیان‌شده موضوع سهامداری از طریق نهاد بانک مرکزی و یا اعضای آن منجر به تعارض منافع می‌شود که در ادامه به توضیح هر حالت پرداخته شده است.

### ۳-۲-۶. تعارض منافع ناشی از سهامداری ارکان بانک مرکزی در بانک‌ها و مؤسسات تحت نظارت

در صورتی که مدیران و ارکان بانک مرکزی خود سهامدار بانک‌ها و مؤسسات باشند، این افراد از طرفی ملزم به دنبال کردن اهداف سازمانی و نظارتی بانک مرکزی بوده و از طرف دیگر دنبال‌کننده سود ناشی از سهامداری شخصی خود در بانک‌ها و مؤسسات هستند. تعارض منافع یادشده در مورد آن دسته از مدیران بانک مرکزی که وظیفه نظارت بر بانک‌ها را بر عهده دارند بسیار جدی‌تر است. به عبارت دیگر، تمامی معاونین، مدیران کل و کارمندان بخشی از بانک مرکزی که وظیفه نظارت مستقیم بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را بر عهده دارند، لازم است به طور کامل از سهامداری در مؤسسات تحت نظارت منع شوند. این در حالی است که طبق بند (د) ماده ۲۰ قانون پولی و بانکی کشور، سهامداری بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی صرفاً برای اعضای هیئت عامل بانک مرکزی ممنوع شده و با توجه به عدم حضور معاون نظارتی بانک مرکزی در هیئت عامل، شخص معاون نظارتی، مدیران کل وی و تمامی کارمندان حوزه نظارت بانک مرکزی از قانون منع سهامداری معاف شده‌اند. بر این اساس برای جلوگیری از تعارض منافع در این زمینه لازم است سهامداری تمامی افراد موثر و ارکان بانک مرکزی علی‌الخصوص افراد حوزه نظارت بانک مرکزی در همه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ممنوع اعلام گردد.

### ۳-۲-۶-۲. سهامداری بانک مرکزی در شرکت‌های مرتبط با حوزه پرداخت

بانک مرکزی در تعقیب یکی از وظایف خود، یعنی توسعه و استواری نظام پرداخت، مبادرت به تأسیس شرکت‌هایی (در رأس آنها شرکت ملی انفورماتیک) کرده است. بانک مرکزی از طریق این شرکت و شرکت‌های زیرمجموعه آن، اقدام به مدیریت حوزه پرداخت و نظارت بر آن می‌کند. گرچه سهام اصلی

و مدیریتی این شرکت‌ها در اختیار بانک مرکزی است، بانک‌ها نیز در آنها سهامدار هستند. برای مثال در شرکت ملی انفورماتیک بانک‌های ملی، صادرات و صنعت و معدن در کنار بانک مرکزی سهامدار بوده و در شرکت شاپرک نیز بانک مرکزی با بانک‌های پارسیان، صادرات و ملی به‌طور مشترک سهامدار است. یا به این مورد توجه شود که شرکت داده‌ورزی سداد (از شرکت‌های بزرگ در حوزه پرداخت و زیرمجموعه بانک ملی) در گروه شرکت‌های ملی انفورماتیک قرار داشته و شرکت خدمات انفورماتیک (که ۹۰ درصد سهام آن متعلق به شرکت ملی انفورماتیک است) از سهامداران عمده شرکت داده‌ورزی سداد است.

مسئله اصلی در این میان از نظرگاه تعارض منافع، به منتفع شدن بانک مرکزی از کارمزد خدمات پرداخت الکترونیک مربوط است. بانک مرکزی در سال ۱۳۸۱ شبکه تبادل اطلاعات بین بانکی (شتاب) را به‌منظور اتصال شبکه پرداخت بانک‌ها به یکدیگر ایجاد کرد و در سال ۱۳۹۰ نیز شرکت شاپرک در زیرمجموعه شرکت ملی انفورماتیک به‌عنوان نهاد ناظر بر شرکت‌های پرداخت و با هدف ایجاد انسجام و وحدت در مراکز فروش کالا و خدمات تأسیس شد. شرکت خدمات انفورماتیک وابسته به بانک مرکزی به‌عنوان متولی هر دو سوئیچ شاپرک و شتاب برای هر یک کارمزد جداگانه‌ای اخذ می‌کند و در نتیجه بانک مرکزی به‌عنوان سهامدار شرکت خدمات انفورماتیک، از این درآمد منتفع می‌شود. گرچه بانک مرکزی نهادی غیرانتفاعی است، اما کارکنان و مدیران آن قادرند به‌طور مستقیم از سود حاصل از عملیات سالیانه بانک مرکزی برخوردار شده و آن را مبنای تخصیص پاداش قرار دهند.

این وضعیت در حالی است که بانک مرکزی خود تنظیم‌گر و قاعده‌گذار این بخش است که وظیفه تعیین کارمزد خدمات را برعهده دارد. در چنین شرایطی بانک مرکزی عملاً در جایگاه نوعی قاعده‌گذاری برای خود قرار گرفته است؛ یعنی اولاً میزان کارمزد خدمات الکترونیکی که بانک باید پردازد را تعیین می‌کند (کارمزدی که درآمد شرکت‌های وابسته به وی را شکل می‌دهد) و ثانیاً نحوه تسهیم درآمد حاصل از کارمزد بین شرکت‌های وابسته به خود و شرکت پرداخت (PSP) را هم مشخص می‌کند. فراتر از اینها، اصولاً شراکت و هم‌نفعی بانک مرکزی با بانک‌ها در یک زمینه خاص، ممکن است به‌طور کلی ارتباط نظارتی این نهاد با بانک‌ها در موارد خارج از زمینه مزبور را نیز با اختلال مواجه کند. به هر حال هر نوع برخورد نظارتی بانک مرکزی با بانک‌ها به‌منزله مناقشه بین نهادهایی است که در حوزه‌هایی با هم اشتراک منافع دارند و این معنایی جز وجود تعارض منافع ندارد.

### ۷-۲-۳. خلق پول بانکی و تعارض منافع

یکی از واقعیات بسیار مهم و کمتر شناخته‌شده در نظام بانکی امروزین، تسلط بانک‌ها بر فرایند خلق و ایجاد پول و برتری آنها بر دولت (بانک مرکزی) در کمیت خلق پول است. به عکس تصور عمومی، شبکه بانک‌های تجاری موتور اصلی ایجاد پول در اقتصاد است. این واقعیت محصول تحولات پولی در دو سده اخیر است که طی آن ورود بخش خصوصی به حیطه صدور اسناد بدهی، به جهت ایجاد



مخاطرات و هرج و مرج‌های ناشی از نکول اسناد بدهی، زمینه حمایت دولت از این اسناد را فراهم کرد تا نظام پولی استواری یافته و بحران‌های بانکی در اثر ناتوانی نهادهای بانکی خصوصی فروکش کند. به موازات حمایت دولت از اسناد بدهی نهادهای بانکی خصوصی، توان این نهادها در ایجاد اسناد بدهی تقویت شد. قدرت خلق پول در دستان بانک‌ها مدیون تکامل و توسعه وجوه مختلف اتکای بانک‌ها به دولت و عمومی‌سازی ریسک بانکداری است. بدون پیوند و اتصال بانکداری خصوصی و حمایت دولتی، کسب خودجوش قدرت خلق پول برای بانک‌ها ممکن نبود. این روند البته دربرگیرنده نوعی دور بسته تشدیدکننده در ارتباط و پیوند بانک‌ها با دولت است؛ حمایت دولت از بانک‌ها به جهت بیم از فروپاشی نظام پرداخت قدرت بانک‌ها را در خلق پول افزایش داده و در مقابل قدرت بیشتر بانک‌ها در خلق پول، خود موجب تبدیل شدن هرچه بیشتر این بدنه به مصداق اتم<sup>۱</sup> «بزرگ شکست‌ناپذیر» می‌شود. به عبارت دیگر پیوند نظام پرداخت با فعالیت روزانه بانک‌ها که دولت را به سوی ریسک‌زدایی از بدهی بانک‌ها سوق داده، بانک‌ها را در مسیر توسعه اسناد بدهی خود پایدارتر می‌سازد (خطر اخلاقی یا کژمنشی). این حقیقت نکته‌ای بسیار مهم در مورد سیستم پولی امروزین را یادآور می‌شود و آن عبارت است از اینکه در حالی این نظام تحت تسلط و زیر نفوذ عواملان خصوصی (در شبکه بانکی) با رفتارهای معطوف به نفع شخصی قرار دارد که داشته و سرمایه اصلی آنها برای فعالیت، در ارتباط با حکومت و به پشتوانه حاکمیت فراهم می‌شود. به عبارت دیگر بانکداری (خصوصی) فعالیتی است که منافع آن به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی تعلق گرفته؛ اما قوام‌بخش آن، «توان‌های عمومی» و «عمومی‌سازی مخاطرات» است. این واقعیت دلالت‌های مهمی در موضوع تعارض منافع به دنبال دارد که این تعارض، متوجه «کلیت سیستم پولی امروزین» است. به عبارت دیگر، نمی‌توان اشخاص یا بانکداران خصوصی را در جایگاه تعارض منافع دانست، چراکه آنها طبق باور رایج، وظیفه حاکمیتی و ملی برعهده نداشته و هدف خود را بیشینه ساختن منافع بنگاه خود قرار می‌دهند. پس این طبقه را نمی‌توان در دوراهی منفعت شخصی - وظیفه اجتماعی تفسیر کرد. با این حال اگر از دور به این سیستم نظر کنیم، کلیت آن در چنین موقعیت متعارضی قرار دارد. شبکه بانک‌های تجاری به‌مثابه یک کل، ماشین خالق پول در اقتصاد است که به جهت استظهار به قوه عمومی، قاعداً باید کارکردی موافق منافع اجتماع ایفا کند؛ با این حال به جهت آنکه عناصر تشکیل‌دهنده آن متوجه اهداف خصوصی هستند، لزوماً چنین رسالتی را به انجام نمی‌رساند. رفع این تعارض مستلزم نوعی از سیاستگذاری پولی - اعتباری است که در آن خصوصی بودن بانک‌ها و معطوف بودن تصمیمات بازیگران خالق پول به منافع شخصی، درنهایت با منافع عمومی همگرا شود.<sup>۱</sup>

۱. متأسفانه تبیین‌های سنتی و رایج دانشگاهی از خلق پول (که تا حدود زیادی در ذهنیت بدنه کارشناسی سیاستگذار پولی نیز مؤثر بوده) بر تشدید این تعارض مؤثر است. کتب درسی اقتصاد و بانکداران مرکزی در کشور (که عمدتاً هر دو متأثر از دیدگاه‌ها و نظریات سنتی و قدیمی اقتصاد پولی هستند) به‌طور تأمل‌برانگیزی توضیح نمی‌دهند که حجم اعظم پول در جریان، مخلوق بخش خصوصی است. درواقع در این منابع به‌گونه‌ای تبیین می‌شود که گویی پول تماماً مخلوق دولت (بانک مرکزی) است و بانک‌ها واسطه وجوه و دارای نقشی انفعالی (غیرمؤثر). این گزاره‌ها، به‌طور تأمل‌انگیزی مورد پسند بانک‌ها

### ۳-۳. تعارضات ناشی از کنشگری دولت

زمینه‌های ارتباط دولت با نظام بانکی مربوط است به تأثیر تصمیمات دولت در حوزه بودجه یا ارز بر نظام بانکی، حضور اعضای دولت در شورای پول و اعتبار و رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس مجمع عمومی بانک مرکزی، گزینش مقامات بانک مرکزی و تصدی کنترل چند بانک (دولتی و شبه‌دولتی) از سوی دولت. از آنجا که مجلس نهاد ناظر دولت بوده و در برخی از این امور (نظیر تنظیم بودجه یا داشتن نماینده در شورای پول و اعتبار) با درجه‌ای پایین‌تر مشابه دولت است، مواردی که در ادامه می‌آید را می‌توان به شکلی خفیف‌تر در مورد مجلس نیز صادق دانست.

#### ۳-۳-۱. تعارض تصمیمات مالی (بودجه‌ای) با سیاستگذاری پولی

دولت در مقام اجرای تصمیمات بودجه‌ای است. ازسوی دیگر، سیاستگذاری پولی به‌طور مستقیم از تصمیمات بودجه‌ای تأثیر می‌گیرد. کسری بودجه دولت و تأمین آن از طریق استقراض توان سیاستگذاری پولی توسط بانک مرکزی را به چالش کشیده و نوعی تعارض در وظایف سیاستگذاری (پولی و مالی) برای کلیت دولت به‌وجود می‌آورد. این تعارض می‌تواند خود را به‌طور مشخص در اقدام به انتقال بیش از حد کسری بودجه به منابع پایه پولی نشان دهد. حتی در صورتی که دولت با محدودیت در انتقال کسری به بانک مرکزی مواجه باشد، انتشار سنگین اوراق بدهی ازسوی دولت لاجرم بانک مرکزی را در معرض واکنش جهت همراهی با آن به‌منظور تثبیت نرخ بهره در سطح هدف یا تحت تأثیر ملاحظات عام‌تر درخصوص ثبات کلی اقتصاد سوق می‌دهد که باز هم تأثیری مشابه استقراض مستقیم دولت صرفاً با تفاوت در درجه و شدت به‌جا خواهد گذاشت. این موضوع یک مورد از تعارض وظایف در کلیت مجموعه دولت بین وظیفه اعمال سیاست پولی و وظیفه تأمین بودجه را به‌وجود می‌آورد. اقداماتی در راستای توسعه کنترل نشده هزینه‌ها در شرایط محدودیت درآمدی و در نتیجه افزایش در کسری بودجه و نیاز به استقراض، می‌تواند بسته به نیت سیاستمدار، نوعی از تعارض منافع غیرمالی باشد که در آن بین حسن شهرت سیاستمدار (تابعی از افزایش هزینه‌های دولت برای خشنودی گروه‌های ذی‌نفع) و منافع بلندمدت اجتماع، تعارض وجود دارد.

نیز هست. حتی (در صورت اذعان به اصل خلق پول توسط شبکه بانکی) بعضاً موضوع به‌گونه‌ای تبیین می‌شود که خلق بخش اعظم پول توسط بانک‌ها رخدادی محصول حکم طبیعت (بازار)، بی‌ضرر، فاقد جایگزین و تحت کنترل بانک مرکزی است. این نوع از صورت‌بندی موضوع، تأثیری عمیق بر نوع سیاستگذاری و کنترل‌گری نظام بانکی و تفسیر وقایع آن دارد. به‌عنوان نمونه باید به دو نیروی بزرگ در رشد پایه پولی در اقتصاد کشور از سال ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۶ اشاره کرد. رشد پایه پولی در مقطع ۱۳۹۲-۱۳۸۹ که ناشی از تأمین مالی مسکن مهر بود توسط بدنه کارشناسی جریان اصلی اقتصاد به‌عنوان یک نیروی مخرب، «پول‌پاشی»، عامل اغلب مشکلات اقتصادی و سراسر محکوم معرفی شد و مکرراً مضرات آن به بحث گذاشته شد، اما رشد پایه پولی از محل اضافه‌برداشت بانک‌ها طی دوره ۱۳۹۶-۱۳۹۲ به‌نحوی بسیار کم‌رنگ مورد توجه قرار گرفت. علت اصلی این دوگانگی در واکنش به اتفاقی مشابه، این بود که رشد پایه پولی برای تأمین مالی مسکن مهر که با عاملیت دولت انجام شد، مؤید نظریه اقتصاد دانشگاهی بود؛ اما دومی تحت عاملیت بانک‌های خصوصی بود که آن نظریه را به چالش می‌کشید. برای مطالعه بیشتر درخصوص اهمیت صورت‌بندی نظری اقتصاد دانشگاهی از خلق پول و پتانسیل آن در ایجاد تعارض منافع در نظام بانکی نگاه کنید به: Häring, 2013.



### ۳-۳-۲. تعارض تصمیمات ارزی با سیاستگذاری پولی

اگرچه دولت طبق قانون مسئول تنظیم و اجرای بودجه است، اما در مورد نرخ ارز با اینکه مسئولیت تعیین و مدیریت آن برعهده بانک مرکزی است (براساس بند «د» ماده (۱) قانون پولی و بانکی کشور)، در عمل طی سال‌های گذشته دولت کنشگر اصلی در این خصوص بوده است. علت مداخله دولت در تعیین نرخ ارز این است که اولاً با توجه به اندازه بزرگ درآمدهای نفتی که در اختیار دولت قرار می‌گیرد، نرخ ارز در عمل بستگی زیادی به میزان استفاده دولت از درآمدهای نفتی دارد. ثانیاً به جهت اهمیت نرخ ارز به‌مثابه لنگر تورمی و در جهت کسب حسن شهرت برخی از سیاسیون، آنها حساسیت خاصی درخصوص نرخ ارز نشان می‌دهند که با توجه به نوع رابطه دولت و بانک مرکزی، قادرند حساسیت خود را به سلطه بر بانک مرکزی جهت تعیین نرخ ارز تبدیل کنند. در مقابل، می‌دانیم اعمال سیاست ارزی از طریق نرخ ارز ثابت، اجرای سیاست پولی را با چالش روبه‌رو خواهد کرد. مجدداً همانند وضعیت ارتباط بودجه دولت و سیاست پولی، با نوعی بده‌بستان بین تعیین نرخ ارز با اعمال سیاست پولی مواجهیم. باز هم مطابق توضیح بند فوق، به سبب اینکه یکی از انگیزه‌های اصلی دولت در تعیین نرخ ارز، در جهت کسب حسن شهرت برخی از سیاسیون، این مورد هم می‌تواند علاوه بر نوعی تعارض وظایف سیاستی برای مجموعه دولت، به‌منزله تعارض منافع غیرمالی سیاستمدار تفسیر شود

### ۳-۳-۳. حُسن شهرت سیاستمدار و تولید آمار

در بالا به تعارض بین حُسن شهرت سیاستمدار و تسلط وی بر برخی ابزارهای سیاستی تحت مدیریت بانک مرکزی (در ایران بیش از همه نرخ ارز) اشاره شد که زمینه‌ساز نوعی تعارض منافع برای سیاستمدار در انتخاب ابزارهای سیاستی و انفعال بانک مرکزی است. همین موضوع درخصوص تولید آمار نیز صادق است. در چند مورد عدم رضایت و مخالفت دولت با آمارهای محاسبه شده توسط بانک مرکزی در کشور منجر به عدم انتشار آمار در عین گذشت دوره زمانی قابل توجهی شده است (به‌عنوان مثال می‌توان اشاره کرد به تأخیر دوساله بانک مرکزی در انتشار ارقام حساب‌های ملی سال ۱۳۸۷). بانک مرکزی و سیاستمدار هر دو در موضع تعارض منافع قرار دارند؛ سیاستمدار از یک‌سو در کشمکش بین حُسن شهرت خویش و پایبندی به رویه‌های حرفه‌ای در انتشار آمار و بانک مرکزی در دوراهی بین پایبندی حرفه‌ای به انتشار آمار و حفظ رضایت رؤسای ذی‌نفوذ و ملاحظه پیوندهای سیاسی.

### ۳-۳-۴. ارتباط دولت با بانک‌های دولتی

دولت مالک تعدادی از بانک‌های بزرگ کشور است. این مالکیت مستعد ایجاد همان موقعیت متعارضی است که در بانکداری خصوصی بین سهامداران ارشد بانک و سایر ذی‌نفعان (به‌ویژه سهامدار خرد) وجود دارد که براساس آن سهامدار ارشد می‌کوشد بانک را در خدمت منافع خود قرار دهد. دولت در ایران به‌ویژه در سال‌های اخیر پس از مواجه شدن با تنگنای درآمدی، حجم قابل ملاحظه‌ای تسهیلات

از بانک‌های وابسته به خود دریافت کرد. این شیوه از جهت‌دهی تسهیلات با هدف جبران کسری بودجه، یک تضاد آشکار بین منافع غیرمالی سیاسیون با منافع بلندمدت بانک ایجاد کرده است. علاوه بر گرفتن تسهیلات، مالکیت دولت بر بانک‌ها می‌تواند در حوزه نظارتی هم موقعیت تعارض منافع ایجاد کند و ممکن است کلیت دولت یا ناظران بانک‌های دولتی (خواه در قالب وزارت اقتصاد یا بانک مرکزی) به‌طور صادقانه با وضعیت بانک‌های تحت تملک خود برخورد نکنند.

### ۵-۳-۳. حضور نمایندگان دولت در شورای پول و اعتبار

ترکیب متنوع شورای پول و اعتبار طبیعتاً این هدف را تعقیب می‌کند که ملاحظات و منافع گروه‌ها و بخش‌های مختلف اقتصادی در سیاستگذاری پولی لحاظ شود. از آنجا که اصولاً بانکداری مرکزی کانون تأثیرگذاری گروه‌های ذی‌نفع است و تصمیمات وی تأثیر عمیق بر شکل‌دهی به منافع گروه‌های مختلف دارد، وجود چارچوبی از ایفای نقش بازیگران ذی‌نفع در آن ناگزیر بوده و قابل بلاموضوع کردن نیست. با این حال روی دیگر این سکه، امکان و استعداد بروز تعارض وظایف بین اهداف بخشی دستگاه‌های اجرایی و ملاحظات سیاستگذاری پولی است. معمولاً اعضای دولتی شورای پول و اعتبار، به‌ویژه در وزارتخانه‌های تخصصی و متولی حمایت از تولید، گرایش به رویه‌های معطوف به بسط و آسان‌گیری در حوزه تأمین مالی دارند (در برابر گرایش‌های ثبات‌خواه و محافظه‌کار بانکداران مرکزی). از آن بالاتر، تصویب خطوط اعتباری یا تسهیلات تکلیفی برای بخش‌های تحت مجموعه وزرای حاضر در شورا است حال آنکه ممکن است مقصد تسهیلاتی مدنظر، از حیث معیارهای رشد و توسعه بخش حقیقی فاقد وجاهت بوده و صرفاً برگرفته از انگیزه‌های دستگاهی و بوروکراتیک باشد.

### ۶-۳-۳. دولت و درب گردان

تمامی مطالب مذکور ذیل عنوان درب گردان در نسبت بانکداری مرکزی و شبکه بانکی را می‌توان با درجه‌ای خفیف‌تر در ارتباط بانک مرکزی و دولت نیز روا دانست، به این معنا که ممکن است اشتغال پیشینی یا پسینی بانکدار مرکزی در نهادهای دولتی - حاکمیتی، او را در موقعیت تعارض منافع قرار دهد. بانکدار مرکزی در هنگام اتخاذ تصمیم، ملاحظه خوشایند رؤسای در سایه (رؤسای احتمالی آینده) در بخش دولتی را کرده، یا در صورت اشتغال پیشینی در دولت، گرایش به وفاداری به دغدغه‌های دولت و جامعه‌پذیری حرفه‌ای متناسب با انگیزه‌های برخاسته از حضور در دستگاه حاکمیتی را پیدا کرده باشد.





## جدول ۱. انواع تعارض منافع مرتبط با حوزه حکمرانی نظام بانکی

نهاد	نوع	موضوع	ذاتی یا قابل اجتناب (توضیح)
درون بانکداری مرکزی	اتحاد مجری و قاعده‌گذار یا ناظر و منظور	شأن سیاستگذاری - نظارتی در برابر وظایف آماری	قابل اجتناب (بسته به نهاد تولیدکننده آمار)
		شأن سیاستگذاری - نظارتی در برابر وظایف کارشناسی	ذاتی
در ارتباط بانک مرکزی با بانک‌ها	درب گردان	اشتغال پسادولتی بانکدار مرکزی	ذاتی
		اشتغال احتمالی آتی بانکدار مرکزی در شبکه بانکی	ذاتی
	تعارض وفاداری	اشتغال قبلی بانکدار مرکزی به‌عنوان بانکدار تجاری	ذاتی
	اشتغال هم‌زمان	بانکدار تجاری به‌عنوان عضو هیئت انتظامی بانک‌ها	قابل اجتناب
	امکان ارتشا	عدم شفافیت کمیسیون‌های تخصصی بانک مرکزی	ذاتی و در عین حال قابل تخفیف و مدیریت
	تعارض درآمد - وظیفه	سود بانک مرکزی از اضافه‌برداشت بانک‌ها	قابل اجتناب (خارج کردن جریمه اضافه‌برداشت از درآمدها)
	قاعده‌گذاری برای خود	سهامداری بانک مرکزی در شرکت‌های پرداخت	قابل اجتناب (واگذاری سهام و اکتفا به نظارت بر عاملان خصوصی)
در ارتباط دولت با نظام بانکی	تعارض منافع غیرمالی (تعقیب حُسن شهرت)	آسیب به حُسن شهرت به سبب تولید صادقانه آمار	ذاتی
		دست‌اندازی به بانک‌های دولتی	ذاتی
		حضور نمایندگان دولت در شورای پول و اعتبار	قابل اجتناب
	درب گردان	حضور در دولت بعد از اشتغال به بانکداری مرکزی	ذاتی
		حضور در دولت قبل از اشتغال به بانکداری مرکزی	ذاتی

## ۳-۴. تعارض منافع در شبکه بانکی

موارد تعارض منافع که تاکنون برشمرد شده، مربوط به بانکداری مرکزی و دولت بود که مسائلی از جنس دغدغه‌های حکمرانی و سیاستگذاری و ملاحظات برخاسته از انگیزه‌های افراد دخیل در حاکمیت را مطرح کرد. بخشی از تعارض منافع در نظام بانکی مربوط به رخدادهایی است که در درون بانک جریان دارد. این موارد از حیث جنس و ماهیت، تفاوت زیادی با اغلب تعارضات موجود در بانکداری مرکزی و دولت دارند، به‌ویژه از این حیث که سهم انگیزه‌های مالی در آنها بسیار پُررنگ است (در مقایسه با موارد پیش گفته که بسیاری از آنها به اهداف غیرمالی ارجاع داشت). در ایران با ورود بانک‌های

خصوصی و خصوصی‌سازی بانک‌ها طی دو دهه اخیر، مواردی پُر تعداد از چالش‌های سیاستی - نظارتی در تعامل دستگاه حکمرانی با بدنه بانکی و همین‌طور مسائلی ویژه در حکمرانی شرکتی بانک‌ها پدید آمد که موضوعاتی جدید و متفاوت با گذشته را از حیث تعارض منافع برانگیخت.

اجزای زیرمجموعه یک بانک شامل مدیران و کارکنان عادی، سهامدار عمده، سهامداران خرد، شرکت‌های وابسته، طرف‌های قرارداد بانک، سپرده‌گذاران و تسهیلات‌گیرندگان هستند که درهم‌تنیدگی منافع آنها می‌تواند موقعیت‌هایی متعارض رقم بزند. در ادامه به ذکر موارد تعارض منافع در کسب‌وکار بانکداری می‌پردازیم. از آنجا که قصد داریم این مصادیق را هرچند به صورت مختصر و فهرست‌وار ذکر کنیم، نیاز به تفکیک و دسته‌بندی موارد وجود دارد که بهترین تفکیک، تمایز تعارض منافع بین اجزای وابسته به بانک، در برابر تعارض منافع در ارتباط بانک با مشتریان است.

#### ۱-۴-۳. تعارض منافع به تفکیک اجزای بانک

اجزای بانک شامل سهامداران عمده و خرد، کارکنان و مدیران بانکی و واحدهای زیرمجموعه یا شرکت‌های وابسته به بانک هستند. با توجه به سطح عاملیت بالاتر سهامداران عمده و مدیران، دغدغه اصلی در مبحث تعارض منافع درون بانکی که عمده قواعد مربوط به حکمرانی شرکتی بانک‌ها را به خود اختصاص می‌دهد، معطوف به کنشگری این دو است؛ با این محوریت که آنها ممکن است در موقعیت‌هایی قرار گیرند که قادر باشند با دور شدن از ایفای رسالت حرفه‌ای، منافع شخصی حال و آینده خویش را بر منافع سایر ذی‌نفعان ترجیح دهند. آنچه در مورد مدیران بانکی صادق است، با درجه‌ای خفیف در مورد سایر کارکنان بانک نیز می‌تواند موضوعیت داشته باشد؛ اما مسائل مرتبط با سهامدار کلان را نمی‌توان با درجه‌ای خفیف‌تر در مورد سهامدار خرد روا دانست.

#### – مدیران (و سایر کارمندان)

در مواردی ممکن است منافع شخصی یکی از کارکنان بانک، به‌ویژه مدیریت و کارکنان عالی‌رتبه، با منافع صاحبان بانک مغایر باشد. در این موارد، منافع شخص کارمند، او را به اتخاذ تصمیم خاصی سوق می‌دهد که با رسالت وی در تأمین منافع حداکثری بانک در تعارض است. این موضوع کاربست همان نظریه کارفرما - کارگزار در مورد بانک است. مصادیق مربوطه عمدتاً شامل نقاطی است که در آن فعالیت‌های اقتصادی کارکنان در خارج از بانک، در تعارض با منافع سهامداران قرار می‌گیرد. از جمله:

- مدیر/کارمند بانک اقدام به جهت‌دهی اعتبارات به‌سویی کند که متضمن تأمین منافع شخصی وی است، در حالی که با منافع حداکثری سهامداران مغایر است. این سوق‌دهی می‌تواند به شکل اختصاص مستقیم تسهیلات به کسب‌وکار وی در خارج از بانک، یا سایر فعالیت‌هایی که او در آنها ذی‌نفع است باشد (مثلاً رابطه سهامداری مدیر/کارمند با یک کسب‌وکار، رابطه نزدیک دوستی یا خویشاوندی با صاحب یک کسب‌وکار، دریافت رشوه و پورسانت در ازای اعطای وام). به این انگیزه‌ها می‌توان این مورد



را افزود که علایق و فعالیت‌های مربوط به گذشته فرد، او را دچار تورش و تمایلی خاص در قضاوت و ارزیابی حرفه‌ای در گزینش محل وام‌دهی کند که مطابق با بیشترین منافع بانک نیست. مثلاً مدیر بانکی که پیش از آن در صنعتی خاص نقش صاحب کسب‌وکار یا مدیر دولتی را برعهده داشته، گرایش به اعطای وام به آن صنعت یافته و توان وام‌دهی بانک را به علاقه خود در توسعه آن صنعت گره بزند. موضوع فوق علاوه بر مدیران و کارمندان بانک، شامل کارشناسان تحقیقاتی بانک و ارزیابی‌های آنها نیز می‌شود؛ به این معنا که نتیجه مطالعه پژوهشی یا اظهارنظر حرفه‌ای خود را تحت علایق و منافع شخصی در جهت تأمین مالی بخش‌هایی قرار دهد که خود در آن ذی‌نفع است.

• مدیر/کارمند در اثر ملاحظه منافع محتمل آتی خود در خارج از بانک، از موضع بی‌طرفی در انجام مسئولیت‌های خود نسبت به بانک دور شود؛ از جمله با این احتمال که در آینده در خدمت یکی از مشتریان فعلی خواهد بود، برای تأمین منافع آن مشتری و به زیان منافع حداکثری بانک، سهولت و گشایش در نظر گیرد. رئیس آتی می‌تواند شامل دولتمردانی باشند که مدیر بانک برای جلب توجه آنها رفتارهایی به زیان سهامداران فعلی اتخاذ کند. به‌عنوان مثال، مدیر بانک برای خوشایند مقامات پولی تصمیم به ادغام یک مؤسسه اعتباری زمین‌مانده در بانک بگیرد؛ حال آنکه با منافع حداکثری بانک منطبق نیست.

• گاهی اوقات منافع بانک ایجاب می‌کند مدیران تصمیم به پایان کار بانک یا ادغام آن در بانکی دیگر بگیرند. با این حال این کار موجب خواهد شد جایگاه و سمت مدیران از بین رفته و کرسی مدیریت آنها در اثر ادغام یا انحلال از دست برود. در اینجا مدیران در موضع تعارض بین منافع خویش در حفظ کرسی و منافع سهامداران و سایر ذی‌نفعان بانک قرار دارند.

• از موارد تعارض منافع مدیران، تمایل مدیر به سرمایه‌گذاری در پروژه‌های ریسکی است. این مورد به این واقعیت برمی‌گردد که در اغلب موارد میزان دریافتی مدیران ربطی به زیان بانک ندارد، اما این دریافتی از سودآوری مترتب بر سرمایه‌گذاری انتخاب‌شده تأثیر پذیرفته و وی از موفقیت سرمایه‌گذاری‌ها پاداش می‌گیرد. این وضعیت موجب افزایش سطح ریسک‌پذیری مدیر خواهد شد که در تعارض با رسالت وی در حفظ منافع بانک است.

• مسئله مطالبات معوق در کشور از محورهای ایجاد تعارض منافع بین مدیران بانکی و سهامداران - سپرده‌گذاران است. مدیران انگیزه زیادی دارند وجود این نوع مطالبات را پنهان کنند، چراکه تصدیق آن به منزله زیان‌دهی بانک بوده و حمل بر ناشایستگی مدیریت خواهد شد. منافع شخصی مدیران ایجاب می‌کند مطالبات معوق و لاوصول را با حربه‌های گوناگون، در رأس آنها استمهال و تجدید مطالبات، زنده و جاری نشان دهند. مدیر در اینجا در تعارضی غیرمالی بین حسن شهرت و ایفای رسالت حرفه‌ای قرار دارد.

• مصداق دیگر از موقعیت تعارض منافع در بین مدیران بانکی کشور مربوط به جرائم دیرکرد

بانکی است. جرائم دیرکرد سود کاغذی بانک را افزایش می‌دهد (سودی که عمدتاً موهوم است). این حقیقت برای سهامداران و سپرده‌گذاران به‌سادگی قابل کشف و شناسایی نیست و آنها نمی‌دانند سود شناسایی شده توسط مدیریت، چه کیفیتی دارد. مدیران در وضعیتی از تعارض بین منافع شخصی و منافع بانک قرار دارند که براساس آن، تعویق مطالبات و تعلق جرائم دیرکرد می‌تواند به‌ظاهر بانک را سودآور نشان دهد، اما روزبه‌روز بر زیان پنهان بانک می‌افزاید. در اثر تداوم این وضعیت، اکنون مواردی فراوان را می‌توان جست که بدهی بدهکاران بانکی، چند برابر اصل مبلغ دریافتی آنها شده است که در بسیاری از آنها، مطالبات عملاً غیرقابل تسویه و لاوصول است. در صورت وجود وثایق خوب و باکیفیتی که ارزش آن با نرخ بالا طی زمان رشد می‌کند، انگیزه بانک در عدم وصول مطالبات و غلطاندن آن افزایش یافته که بر شدت تعارض می‌افزاید.

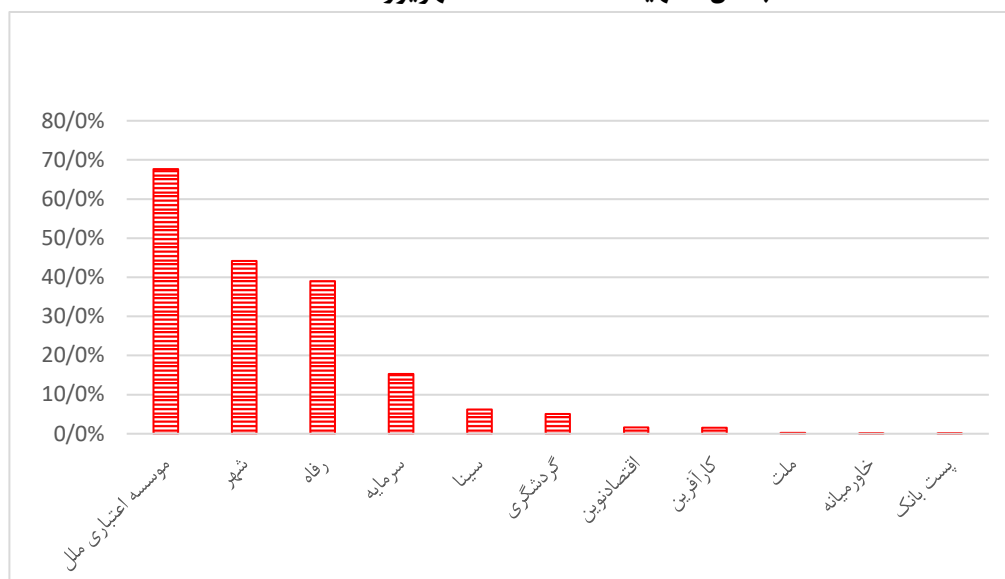
### – سهامدار عمده

بخش مهمی از زمینه ایجاد تعارض منافع در درون بانک همواره مربوط به نحوه کنشگری سهامدار عمده است. این تعارض منافع ناشی از تراکنش یا ترتیباتی بین بانک و سهامدار کلان است که ممکن است از مبنای مستقل و به دور از ملاحظات شخصی معطوف به نفع حداکثری بانک فاصله گیرد. مهم‌ترین تعارض منافع، مربوط است به بهره‌برداری سهامدار عمده از ظرفیت وام‌های اعطایی بانک برای تأمین مالی کسب‌وکاری که او خارج از بانک در کنترل دارد. به‌کرات مشاهده شده که سهامدار عمده، نقش پُررنگ خویش را در مالکیت بانک اهرمی برای تسهیل دسترسی به اعتبارات قرار می‌دهد. احتمالاً مسئله‌انگیزترین چالش تعارض منافع در بانک‌های کشور، که در برخی موارد به وجه بارز فعالیت برخی بانک‌ها تبدیل شده است، همین تعارض منافع بین سهامدار ارشد با منافع سایر ذی‌نفعان و مهم‌تر از آنها منافع عموم مردم است. در مواردی مؤسس بانک خصوصی و بازیگر اصلی در آن، که ممکن است حتی روی کاغذ رد پای رسمی سهامداری و بازیگری خود را پاک کرده باشد، تبدیل به وام‌گیرنده اصلی از بانک شده است. وام‌دهی به فعالیت‌های وابسته به سهامداران عمده و شرکت‌های مرتبط با آنها به یکی از واقعیات مشهود برخی بانک‌های خصوصی کشور بدل شده، گویی اساساً هدف بانکدار از تأسیس بانک، چیزی جز همین دسترسی به تأمین مالی سهل و هموار برای خود نبوده است. داده‌های تسهیلات اشخاص مرتبط تعدادی از مؤسسات اعتباری در نمودار ۱ گواهی بر حجم وسیع تعارض منافع در این موضوع است.



## نمودار. نسبت مانده تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط

به کل تسهیلات اعطاء شده، شهریور ۱۳۹۹



مأخذ: صورت‌های مالی سامانه کدال.

این مصداق تعارض منافع ناشی از اشتغال هم‌زمان شخص به‌عنوان سهامدار بانک و در عین حال صاحب یک کسب‌وکار اقتصادی است. گذشته از اینکه کسب‌وکار سهامدار ارشد که تبدیل به مقصد اعطای تسهیلات بانک شده، تا چه حد با منافع حداکثری سهامداران خرد و سپرده‌گذاران بانک منطبق است، به دلیل خلأهای نظارتی موجود، این تعارض بیش از آنکه تعارضی بین منافع سهامدار عمده با ذی‌نفعان بانک (سپرده‌گذاران و سهامداران خرد) باشد، تبدیل به تعارض منافع بین سهامدار عمده با کل نظام اقتصادی و عموم مردم شده است. دلیل ادعای فوق این است که بانک با تبدیل خود به بزرگ شکست‌ناپذیر، عملاً ریسک و مخاطرات اصلی را از دوش خود برداشته و به‌گرده عموم (حاکمیت) انداخته است. کافی است سؤال کنیم اگر تسهیلات متمرکز شده در کسب‌وکار سهامدار عمده منجر به زیان شود، آیا می‌توان زیان به بار آمده را به سپرده‌گذاران و حتی سهامداران خرد نسبت داد؟ آیا بستر سیاسی - اقتصادی کشور ظرفیت تحمل تبعات احتمالی افزایش زیان‌دهی و درنهایت ورشکستگی بانک را دارد؟ واضح است که گزینه نهایی، چیزی جز استتار زیان پشت صورت‌های مالی آذین‌بندی‌شده یا در صورت افشا، نجات از بیرون توسط حاکمیت و جبران زیان با پول عمومی نیست. در مجموع، یکسانی صاحب بانک و دریافت‌کننده اعتبارات، وجه بارز تعارض منافع در نظام بانکی کشور را شکل داده است. مطلب فوق را البته نمی‌توان به بانک‌های خصوصی محدود کرد. بانک‌های دولتی و شبه‌دولتی (خصوصی‌شده) نیز مبتلا به چالشی مشابه‌اند، با این تفاوت که سهامدار مؤثر و عمده در این بانک‌ها، دولت است. بدهی‌های قابل توجه دولت به این بانک‌ها، یادآور همان الگوی رفتاری سهامداران عمده

بانک‌های خصوصی با بانک‌های تحت تملک ایشان است. اگر انگیزه سهامدار عمده بانک‌های خصوصی از جنس انگیزه‌های مالی است، در مورد دولت انگیزه‌های غیرمالی مربوط به شهرت و جاهت یا ایفای وظیفه جبران کسری بودجه در کار است.

در عین اذعان به عدم جاهت بهره‌برداری دولت از بانک‌های تحت کنترل باید متذکر این تفاوت شد که دست‌اندازی دولت به بانک‌های تحت کنترل وی از حیث تبعات اقتصادی و معیار حق و عدالت قابل مقایسه با دست‌اندازی سهامدار ارشد بانک‌های خصوصی نیست. دولت در دریافت تسهیلات به مصارف عمومی نظر دارد و به عکس بازیگران ذی‌نفوذ بانکی، تسهیلات را به مصارف سودجویانه شخصی نمی‌رساند. به‌علاوه، دولت به‌عنوان دریافت‌کننده تسهیلات از بانک‌های خود در نهایت و در صورت بروز هر واقعه‌ای، مسئول جبران و پوشش شکاف‌های ایجادشده است، موضوعی که در مورد بانک‌های خصوصی صادق نبوده و سهامدار عمده در بستر سیاسی - اقتصادی معمولاً خاص ایران، در نهایت عملاً مسئولیتی در پوشش خسارات نپذیرفته و در جایگاه بزرگ شکست‌ناپذیر مخاطرات کنش خود را عمومی کرده و در بزنگاه‌ها، گزینه‌ای جز نجات از بیرون پیش روی حاکمیت قرار نمی‌دهد. او به این نحو، منافع حمایت حاکمیت را مصادره خواهد کرد.<sup>۱</sup> حتی بر فرض برچیده شدن بانک و از بین رفتن سهام وی، سهامداران عمده منفعی چند برابر ارزش سهام را از طریق وام‌های دریافتی و توسعه کسب‌وکار خود کسب کرده‌اند. در صورت تصدی و کنترل بانک از سوی دولت یا در بدترین حالت برچیدن بانک، باز هم سهامدار عمده در جایگاه یک بدهکار بانکی عادی قرار دارد.

علاوه بر مسئله دسترسی به اعتبارات بانکی، دیگر زمینه تعارض منافع مربوط به نرخ‌های تأمین مالی است. شواهد حکایت از آن دارد که چه در مورد بانک‌های خصوصی و چه دولتی، سهامدار عمده، بانک را تحت فشار برای دریافت اعتبارات با نرخ ترجیحی به‌طور معناداری کمتر از نرخ اعطای تسهیلات به سایرین قرار می‌دهد. این موضوع از علل تشدیدکننده ناترازی صورت‌های مالی در این بانک‌هاست. دریافت تسهیلات با نرخ ترجیحی مصداقی از تقابل منافع سهامدار عمده و خرد است که باز هم بنابه توضیحات پیش در نهایت، بدل به تعارض بین منافع سهامدار عمده و عموم مردم خواهد شد. علاوه بر دسترسی به تسهیلات و نرخ ترجیحی، نحوه وصول مطالبات در مورد سهامدار عمده توأم با مدارا و مماشات است و این محور سوم در تمایز رفتار بانک با تسهیلات‌گیرنده مرتبط با سهامدار ارشد است.

### – سایر موارد تعارض منافع مرتبط با مدیران و سهامداران ارشد

• بخشی از اعتبارات اعطایی متأثر از فشار سهامداران عمده و مدیران بانکی با هدف گریز از الزامات

۱. بهترین شاهد از صحت این تحلیل، در دی‌ماه ۱۳۹۸ پدیدار شد، وقتی شایعه‌ای مبنی بر اعسار بانک آینده مطرح و بیم از هجوم بانکی جدی شد. بلافاصله بخش‌های خبری صداوسیما جمهوری اسلامی در مقام حمایت از این بانک برآمده و مقامات رسمی به سپرده‌گذاران اطمینان می‌دادند که جای هیچ نگرانی نیست. بانک مذکور بزرگ‌ترین حجم از اعطای وام به سهامدار (بازیگر) عمده را در نظام بانکی دارد. این شاهدی روشن است از این حقیقت که چگونه سهامدار عمده با تبدیل خود به بزرگ شکست‌ناپذیر، منافع عمومی حمایت حاکمیت را، افزون بر منافع عملکرد بانک تحت کنترل، در جهت منافع خود مصادره به مطلوب می‌کند.



قانونی، به صورت ضربداری بین بانک‌ها پرداخت شده و می‌شود. این نوع تسهیلات نیز از حیث تعارض منافع، مشمول همان تحلیلی است که در بالا آمد.

• سوءاستفاده از بانک از سوی سهامدار ارشد یا مدیر صرفاً به موضوع دسترسی به اعتبارات و نرخ ملایم آن مربوط نشده، سپرده‌گیری بانک از بازیگران ذی‌نفوذ را نیز دربرمی‌گیرد. در اینجا مدیر یا سهامدار بزرگ از اهرم نفوذ خود در بانک، برای کسب نرخ سود سپرده بیشتر بهره می‌گیرد. پرداخت نرخ سود سپرده بالاتر به مدیر یا سهامدار عمده، در تعارض با منافع سهامداران خرد و سایر سپرده‌گذاران است، زیرا به معنای هزینه تمام‌شده بیشتر و در نتیجه به زیان بانک است.<sup>۱</sup>

### – واحدهای زیرمجموعه بانک

تعارض منافع بین واحدهای مختلف زیرمجموعه یک بانک مربوط به مواردی است که یکی از واحدها از منافع خود در برابر واحد دیگر جانبداری می‌کند، اما این جانبداری با منافع حداکثری بانک مغایر است. این تعارض می‌تواند در انتخاب مقصد اعطای تسهیلات و سرمایه‌گذاری یا گزینش طرف‌های قرارداد برای ارائه خدمت به بانک بروز یابد. می‌توان حالتی را در ذیل این عنوان قرار داد که در آن مدیران یک واحد زیرمجموعه بانک تصمیم می‌گیرند برخی دارایی‌های ثبت شده در ترازنامه بانک (احتمالاً دارایی‌های مشکل‌دار) را به یک شرکت زیرمجموعه بفروشند، اما این معامله در راستای حداکثر منافع آن شرکت و ذی‌نفعانش نیست. یک منشأ تعارض منافع حاصل از تقابل بین واحدهای بانک، جایی است که محتوای یک گزارش تحقیقاتی یا مطالب منتشره توسط محققان وابسته به بانک، بیانگر عقاید صادقانه پژوهشی آنها نیست به این علت که با منافع یکی از قسمت‌های کاری بانک تعارض دارد.<sup>۲</sup>

### ۲-۴-۳. نکاتی پیرامون تسهیلات مرتبط و شرکت‌های وابسته در شبکه بانکی کشور<sup>۳</sup>

موضوع پُربحث اعطای تسهیلات توسط بانک‌ها به شرکت‌های وابسته و اشخاص مرتبط (اعم از سهامدار عمده و مدیر) یکی از مصادیق بارز تعارض منافع در نظام بانکی کشور است که تا حدی به یکی از مختصات بانکداری خصوصی کشور بدل شده است. در اینجا توضیحات بیشتری در این خصوص با نظر به واقعیات شبکه بانکی کشور ارائه می‌کنیم. براساس «آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط» بانک مرکزی (آخرین نسخه مصوب ۱۳۹۴)، اشخاص مرتبط افرادی هستند که از طریق رابطه شخصی، مدیریتی، مالکیتی و نظارتی بتوانند بر تصمیمات مؤسسه به سود خود تأثیرگذاری کنند که شامل مدیران، حسابرس و بازرس، مالکان اعم از اشخاص حقوقی و حقیقی و اعضای خانواده آنها با بیش از ۵ درصد ارزش سهام و شرکت‌های وابسته با بیش از ۱۰ درصد سهامداری بانک در آنها هستند. براساس

۱. در برخی موارد مشاهده شده که مدیران بانکی در جلسات کارشناسی، از سیاست کاهش نرخ سود بانکی انتقاد می‌کنند، حال آنکه کاهش نرخ سود بانکی چه از حیث کاهش هزینه‌های بانک (هزینه‌های بهره‌ای) و چه بهبود درآمدهای بانک (در اثر گردش بیشتر پول و رونق اقتصادی) به سود بانک است. گرچه این فضاوتی خام است، ولی محتمل است مدیر بانکی مذکور در این موضع، به سود دریافتی خود روی سپرده بانکی‌اش نظر داشته باشد.

2. Deutsche Bank Group (2018). Conflicts of Interest Policy, DB Group.

۳. از آقای دکتر عباس دادجوی توکلی به جهت ارائه نکات اصلی در تدوین این بخش تقدیر و تشکر به عمل می‌آید.

این آیین‌نامه تسهیلات به این اشخاص نباید از سه درصد سرمایه پایه فراتر رفته و مجموع آن نیز باید کمتر از ۴۰ درصد سرمایه پایه باشد. با توجه به اندازه محدود سرمایه پایه در بانک‌های کشور، حکم این آیین‌نامه به منزله وجود محدوده‌ای ضیق از امکان اعطای تسهیلات به اشخاص وابسته وفق قانون است. با این حال عاملان ذی‌نفوذ بانکی به شیوه‌هایی متعدد از این محدوده گریخته و به‌نحو حداکثری به اعطای تسهیلات به خود اشتغال دارند؛ چنانکه در مورد برخی بانک‌ها اساساً انگیزه اصلی از تأسیس بانک توسط سهامداران عمده، نه اشتغال به کسب و کار بانکداری، که بهره‌برداری از ظرفیت تأمین مالی بانکی بوده است. حربه‌های اعطای تسهیلات به اشخاص مرتبط در شبکه بانکی کشور، پیچیده و به‌غایت محتاج واکاوی است. در ادامه به برخی از جزئیات مهم این موضوع اشاره می‌شود:

- تأمین مالی اشخاص مرتبط توسط بانک بر اقلام مختلف دارایی بانک سایه انداخته است. جزء «سرمایه‌گذاری‌ها»، «تسهیلات» و حتی «حساب‌های دریافتی» و سایر انواع مطالبات همگی می‌تواند به اشخاص مرتبط ربط داشته باشد و دارد. مورد سوم اشاره به مواردی دارد که تأمین مالی یک شخص یا شرکت مرتبط حتی در قالب عقد و سند تسهیلات انجام نشده و صرفاً به دستور مدیر بانک پرداخت به شخص مرتبط از سرفصل بدهکاران موقت صورت گرفته است.

- وضعیت مالکیت بانک در شرکت دریافت‌کننده تسهیلات، با لحاظ شرکت‌های پوششی می‌تواند بسیار متفاوت از مالکیت مستقیم باشد. به‌طور مشخص ممکن است بانک درصد پابینی از سهام شرکت «ب» را در اختیار داشته باشد، اما شرکت «الف» که بانک در آن صاحب سهام است، نیز در شرکت «ب» سهامدار باشد. مثلاً فرض کنید بانک ۲۱ درصد سهام شرکت «ب» را در اختیار دارد. با این حال او صاحب ۶۰ درصد سهام شرکت «الف» است که «الف» هم ۳۰ درصد سهام «ب» را دارد. در اینجا بانک در مجموع، ۳۹ درصد سهام شرکت «ب» را در کنترل دارد (۲۱ درصد به‌صورت مستقیم و ۱۸ درصد از طریق شرکت وابسته). به این ترتیب بانک سهمی فراتر از مالکیت مستقیم در شرکت «ب» دارد.

- در خصوص نکته فوق (سهامداری غیرمستقیم بانک از طریق شرکت واسط) مهم‌تر از درصد مالکیت بانک باید به حق رأی و قدرت نفوذ توجه کرد. قدرت نفوذ یا حق رأی بانک در شرکت «ب» می‌تواند فراتر از درصد مالکیت او باشد. برای نمونه در مثال فرضی فوق با اینکه بانک ۳۹ درصد سهام شرکت «ب» را دارد، اما از حیث حق رأی صاحب ۵۱ درصد (اکثریت) است. به این علت که نه تنها او ۲۱ درصد از سهام را به‌صورت مستقیم در کنترل دارد، بلکه شرکت «الف» که ۶۰ درصد سهام آن در کنترل اوست، عملاً به‌دلیل داشتن سهام عمده، از حیث مدیریت و حق رأی کاملاً در اختیار بانک قرار دارد. لذا سهم ۳۰ درصدی «الف» در «ب» به‌منزله نفوذ ۳۰ درصدی بانک از این طریق است که در مجموع بانک را صاحب ۵۱ درصد حق رأی (۲۱ درصد مستقیم و ۳۱ درصد غیرمستقیم) می‌کند. بانک از طریق یک شرکت واسط یا پوششی عملاً کنترل بنگاهی را در دست دارد که ظاهراً در آن سهام محدودی دارد.





- یکی از نکات مهم در ارتباط پیچیده اشخاص مرتبط با بانک، وساطت شرکت‌های وکالتی (تراستی) از سوی ذی‌نفع نهایی است. در اینجا بانک اقدام به اعطای تسهیلات یا سایر شیوه‌های پرداخت و تأمین مالی برای بنگاه‌هایی می‌کند که اگر شبکه ذی‌نفعان آن ترسیم شده و از دور نگریسته شود، درمی‌یابیم همه آنها معطوف به یک ذی‌نفع نهایی است که در رأس هرم قرار دارد؛ هرچند در ظاهر بانک مستقیماً با او مرتبط نیست. درحقیقت شرکت‌های در کنترل ذی‌نفع نهایی، در حد واسط بین او و بانک قرار می‌گیرند. اغلب این شرکت‌ها در حالی وام‌های کلان از بانک دریافت کرده و نقل‌وانتقال پول در مقیاسی بزرگ صورت می‌دهند که اساساً گردش مالی آنها در قواره دریافت چنین تسهیلات و نقل‌وانتقال‌هایی نیست؛ آنها پوشش (تراست) ذی‌نفع نهایی‌اند.

- یک روش در تأمین مالی اشخاص مرتبط اعم از وابسته یا فرعی<sup>۱</sup>، عدم تقسیم سود مصوب (عدم بازگرداندن آن به بانک) است. سود به‌دست آمده نزد شرکت باقی‌مانده و در صورت‌های مالی بانک به‌عنوان مطالبات یا حساب‌های دریافتی ثبت می‌شود؛ مطالباتی که پیوسته تمدید شده و عملاً هیچ‌وقت به بانک بازگشت نمی‌کند.

- از دیگر روش‌های مرسوم در دور زدن قواعد نظارتی جهت تأمین مالی اشخاص مرتبط، اعطای وام‌های ضربدری توسط مدیران اعتباری بانک‌ها به اشخاص وابسته متقابل است، خواه در طبقه تسهیلات ثبت شود خواه در قالب نگهداری حساب‌های پرداختی - دریافتی از یکدیگر.

- ذی‌نفع نهایی ممکن است به‌جای بانک، اقدام به عقد قراردادهای صوری با شرکت‌های گروه بانک کند. همچنین این تعامل لزوماً توسط خود ذی‌نفع اصیل انجام نشده، بلکه توسط شرکت‌های پوششی (تراستی) او صورت می‌گیرد. ظاهراً شرکت‌های فرعی یا وابسته بانک با برخی شرکت‌ها در حال تعامل‌اند، اما در واقعیت بانک در حال تأمین مالی یک شخص مرتبط نهایی است. در این زمره معرفی یک شرکت یا مشتری (پوششی) به بانک توسط ذی‌نفع نهایی برای دریافت تسهیلات انجام می‌شود.

- از تدابیر بانک‌های متخلف در پیشبرد بهتر امور فوق‌الذکر، ارائه با تأخیر صورت‌های مالی است به این منظور که تا سرحد امکان از این فاصله زمانی برای محو آثار روابط فوق بهره‌گیرند.

در مجموع وضعیت اعطای تسهیلات به اشخاص مرتبط و شرکت‌های وابسته اوج تعارض منافع در نظام بانکی را نمایان کرده و نشان می‌دهد مواجهه نظارتی با این تخلفات از سوی مقام ناظر صورت نگرفته یا برخوردهای واقع شده هم محدود، موردی و غیرنظام‌مند بوده است. تدوین آیین‌نامه جدید (در سال ۱۳۹۴) عملاً تفاوتی در رویه‌های مذکور به‌وجود نیاورد. فقدان شفافیت و مخدوش بودن نظام فعالیت شرکت‌های وکالتی - پوششی (تراستی) زمینه اصلی در بروز این نوع از تعارض منافع به حساب می‌آید.

۱. اگر بانک مالک ۲۰ تا ۵۰ درصد سهام شرکتی باشد، آن شرکت به‌عنوان شرکت وابسته و اگر سهام بالای ۵۰ درصد باشد، شرکت فرعی شناخته می‌شود. هرچند مطابق نکته فوق‌الذکر با لحاظ حق رأی از طریق سهامداری غیرمستقیم، این تقسیم‌بندی از حیث قدرت نفوذ و حق رأی، نارساست.

### ۳-۴-۳. تعارض منافع در ارتباط بانک با مشتری

تعارض منافع در ارتباط بانک با مشتریان، سناریوهایی است که در آن مدیران و کارکنان بانک منافی در خدمات ارائه شده به مشتری یا تراکنش انجام شده از جانب وی دارند که غیر از نفع مشتری از آن پیامد است؛ وضعیتی که آنها می‌توانند به هزینه مشتری منافی به‌دست آورند. مشتریان بانک را عمدتاً تسهیلات‌گیرندگان و سپرده‌گذاران شکل می‌دهند که برخی دریافت‌کنندگان خدمات یا خریداران دارایی را نیز باید به آنها افزود. در حالت بهینه انتظار می‌رود عمل کارکنان بانک به‌صورتی منصفانه و حرفه‌ای منطبق با بهترین منافع مشتری باشد. موارد زیر، به موقعیت‌هایی اشاره دارد که بانک/بانکدار در وضعیت تعارض منافع در ارتباط با مشتری قرار می‌گیرد:

- بانک یک انگیزه و محرک مالی یا غیرمالی از شخصی غیر از مشتری دریافت کرده یا خواهد کرد که ارتباطی معکوس با کیفیت خدمات ارائه شده به مشتری دارد.
- بانک انگیزه مالی یا غیرمالی داشته باشد که از فروش یک محصول یا خدمت خاص به مشتری جانبداری کند که با منافع حداکثری مشتری مغایر است.
- بانک نمایندگی مشتری در امری را برعهده داشته باشد، اما بتواند به طریقی عمل کند که به نفع خود یا مشتری دیگر و نه مشتری اول باشد. مثلاً در مقام مشاوره به مشتری برای سرمایه‌گذاری در محصولی قرار گیرد که یک نوع انگیزه یا پاداش از تولیدکننده آن دریافت کرده است. بانک به یک مشتری مشورتی ارائه دهد که در اثر آن مشتری مذکور تبدیل به هدف.
- مزایده/مناقصه‌ای شود که بانک خود در آن یک پیشنهاددهنده است.
- بانک خدماتی مشورتی یا مربوط به تأمین مالی به یک مشتری در خرید یک دارایی، اجرای پروژه، یا صادرات ارائه کند تا با استفاده از اطلاعات مربوط به آن در مقام مشاوره به یک مشتری دیگر برآید.
- بانک یک گزارش تحقیقاتی به نفع یک مشتری یا یکی از فعالیت‌های وابسته به آن منتشر کند در حالی که شرایط استقلال بین تحقیق و سرمایه‌گذاری بانک رعایت نشده است.
- بانک به مشتری پیشنهاد سرمایه‌گذاری در جایی می‌دهد که محصول آن به‌وسیله خود بانک تولید می‌شود. به‌عنوان مثال بانک زمانی که در موقعیت فروش املاک خویش قرار گرفته پیشنهاد خرید خانه به مشتریان بدهد.
- بانک با هدف بهبود درآمد خود، اما برخلاف منافع حداکثری مشتری توصیه به سرمایه‌گذاری در یک دارایی می‌کند که سرمایه اولیه آن را بانک تأمین کرده و محتاج رونق و شکوفایی آن در اثر افزون شدن سرمایه‌گذاران است.
- بانک خدمات بیمه‌ای مرتبط با وام یا کارت اعتباری به مشتری بفروشد که منشأ آن تنها یک عرضه‌کننده است؛ یا فروش این خدمت را در شرایطی انجام دهد که برای مشتری روشن نیست آیا



خرید آن برای منافع وی ضروری است یا نه؛ یا برای او معلوم نیست آیا می‌شود این خدمت را جداگانه خریداری و به قرارداد با بانک منضم کرد یا خیر؟

### جمع‌بندی و پیشنهادات سیاستی

تعارض منافع زمینه‌ساز اختلال در انجام بهینه وظایف مؤثر بر سرنوشت مجموعه‌ای است که اختیار منافع خود را به عاملانی دیگر واسپرده‌اند. اهمیت نظام پولی در خلق و توزیع منافع و همچنین نقش مؤثر در عملکرد اقتصاد، واکاوی مقوله تعارض منافع در نظام بانکی را بایسته می‌کند. تعارض منافع هم در نهادهای درگیر در سیاستگذاری در حوزه پول و بانک (بانک مرکزی و دولت) و هم در بانک‌ها موضوعیت دارد؛ گرچه در این میان نهادهای درگیر امر سیاستگذاری به جهت قلمرو وسیع‌تر تأثیرگذاری ناشی از جایگاه کلان و سیاستی، اهمیتی بیشتر از مسائل منبعث از تعارض منافع ذیل یک بانک دارند.

عاملان دخیل در نظام بانکی متکثر و روابط آنها پیچیده است. بازیگران اصلی در این حوزه بانک مرکزی، دولت و شبکه بانکی است که فعالان کسب‌وکار و عامه مردم نیز به‌طور روزمره با آنها مرتبط‌اند. بازیگران درون بانک شامل سهامدار خرد و کلان (دومی شامل دولت، نهادهای حاکمیتی و برخی اشخاص)، سپرده‌گذار خرد و کلان و تسهیلات‌گیرندگان‌اند. بانک مرکزی سیاستگذار، ناظر، حافظ ثبات نظام پرداخت و تولیدکننده آمارهای اقتصادی است. شورای پول و اعتبار به‌عنوان عالی‌ترین مرجع سیاستگذاری در بانک مرکزی ترکیبی متکثر دارد. دولت از حیث انتخاب مقامات بانک مرکزی، تأثیرگذاری بر اقدامات و سیاست‌های بانک مرکزی، در کنترل داشتن بانک‌های دولتی و شبه‌دولتی و توان اتخاذ تصمیماتی با دلالت‌های پولی - بانکی بازیگر کلیدی دیگر حوزه پول در کشور است. موارد متعددی از تعارض منافع در درون هر یک از این نهادها و در ارتباط آنها با یکدیگر قابل شناسایی است. تعارض منافع در یک بیان ساده وضعیتی است که در آن منافع چندگانه یک شخص، گروه یا سازمان با هم تداخل پیدا کرده، ترجیح یکی از آنها می‌تواند بر انگیزه برای عمل به دیگری تأثیر بگذارد. در این پژوهش تعارض منافع به دو دسته بالقوه و بالفعل تفکیک شد که گونه بالقوه آن شامل موضوع درب‌های گردان است. در تعارض منافع بالفعل، دو گونه از هم قابل بازشناسی است: نخست، مواردی که ریشه در مختصات شخصی اشخاص درگیر داشته و ممکن است برای شخصی دیگر موضوعیت نداشته باشد (مانند مالکیت در شرکت ذی‌نفع، اشتغال هم‌زمان، ارتباطات خویشاوندی و سیاسی) که این موارد شامل منافع مالی و غیرمالی می‌شود. دومین نوع تعارض منافع بالفعل مواردی است که در آن ویژگی شخصی افراد درگیر، دخالتی نداشته و تعارض به ماهیت سازمان و موقعیتی بازمی‌گردد که او در آن قرار گرفته است (مانند اتحاد بین مجری و قاعده‌گذار، اتحاد ناظر و نظارت‌شونده).

مصادیق تعارض منافع را می‌توان برحسب کنشگران اصلی حوزه پول بازشناسی کرد. بانکداری مرکزی بیشتر درگیر تعارض وظایفی است که از دغدغه‌های چندگانه بانک مرکزی درخصوص تورم، ثبات نظام پرداخت به‌ویژه استواری و بقای بانک‌ها، رونق اقتصادی، انطباق بانک‌ها با قوانین، وضعیت نرخ ارز و تولید و انتشار آمار نشئت می‌گیرد. تعارض شأن سیاستگذاری - نظارتی بانک مرکزی با وظایف آماری - تحلیلی او دلالت بر احتمال تورش در گزارش آمار و ارائه تحلیل به نفع تأیید کردار بانک مرکزی دارد. این مخاطره آماری بیش از همه درخصوص نرخ تورم و نرخ‌های سود بانکی و همچنین افشای واقعیات صورت‌های مالی بانک‌ها موضوعیت دارد. این مورد را بیش از تعارض وظایف، باید نوعی اتحاد مجری و قاعده‌گذار یا اتحاد ناظر و نظارت‌شونده دانست.

تعارضات معطوف به ارتباط بانک مرکزی و بانک‌ها در درجه نخست شامل موضوع درب‌های گردان است. انگیزه‌های شغلی بانکدار مرکزی پس از طی دوره مسئولیت می‌تواند او را به تبعیت از رؤسای در سایه (رؤسای آتی) سوق دهد. همچنین حرفه پیشین بانکدار مرکزی که عمدتاً در شبکه بانکی است، بر جامعه‌پذیری حرفه‌ای او و ترجیحات وی مؤثر است. این مخاطره از آنجا جدی است که رفت‌وآمد اشخاص بین بانکداری مرکزی و تجاری در کشور بسیار شایع بوده و مشمول محدودیت قانونی نیست. اشتغال هم‌زمان در بانکداری تجاری و مرکزی مربوط است به حضور هم‌زمان بانکدار تجاری در هیئت انتظامی بانک‌ها. مهم‌تر از آن، عدم شفافیت کمیسیون‌های تخصصی بانک مرکزی است که از قدرت بالا در تخصیص رانت و امتیاز به بانک‌ها برخوردارند و اعضای آن نیز برای بانک‌ها شناخته‌شده، اما به دور از آگاهی و نظارت عمومی. بانک مرکزی از اضافه‌برداشت بانک‌ها نفع برده و جریمه آن به‌عنوان درآمد وی منظور می‌شود که نوعی از تعارض درآمد - وظایف را به‌وجود آورده است. سهامداری بانک مرکزی در شرکت‌های مربوط به حوزه پرداخت نیز به‌منزله انتفاع وی از کارمزد خدمات پرداخت و اشتراک منافع با بانک‌هاست حال آنکه او خود قاعده‌گذار نرخ خدمات و ناظر بانکی است.

تعارضات ناشی از کنشگری دولت در درجه نخست به تعارض تصمیمات مالی (بودجه‌ای) و ارزی با سیاستگذاری پولی مربوط است. این موضوع فراتر از تعارض وظایف ذاتی بین سیاست‌های پولی، مالی و ارزی است. اقدام دولت به انتقال بیش از حد کسری بودجه به منابع پایه پولی و تعیین یک نرخ ارز ناموجه از سوی دولت در جستجوی حُسن شهرت، شکلی از تعارض منافع غیرمالی برای دولتمردان است. سیاستمدار در کشمکش بین حُسن شهرت و پایبندی به رویه‌های حرفه‌ای در انتشار آمار و از طرف دیگر بانک مرکزی در دوراهی بین پایبندی حرفه‌ای در انتشار آمار و حفظ رضایت رؤسا و ملاحظه پیوندهای سیاسی قرار دارد. ارتباط دولت با بانک‌های تحت نفوذ، منشأ مواردی دیگر از تعارض است که در رأس آنها تسخیر تسهیلات با هدف جبران کسری بودجه است که یک تعارض منافع آشکار بین منافع غیرمالی سیاسیون و منافع سایر سهامداران بانک یا عموم مردم به‌حساب می‌آید. موضوع درب گردان در مورد



مدیران بانک مرکزی و شبکه بانکی در نسبت با دولت هم صادق است، یعنی نگرانی مدیران از آینده کاری خود در دستگاه‌های حاکمیتی او را به تبعیت بیشتر از رؤسای خود در دولت بکشاند.

در شبکه بانکی تعارض منافع بیشتر معطوف به انگیزه‌های مالی است. فعالیت‌های اقتصادی مدیران و سهامداران کلان بانک در خارج از بانک، زمینه‌ساز انواع تعارض منافع است. جهت‌دهی به تسهیلات و خرید دارایی و مزایده و مناقصه به نفع خود یا نزدیکان یا در اثر ملاحظات مربوط به وفاداری در اینجا محتمل است. رابطه سهامدار و مدیر با یک کسب‌وکار، رابطه نزدیک دوستی یا خویشاوندی با صاحب/صاحبان یک کسب‌وکار، دریافت رشوه و پورسانت در ازای اعطای وام یا برخی امتیازات مصادیق زیادی از تعارض منافع برای مدیران/سهامداران ارشد به وجود می‌آورد. مدیر/کارمند ممکن است در اثر ملاحظه منافع محتمل آتی خود در خارج از بانک، از موضع بی‌طرفی در انجام مسئولیت‌های خویش نسبت به بانک دور شود. او ممکن است به سبب نفع‌بری مثبت (نه منفی) از سرمایه‌گذاری انجام‌شده به‌وسیله بانک، ریسک‌پذیری بیش از حد در پیش گیرد. مطالبات معوق از محورهای ایجاد تعارض منافع بین مدیران بانکی و سهامداران - سپرده‌گذاران است که عمدتاً از انگیزه حسن شهرت مدیران برمی‌خیزد، چراکه تمدید مطالبات لاوصول و اخذ جریمه دیرکرد بر آنها، سود کاغذی بیشتر و عملکرد موفق مدیران را القا می‌کند. در ایران و پس از خصوصی‌سازی در شبکه بانکی، بخش مهمی از فعالیت بانک‌های خصوصی معطوف به تأمین مالی اشخاص مرتبط و شرکت‌های وابسته بوده که روابطی پیچیده بین بانک‌ها و ذی‌نفعان نهایی به وجود آورد؛ ذی‌نفعانی که چه در جایگاه مدیریت و چه مالکیت بانک (ولو بدون رد پای قانونی)، عملاً بانک به تأمین مالی حوزه کسب‌وکار آنان معطوف شد. تعارض منافع در ارتباط بانک با مشتری (تسهیلات‌گیرندگان، سپرده‌گذاران و خریداران/فروشنندگان دارایی) مصادیقی را دربرمی‌گیرد که در آن بانک یا کارکنان او می‌توانند به هزینه مشتری منفعی به‌دست آورند.

تمامی مصادیق شناخته‌شده برای تعارض منافع در نظام بانکی کشور در این مطالعه در جدول ۲ به‌صورت خلاصه بیان شده است.

## جدول ۲. مصادیق تعارض منافع در نظام بانکی برحسب انواع تعارضات

عنوان و دسته	مصادیق شناسایی شده در نظام پولی کشور
اشتغال هم‌زمان	<ul style="list-style-type: none"> <li>بانکدار تجاری به‌عنوان عضو هیئت انتظامی بانک‌ها</li> <li>سهامدار/مدیر ارشد بانک به‌عنوان صاحب یک کسب‌وکار مرتبط با بانک</li> <li>سهامدار/مدیر ارشد بانک به‌عنوان سپرده‌گذار</li> <li>دولت به‌عنوان صاحب بانک و مسئول جبران کسری بودجه</li> </ul>
سهامداری	سهامدار/مدیر ارشد بانک به‌عنوان سهامدار شرکت مرتبط با بانک
منافع غیرمالی	<ul style="list-style-type: none"> <li>آسیب به حُسن شهرت به سبب تولید صادقانه آمار</li> <li>دست‌اندازی دولت به بانک‌های دولتی</li> <li>تمدید و استمهال مطالبات لاوصول توسط مدیران بانکی</li> <li>سود کاغذی بالاتر به سبب تعلق جرائم دیرکرد به مطالبات معوق</li> </ul>
	تعارض وفاداری
منافع غیرمستقیم (خویشاوندی، رابطه حزبی/سیاسی)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ملاحظات بانکدار مرکزی یا مدیر بانک دولتی در نسبت با دولت</li> <li>سهامدار/مدیر ارشد بانکی در نسبت با خویشان</li> </ul>
درب گردان	<ul style="list-style-type: none"> <li>اشتغال شخص در بانک یا دولت، قبل و بعد از حضور به‌عنوان بانکدار مرکزی</li> <li>اشتغال شخص در یک بنگاه اقتصادی قبل و بعد از حضور به‌عنوان بانکدار تجاری</li> </ul>
اتحاد ناظر و نظارت‌شونده	<ul style="list-style-type: none"> <li>گزارش‌دهی آماری بانک مرکزی از متغیرهایی که مسئول کنترل آنهاست</li> </ul>
اتحاد قاعده‌گذار با مجری	<ul style="list-style-type: none"> <li>شأن سیاستگذاری - نظارتی بانک مرکزی در برابر وظایف آماری</li> <li>شأن سیاستگذاری - نظارتی بانک مرکزی در برابر وظایف کارشناسی</li> <li>سهامداری بانک مرکزی در شرکت‌های پرداخت</li> <li>تعیین شرایط دریافت تسهیلات از بانک دولتی توسط دولت</li> </ul>
تعارض در آمد - وظایف	<ul style="list-style-type: none"> <li>سود بانک مرکزی از اضافه‌برداشت بانک‌ها</li> <li>افزایش سود کاغذی بانک با تعلق جرائم دیرکرد</li> </ul>

در نهایت، باید ذکر کرد که در گزارش شور دوم کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در خصوص طرح «بانکداری جمهوری اسلامی ایران (طرح مسئولیت، اهداف، ساختار و وظائف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران)» با شماره ثبت ۵۸، که در تاریخ ۱۴۰۱/۳/۱ به تصویب این کمیسیون رسیده است، فصل مجزایی در خصوص مدیریت تعارض منافع در نظام بانکی کشور مورد نظر قرار گرفته شده است. فصل دوازدهم این طرح با عنوان «مدیریت تعارض منافع در بانک مرکزی و شبکه بانکی کشور» (ماده ۶۰ طرح)، بطور خاص جهت مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع در نظام بانکی کشور، پیشنهادهاتی را در زمینه اشتغال هم‌زمان، رسیدگی به اموال و دارائی‌های مسئولین ذی‌ربط در نظام بانکی و ... ارائه کرده است که به نظر می‌رسد گام‌های اولیه‌ی خوبی در جهت مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع در نظام بانکی کشور باشند، لذا پیشنهاد می‌شود این قسمت از طرح تقویت و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد



## منابع و مأخذ

۱. روحانی، سیدعلی و سیدعباس پرهیزکاری. ضرورت، ابعاد و وضعیت استقلال مقام ناظر بانکی در ایران، فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، سال ۲۵، ش ۸۱، ۱۳۹۶.
۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «تعارض منافع: دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی»، سیدعباس پرهیزکاری و ابوالفضل رزقی، شماره مسلسل ۱۵۴۴۸، ۱۳۹۶.
۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «مروری بر ادبیات جهانی پدیده درب گردان»، مهدی انصاری، محمدحسین رحمانی، سیدعلی روحانی، شماره مسلسل ۱۵۱۶۰، ۱۳۹۵.
۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «آسیب‌شناسی نظام بانکی: ۵. بررسی استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی»، سیدعباس پرهیزکاری و سیدعلی روحانی، شماره مسلسل ۱۴۷۶۴، ۱۳۹۴.
۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «آسیب‌شناسی نظام بانکی: ۱۷. نظارت مؤثر بر بانک‌ها و مسئله اقتدار مقام ناظر»، سیدعباس پرهیزکاری و سیدعلی روحانی، شماره مسلسل ۱۵۱۸۷، ۱۳۹۵.
۶. هولسمن، یورگ گوئیدو (۲۰۰۸)، اخلاق تولید پول، ترجمه سید امیرحسین میرابوطالبی، نشر دنیای اقتصاد، ۱۳۹۵.
7. Adolph, C. (2013). *Bankers, bureaucrats, and central bank politics: The myth of neutrality*. Cambridge University Press.
8. Adolph christopher (2018). The Missing Politics of Central Bank, *Political Science & Politics*, Volume 51, Issue 4.
9. Ber, H., Yafeh, Y., & Yosha, O. (2001). Conflict of interest in universal banking: Bank lending, stock underwriting, and fund management. *Journal of Monetary Economics*, 47(1), 189 - 218.
10. Boubakri, N., Cosset, J. C., & Saffar, W. (2012). The Impact of Political Connections on Firms' Operation Performance and Financing Decisions. *Journal of Financial Research*, 35(3), 397 - 423.
11. Burke, J., Hung, A., Clift, J., Garber, S., & Yoong, J. (2015). Impacts of conflicts of interest in the financial services industry. RAND Corporation Working Papers, WR - 1076.
12. Dafe, F. (2019). The politics of finance: how capital sways African central banks. *The journal of development studies*, 55(2), 311 - 327.
13. David - Barrett, L. (2011). Cabs for hire? Fixing the revolving door between government and business, Transparency International UK.
14. Deutsche Bank Group (2018). Conflicts of Interest Policy, DB Group.
15. Dietsch, P., Claveau, F., & Fontan, C. (2018). *Do Central Banks Serve the People?*. John Wiley & Sons
16. Dow, S. (2017). Central banking in the twenty - first century. *Cambridge Journal of Economics*, 41(6), 1539 - 1557.
17. "Leadership: stress and hubris conference", hosted by the Royal Society of Medicine, London, 17 November.
18. Hartwell, C. A. (2018). On the impossibility of central bank independence: four decades of time - (and intellectual) inconsistency. *Cambridge Journal of Economics*, 43(1), 61 - 84.
19. Häring, N. (2013). The veil of deception over money: how central bankers and textbooks distort the nature of banking and central banking. *real - world economics review*, 63, 2 - 18.

20. Jacobs, L. R., & King, D. S. (2016). *Fed Power: How Finance Wins*. Oxford University Press;
21. Khwaja, A. I., & Mian, A. (2005). Do lenders favor politically connected firms? Rent provision in an emerging financial market. *The Quarterly Journal of Economics*, 120(4), 1371 - 1411;
22. McLeay, M., Radia, A., & Thomas, R. (2014). Money creation in the modern economy. *Bank of England Quarterly Bulletin*, Q1
23. OECD (2004), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publication Service.
24. Palley, T. (2016). *Financialization: the economics of finance capital domination*. Springer;
25. Papadatos, D. (2009). Central banking in contemporary capitalism: monetary policy and its limits (No. 05).
26. Schwartz, A. J. (1998). Why financial stability depends on price stability. *Money, prices and the real economy*, 34 - 41.
27. Shive, S. A., & Forster, M. M. (2016). The revolving door for financial regulators. *Review of Finance*, 21(4), 1445 - 1484.
28. Turner, A. (2017). *Between debt and the devil: Money, credit, and fixing global finance*. Princeton University Press.
29. Werner, R.A. (2016) 'A Lost Century in Economics: Three Theories of Banking and the Conclusive Evidence', *International Review of Financial Analysis* 46: 361 - 379.
30. Office of the Commonwealth Ombudsman (2017), *Conflict of Interest Guidelines*, September.



