

نظارت بر الکترونیکی سازی استعلام مدارک هویتی (حذف کپی مدارک هویتی) در بانک‌های کشور



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۱۰/۲۴

شماره مسلسل:

۲۱۲۴۵



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

نظارت بر الکترونیکی‌سازی استعلام مدارک هویتی (حذف کپی مدارک هویتی) در بانک‌های کشور

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی □، پیش‌نویس قانون □

نام دفتر:

مطالعات مدیریت (گروه دولت الکترونیکی و مدیریت داده)

تهیه و تدوین کنندگان:

هدیه خانجانی، محمد رحمانی، مجتبی صفاری‌نیا (مرکز طراحی حکمرانی نرم سامان)

مدیر مطالعه:

یحیی مرتب

اظهار نظر کننده:

محمد امین احمدلو (دفتر مطالعات انرژی، صنعت، معدن)

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، حسین اصلی‌پور

گرافیک و صفحه‌آرایی:

ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی:

زهرا کریمی

واژه‌های کلیدی:

۱. دولت الکترونیکی
۲. بستر تبادل اطلاعات
۳. مدارک هویتی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۱۲/۰۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه.....	۱۲
۳. دولت الکترونیکی در کشور.....	۱۴
۴. بررسی وضعیت دریافت کپی مدارک هویتی در بانکها.....	۱۷
۵. جمع بندی و نتیجه گیری.....	۲۰
۶. پیوستها.....	۲۳
منابع و مأخذ.....	۲۶

فهرست جداول

جدول ۱. قوانین مرتبط با الکترونیک سازی مدارک هویتی در بانکها.....	۱۳
جدول ۲. سایر مقررات مرتبط با الکترونیک سازی مدارک هویتی در بانکها.....	۱۴
شکل ۲. مقایسه نمادین روش تبادل اطلاعات نقطه به نقطه با گذرگاه خدمات دولت.....	۱۶
جدول ۳. مقایسه روش تبادل اطلاعات نقطه به نقطه با گذرگاه خدمات دولت.....	۱۶
جدول ۴. مقایسه گذرگاه خدمات دولت و گذرگاه عمومی خدمات دولت.....	۱۷
جدول ۵. خلاصه نتایج به دست آمده از مصاحبه.....	۱۹
جدول ۶. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش های راهبردی / نظارتی.....	۲۲

فهرست شکلها

شکل ۱. نمودار بیشترین تعداد استعلامات گذرگاه خدمات دولت.....	۱۰
شکل ۲. مقایسه نمادین روش تبادل اطلاعات نقطه به نقطه با گذرگاه خدمات دولت.....	۱۶



نظارت بر الکترونیکی سازی استعلام مدارک هویتی (حذف کپی مدارک هویتی) در بانک‌های کشور

Doi: [10.22034/mrc.report.21245](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21245)

چکیده



با توسعه دولت الکترونیکی، آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیکی دستگاه‌های اجرایی مورخ ۱۳۹۳/۶/۱۰ ابلاغ و اجرای طرح «احراز اصالت هویت برخط» و حذف کپی کارت ملی و شناسنامه در سازمان‌های دولتی مطرح شد. در تاریخ ۱۳۹۹/۰۶/۱۷، سازمان اداری و استخدامی کشور با ابلاغ بخشنامه شماره ۳۰۹۶۲۸ با موضوع «ممنوعیت دریافت کپی مدارک هویتی توسط دستگاه‌های اجرایی از خدمت‌گیرندگان»، کلیه دستگاه‌های اجرایی را موظف کرد که زیرساخت‌های لازم برای اجرای این طرح را ایجاد کرده و با سازمان ثبت احوال کشور تفاهم‌نامه لازم را امضا کنند.

با توجه به اینکه بانک‌ها بیشترین تعامل با مردم و سخت‌گیرانه‌ترین الزام‌های احراز هویت و زیرساخت‌های استاندارد و سنجش‌پذیر را دارند، بهترین نقطه آغاز حذف کپی مدارک تلقی می‌شوند. این پژوهش به بررسی میزان اجرای طرح حذف کپی مدارک هویتی کاغذی و جایگزینی آن با سیستم احراز هویت برخط در بانکداری الکترونیک پرداخته و موانع موجود را تحلیل کرده است. نتایج نشان می‌دهد این طرح به علت مشکلات فنی سامانه ثبت احوال مانند قطعی‌های مکرر سامانه، ناقص بودن اطلاعات هویتی دریافتی و نبود الزام کافی در بخشنامه‌های بانک مرکزی، به‌طور کامل اجرا نشده است. برای موفقیت طرح، بازنگری و اصلاح بخشنامه‌ها، لغو دستورالعمل‌های مغایر و ارتقای زیرساخت‌های ثبت احوال ضروری است. این اقدام‌ها در قالب سیاستی نظام‌مند می‌تواند زمینه حذف تدریجی مدارک کاغذی و تحقق اهداف طرح را فراهم کند. اصلاح برخی از آیین‌نامه‌های قبلی، پوشش تمامی اطلاعات هویتی در استعلام‌ها از سازمان ثبت احوال کشور و آموزش و اطلاع‌رسانی هدفمند در صورت تغییر فرهنگ سازمانی، برخی از پیشنهاد‌های سیاستی این گزارش است. این پژوهش در مرداد ماه ۱۴۰۳ انجام شده است.



شرح / بیان مسئله

طبق بخشنامه شماره ۹۸/۲۷۵۷۴۱ مورخ ۱۳۹۸/۰۶/۱۸ بانک مرکزی، بانکها موظف به احراز هویت الکترونیکی مشتریان بدون نیاز به دریافت کپی مدارک هویتی هستند. همچنین، بخشنامه شماره ۳۰۹۶۲۸ سازمان اداری و استخدامی کشور به صراحت دریافت کپی مدارک هویتی از مراجعین توسط دستگاههای اجرایی، از جمله بانکها، را ممنوع اعلام کرده است. با وجود این، تداوم دریافت کپی مدارک هویتی در بسیاری از شعب بانکی مشاهده می شود. این امر نه تنها نقض آشکار مقررات جاری محسوب می شود، بلکه به نارضایتی مشتریان، افزایش هزینه های عملیاتی و کاهش کارایی سیستم بانکی منجر شده است. این تناقض بین سیاست های مصوب و عملکرد واقعی، ضرورت بررسی علمی این مسئله را ایجاب می کند.

با توجه به اینکه بانکها بیشترین تعامل با مردم و سخت گیرانه ترین الزامهای هویت سنجی را دارند؛ با زیرساخت های استاندارد و سنجش پذیرشان، حذف کپی مدارک در آنها بیشترین اثر (کاهش ریسک، هزینه و زمان) و بالاترین قابلیت تعمیم به سایر دستگاهها را ایجاد می کند. این پژوهش با هدف شناسایی علل عدم اجرای کامل بخشنامه های ذکر شده و تحلیل موانع احراز هویت برخط در بانکها انجام شده است. در این راستا، پژوهش حاضر می کوشد با تجزیه و تحلیل عوامل فنی، سازمانی و انسانی مؤثر بر این مشکل، راهکارهای عملی برای تحقق احراز هویت بدون کاغذ ارائه دهد.

نقطه نظرات / یافته های کلیدی

بر اساس آسیب شناسی انجام شده در این پژوهش (در مردادماه ۱۴۰۳) می توان گفت که مهم ترین علل اجرایی نشدن طرح حذف کپی مدارک هویتی عبارتند از:

- ۱ وجود دستورالعمل ها و ابلاغیه های قدیمی در سازمان ها و به ویژه بانکها:** مانند آیین نامه اجرایی قانون مبارزه با پول شویی، مصوبه شماره ۱۸۱۴۳۴/ت/۴۳۱۸۲ مورخ ۱۳۸۸/۰۹/۱۴ هیئت وزیران، بانکها را ملزم به دریافت کپی مدارک هویتی کرده است. این امر باعث شده همچنان در بازرسی ها، نبود کپی مدارک هویتی در پرونده متقاضیان به عنوان ایراد و تخلف تلقی شود.
- ۲ نبود برخی از اطلاعات هویتی در استعلام اخذ شده از ثبت احوال:** بانک برای افتتاح حساب جاری و یا ارائه تسهیلات، نیازمند اطلاعات سایر صفحات شناسنامه افراد است و این اطلاعات در استعلام ثبت احوال وجود ندارد.
- ۳ نبود امکان استعلام مدارک والدین برای افتتاح حساب اشخاص صغیر:** با استعلام هویت افراد صغیر از سامانه ثبت احوال، مدارک هویتی والدین یا سرپرست افراد صغیر نمایش داده نمی شود.
- ۴ نبود امکان استعلام تصاویر مدارک هویتی:** ارائه برخی از خدمات مانند پایانه فروش^۱ و درگاه پرداخت اینترنتی^۲ به مشتریان با توجه به درخواست شرکت های ارائه دهنده خدمات پرداخت^۳ مستلزم اخذ تصاویر مدارک هویتی از متقاضی و ارائه به شرکت های مربوطه است. در حالی که امکان استعلام تصاویر مدارک هویتی فراهم نشده است.
- ۵ قطع و وصل شدن سامانه ثبت احوال:** به علت ضعف در زیرساخت سامانه ثبت احوال، این سامانه با قطع و وصل شدن مواجه است.
- ۶ فرهنگ سازمانی کاغذ محور دستگاه های اجرایی:** برخی از دستگاه های اجرایی به دریافت کپی مدارک عادت دارند و همچنان از دریافت نکردن آن دچار تردید و نگرانی هستند.

1. Point of sale (POS)
2. Internet Payment Gateway (IPG)
3. Payment Service Provider (PSP)



پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی و سیاستی

براساس بررسی‌های انجام گرفته، پیشنهادهای ذیل ارائه شده است:

۱ اصلاح آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های قدیمی

پیشنهاد می‌شود ماده (۳۳) آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پول‌شویی، موضوع مصوبه شماره ۱۸۱۴۳۴/ت/۴۳۱۸۲ ک مورخ ۱۳۸۸/۰۹/۱۴ هیئت محترم وزیران^۱ به صورت زیر اصلاح شود (مواردی که زیر آن خط کشیده شده، باید اضافه شود):

«تمامی اشخاص مشمول مکلفند مدارک مربوط به سوابق معاملات و عملیات مالی (اعم از فعال و غیرفعال) و نیز مدارک مربوط به سوابق شناسایی ارباب رجوع هنگام ارائه خدمات پایه را به صورت فیزیکی و یا سایر روش‌های قانونی، حداقل به مدت پنج سال بعد از پایان عملیات نگهداری کنند. همچنین مدارک مربوط به سوابق شناسایی ارباب رجوع هنگام ارائه خدمات پایه را پس استعلام از سامانه ثبت احوال، در پرونده الکترونیک شخص نگهداری کنند. هیئت تسویه اشخاص حقوقی مشمول، در صورت انحلال نیز موظف به نگهداری اسناد تا پنج سال پس از رویداد مالی هستند».

همچنین پیشنهاد می‌شود، بند «۴-۲-۱۲» دستورالعمل چگونگی شناسایی مشتریان ایرانی مؤسسات اعتباری موضوع بخشنامه شماره ۴۱۴۷۸/۹۰ مورخ ۱۳۹۰/۰۲/۲۶^۲ به شرح ذیل اصلاح شود:

«در شناسایی... تطبیق داده شده و استعلام گرفته شده از سامانه ثبت احوال در پرونده الکترونیک مشتری نگهداری شود».

۲ ابلاغیه هیئت وزیران یا وزارت کشور به سازمان ثبت احوال کشور

استعلام از ثبت احوال همه اطلاعات هویتی لازم برای افتتاح حساب جاری و ارائه تسهیلات را پوشش نمی‌دهد. طبق تبصره «۲» ماده (۱۱) آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیک، این سازمان موظف به احراز و تصدیق هویت است، اما اقلام اطلاعاتی مشخص نشده‌اند. پیشنهاد می‌شود هیئت وزیران با اصلاح آیین‌نامه، ثبت احوال را ملزم به گسترش زیرساخت و ارائه کامل اطلاعات مورد نیاز بانک‌ها کند.

۳ اصلاح ابلاغیه بانک مرکزی به بانک‌ها

بانک مرکزی بخشنامه شماره ۹۸/۲۷۵۷۴۱ را به صورت زیر اصلاح کند (مواردی که زیر آن خط کشیده شده، باید اضافه شود): «از تاریخ ابلاغ این بخشنامه گرفتن هرگونه کپی مدارک شناسایی توسط کلیه اشخاص مشمول موضوع مواد (۵) و (۶) قانون اصلاح مبارزه با پول‌شویی ممنوع است. بدیهی است نگهداری کد رهگیری معتبر در پرونده ارباب رجوع برای ارائه به تمامی دستگاه‌ها قابل استناد است».

در هنگام مراجعه مشتری، اگر سامانه ثبت احوال قطع باشد، کلیه اشخاص مشمول موضوع مواد (۵) و (۶) قانون اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی موظفند عملیات بانکی مورد نظر مشتری، مانند افتتاح حساب، را به صورت برون خط انجام دهند و آن را موقت در نظر بگیرند. پس از وصل شدن سامانه ثبت احوال، استعلام انجام شود و در صورت درستی اطلاعات هویتی، تأیید شود.

اگر هر کدام از اشخاص مشمول موضوع مواد (۵) و (۶) قانون اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی، استعلام الکترونیک انجام ندهد، ملزم به پرداخت جریمه است و اسامی اشخاص خاطی به صورت ماهانه توسط بانک مرکزی به صورت عمومی منتشر می‌شود».

۴ ایجاد سازوکار انگیزشی برای اصلاح سامانه

برای رفع قطعی سامانه ثبت احوال، این سازمان می‌تواند با همکاری سازمان فناوری اطلاعات پایداری سامانه را تقویت کند. همچنین برای ایجاد انگیزه در بهبود سامانه، پیشنهاد می‌شود به‌ازای هر قطعی، ۲ یا ۳ استعلام بعدی رایگان در اختیار بانک‌ها قرار گیرد.

۱. بانک‌ها و مؤسسات اعتباری موظف شدند «مدارک مربوط به سوابق شناسایی ارباب رجوع هنگام ارائه خدمات پایه را به صورت فیزیکی و یا سایر روش‌های قانونی، حداقل به مدت پنج سال بعد از پایان عملیات نگهداری کنند».

۱. مقدمه

در دنیای امروز که تحولات شگرفی در عرصه فناوری اطلاعات و ارتباطات اتفاق می افتد، دولت ها نیز برای ارائه خدمات بهتر به شهروندان و ارتقای کارایی خود، به ناچار به سمت استفاده از این فناوری ها گرایش پیدا کرده اند. یکی از مهم ترین فرصت هایی که فناوری های نوین پیش روی دولتمردان و مدیران قرار می دهند، امکان «مهندسی مجدد معماری دولت»، افزایش قابلیت دسترسی، تقویت کارآمدی و پاسخ گوتر ساختن آن است. استفاده از مهندسی مجدد معماری دولت و سایر امکانات فوق در فرایند حکمرانی، باعث پیدا شدن واقعیتی به نام دولت الکترونیکی شده است [۱].

برای دولت الکترونیکی تعاریف متفاوتی ارائه شده است. دولت الکترونیکی به عنوان الگوواره ای نوین در حکمرانی عمومی تعریف می شود که با استفاده از فناوری های دیجیتال، تحولات اساسی در سه حوزه ایجاد می کند. در حوزه ارائه خدمات، این تحول شامل جایگزینی فرایندهای فیزیکی با تعاملات دیجیتال، یکپارچه سازی خدمات پراکنده در سکوهایی متمرکز و حرکت از مدل حضورمحور به خدمات هوشمند خودکار است. در بخش حکمرانی، دولت الکترونیکی به معنای استفاده از تحلیل کلان داده برای سیاست گذاری، ایجاد شفافیت از طریق انتشار فعال اطلاعات و پیاده سازی سیستم های پایش و ارزیابی بی درنگ است. همچنین در تعامل با شهروندان، این مفهوم شامل توسعه مشارکت الکترونیک از طریق ابزارهای برون سپاری جمعی، طراحی خدمات شخصی سازی شده براساس پروفایل دیجیتال و تقویت پاسخ گویی نهادها با مکانیسم های نظارتی دیجیتال است. دولت الکترونیکی به معنای دیجیتالی سازی فرایندهای موجود نیست، بلکه مستلزم بازطراحی بنیادین نظام حکمرانی بر مبنای قابلیت های منحصر به فرد فناوری های نوین است. این تحول زمانی محقق می شود که فناوری های دیجیتال به عنوان ابزاری برای ایجاد تغییرات ساختاری در نظام اداری و بهبود رابطه دولت - شهروند به کار گرفته شوند [۲].

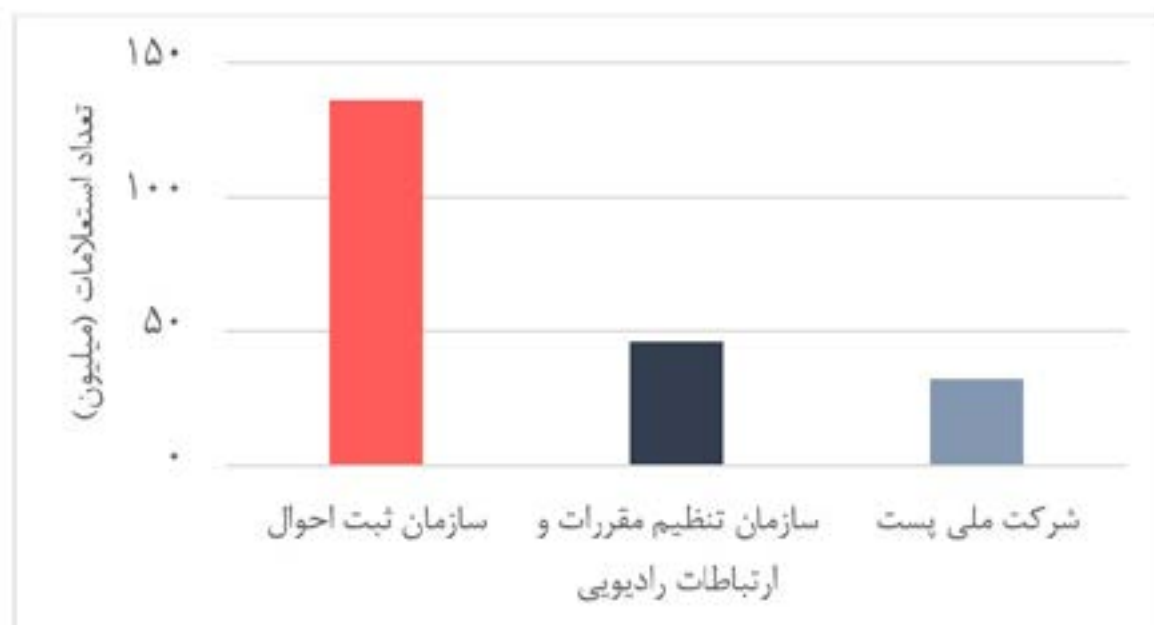
الف) مسئله مورد بررسی

با پیشرفت دولت الکترونیکی در کشور، ضرورت تبادل اطلاعات میان دستگاه های اجرایی و استفاده از پایگاه های اطلاعاتی پایه به وجود آمد که در ابتدا خدمات به صورت مستقیم ارائه می شد. اما با گسترش خدمات دولت الکترونیکی و افزایش دستگاه های متقاضی دریافت خدمات، نیاز به ایجاد بستری که بتواند خدمات مورد نیاز همه متقاضیان را به صورت استاندارد پوشش دهد مدنظر قرار گرفت. براساس ماده (۴۶) [قانون برنامه پنجم توسعه](#) کلیه دستگاه های اجرایی را موظف به تبادل و به اشتراک گذاری رایگان اطلاعات کرد و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات را موظف به ایجاد زیرساخت مورد نیاز کرد. پس از آن تبصره «۲» بند «ث» ماده (۶۷) [قانون برنامه ششم توسعه](#)، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات را موظف کرد تا سال دوم اجرای قانون برنامه، تمام زیرساخت های لازم برای تعامل اطلاعات بین دستگاه های اجرایی بر بستر شبکه ملی اطلاعات، از طریق مرکز ملی تبادل اطلاعات با استانداردهای فنی مصوب وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات را فراهم کند. ضمن اینکه آیین نامه اجرایی احصای کلیه استعلامات و ایجاد نظام استاندارد سازی تبادل اطلاعات بین دستگاه ها ([مصوب جلسه شماره ۵۴ مورخ ۱۳۹۷/۹/۲۴ شورای عالی فضای مجازی](#)) بر انجام کلیه تبادل اطلاعات و استعلامات از طریق مرکز ملی تبادل اطلاعات تأکید کرده است.

با توجه به تکالیف مقرر در قوانین فوق و با هدف یکپارچه سازی و تسریع در ارائه خدمات، معماری تبادل اطلاعات بین دستگاه های اجرایی مبتنی بر «وب سرویس» مصوب شده است. بستر نرم افزاری تبادل اطلاعات بین خدمت دهندگان و خدمت گیرندگان که طی سال های گذشته به صورت آزمایشی راه اندازی شده بود، به عنوان گذرگاه خدمات دولت الکترونیکی مورد بهره برداری قرار گرفت و در سازمان های دولتی به کار گرفته شد. سازمان ثبت احوال کشور، یکی از دستگاه های دولتی است که از این گذرگاه استفاده می کند. در سه ماه اول

سال ۱۴۰۲ حدود یک میلیارد استعمال در بستر گذرگاه خدمات دولت انجام گرفته است. در این بین، سازمان ثبت احوال کشور با پاسخ‌دهی به ۱۳۶ میلیون استعمال بیشترین میزان استعمال در بین دستگاه‌های اجرایی را داشته است. در این راستا سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی با ۴۶ میلیون استعمال و شرکت ملی پست با ۳۲ میلیون استعمال در ردیف دوم و سوم دستگاه‌هایی که از آنها استعمال صورت گرفته، قرار دارند. براساس گزارش روابط عمومی سازمان ثبت احوال کشور، ثبت احوال به‌عنوان یک نهاد حاکمیتی و هویتی، در این راستا به ۲۰۰ دستگاه در ۲۰۰ هزار نقطه در سراسر کشور خدمت ارائه می‌دهد [۳]. شکل ۱ تعداد این استعلامات را نشان می‌دهد.

شکل ۱. نمودار بیشترین تعداد استعلامات گذرگاه خدمات دولت [۳]



طبق قوانین جدید و با توجه به این که سازمان ثبت احوال کشور، بیشترین استعمال‌های خود را از طریق بستر گذرگاه عمومی خدمات دولت دریافت می‌کند، و براساس بخشنامه‌های صادر شده از سوی سازمان اداری و استخدامی^۱ در سال‌های ۱۳۹۶، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۱، دستگاه‌های اجرایی موظف به انعقاد تفاهم‌نامه‌ای با سازمان ثبت احوال برای دریافت خدمات استعمال هویت به‌صورت برخط شدند. این سازمان موظف شد وب‌سرویس‌های کد ملی و شناسنامه را ارائه داده و کد رهگیری پس از هر استعمال را فراهم کند تا امکان اصالت‌سنجی کدهای رهگیری برای پیگیری‌های بعدی مهیا شود.

در این گذرگاه خدمات دولت الکترونیکی، ارائه‌دهندگان و گیرندگان خدمت به تفکیک مشخص شده‌اند. سازمان ثبت احوال به‌عنوان یکی از ارائه‌دهندگان خدمات، و سازمان‌های دولتی از جمله بانک‌ها به‌عنوان گیرندگان خدمت در نظر گرفته می‌شوند. بانک‌ها برای انجام خدمات مختلف بانکی، مانند افتتاح حساب و اعطای تسهیلات، از مشتریان خود کپی مدارک شناسایی را دریافت می‌کنند.

۱. بخشنامه به کلیه دستگاه‌های اجرایی ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری؛ موضوع: دستورالعمل احراز اصالت هویت برخط، ۱۵۹۵۳۴۴، سازمان اداری و استخدامی کشور، ۱۳۹۶.

بخشنامه به دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری؛ موضوع: ممنوعیت دریافت کپی مدارک هویتی توسط دستگاه‌های اجرایی از خدمت‌گیرندگان، ۳۰۹۶۲۸، سازمان اداری و استخدامی کشور، ۱۳۹۹.

بخشنامه به دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری؛ موضوع: تأکید بر ممنوعیت اخذ کپی مدارک هویتی از خدمت‌گیرندگان، ۱۲۰۵۴، سازمان اداری و استخدامی کشور، ۱۴۰۱.

با این حال، مطابق با ابلاغیه بانک مرکزی در سال ۱۳۹۸، کلیه بانکها موظف شدند که به جای دریافت کپی مدارک شناسایی، تنها اطلاعات هویتی را از سامانه ثبت احوال استعلام کنند و کد رهگیری را در پرونده فیزیکی مشتری قرار دهند.

بانکها برای ارزیابی حذف دریافت «کپی مدارک هویتی» کانون مرکزی نسبت به سایر دستگاهها هستند، چون هم بیشترین حجم و تنوع تعاملات حضوری و غیر حضوری با شهروندان را دارند و هم سخت گیرانه ترین الزامهای شناسایی مشتری، تطبیق و حسابرسی بر آنها حاکم است. تصمیم هویتی در بانکها مستقیم به ریسک مالی، کلاهبرداری و اعتبارسنجی گره خورده و باید در لحظه و با دقت بالا اتخاذ شود. بنابراین هر بهبود در فرایند هویت سنجی (از جمله حذف کپی فیزیکی و اتکا به احراز هویت دیجیتال) اثر ملموس تری بر کاهش ریسک، هزینه و زمان ارائه خدمت دارد. علاوه بر این، بانکها به واسطه زیرساختهای یکپارچه تر (سامانه های متمرکز، سوابق تراکنشی، کانال های شعبه/موبایل/وب) و فرایندهای استاندارد، آمادگی بیشتری برای پیاده سازی و سنجش پذیری دارند و نتایج به دست آمده در آنها قابلیت تعمیم و الگوسازی برای سایر بخشها را پیدا می کند. در نهایت، تمرکز بر بانکها بیشترین بازگشت را از نظر کاهش مصرف کاغذ، بهبود تجربه مشتری و ایجاد اجماع مقرراتی و فنی در سطح ملی به دنبال دارد. بنابراین، مناسب ترین بستر برای ارزیابی و شروع الکترونیکی سازی مدارک هویتی محسوب می شوند.

گزارش حاضر از چند جهت دارای اهمیت و ضرورت است:

۱ ضرورت های اجرایی و نظارتی: با وجود ابلاغ بخشنامه های متعدد (مانند بخشنامه بانک مرکزی و سازمان اداری و استخدامی)، اجرای ناقص این طرح نشان دهنده شکاف بین سیاست گذاری و عمل است. نبود نظارت مؤثر بر اجرای طرح، باعث تضییع حقوق مشتریان (اتلاف وقت و هزینه) و کاهش اعتماد به نظام بانکی شده است.

۲ کارایی اقتصادی و کاهش هزینه ها: دریافت کپی فیزیکی مدارک، باعث اتلاف منابع (کاغذ، فضای ذخیره سازی، نیروی انسانی) و افزایش هزینه های عملیاتی بانکها می شود.

۳ امنیت و حریم خصوصی: نگهداری کپی فیزیکی مدارک، خطر سوءاستفاده از اطلاعات (سرقط هویت، کلاهبرداری) را افزایش می دهد.

۴ انطباق با فناوری های جهانی: بسیاری از کشورها به سمت بانکداری بدون کاغذ حرکت کرده اند. پژوهش ضرورت همگامی ایران با این تحولات و جلوگیری از عقب ماندگی فناورانه را بررسی می کند.

۵ تسهیل تجربه مشتری: حذف مدارک فیزیکی، سرعت و رضایت مشتریان را افزایش می دهد.

۶ پشتیبانی از اسناد بالادستی: این پژوهش می تواند مبنای علمی برای اصلاح قوانین یا تصویب آیین نامه های جدید باشد.

ب) هدف و روش تحقیق

این پژوهش با هدف ارزیابی میزان تحقق عملی طرح حذف دریافت کپی مدارک هویتی در بانکهای کشور انجام شده است. مطالعه حاضر به طور خاص به تجزیه و تحلیل این مسئله می پردازد که آیا دستورالعمل های ابلاغی توسط مراجع نظارتی توانسته اند به صورت کامل و اثربخش در نظام بانکی کشور اجرایی شوند یا خیر؟

پژوهش حاضر با روش کیفی (مصاحبه نیمه ساختاریافته، مشاهده مشارکتی و مطالعات کتابخانه ای) انجام شده است. از طریق مصاحبه های نیمه ساختاریافته با مدیران بانکی و کارشناسان بانکی اطلاعات لازم مربوط به دریافت کپی مدارک هویتی گردآوری شده است. به کمک مشاهده مشارکتی صحت اطلاعات مربوط به مصاحبه مورد راستی آزمایی قرار گرفته است؛ و با مطالعات کتابخانه ای و مرور اسناد بالادستی، بخشنامه های بانک مرکزی، گزارش های نظارتی و تجارب بین المللی، چارچوب نظری پژوهش تکمیل شده است. تحلیل داده ها با استفاده از روش های کیفی تحلیل محتوا انجام شده تا بتوان به درکی جامع از مسئله دست یافت.



۲. پیشینه



در زمینه توسعه دولت الکترونیکی و گذرگاه خدمات دولت تحقیقات و پژوهش‌های داخلی و خارجی بسیاری انجام شده که در ادامه به چند نمونه از این تحقیقات پرداخته شده است:

۱. دارونو^۱ (۲۰۱۷) در مقاله «پیاده‌سازی گذرگاه خدمات دولت در سازمان‌های دولتی اندونزی: رویکرد ترتیبات نهادی» به بررسی چالش‌ها و عوامل مؤثر بر پیاده‌سازی گذرگاه خدمات دولت در سازمان‌های دولتی اندونزی می‌پردازد. پژوهش با روش کیفی و از طریق مصاحبه با ذی‌نفعان و تحلیل اسناد انجام شده است. نتایج نشان می‌دهد مهم‌ترین موانع شامل ناهماهنگی بین‌سازمانی، کمبود منابع و مقاومت فرهنگی در برابر تغییر بوده، در حالی که حمایت قانونی و همکاری نهادی از عوامل تسهیل‌کننده محسوب می‌شوند. نویسندگان پیشنهاد می‌کنند با تقویت هماهنگی نهادی، توسعه زیرساخت‌ها و تدوین استانداردهای مشترک می‌توان اجرای این سامانه را بهبود بخشید [۸].

۲. مقاله آرner^۲ و همکاران (۲۰۱۹) با عنوان «چالش هویت در امور مالی: از هویت آنالوگ تا شناسایی دیجیتال و ابزارهای دیجیتالی شناسایی مشتری»^۳ به بررسی تحولات فرایندهای شناسایی و احراز هویت در صنعت مالی می‌پردازد. این پژوهش با روش تحلیلی-تطبیقی به مطالعه سیر تکاملی سیستم‌های احراز هویت از روش‌های سنتی کاغذی تا فناوری‌های دیجیتال پیشرفته پرداخته است. یافته‌های کلیدی مقاله نشان می‌دهد که گذار به سیستم‌های دیجیتال شناسایی مشتری با چالش‌های مهمی همراه بوده که از جمله می‌توان به مسائل مربوط به حریم خصوصی، امنیت سایبری، و نیاز به هماهنگی بین‌المللی اشاره کرد. نویسندگان پیشنهاد می‌کنند که ایجاد «ابزارهای اشتراکی احراز هویت دیجیتال» می‌تواند راهکار مناسبی برای کاهش هزینه‌ها و افزایش کارایی در عین حفظ امنیت باشد [۹].

۳. یوسفی زوز و همکاران (۱۳۹۹) در مقاله‌ای با عنوان «مزایا، ملاحظات و راهکارهای تأمین امنیت گذرگاه تبادل اطلاعات دولت جمهوری اسلامی ایران» به بررسی چالش‌های امنیتی در پیاده‌سازی گذرگاه خدمات دولت می‌پردازد. مطالعه با روش توصیفی-تحلیلی انجام شده و سه محور اصلی را تحلیل می‌کند: مزایای اجرای این سامانه (کاهش هزینه‌ها، افزایش شفافیت)، ملاحظات امنیتی (تهدیدات سایبری، حریم خصوصی) و راهکارهای عملیاتی (رمزنگاری پیشرفته، احراز هویت چندعاملی). نویسندگان بر لزوم تدوین چارچوب امنیتی بومی متناسب با شرایط ایران تأکید دارند [۶].

۴. آناند^۴ و براس^۵ (۲۰۲۱) در مقاله‌ای با عنوان «نوآوری مسئولانه در سیستم‌های هویت دیجیتال» به بررسی چارچوب‌های اخلاقی و اجتماعی در توسعه فناوری‌های شناسایی دیجیتال می‌پردازند. این پژوهش کیفی با تحلیل ۳۵ پروژه هویت دیجیتال در سطح جهانی، چهار اصل کلیدی برای نوآوری مسئولانه در این حوزه را شناسایی کرده است: شمولیت اجتماعی، حفظ حریم خصوصی، پاسخ‌گویی نهادی و تاب‌آوری سیستم‌ها. یافته‌ها نشان می‌دهد که ۶۸ درصد پروژه‌های هویت دیجیتال با چالش‌های اخلاقی در زمینه تبعیض الگوریتمی و نقض حریم خصوصی مواجه بوده‌اند. نویسندگان با ارائه چارچوب «هویت دیجیتال انسان‌محور» تأکید می‌کنند که طراحی این سیستم‌ها باید علاوه بر ملاحظات فنی، ارزش‌های دموکراتیک و حقوق انسانی را نیز در نظر بگیرد [۱۰].

۵. السولامی^۶ (۲۰۲۱) در پژوهشی با عنوان «گذرگاه خدمات دولت: فرصتی برای ارتقای کیفیت ورود داده‌ها» به بررسی نقش گذرگاه خدمات دولت در بهبود کیفیت ورود داده‌های دولتی می‌پردازد. مطالعه با روش ترکیبی (کمی و کیفی) انجام شده و نشان می‌دهد که پیاده‌سازی گذرگاه خدمات دولت باعث کاهش خطاهای داده‌ای، افزایش یکپارچگی اطلاعات و تسهیل تبادل داده بین سازمان‌های دولتی می‌شود. نویسندگان پیشنهاد می‌کنند با استانداردسازی فرایندها و آموزش کارکنان می‌توان بهره‌وری این سامانه را افزایش داد [۱۱].

1. Darono
2. Arner
3. Know Your Customer (KYC)
4. Anand
5. Brass
6. Alsulami

۶ مقاله پاراته^۱ و همکاران (۲۰۲۳) با عنوان «احراز هویت دیجیتال: تحول فرایندهای شناسایی مشتری در بانکداری از طریق فناوری‌های پیشرفته و اقدام‌های امنیتی تقویت شده» به بررسی تحولات نوین در سیستم‌های احراز هویت بانکی می‌پردازد. این پژوهش که با روش مطالعه موردی و تحلیل سیستم‌های پیاده‌سازی شده در بانک‌های پیشرو انجام شده، نشان می‌دهد که ترکیب فناوری‌هایی مانند بیومتریک پیشرفته، هوش مصنوعی و بلاکچین می‌تواند دقت فرایندهای شناسایی مشتری را تا ۸۰ درصد افزایش دهد، در حالی که زمان احراز هویت را تا ۹۰ درصد کاهش می‌دهد. نویسندگان با تحلیل چالش‌های امنیتی و حریم خصوصی در پیاده‌سازی این فناوری‌ها، چارچوبی چهاربعدی شامل: ۱. زیرساخت فنی، ۲. انطباق قانونی، ۳. تجربه مشتری و ۴. مدیریت ریسک ارائه کرده‌اند. یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد که موفقیت در تحول دیجیتال فرایندهای شناسایی مشتری نیازمند همسو سه عامل فناوری، مقررات و فرهنگ سازمانی است [۱۲].

در جداول ۱ و ۲ سوابق تقنینی مربوط به موضوع الکترونیک‌سازی مدارک هویتی در بانک‌ها ذکر شده است.

جدول ۱. قوانین مرتبط با الکترونیک‌سازی مدارک هویتی در بانک‌ها

ردیف	قانون	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱	قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۳/۰۶/۱۱	مواد (۱۰)، (۱۵)، (۳۳)، (۳۹) و (۱۲۱) و (۱۳۱)	قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به برقراری نظام بانکداری و دادوستد الکترونیکی، نوسازی تجارت، تجدید ساختار اقتصادی، تقویت بنیه دفاعی با فناوری‌های نوین، و دیجیتال‌سازی اسناد قضایی پرداخته است.
۲	قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۹/۱۰/۳۰	مواد (۱۹)، (۳۵)، (۴۶)، (۴۸)، (۴۹)، (۸۰)، (۹۰) و (۱۲۰) و (۲۱۱)	در قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به ارتقای آموزش و پرورش، سامانه‌های الکترونیکی سلامت و بیمه، توسعه شبکه ملی اطلاعات و دولت الکترونیکی، ساماندهی بانکداری الکترونیکی، کاهش اسنادکاغذی، و بهبود خدمات قضایی و حقوقی از طریق فناوری اطلاعات پرداخته شده است.
۳	قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۶/۰۱/۱۶	مواد (۹)، (۱۸)، (۴۶)، (۶۷)، (۶۸)، (۶۹)، (۷۴)، (۸۱) و (۱۱۴) و (۱۱۷)	قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، توسعه دولت الکترونیکی و استفاده از فناوری اطلاعات را با الزام دستگاه‌های دولتی به استفاده از سامانه‌های الکترونیکی، ارائه خدمات الکترونیکی، توسعه زیرساخت‌های فنی، ایجاد شبکه‌های اطلاعاتی، تقویت نظارت مالی، و استانداردسازی اطلاعات را دنبال می‌کند.
۴	قانون برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳/۰۴/۱۸	مواد (۴)، (۳۱)، (۵۳)، (۵۵)، (۶۹)، (۷۱)، (۱۰۷) و (۱۱۳) و (۱۱۴)	قانون برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اقدامات گسترده‌ای برای الکترونیک‌کردن فرایندها و بهبود خدمات در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی، از جمله سیستمی کردن بیمه اجتماعی، الکترونیک‌کردن دفاتر تجاری، خدمات حمایتی، و فرایندهای قضایی، و انتقال مراکز داده به زیرساخت ابری به دولت ابلاغ شده است.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

1. Parate



جدول ۲. سایر مقررات مرتبط با الکترونیک‌سازی مدارک هویتی در بانک‌ها

ردیف	آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوطه	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱	آیین‌نامه اجرای احصای کلیه اطلاعات و ایجاد نظام استانداردسازی تبادل اطلاعات بین‌دستگاهی (موضوع تبصره «۱» بند «ث» ماده (۶۷) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (ج.ا.ا.)	شورای عالی فضای مجازی	۱۳۹۷/۰۹/۲۴	مواد (۳) و (۵)	طبق ماده (۳) باید تبادل اطلاعات و استعلامات تنها از طریق مرکز ملی تبادل اطلاعات ^۱ و براساس دستورالعمل‌های صادره انجام شود. طبق ماده (۵) تمامی دستگاه‌های اجرایی باید طی یک سال، استعلام‌های مکتوب را حذف کرده و تبادل اطلاعات را فقط از طریق مرکز ملی تبادل اطلاعات انجام دهند.
۲	آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیکی دستگاه‌های اجرایی	هیئت‌وزیران	۱۳۹۳/۰۶/۱۰	ماده ۱۱	تمامی دستگاه‌های اجرایی باید تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه، امکان تبادل و پاسخ‌گویی الکترونیکی به استعلامات را به‌صورت رایگان فراهم کنند.
۳	بخشنامه شماره ۱۵۹۵۳۴۴	سازمان اداری و استخدامی	۱۳۹۶/۱۰/۰۵	-	کلیه دستگاه‌های اجرایی استان‌های خوزستان، قم و سمنان موظفند زیرساخت‌های لازم را جهت اجرا و حذف کپی مدارک هویتی از شهروندان مهیا کنند.
۴	بخشنامه شماره ۲۷۵۷۴۱/۹۸	بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۹۸/۰۸/۱۶	-	کلیه اشخاص مشمول موضوع مواد (۵) و (۶) قانون اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی موظفند در اجرای شناسایی کامل اشخاص حقیقی، مشخصات هویتی اعلام شده از سوی شخص حقیقی را با اصل مدارک تطبیق داده و پس از احراز هویت و استعلام برخط از سازمان ثبت احوال کشور و دریافت کد رهگیری تأیید کنند. بدیهی است نگهداری کد رهگیری معتبر در پرونده ارباب‌رجوع قابل‌استناد است.
۵	بخشنامه شماره ۳۰۹۶۲۸	سازمان اداری و استخدامی کشور	۱۳۹۹/۰۶/۱۷	-	دستگاه‌های اجرایی موظفند نسبت به انعقاد تفاهم‌نامه با سازمان ثبت احوال کشور جهت دریافت خدمت استعلام هویت (با شناسه خدمت ۱۰۰۳۱۰۹۴۱۰۰) به‌صورت برخط، برای استعلام‌های الکترونیکی برخط و رفع موانع حقوقی و قانونی احتمالی جهت اجرای این بخشنامه اقدام کنند؛ به‌گونه‌ای که حداکثر ظرف مدت یک ماه حذف کامل دریافت کپی مدارک هویتی در فرایندهای ارائه خدمات به شهروندان محقق شود.

مأخذ: همان.

۳. دولت الکترونیکی در کشور



تحولات فناوری، حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات جهانی را به طرز چشمگیری تحت تأثیر قرار داده است، به‌طوری که مفهوم دولت الکترونیکی به یک ضرورت انکارناپذیر تبدیل شده است. این مفهوم را می‌توان به‌عنوان تعامل الکترونیکی (تراکنش و تبادل اطلاعات) بین دولت، مردم (شهروندان و مشاغل) و کارمندان تعریف کرد. اهداف اصلی دولت الکترونیکی شامل دسترسی بیشتر به اطلاعات

1. National Information Exchange Center (NIXC)

و خدمات دولتی، کاهش بوروکراسی اداری و صرفه جویی در هزینه ها، کاهش فساد از طریق شفافیت و ایجاد ردپاهای دیجیتال و افزایش پاسخ گویی دولت از طریق کانال های ارتباطی آنلاین و سیستم های پیگیری است. این مفهوم ابتدا در سال ۱۹۹۷ در ادبیات سیاسی آمریکا مطرح شد و از طریق برنامه هایی مانند برنامه زیرساخت علمی - ملی در سال ۱۹۹۸ پیاده سازی شد. این تحولات به ایجاد وبسایت های دولتی منجر شد که شهروندان می توانستند نظرها و پیشنهادهای خود را درباره خدمات دولتی ارائه دهند [۱]. در دنیای کنونی و در حال پیشرفت، اینترنت و به دنبال آن، استفاده و ارائه خدمات الکترونیکی امری اجتناب ناپذیر است. دولت ها خواهان استفاده از این شرایط برای ارائه برخی خدمات خود در این فضا هستند. در این مقطع، موضوع استقرار و احراز هویت بیش از هر زمانی از اهمیت بالایی برخوردار شده است. احراز هویت پیش نیاز تمام فعالیت های کاربران و شهروندان در دولت الکترونیکی است. در ایران از اواخر دهه ۱۳۸۰ شمسی اهمیت این موضوع مشهود شد. با گذشت زمان و گسترش اینترنت و زیرساخت های لازم در کشور، توجه دولت به احراز هویت برای احداث و راه اندازی «دولت الکترونیکی» جلب شد [۴].

الف) انواع تبادلات دولت الکترونیکی

تبادلات دولت الکترونیکی به تبادل اطلاعات و خدمات بین سازمان های دولتی، شهروندان و کسب و کارها به صورت الکترونیکی اشاره دارد. این تبادلات می توانند شامل طیف گسترده ای از فعالیت ها باشند، از جمله [۵]:

✓ **خدمات دولت به شهروند**^۱: این نوع تبادلات شامل ارائه خدمات دولتی به شهروندان به صورت الکترونیکی است، مانند درخواست گواهینامه رانندگی یا پرداخت مالیات.

✓ **خدمات دولت به کسب و کار**^۲: این نوع تبادلات شامل ارائه خدمات دولتی به کسب و کارها به صورت الکترونیکی است، مانند ثبت نام شرکت یا ارسال اظهارنامه مالیاتی.

✓ **خدمات دولت به دولت**^۳: این نوع تبادلات شامل تبادل اطلاعات و خدمات بین سازمان های دولتی است.

✓ **خدمات دولت به کارمند**^۴: این نوع تبادل شامل ارتباطات داخلی با کارمندان دولتی برای ارائه برنامه های شغلی الکترونیکی و سیستم پردازش بدون کاغذ در دفتر الکترونیکی است.

احراز هویت که یکی از خدمات دولت الکترونیکی است، از سوی دولت (در ایران سازمان ثبت احوال کشور) به دیگر دستگاه های دولتی و بخش خصوصی ارائه می شود؛ که به ترتیب در دسته خدمات دولت به دولت و دولت به کسب و کار قرار می گیرد و ارائه هر کدام در بستری خاص انجام می شود که در ادامه به آن پرداخته می شود.

ب) بستر تبادل اطلاعات دولت الکترونیکی

تبادل اطلاعات، فرایند به اشتراک گذاشتن اطلاعات بین دو یا چند طرف است. این فرایند می تواند به صورت شفاهی، کتبی یا الکترونیکی انجام شود و در زمینه های مختلفی از جمله تجارت، آموزش، دولت و زندگی روزمره کاربرد دارد. تبادل اطلاعات سازمان های دولتی از گذشته تا به امروز دچار تحولاتی شده است [۶]. در گذشته، تبادل اطلاعات بین دستگاه های دولتی به صورت سنتی و از طریق کاغذ انجام می شد که این فرایند زمان بر، پرهزینه و مستعد خطا بود؛ و حجم زیاد مدارک کاغذی و نگهداری و جستجوی اطلاعات را دشوار و امنیت داده ها را به خطر می انداخت.

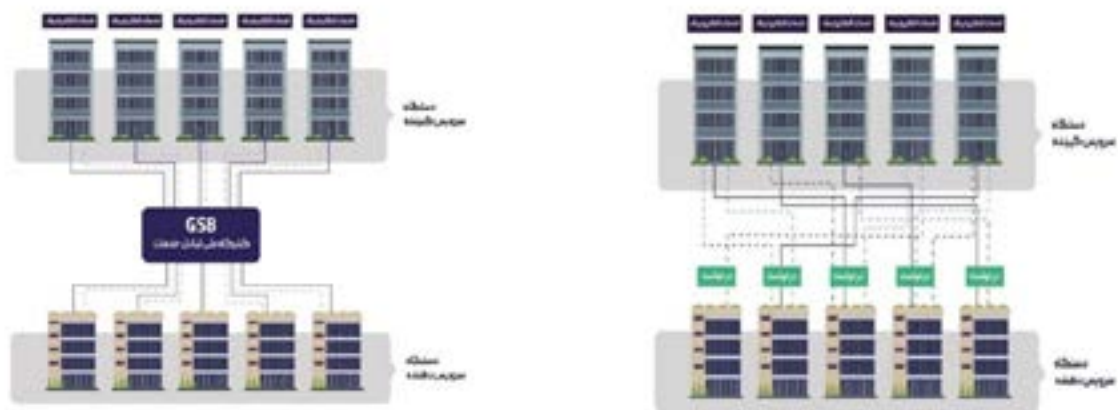
با پیشرفت خدمات کشور به سوی الکترونیکی شدن، تبادل اطلاعات به روش نقطه به نقطه^۵ میان دستگاه ها آغاز شد. در این روش، هر دستگاه به طور جداگانه با سایر دستگاه ها ارتباط برقرار می کرد که باعث پیچیدگی و ناکارآمدی سیستم تبادل اطلاعات شد.

برای حل مشکلات روش های سنتی، گذرگاه خدمات دولت به عنوان یک سکوی مرکزی معرفی شد. این گذرگاه به عنوان واسطه عمل کرده و به دستگاه های دولتی این امکان را می دهد تا به طور امن و کارآمد با یکدیگر ارتباط برقرار کرده و اطلاعات را به اشتراک بگذارند. مزایای گذرگاه خدمات دولت شامل ایجاد خدمات الکترونیکی یکپارچه، به روزرسانی مداوم داده ها، صرفه جویی در وقت و هزینه، کاهش چرخه عمر توسعه خدمات الکترونیکی، و دسترسی سازمان ها به خدمات سایر سازمان ها است.

1. Government to Citizen (G2C)
2. Government to Bussines (G2B)
3. Government to Government (G2G)
4. Government to Employee (G2E)
5. Point-to-Point

در مجموع، گذرگاه خدمات دولت تحول اساسی در تبادل اطلاعات میان دستگاه‌های دولتی ایجاد کرده و با ارائه پلتفرم مرکزی، هزینه‌ها را کاهش، کارایی را افزایش و کیفیت خدمات به شهروندان را بهبود بخشیده است. در شکل ۲ به صورت نمادین روش‌های تبادل اطلاعات نقطه‌به‌نقطه و گذرگاه خدمات دولت مقایسه شده است [۶].

شکل ۲. مقایسه نمادین روش تبادل اطلاعات نقطه‌به‌نقطه با گذرگاه خدمات دولت [۶]



به‌طور کلی تفاوت بین دو روش تبادل نقطه‌به‌نقطه و گذرگاه خدمات دولت در جدول ۳ بیان شده است.

جدول ۳. مقایسه روش تبادل اطلاعات نقطه‌به‌نقطه با گذرگاه خدمات دولت [۶]

ویژگی	تبادل اطلاعات نقطه‌به‌نقطه	گذرگاه خدمات دولت
کارایی	ناکارآمد، نیاز به چندین اتصال	کارآمد، فقط نیاز به یک اتصال
یکپارچگی	ذخیره داده‌ها در قالب‌های مختلف	استفاده از استانداردهای داده مشترک
امنیت	خطرات امنیتی بالا	ویژگی‌های امنیتی قوی
تطابق	عدم تطابق بین سازمان‌ها	استفاده از استانداردها و قواعد مشترک

ب) گذرگاه خدمات دولت در ایران

یکپارچه‌سازی اطلاعات و خدمات برای توسعه دولت الکترونیکی نیازمند بستری برای تبادل داده‌هاست. سطح اول این بستر شامل اتصال فیزیکی دستگاه‌ها به گذرگاه خدمات دولت است و سطوح بالاتر شامل تبادل الکترونیکی اطلاعات می‌شود. گذرگاه خدمات دولت، مهم‌ترین زیرساخت برای تحقق دولت الکترونیکی، در سال ۱۳۹۵ برای پاسخ‌گویی به استعلامات بین‌دستگاهی راه‌اندازی شد. این گذرگاه به دستگاه‌های اجرایی امکان می‌دهد که بدون ایجاد سرویس‌های الکترونیکی مجزا، به تبادل اطلاعات و دریافت خدمات بپردازند. هدف اصلی آن، یکپارچه‌سازی خدمات دولتی و استعلامات بر روی شبکه ملی اطلاعات است.

دومین گذرگاه هم در سال ۱۳۹۸ با عنوان گذرگاه عمومی خدمات دولت^۱ با توجه به نیاز کسب‌وکارها به استفاده از خدمات دولتی توسط سازمان فناوری اطلاعات ایران راه‌اندازی شد که برای ارائه خدمات و استعلام بین دستگاه‌های اجرایی با کسب‌وکارهای خدمات بین‌دستگاهی که بر بستر شبکه‌های عمومی شبکه ملی اطلاعاتی اینترنت قرار دارند، استفاده می‌شود. در جدول ۴ این دو گذرگاه مقایسه شده است [۷].

1. Public Government Service Bus (PGSB)

جدول ۴. مقایسه گذرگاه خدمات دولت و گذرگاه عمومی خدمات دولت [۷]

وجه مقایسه	گذرگاه خدمات دولت	گذرگاه عمومی خدمات دولت
مفهوم	تبادل اطلاعات بین سازمان های دولتی	تبادل اطلاعات بین خدمت دهنندگان یا سرویس دهنندگان (سازمان های دولتی) و خدمت گیرندگان (بخش خصوصی)
هدف	تسهیل تبادل اطلاعات ناهمگون دولت	تسهیل فرایندهای اداری و برقراری ارتباطی نوین بین سازمان های دولتی و بخش خصوصی، افزایش سرعت تبادل اطلاعات در محیطی با امنیت مطلوب تر
بستر گذرگاه	منفصل از اینترنت	متصل به اینترنت
نوع خدمت	خدمت دولت به دولت	خدمت دولت به کسب و کارها

بررسی ها نشان می دهد که گذرگاه خدمات دولت در ایران به خوبی توسط دستگاهها مورد استفاده قرار نمی گیرد. موانع اصلی که باعث عدم به کارگیری گذرگاه خدمات دولت می شود را می توان به ۳ گروه تقسیم کرد:

۱- عدم هماهنگی بین سازمان های دولتی؛

۲- عدم تمایل دستگاهها به ارائه داده؛

۳- مشکلات زیرساختی.

با توجه به مطالب بیان شده درباره عدم به کارگیری گذرگاه خدمات دولت، در بخش بعدی این گزارش به طور خاص به این موضوع در حذف کپی مدارک هویتی در سیستم بانکی کشور پرداخته می شود.

۴. بررسی وضعیت دریافت کپی مدارک هویتی در بانکها



این پژوهش، با هدف ارزیابی کارایی و صحت اجرای این طرح در بانک های کشور در مردادماه ۱۴۰۳ انجام شده است. یافته های آن می تواند به روشن سازی چگونگی انطباق بانکها با الزام های جدید و آثار آن بر فرایندهای بانکی کمک کند. همان طور که در قسمت روش پژوهش ذکر شد، پژوهش حاضر با روش کیفی (مصاحبه نیمه ساختاریافته، مشاهده مشارکتی و مطالعات کتابخانه ای) انجام شده است. از طریق مصاحبه های نیمه ساختاریافته با مدیران بانکی و کارشناسان بانکی اطلاعات لازم مربوط به دریافت کپی مدارک هویتی یا به عبارت دیگر وضعیت موجود مسئله گردآوری شده است. به کمک مشاهده مشارکتی (افتتاح حساب در بانکها) صحت اطلاعات مربوط به مصاحبه مورد راستی آزمایی قرار گرفته است. با مطالعات کتابخانه ای و مرور اسناد بالادستی، بخشنامه های بانک مرکزی، گزارش های نظارتی و تجارب بین المللی، چارچوب نظری پژوهش تکمیل شده است. تحلیل داده ها با استفاده از روش های کیفی تحلیل محتوا انجام شده تا بتوان به درکی جامع از مسئله دست یافت.

۴-۱. بررسی وضعیت موجود

با تهیه یک پرسش نامه مصاحبه با رؤسای یک شعبه از هر کدام از بانک های ملت، کشاورزی، ملی، سپه، صادرات، شهر، تجارت، پاسارگاد، رفاه و پست بانک در سطح شهر تهران پرداخته شد تا وضعیت طرح عدم دریافت کپی مدارک شناسایی بررسی شود. بررسی میدانی صورت گرفته نشان داد که بانک های ملت، کشاورزی، ملی، سپه، صادرات، شهر، پاسارگاد، رفاه و پست بانک در موقع افتتاح حساب، کپی مدارک شناسایی را از مشتری دریافت نمی کنند و با استفاده از کد ملی و بارکد پشت کارت ملی اطلاعات هویتی فرد را از سامانه ثبت احوال استعلام می گیرند. در این بین پست بانک نتیجه استعلام هویتی ثبت احوال را پرینت گرفته و در پرونده فیزیکی مشتری قرار می دهد. اما بانک تجارت همچنان به دریافت کپی مدارک شناسایی ادامه می دهد و بیان می کند که



چون دستورالعمل صریحی از جانب بانک مرکزی ابلاغ نشده و همچنان بازرسی بانک تجارت (ذیل معاونت نظارت بانک تجارت) در صورت نبود این مدارک در پرونده، کارمند بانک را مورد بازخواست قرار می‌دهد، لذا کارمند بانک موظف است در هنگام افتتاح حساب علاوه بر دریافت استعلام از سیستم ثبت احوال، کپی مدارک شناسایی را نیز اخذ کند. نتیجه پرسش میدانی از بانک‌ها نشان می‌دهد که هنوز هم کارمندان برخی از بانک‌ها به دلیل ترس و نگرانی از بازرسی و یا تخلف مشتری بانک و درخواست قوه قضائیه برای پرونده فیزیکی همچنان کپی مدارک شناسایی را دریافت می‌کنند.

تمام این بانک‌ها به جز پست‌بانک برای افتتاح حساب جاری و ارائه تسهیلات همچنان کپی مدارک شناسایی را دریافت می‌کنند. دلیل این کار، نیاز به مشخصات همسر و فرزندان متقاضی علاوه بر اطلاعات شخص متقاضی بیان شده درحالی که استعلام از سازمان ثبت احوال این اطلاعات را ارائه نمی‌دهد. معاون یکی از شعب بانک ملت اشاره کرد که با راه‌اندازی «فرابانک» و ارائه تسهیلات از این طریق، دیگر نیازی به دریافت کپی مدارک از مشتریان نیست.

اجرای این طرح در بانک‌های کشور، متفاوت است. اگرچه آیین‌نامه بانک مرکزی در سال ۱۳۹۹ ابلاغ شده، ولی در زمان جمع‌آوری اطلاعات برای این گزارش، ۶ ماه از ابلاغ آن به بانک کشاورزی گذشته است. این موضوع در بانک پاسارگاد و پست‌بانک حدوداً یک سال و نیم است و برای بانک‌های سپه و ملی و صادرات حدوداً بین ۳ تا ۴ سال است که مشغول اجرای این حکم هستند. استعلام از سیستم ثبت احوال برای بانک‌ها دارای هزینه است. هزینه استعلام در بانک‌های مختلف متفاوت بوده و از مشتری بانک دریافت می‌شود. تعداد استعلام از سیستم ثبت احوال برای بانک‌های سپه، پاسارگاد و کشاورزی با محدودیت همراه است. در رابطه با موضوع محدودیت استعلامات، معاون شعبه بانک کشاورزی بیان کرد که محدودیت استعلامات در این بانک به صورت سالیانه و برای کل بانک کشاورزی تعریف شده است و نه یک شعبه خاص؛ ولی بانک‌های ملت، صادرات، پست‌بانک و ملی امکان استعلام نامحدود از ثبت احوال را دارند.

از طرفی تقریباً تمام بانک‌ها در زمینه استعلام با ثبت احوال با دو مشکل عمده مواجه هستند:

۱) قطع و وصل شدن سیستم ثبت احوال (البته به صورت خیلی کم؛ یک یا دوبار در ماه)، اما بانک‌ها اذعان داشتند مشکل در زمان کوتاهی حل می‌شود و سیستم به حالت عادی برمی‌گردد.

۲) استعلام از ثبت احوال تمام اطلاعات مورد نیاز بانک‌ها را در اختیار آنها قرار نمی‌دهد. اطلاعاتی نظیر محل صدور شناسنامه، تاریخ صدور شناسنامه و آدرس نیاز است که بانک آن‌ها را به صورت دستی وارد می‌کند.

به‌طور کلی بانک‌ها از اجرای طرح دریافت نکردن کپی کارت ملی و شناسنامه رضایت خاطر داشتند؛ به این دلیل که حجم بایگانی را کاهش داده و مشتری هم راضی است. این درحالی است که در برخی از شعب بانک‌ها حتی امکان پرینت نیز نداشتند و مشتریان مجبور به پرینت خارج از بانک بودند و هزینه‌ای را متحمل می‌شدند.

به گفته رؤسای اکثر شعب بانک‌ها اجرای این دستورالعمل توانسته تا حدودی به کاهش فساد و جعل در سیستم بانکی منجر شود، ولی همچنان امکان تبانی در سیستم بانکی برقرار است. از طرفی بانک‌ها هنوز در شناسایی افراد دوقلو با مشکل مواجه هستند و اضافه شدن سرویس اثر انگشت می‌تواند مانع از این مشکلات شود. خلاصه‌ای از مطالب ذکر شده در این بخش را می‌توان در جدول ۵ مشاهده کرد.

جدول ۵. خلاصه نتایج به دست آمده از مصاحبه

مدت زمان اجرا (سال)	محدودیت استعلام (تعداد استعلام از بستر گذرگاه عمومی خدمات دولت در یک روز)	ارائه تسهیلات	افتتاح حساب		نام بانک
			عادی	عادی	
۳-۴	دارد	✓	✗	✗	سپه
۳-۴	ندارد	✓	✓	✗	ملی
-	-	✓	✓	✓	تجارت
۱/۵	دارد	✓	✓	✗	پاسارگاد
۳	ندارد	✓	✓	✗	صادرات
۱	ندارد	✓	✗	✗	ملت
۱/۵	ندارد	✗	✗	✗	پستبانک
۰/۵	دارد	✓	✓	✗	کشاورزی
۳	ندارد	✓	✓	✗	شهر
۳	ندارد	✓	✓	✗	رفاه

مأخذ: یافته های تحقیق.

از طرفی برای صحت سنجی داده و اطلاعات پژوهش، به صورت حضوری در بانک پارسیان، ملت و صادرات افتتاح حساب انجام گرفت تا روند افتتاح حساب در بانک ها سنجیده شود.

افتتاح حساب در بانک پارسیان به صورت سابق از کارت ملی و شناسنامه مشتری کپی گرفته و در پرونده فیزیکی قرار داده می شود. برای افتتاح حساب در بانک صادرات، پس از ثبت آدرس محل زندگی در وبسایت NCI.IR و ارائه کارت ملی و شناسنامه و پرکردن فرم های رایج بانکی، کپی از مدارک شناسایی دریافت نمی شود؛ ولی در انتهای کار برگه ای تحت عنوان استعلام ثبت احوال که حاوی تمام اطلاعات هویتی فرد است، برای امضا به مشتری داده می شود.

افتتاح حساب در بانک ملت با پرکردن برگه های مربوط به بانک توسط مشتری و ارائه کارت ملی و شناسنامه انجام شد ولی کپی مدارک گرفته نشد. افتتاح حساب در بانک های سپه و رفاه هم به صورت غیر حضوری (آنلاین) بوده؛ ولی افتتاح حساب حضوری نیز برقرار است.

۲-۴. بررسی مهم ترین دلایل عدم استفاده بانک ها از کپی کاغذی مدارک هویتی

مصاحبه های انجام شده در این پژوهش با رویکرد توصیفی - تحلیلی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت که به شناسایی مهم ترین دلایل استفاده نکردن بانک ها از گذرگاه خدمات دولت منجر شد:

۱ وجود دستورالعمل ها و ابلاغیه های قدیمی در ارگان ها و سازمان هایی مثل بانک ها: از جمله آیین نامه اجرایی قانون مبارزه با پول شویی، موضوع مصوبه شماره ۱۸۱۴۳۴/ت/۴۳۱۸۲ ک مورخ ۱۳۸۸/۰۹/۱۴ هیئت محترم وزیران که بانک ها را ملزم به دریافت کپی مدارک هویتی کرده است.

۲ فقدان برخی از اطلاعات هویتی در استعلام اخذ شده از ثبت احوال: بانک برای افتتاح حساب جاری و یا ارائه تسهیلات، نیازمند اطلاعات سایر صفحات شناسنامه افراد است و این اطلاعات در استعلام ثبت احوال وجود ندارد.

۳ فقدان امکان استعلام مدارک والدین برای افتتاح حساب برای اشخاص صغیر: با استعلام هویت افراد صغیر از سامانه ثبت احوال، مدارک هویتی والدین یا سرپرست افراد صغیر نمایش داده نمی شود.



- ۴ نبود امکان استعلام تصاویر مدارک هویتی: ارائه برخی از خدمات همچون پایانه فروش^۱ و درگاه پرداخت اینترنتی^۲ به مشتریان با توجه به درخواست شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت،^۳ مستلزم اخذ تصاویر مدارک هویتی از متقاضی و ارائه به شرکت‌های مربوطه است. در حالی که امکان استعلام تصاویر مدارک هویتی فراهم نشده است.
- ۵ قطع و وصل شدن سامانه ثبت احوال: به دلیل ضعف در زیرساخت سامانه ثبت احوال، این سامانه با قطع و وصلی مواجه است.
- ۶ برخورد بازرسان بانک در صورت نبود کپی مدارک: همان‌طور که در مورد ۱ بیان شد، وجود برخی از دستورالعمل‌های قدیمی و جاری بودن آنها، باعث شده بازرسی بانک با نبود کپی مدارک هویتی در پرونده متقاضی برخورد کنند.
- ۷ فرهنگ سازمانی: فرهنگ سازمانی پیشینی برخی از سازمان‌ها مبتنی بر استناد بر مدارک کاغذی است. لذا تغییر این فرهنگ نیازمند آموزش و پیگیری مجدانه از طرف نهادهای ناظر است.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



براساس بخشنامه شماره ۹۸/۲۷۵۷۴۱ بانک مرکزی و بخشنامه شماره ۳۰۹۶۲۸ سازمان اداری و استخدامی کشور، بانک‌ها موظف به احراز هویت الکترونیکی مشتریان بدون دریافت کپی فیزیکی مدارک هویتی هستند. باین‌حال، در عمل بسیاری از شعب بانکی همچنان اقدام به دریافت مدارک می‌کنند که این امر نقض مقررات، نارضایتی مشتریان و افزایش هزینه‌های عملیاتی را در پی دارد. این پژوهش با هدف شناسایی علل عدم اجرای کامل این بخشنامه‌ها و تحلیل موانع احراز هویت برخط در بانک‌ها انجام شد. روش تحقیق کیفی و مبتنی بر مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با مدیران و کارشناسان بانکی، مشاهده مشارکتی و مطالعات کتابخانه‌ای بود. همچنین داده‌ها به صورت تحلیلی - توصیفی مورد بررسی قرار گرفتند تا درک جامعی از این مسئله به دست آید.

بررسی میدانی در شعب ۱۰ بانک منتخب تهران نشان می‌دهد که بیشتر بانک‌ها در فرایند افتتاح حساب عادی کپی مدارک شناسایی دریافت نمی‌کنند و اطلاعات مورد نیاز را از طریق کد ملی و بارکد کارت ملی از سامانه ثبت احوال استعلام می‌گیرند. اما بانک تجارت به دلیل نبود دستورالعمل شفاف از سوی بانک مرکزی و نگرانی از بازرسی‌های داخلی، همچنان کپی مدارک را می‌گیرد.

در مورد افتتاح حساب جاری و اعطای تسهیلات، تمام بانک‌ها به جز پست‌بانک، به دلیل نیاز به اطلاعات تکمیلی مانند مشخصات همسر و فرزندان که در استعلام ثبت احوال موجود نیست، کماکان دریافت کپی مدارک را الزامی می‌دانند. بانک ملت با راه‌اندازی سامانه فرابانک، گام بزرگی به سوی الکترونیکی‌سازی فرایندها برداشته است.

مدت زمان اجرای طرح در بانک‌های مختلف متفاوت بوده است، از ۶ ماه در بانک کشاورزی تا ۴ سال در بانک‌های سپه، ملی و صادرات. همچنین، محدودیت در تعداد استعلام‌های روزانه (۲۰ تا ۳۰ مورد) در بانک‌های سپه، پاسارگاد و کشاورزی وجود دارد، در حالی که بانک‌های ملت، صادرات، پست‌بانک و ملی با محدودیتی مواجه نیستند.

مشکلات عمده بانک‌ها در استفاده از سامانه ثبت احوال شامل قطعی‌های سیستم و نبود دسترسی به برخی اطلاعات مانند محل صدور شناسنامه و آدرس است. باین‌حال، بانک‌ها از اجرای طرح رضایت دارند؛ چراکه حجم بایگانی کاهش یافته و رضایت مشتریان افزایش پیدا کرده است.

مشاهدات میدانی در بانک‌های پارسیان، ملت و صادرات نشان داد که بانک پارسیان کماکان دریافت کپی مدارک را ادامه می‌دهد، در حالی که بانک‌های ملت و صادرات این رویه را کنار گذاشته‌اند. بانک‌های سپه و رفاه نیز بیشتر بر افتتاح حساب غیرحضوری تمرکز دارند.

تحلیل مصاحبه‌ها هفت چالش اصلی را در اجرای کامل طرح عدم دریافت کپی مدارک شناسایی کرد:

۱- تعارض با دستورالعمل‌های قدیمی مانند آیین‌نامه مبارزه با پول‌شویی؛

۲- ناقص بودن اطلاعات استعلام ثبت احوال؛

۳- عدم امکان استعلام مدارک والدین برای افراد صغیر؛

۴- عدم دسترسی به تصاویر مدارک؛

۵- مشکلات فنی سامانه ثبت احوال؛

۶- برخورد بازرسان بانکی؛

۷- مقاومت فرهنگی کارکنان در تغییر رویه‌های سنتی.

برای حل این مسئله پیشنهادهایی با توجه به موانعی که در طول پژوهش شناسایی شد، ارائه شده تا بتوان این طرح را به‌صورت کامل به مرحله اجرا رساند. این پیشنهادها عبارت‌اند از:

۱- اصلاح آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های قدیمی

پیشنهاد می‌شود، ماده (۳۳) آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پول‌شویی، موضوع مصوبه شماره ۱۸۱۴۳۴/ت/۴۳۱۸۲ ک مورخ ۱۳۸۸/۰۹/۱۴ هیئت محترم وزیران به‌صورت زیر اصلاح شود (مواردی که زیر آن خط کشیده شده است، باید اضافه شود): «تمامی اشخاص مشمول مکلفند مدارک مربوط به سوابق معاملات و عملیات مالی (اعم از فعال و غیرفعال) هنگام ارائه خدمات پایه را به‌صورت فیزیکی و یا سایر روش‌های قانونی، حداقل به مدت پنج سال بعد از پایان عملیات نگهداری کنند. همچنین مدارک مربوط به سوابق شناسایی ارباب‌رجوع هنگام ارائه خدمات پایه را پس از استعلام سامانه ثبت احوال، در پرونده الکترونیک شخص نگهداری کنند. هیئت تسویه اشخاص حقوقی مشمول، در صورت انحلال نیز موظف به نگهداری اسناد تا پنج سال پس از رویداد مالی هستند». همچنین پیشنهاد می‌شود، بند «۴-۲-۱۲» دستورالعمل چگونگی شناسایی مشتریان ایرانی مؤسسات اعتباری موضوع بخشنامه شماره ۹۰/۴۱۴۷۸ مورخ ۱۳۹۰/۰۲/۲۶ به‌شرح ذیل اصلاح شود:

«در شناسایی کامل شخص حقیقی، مشخصات اعلام شده از سوی وی باید توسط دارنده امضای مجاز در مؤسسه اعتباری با اصل مدارک معتبر تطبیق داده شده و استعلام گرفته شده از سامانه ثبت احوال در پرونده الکترونیک مشتری نگهداری شود».

۲- ابلاغیه هیئت وزیران یا وزارت کشور به سازمان ثبت احوال کشور

استعلام اخذ شده از سیستم ثبت احوال تمام اطلاعات هویتی مورد نیاز سیستم بانکی را در بحث افتتاح حساب جاری و ارائه تسهیلات نداشته است. در تبصره «۲» ماده (۱۱) آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیک دستگاه‌های اجرایی، سازمان ثبت احوال موظف شده که امکان احراز و تصدیق هویت افراد را فراهم کند. اما اینکه چه اقلامی را باید در اختیار استعلام‌گیرنده قرار دهد، ذکر نشده است. پیشنهاد می‌شود، هیئت وزیران با اصلاح این آیین‌نامه، سازمان را موظف کند که زیرساخت خود را گسترش داده و تمام اطلاعات مورد نیاز را در اختیار بانک‌ها قرار دهد.

۳- اصلاح ابلاغیه بانک مرکزی به بانک‌ها

بانک مرکزی بخشنامه شماره ۹۸/۲۷۵۷۴۱ را به‌صورت زیر اصلاح کند (مواردی که زیر آن خط کشیده شده است، باید اضافه شود): «کلیه اشخاص مشمول موضوع مواد (۵) و (۶) قانون اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی موظفند در اجرای شناسایی کامل اشخاص حقیقی، مشخصات هویتی اعلام شده از سوی شخص حقیقی را با اصل مدارک تطبیق داده و پس از احراز هویت و استعلام برخط از سازمان ثبت احوال کشور و دریافت کد رهگیری تأیید کنند. از تاریخ ابلاغ این بخشنامه گرفتن هرگونه کپی مدارک شناسایی توسط کلیه اشخاص مشمول موضوع مواد (۵) و (۶) قانون اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی ممنوع است. گفتنی است؛ نگهداری کد رهگیری معتبر در پرونده ارباب‌رجوع برای ارائه به تمامی دستگاه‌ها قابل استناد است.

در هنگام مراجعه مشتری، اگر سامانه ثبت احوال قطع باشد، کلیه اشخاص مشمول موضوع مواد (۵) و (۶) قانون اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی موظفند عملیات بانکی موردنظر مشتری، مانند افتتاح حساب، را به‌صورت برون‌خط انجام داده و آن را موقت در نظر بگیرند. پس از وصل شدن سامانه ثبت احوال، استعلام انجام شود و در صورت درستی اطلاعات هویتی، تأیید شود.



اگر هر کدام از اشخاص مشمول موضوع مواد (۵) و (۶) قانون اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی، استعلام الکترونیک انجام ندهد، ملزم به پرداخت جریمه است و اسامی اشخاص متخلف به صورت ماهانه توسط بانک مرکزی به صورت عمومی منتشر می‌شود».

۴ ایجاد سازوکار انگیزشی برای اصلاح سامانه

برای رفع مشکل قطعی سامانه سازمان ثبت احوال، این سازمان می‌تواند با همکاری سازمان فناوری اطلاعات و سایر نهادهای مرتبط پایداری سامانه را افزایش دهد تا فرایند استعلام‌ها بدون اختلال انجام شود. همچنین، به منظور ایجاد انگیزه برای بهبود و اصلاح سامانه، پیشنهاد می‌شود در صورت بروز هرگونه قطعی، سازمان ثبت احوال امکان دریافت ۲ یا ۳ استعلام رایگان بعدی را برای بانک‌ها فراهم کند.

۵ آموزش و اطلاع‌رسانی هدفمند

پیشنهاد می‌شود، بانک مرکزی به منظور تغییر فرهنگ سازمانی کارمندان بانک‌ها، اقدام به برگزاری دوره‌های آموزشی و کارگاه‌های عملی با تأکید بر مزایای عدم دریافت کپی مدارک (مثل کاهش هزینه، سرعت بیشتر، امنیت اطلاعات) کند.

جدول ۶. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی / نظارتی

ملاحظات	زمان‌بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح**	تداوم*	
	میان مدت	مرکز ملی اطلاعات مالی، بانک‌های عامل	بانک مرکزی	زیرساخت تبادل داده با ثبت احوال، زیرساخت نگهداری پرونده الکترونیک، استانداردسازی فرمت داده‌ها، احراز اصالت دیجیتال مدارک	اصلاح آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های قدیمی که بانک‌ها را ملزم به دریافت کپی می‌کنند.	**		۱
	میان مدت	سازمان فناوری اطلاعات	سازمان ثبت احوال کشور	اصلاح آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیکی (مصوب هیئت وزیران)، مصوب مکمل شورای اجرایی فناوری اطلاعات	ابلاغیه هیئت وزیران یا وزارت کشور به سازمان ثبت احوال کشور برای افزودن برخی اقلام مورد نیاز بانک‌ها به سامانه	**		۲
	کوتاه مدت	بانک‌های عامل	بانک مرکزی	اتصال برخط و پایدار به ثبت احوال، ثبت کامل دفتر روزانه (لاگ) عملیات استعلام و تصمیم‌گیری	اصلاح ابلاغیه بانک مرکزی به بانک‌ها به منظور احراز هویت الکترونیک	**		۳
	میان مدت	سازمان فناوری اطلاعات	سازمان ثبت احوال کشور	استفاده از زیرساخت ابری دولت، شفاف‌سازی سازوکار مالی	ایجاد سازوکار انگیزشی برای اصلاح سامانه	**		۴
	بلندمدت	وزارت علوم	بانک مرکزی	الزام مؤسسات اعتباری به اجرای دوره‌ها، ایجاد کارگروه مشترک آموزش	آموزش و اطلاع‌رسانی هدفمند	**		۵

* تداوم یا تقویت آیتم‌ها یا اقدامات
** اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها
مأخذ: همان.



■ پیوست ۱: بخشنامه شماره ۱۵۹۵۳۴۴ سازمان اداری - استخدامی به کلیه دستگاه‌های اجرایی ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری

موضوع: دستورالعمل احراز اصالت هویت برخط

به استناد آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیک دستگاه‌های اجرایی به شماره ۲۰۶/۹۳/۷۷۴۰ مورخ ۹۳/۶/۱۰ مصوب شورای عالی اداری و ضوابط فنی و اجرایی توسعه دولت الکترونیک به شماره ۲۰۰/۱۴۵ مورخ ۹۳/۶/۱۱ مصوب شورای اجرایی فناوری اطلاعات و با هدف اصلاح نظام اداری، تحقق اهداف توسعه دولت الکترونیک، استنادپذیری الکترونیک، کمک به مقابله با جعل و فساد اداری، افزایش سلامت اداری و رضایت‌مندی عمومی و به منظور اجرای طرح احراز اصالت هویت برخط و حذف اخذ کپی کارت ملی و صفحه اول شناسنامه در استان‌های خوزستان، قم و سمنان کلیه دستگاه‌های اجرایی اقدامات زیر را معمول نمایند:

۱ در اجرای بند «الف» ماده (۶۸) قانون برنامه ششم توسعه ظرف مدت دو هفته از تاریخ ابلاغ این دستورالعمل، زیرساخت‌های لازم را برای اجرا و حذف کپی مدارک هویتی از شهروندان مهیا کند.

۲ علاوه بر انعقاد تفاهم‌نامه با سازمان ثبت احوال کشور به صورت برخط؛ موانع حقوقی و قانونی برای اجرای این دستورالعمل را رفع کند.

تبصره: در صورت وجود موانع قانونی، دستگاه‌های اجرایی موظفند در اسرع وقت موارد را برای رسیدگی ویژه به سازمان اداری و استخدامی کشور اعلام کنند.

۳ در اجرای ماده (۴۰) قانون مدیریت خدمات کشوری سازمان ثبت احوال کشور نسبت به در اختیار قرار دادن وب‌سرویس‌های کد ملی و شناسنامه و ارائه کد رهگیری پس از هر استعلام اقدام کرده و همچنین زمینه اصالت‌سنجی کدهای رهگیری را برای پیگیری‌های بعدی مهیا کند.

تبصره: اجرای این دستورالعمل در ارزیابی سالیانه دستگاه‌های اجرایی استانی لحاظ می‌شود.

۴ این دستورالعمل در اجرای ماده (۱۱۸) قانون مدیریت خدمات کشوری برای تمامی دستگاه‌های اجرایی باید اجرا شود.

■ پیوست ۲: بخشنامه ۳۰۹۶۲۸ به دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری

موضوع: ممنوعیت دریافت کپی مدارک هویتی توسط دستگاه‌های اجرایی از خدمت‌گیرندگان

پیرو بخشنامه شماره ۱۵۹۵۳۴۴ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۰۵ این سازمان (موضوع اجرای آزمایشی «پابلوت» ممنوعیت دریافت مدارک هویتی در استان‌های خوزستان، قم و سمنان توسط دستگاه‌های اجرایی) و آمادگی ایجاد شده در دستگاه‌های اجرایی در این زمینه و همچنین در اجرای آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیک دستگاه‌های اجرایی به شماره ۲۰۶/۹۳/۷۷۴۰ مورخ ۱۳۹۳/۰۶/۱۰ مصوب شورای عالی اداری و ضوابط فنی و اجرایی توسعه دولت الکترونیک به شماره ۲۰۰/۱۴۵ مورخ ۱۳۹۳/۰۶/۱۱ مصوب شورای اجرایی فناوری اطلاعات و با رویکرد اصلاح نظام اداری، تحقق اهداف توسعه دولت الکترونیک، استنادپذیری الکترونیک، کمک به مقابله با سوءاستفاده و جعل اسناد هویتی، افزایش سلامت اداری و تسهیل ارائه خدمات به مردم، مقتضی است تمامی دستگاه‌های اجرایی برای «احراز اصالت هویت برخط» و حذف اخذ کپی مدارک هویتی (کارت ملی و شناسنامه) اقدامات زیر را انجام دهند:

۱ دستگاه‌های اجرایی موظفند نسبت به انعقاد تفاهم‌نامه با سازمان ثبت احوال کشور برای دریافت خدمت استعلام هویت (با شناسه خدمت ۱۰۰۳۱۰۹۴۱۰۰) به صورت برخط، برای استعلام‌های الکترونیک برخط و رفع موانع حقوقی و قانونی احتمالی برای اجرای این بخشنامه اقدام کنند؛ به گونه‌ای که حداکثر ظرف مدت یک ماه حذف کامل دریافت کپی مدارک هویتی در فرایندهای ارائه خدمات به شهروندان محقق شود.

۲ در اجرای ماده (۴۰) قانون مدیریت خدمات کشوری سازمان ثبت احوال کشور موظف است نسبت به در اختیار قرار دادن وب‌سرویس‌های کد ملی، شناسنامه و ارائه کد رهگیری پس از هر استعلام اقدام کرده و همچنین زمینه اصالت‌سنجی کدهای



رهگیری را برای پیگیری‌های بعدی مهیا کند.

- ۳ این بخشنامه در اجرای ماده (۱۱۸) قانون مدیریت خدمات کشوری برای تمامی دستگاه‌های اجرایی لازم به اجرا بوده و حسن اجرای آن در ارزیابی سالیانه دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی لحاظ می‌شود.
- ۴ بالاترین مقام دستگاه اجرایی مسئول اجرای این بخشنامه بوده و مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی مشمول در تمامی سطوح سازمانی موظفند تمهیدات لازم را برای اجرای مؤثر دقیق آن فراهم سازند.

پیوست ۳: بخشنامه شماره ۳۹۴۶۹۵ به دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری

موضوع: ممنوعیت دریافت کپی مدارک هویتی توسط دستگاه‌های اجرایی از خدمت‌گیرندگان

پیرو بخشنامه شماره ۳۰۹۶۲۸ مورخ ۱۳۹۹/۰۶/۱۷ این سازمان موضوع ممنوعیت دریافت کپی مدارک هویتی توسط دستگاه‌های اجرایی از خدمت‌گیرندگان ضمن تأکید بر اجرای مفاد بخشنامه ذکر شده توسط دستگاه‌های اجرایی است. به دلیل مشکل سیستمی در دریافت سرویس استنادپذیر استعلام هویت برخط سازمان ثبت احوال کشور یا هر نوع مانع دیگر امکان ارائه خدمات بدون دریافت رونوشت مدارک هویتی برای دستگاه‌های اجرایی فراهم نشده یا به صورت مقطعی با اشکال مواجه شده است؛ و یا بنابر لزوم قانونی و حقوقی دریافت کپی مدارک هویتی در ارائه برخی خدمات دستگاه ضرورت دارد. دستگاه اجرایی موظف است رأساً نسبت به تهیه رونوشت کپی برداری از مدارک هویتی خدمت‌گیرندگان بدون دریافت هزینه به صورت رایگان اقدام کرده و از درخواست رونوشت از خدمت‌گیرندگان خودداری کند.

لازم به توضیح است جهت دریافت سرویس ذکر شده به صورت برخط دستگاه‌های اجرایی ستادی باید نسبت به انعقاد تفاهم‌نامه با سازمان ثبت احوال کشور اقدام کرده و سرویس دریافت شده را در اختیار کلیه ادارات تابعه خود در سراسر کشور قرار دهند.

پیوست ۴: بخشنامه شماره ۱۲۰۵۴ به دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری

موضوع: تأکید بر ممنوعیت اخذ کپی مدارک هویتی از خدمت‌گیرندگان

پیرو بخشنامه شماره ۳۰۹۶۲۸ مورخ ۱۳۹۹/۰۶/۱۷ در ارتباط با ممنوعیت دریافت کپی مدارک هویتی توسط دستگاه‌های اجرایی از خدمت‌گیرندگان و با توجه به گزارش‌های دریافتی مبنی بر عدم اجرای مطلوب بخشنامه ذکر شده از سوی دستگاه‌های اجرایی کشور که به افزایش هزینه و نارضایتی مردم منجر شده است، ضروری است اقدامات ذیل به نحو احسن انجام شود:

۱ واحدهای ارزیابی عملکرد، بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات‌ها (یا عنوان‌های مشابه) در دستگاه‌های اجرایی، اطلاعیه‌ای مبنی بر ممنوعیت دریافت کپی مدارک هویتی از مراجعین را با درج شماره تلفن پیگیری در محل میز خدمت حضوری و در معرض دید مراجعین نصب کرده و ضمن رسیدگی به شکایات‌های واصله در این ارتباط و انجام بازرسی‌های موردی و اعمال نظارت دقیق، گزارش اقدام‌های انجام شده را حداکثر ظرف یک ماه به این معاونت ارسال کند.

۲ بخش‌هایی از پورتال دستگاه که در آن دریافت خدمت، به ارائه کپی مدارک هویتی مشروط است، به‌روزرسانی شده و اخذ کپی مدارک هویتی از مراحل یا شرط دریافت خدمت حذف شود.

۳ سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها، واحدهای استانی دستگاه‌های اجرایی را مورد پایش قرار داده و عنوان‌های واحدهایی را که همچنان اقدام به دریافت کپی مدارک هویتی از خدمت‌گیرندگان می‌کنند به این معاونت اعلام کنند؛ تا ضمن لحاظ در ارزیابی عملکرد دستگاه (سطح ملی و استانی)، مراتب به‌عنوان نقض مقررات، در جریان تصمیم‌گیری مراجع ذی‌صلاح قرار گیرد.

پیوست ۵: بخشنامه بانک مرکزی منوط به فقدان دریافت کپی مدارک از اشخاص در هنگام ارائه خدمات بانکی (۱۳۹۹)

بانک‌ها موظفند در ارائه خدمات پایه به اشخاص حقیقی ایرانی، ضمن تطبیق مشخصات هویتی با اصل مدارک، به دریافت کد رهگیری از سامانه استعلام هویتی سازمان ثبت احوال کشور و نگهداری آن در پرونده شناسایی اشخاص اکتفا کرده و بر همین اساس نیازی به دریافت کپی مدارک هویتی اشخاص ذکر شده نیست.

به گزارش روابط عمومی بانک مرکزی، پیرو بخشنامه شماره ۲۷۵۷۴۱/۹۸ مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۱۶ موضوع ابلاغ مصوب هشتمین جلسه مورخ ۱۳۹۸/۰۶/۱۰ شورای عالی مقابله و پیشگیری از جرائم پول شویی و تأمین مالی تروریسم، «کلیه اشخاص مشمول موضوع مواد (۵) و (۶) قانون اصلاح قانون مبارزه با پول شویی موظفند در شناسایی اشخاص حقیقی، مشخصات هویتی اعلام شده از سوی شخص حقیقی را با اصل مدارک تطبیق داده و پس از احراز هویت و استعلام برخط از سازمان ثبت احوال کشور و دریافت کد رهگیری تأیید کنند. گفتنی است نگهداری کد رهگیری معتبر در پرونده ارباب رجوع قابل استناد است».

همچنین بخشنامه شماره ۹۹/۱۲۳۸۱۹ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۲۵ ناظر بر تأکید بر اجرای بخشنامه ذکر شده و ارسال ابلاغیه نهاد ریاست جمهوری مبنی بر «پذیرش و جایگزینی استعلام الکترونیکی و حذف مستندات کاغذی معادل در افتتاح حساب، درخواست و دریافت تسهیلات، درخواست صدور و تحویل دسته چک»، به آگاهی می‌رساند با توجه به گزارش‌های دریافتی، برخی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی کماکان برخلاف مفاد بخشنامه‌های یاد شده، اقدام به دریافت کپی مدارک هویتی اشخاص حقیقی ایرانی می‌کنند.

از این رو ضمن تأکید مجدد بر لزوم اجرای ابلاغیه‌هایی که پیشتر به آنها اشاره شد و اعلام اینکه دریافت کد رهگیری از سامانه استعلام هویتی سازمان ثبت احوال کشور و نگهداری آن در پرونده شناسایی اشخاص حقیقی کفایت می‌کند، مقتضی است، مراتب به واحدهای ذی‌ربط بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی ابلاغ و بر حسن اجرای آن نظارت شود.

■ **پیوست ۶: بخشنامه بانک مرکزی منوط به عدم دریافت کپی مدارک از اشخاص در هنگام ارائه خدمات بانکی (۱۳۹۸)**
جهت اطلاع مدیران عامل محترم بانک‌های دولتی، غیردولتی، شرکت دولتی پست‌بانک، مؤسسات اعتباری غیربانکی و بانک مشترک ایران - ونزوئلا ارسال می‌شود.

با سلام؛

احتراماً، همان‌گونه که مستحضرید احراز هویت و شناسایی مشتری یکی از ارکان و الزامات مقرر در قانون مبارزه با پول شویی و ضوابط اجرایی آن است. بر همین مبنا، در سال ۱۳۸۸ و وفق آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پول شویی - موضوع مصوبه شماره ۴۳۱۸۲/ت/۱۸۱۴۳۴ ک مورخ ۱۳۸۸/۰۹/۱۴ هیئت محترم وزیران - بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مکلف شدند «مدارک مربوط به سوابق شناسایی ارباب رجوع هنگام ارائه خدمات پایه را به صورت فیزیکی و یا سایر روش‌های قانونی، حداقل به مدت پنج سال بعد از پایان عملیات نگهداری کنند». همچنین حسب مفاد بند «۴-۲-۱۲» دستورالعمل چگونگی شناسایی مشتریان ایرانی مؤسسات اعتباری موضوع بخشنامه شماره ۹۰/۴۱۴۷۸ مورخ ۱۳۹۰/۰۲/۲۶ مقرر شد: «در شناسایی کامل شخص حقیقی مشخصات اعلام شده از سوی مشتری باید توسط دارنده امضای مجاز در مؤسسه اعتباری با اصل مدارک معتبر تطبیق داده شده و پس از تأیید و درج عبارت «تصویر برابر اصل است» بر روی آنها توسط وی در سوابق مشتری نگهداری شود». البته پیش از آن نیز بانک‌ها و مؤسسات اعتباری وفق بخشنامه شماره ۱۷۵۳/مب مورخ ۱۳۸۴/۰۹/۰۸ موظف شده بودند در راستای احراز هویت مشتریان، روگرفت شناسنامه آنها را اخذ و نگهداری کنند.

بنابراین در سنوات اخیر، با توجه به توسعه دولت الکترونیکی و ارائه خدمات الکترونیکی از سوی دستگاه‌های اجرایی و به منظور رضایت بیشتر مردم و ارائه خدمات با کیفیت و پرهیز از تبادل اطلاعات کاغذی غیرضروری برای دریافت خدمات، ابلاغیه‌هایی از جمله نامه شماره ۲۰۰/۹۳/۱۳۱۳۱ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۰۳ از سوی «معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور» صادر شده که طی آن مقرر شد طرح عدم اخذ تصویر شناسنامه و کارت ملی در استان قم به عنوان استان پایلوت به اجرا گذارده شود. متعاقباً از سوی «سازمان اداری و استخدامی کشور» طرح ذکر شده طی بخشنامه شماره ۱۵۹۵۳۴۴ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۵ به استان‌های خوزستان و سمنان نیز تعمیم داده شد.

با توجه به مراتب پیش گفته و برخی تعارض‌های ابلاغیه‌هایی که ذکر شد با الزام‌ها و ضوابط ناظر بر مبارزه با پول شویی، موضوع توسط بانک مرکزی به شورای عالی مقابله و پیشگیری از جرائم پول شویی و تأمین مالی تروریسم منعکس شد تا تصمیم مقتضی در این رابطه اتخاذ شود. بر همین اساس، حسب مصوبه هشتمین جلسه مورخ ۱۳۹۸/۰۶/۱۰ شورای عالی مقابله و پیشگیری



از جرائم پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم در خصوص نحوه اخذ اسناد هویتی و نگهداری آن موضوع بند «۱» ماده (۱۴۲) آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب جلسه مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۲۱ هیئت محترم وزیران ابلاغی طی بخشنامه شماره ۹۸/۲۶۳۵۵۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۰۴ مقرر شده است:

«کلیه اشخاص مشمول موضوع مواد (۵) و (۶) قانون اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی موظفند در اجرای شناسایی کامل اشخاص حقیقی، مشخصات هویتی اعلام شده از سوی شخص حقیقی را با اصل مدارک تطبیق داده و پس از احراز هویت و استعلام برخط از سازمان ثبت احوال کشور و دریافت کد رهگیری تأیید کنند. گفتنی است نگهداری کد رهگیری معتبر در پرونده ارباب رجوع قابل استناد است.»

خواهشمند است، دستور دهند مراتب با لحاظ مفاد بخشنامه شماره ۹۶/۱۴۹۱۵۳ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۱۶ به واحدهای ذی‌ربط آن بانک/مؤسسه اعتباری غیربانکی ابلاغ شده، بر حسن اجرای آن نظارت دقیق به عمل آید و نسخه‌ای از آن نیز به این مدیریت کل ارسال شود.

منابع و مأخذ



- [۱]. مقدسی، علیرضا. و فیضی، کامران؛ دولت الکترونیکی: بازآفرینی دولت در عصر اطلاعات. ۱۳۸۴: انتشارات ترمه.
- [2]. Ravšelj, Dejan, et al., A review of digital era governance research in the first two decades: a bibliometric study. *Future Internet*, 2022. 14(5): p. 126.
- [۳]. پاسخ ثبت احوال به ۱۳۶ میلیون استعلام طی سه ماه گذشته، ۱۴۰۲، قابل دسترسی در: <https://www.isna.ir/news/1402042415120>.
- [۴]. میرزاحمدی، ایلینا و مرتب، یحیی، بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۷): رصد و نظارت بر پروژه استقرار هویت هوشمند اشخاص حقیقی در دولت الکترونیکی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲، شماره مسلسل: ۱۹۳۷۶.
- [5]. Fang, Zhiyuan, E-government in digital era: concept, practice, and development. *International journal of the Computer, the Internet and management*, 2002. 10(2): p. 1–22.
- [۶]. یوسفی زنوز، رضا، نجفی اصفهانی، سید سجاد و کولیوند، ابراهیم؛ مزایا، ملاحظات و راهکارها تأمین امنیت گذرگاه تبادل اطلاعات دولت جمهوری اسلامی ایران. نشریه علمی مطالعات مدیریت کسب‌وکار هوشمند، ۱۳۹۹. ۹(۳۴): صص. ۲۱۵–۲۴۶.
- [7]. <https://www.sitaad.net>
- [8]. Darono, Agung, Implementasi Government Service Bus oleh Organisasi Pemerintahan di Indonesia: Perspektif Institutional Arrangement. in *Seminar Nasional Aplikasi Teknologi Informasi (SNATi)*. 2017.
- [9]. Arner, Douglas W, et al., The identity challenge in finance: from analogue identity to digitized identification to digital KYC utilities. *European business organization law review*, 2019. p. 55–80.
- [10]. Anand, Nishant, and Brass, Irina, Responsible innovation for digital identity systems. *Data & Policy*, 2021. 3: p. 35.
- [11]. Alsulami, Majid H, Government Services Bus (GSB): Opportunity to improve the quality of data entry. *International Journal on Semantic Web and Information Systems (IJSWIS)*, 2021. 17(3): p. 35–50.
- [12]. Parate, Sachin, Josyula, Hari Prasad and Reddi, Latha Thamma, Digital identity verification: transforming KYC processes in banking through advanced technology and enhanced security measures. *International Research Journal of Modernization in Engineering Technology and Science*, 2023. 5(9): p. 128–137.

گزیده سیاستی

در این گزارش به مسئله اخذ کپی مدارک هویتی در بانک‌ها پرداخته شده و پیشنهادهایی برای بهبود وضعیت ارائه شده است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۳)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ | صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ | پست الکترونیک: ircc@majlis.ir

وبسایت: rc.majlis.ir