

آسیب‌شناسی نظام بانکی
۱۵. چالش‌ها و آسیب‌های کلان ضعف حاکمیت
شرکتی در مدیریت بانک‌های ایران

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۹۵۳
مردادماه ۱۳۹۵

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۶.....	۱. ضرورت توجه به حاکمیت شرکتی در اصلاح نظام بانکی کشور
۸.....	۱-۱. چالش‌های نهادی و ساختاری در حاکمیت شرکتی
۱۱.....	۱-۲. چالش‌های مرتبط با الگوها و ساختارهای مالکیتی بانک‌ها در ایران
۱۷.....	۱-۳. چالش‌های نظارتی و کنترلی در استقرار حاکمیت شرکتی بانک‌ها
۱۹.....	۱-۴. چالش‌های حاکمیت شرکتی مختص بانک‌های دولتی
۲۱.....	۲. چالش‌ها و خلأهای قانونی در استقرار حاکمیت شرکتی بانک‌ها
۲۲.....	۲-۱. حاکمیت شرکتی در قانون تجارت و اصلاحات بعدی آن (مصوب سال ۱۳۴۷ ه.ش.)
۲۶.....	۲-۲. قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱
۲۷.....	۲-۳. قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره)، مصوب سال ۱۳۶۲
۲۸.....	۲-۴. سایر قوانین اثرگذار بر حاکمیت شرکتی بانک‌ها
۳۰.....	۲-۵. ارزیابی قوانین مرتبط با حاکمیت شرکتی
۳۴.....	۳. چالش‌ها و خلأهای مقرراتی در استقرار حاکمیت شرکتی بانک‌ها
۳۸.....	۴. چالش‌های مربوط به ساختارهای سازمانی بانک‌ها
۴۰.....	۵. چالش‌های مربوط به ساختارها و فرآیندهای تصمیم‌گیری و اجرایی در بانک‌ها
۴۲.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۴۴.....	منابع و مأخذ



آسیب‌شناسی نظام بانکی

۱۵. چالش‌ها و آسیب‌های کلان ضعف حاکمیت شرکتی در مدیریت بانک‌های ایران

چکیده

در سال‌های اخیر بروز مشکلات عدیده در درون بانک‌ها موجب شده است ضرورت اصلاحات بنیادی و اساسی به شدت مورد توجه سیاست‌گذاران، کارشناسان و محافل علمی کشور قرار گیرد. حال سؤال این است که آیا اصلاح نظام بانکی کشور از مجرای حاکمیت شرکتی می‌تواند بخش زیادی از مشکلات را ریشه‌یابی کرده و حل نماید؟ حاکمیت شرکتی به معنای مجموعه قواعد، ساختارها و رویه‌های اداره بانک است که در سطح کلان درصدد دستیابی به سلامت و ثبات نظام بانکی بوده و در سطح خرد (بانکی) درصدد دستیابی به منافع قانونی ذینفعان و جلوگیری از فساد و ایجاد شفافیت و پاسخگویی است.

۱. گزارش حاضر به‌عنوان یکی از بررسی‌های آسیب‌شناسانه نظام بانکی به بررسی چالش‌ها و خلأهای مربوط به استقرار حاکمیت شرکتی و نظام اداره و مدیریت صحیح بانک‌ها در ایران می‌پردازد. مبتنی بر روش‌های بررسی اسنادی، مصاحبه با خبرگان و تحلیل محتوای قوانین و مقررات، چالش‌ها و آسیب‌های کلان در ۴ سطح نهادی-ساختاری، قانونی، مقرراتی و سازمانی مورد بررسی و واکاوی قرار گرفت که مهمترین نتایج آن عبارت است از:

- بررسی مسائل نهادی و ساختاری در خصوص الگوهای مالکیتی، نظارت و کنترل و الگوی حاکم بر اداره بانک‌های کشور نشان داد که در هر یک از محورهای ذکر شده، قواعد حاکمیت شرکتی در ساختارهای مالکیتی رعایت نشده و نظارت بر استقرار حاکمیت شرکتی با خلأهای جدی روبرو است؛ همچنین بانک‌های دولتی نیز به‌دلیل ساختارهای خاص قانونی مربوط به اساسنامه خود و مشکلات نهادی در الگوی اداره آنها، با مشکلات بیشتری در استقرار حاکمیت شرکتی بر اساس اصول و استانداردهای متعارف مواجه هستند.

- بررسی قوانینی همچون قانون تجارت، قانون پولی و بانکی، قانون بانکداری بدون ربا و سایر قوانین موردی در خصوص بسترها و قواعد حقوقی مربوط به اصول و ارکان مختلف حاکمیت شرکتی نشان داد که زیرساخت و ابزارهای قانونی لازم در این زمینه پیش‌بینی نشده است و در مواردی که حکم قانونی وجود دارد ضمانت اجرا پایین بوده و سازوکار پیاده‌سازی آن روشن نیست.

- بررسی چالش‌های مربوط به مقررات حاکمیت شرکتی نشان داد که اگرچه بانک مرکزی در راستای پیاده‌سازی حاکمیت شرکتی اقدام به ابلاغ برخی مقررات الزامی مرتبط با بعضی از ارکان

حاکمیت شرکتی و همچنین انتشار مجموعه رهنمودهایی در خصوص کنترل‌های داخلی و مدیریت ریسک و اصول حاکمیت شرکتی کمیته بال (۲۰۱۰) نموده، اما این مجموعه مقررات و رهنمودها از جامعیت، کارآمدی و ضمانت اجرای لازم برخوردار نبوده و منجر به استقرار کامل حاکمیت شرکتی حتی در بین بانک‌های خصوصی کشور نشده است.

– در بُعد سازمانی و ساختارهای درونی بانک‌ها نیز حاکمیت شرکتی با چالش‌های زیادی همچون عدم تفکیک ساختارهای تصمیم‌گیری-نظارتی از اجرایی، عدم تفکیک هیئت مدیره از هیئت عامل، عدم اثربخشی و نبود استقلال کافی کمیته‌ها و واحدهای حاکمیت شرکتی و... روبروست.

بومی‌سازی و تطبیق اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی با قوانین بالادستی و قوانین اصلاح‌شده بانکداری و بانک مرکزی و همچنین نظارت مستمر بر پیاده‌سازی و استقرار حاکمیت شرکتی و نظام اداره صحیح بانک‌ها از ضروریات اصلاح نظام بانکی کشور است.

مقدمه

بانک‌ها به‌عنوان یکی از نهادهای بسیار مهم در نظام اقتصادی، نیازمند کنترل، اطمینان از صحت و سلامت عملکردها و اقدامات و تنظیم خط‌مشی‌ها و رویه‌های اداری-سازمانی هستند. در این راستا نظام حاکمیت شرکتی در بانک‌ها درصدد است با قاعده‌مند نمودن و شفاف کردن سیاست‌ها، رویه‌ها، مقررات و قواعد تصمیم‌گیری درون‌سازمانی بانک، از سلامت شبکه بانکی و دستیابی به حقوق و منافع ذینفعان بانک (سپرده‌گذاران، سهام‌داران، مشتریان، جامعه و...) اطمینان لازم را حاصل کند. برای همین منظور اصول و سازوکارهایی در حاکمیت شرکتی تنظیم شده است تا بر اساس آنها بتوان به اهداف مورد نظر دست یافت.

حاکمیت شرکتی مجموعه‌ای از قوانین، مقررات، ساختارها، فرآیندها، فرهنگ‌ها و نظاماتی است که موجب دستیابی به هدف‌های پاسخگویی، شفافیت، عدالت و رعایت حقوق ذینفعان می‌شود.^۱ از مهمترین ارکان و محورهای حاکمیت شرکتی در بانکداری می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد^۲:

- ساختارهای تصمیم‌گیری و اجرایی اعم از هیئت مدیره، مدیران ارشد و...
- کمیته‌ها و واحدهای کنترلی و دفاعی
- مدیریت همه‌جانبه و کارآمد انواع ریسک
- حسابرسی کارآمد و اثربخش داخلی و خارجی
- تطبیق عملکرد بانک بر اساس قوانین، مقررات و رویه‌های سازمانی
- فرآیندهای انتصاب مدیران و کارکنان بانکی

۱. یحیی حساس‌یگانه و رافیک باغومیان، «حاکمیت شرکتی و کیفیت گزارشگری مالی»، فصلنامه حسابداری رسمی، دی‌ماه ۱۳۸۴، شماره ویژه، صص ۴۵ تا ۸۶.

۲. بازل ۲۰۱۰ و بازل ۲۰۱۵.



- نظام پرداخت حقوق و پاداش
- شفافیت و افشای عملکرد، تصمیمات و مسائل مهم
- نقش ناظران بانکی
- «مطابقت با قوانین شریعت اسلام (تجارت اسلامی، رعایت اصول اخلاقی تجارت، منع استثمار در تجارت و غیره) در نظام بانکداری اسلامی»^۱.

سازوکارهای حاکمیت شرکتی در حقیقت قواعدی هستند که راهبری شرکت (سازمان) را فراهم می‌کنند. این سازوکارها را می‌توان به دو گروه درونی و بیرونی طبقه‌بندی کرد. سازوکار درونی حاکمیت شرکتی موارد زیر را شامل می‌شود: تمرکز مالکیت (مالکیت نسبی هریک از سهام‌داران حقیقی یا حقوقی مانند سرمایه‌گذاران نهادی)، هیئت‌مدیره (افرادی که مسئول حفظ منافع ذینفعان می‌باشند و این مسئولیت را از طریق کنترل اجرای تصمیمات راهبردی و استراتژیک توسط مدیریت ارشد ایفا می‌کنند)، روش جبران خدمات مدیران (استفاده از سود، پاداش و محرک‌های بلندمدت به منظور تطبیق و همسو نمودن منافع مالکان و مدیران) و ساختار سازمانی چند بخشی (جابجایی بخش‌های کسب‌وکار) به منظور کنترل تصمیم‌های راهبردی مدیریتی. سازوکارهای بیرونی نیز به بازار کنترل شرکتی اشاره دارد، یعنی به دست گرفتن کنترل شرکت‌های با عملکرد ضعیف به منظور بهبود عملکرد و مزیت‌های رقابتی.^۲

شکل ۱. محورهای اصلی حاکمیت شرکتی در بانک‌ها بر اساس گزارش کمیته بال (۲۰۱۵)



۱. سیف، ۱۳۹۳، ص ۲۶.

۲. جمشیدی فرد، ۱۳۹۲.

در این چارچوب، نیروهای داخلی و بیرونی وجود دارد که مواجهه آنها با یکدیگر بر رفتار و فعالیت شرکت‌های موجود تأثیر می‌گذارد. نیروهای داخلی، روابط بین بازیگران اصلی شرکت را تعریف می‌کند و نیروهای بیرونی رفتار عوامل داخلی را نظم می‌بخشد. نیروهای بیرونی، نهادها و سیاست‌هایی هستند که از شفافیت، نظارت و انضباط بیشتر شرکت اطمینان حاصل می‌کند. نمونه‌های مشخصی از این نیروهای بیرونی شامل چارچوب قانونی سیاست‌های رقابت، حقوق سهام‌داران و نحوه اعمال آن، نظام حسابداری و حسابرسی، ورشکستگی و بازار کنترل شرکتی است. ویژگی‌های نیروهای داخلی و بیرونی در مجموع روش‌های مختلفی را برای ایجاد دامنه‌ای از سیستم‌های راهبری شرکتی فراهم می‌آورد که انعکاسی از ساختارهای بازار، سیستم‌های قانونی، سنت‌ها، مقررات و ارزش‌های اجتماعی و فرهنگی است.^۱

استقرار حاکمیت شرکتی به منظور تأمین عادلانه منافع ذینفعان بانکی و ثبات نظام مالی، ضروری بوده و با پیشرفت و پیچیده‌تر شدن بازارهای مالی، این مسئله روز به روز اهمیت بیشتری می‌یابد. به‌علت تفکیک مالکیت از مدیریت در بنگاه‌داری پیشرفته، عدم تقارن اطلاعات بین مدیران و ذینفعان سازمان، ذینفعان برای تأمین منافع خود باید اطلاعات (تا حد امکان) کاملی از تصمیمات و عملکرد مدیران داشته باشند. از طرف دیگر ثبات نظام مالی کشور مستلزم آن است که بانک‌ها تصمیم‌گیری و عملیات خود را به گونه‌ای به انجام برسانند که علاوه بر تطبیق تصمیمات و عملیات آنها با مقررات بانک مرکزی، آثار تصمیمات خود بر کل اقتصاد کشور را نیز در نظر بگیرند، زیرا به‌علت ماهیت صنعت بانکداری، هزینه اشتباه‌های یک بانک منحصر به آن بانک نمی‌شود و سایر بانک‌ها و حتی کل اقتصاد را نیز می‌تواند تحت تأثیر قرار دهد؛ بحران سال ۲۰۰۷ آمریکا نمونه بارز عدم کارکرد مناسب مؤسسات مالی و ایجاد بحران در کل اقتصاد جهان به سبب آن است.

هدف اصلی از استقرار حاکمیت شرکتی محافظت از حقوق ذینفعان شرکت‌ها در قبال مسئله نمایندگی و کژمنشی‌هاست که ممکن است مدیران شرکت‌ها با تصمیماتی منافع ذینفعان را به مخاطره انداخته و یا ضایع کنند. اما با توجه به اهرم بسیار بالای بانک‌ها، می‌توان گفت در بین ذینفعان، سپرده‌گذاران به‌عنوان کسانی که عمده منابع بانک را تأمین می‌کنند، در مقایسه با سهام‌داران اهمیت بیشتری خواهند داشت؛ تا جایی که گزارش حاکمیت شرکتی مربوط به کمیته بال (۲۰۱۵)، منافع سهام‌داران را (به خصوص در بانک‌های خرده‌فروشی) در اولویت دوم و بعد از منافع سپرده‌گذار می‌داند. این مسئله در نظام بانکداری بدون ربا که درآمدهای بانک به‌صورت مشاع بین سهام‌دار و سپرده‌گذار تقسیم می‌شود، بارزتر است.

نگاهی به وضعیت نظام بانکی و عملکرد بانک‌های کشور حاکی از آن است که قواعد، مکانیسم‌ها و اصول حاکمیت شرکتی در جهت تحقق اهداف ذکر شده، رضایت‌بخش و مطلوب نیست. دلیل اثبات این



ادعا نیز وجود مشکلات عدیده در حوزه‌های متعدد مربوط به حاکمیت شرکتی همچون عدم شفافیت، کارآیی عملکرد پایین بانک‌ها، تخصیص غیرکارآیی منابع، نبود مدیریت ریسک کارآمد، حسابرسی غیراثربخش، انتصابات غیرتخصصی در بین مدیران بانکی، عدم تأمین حقوق سپرده‌گذاران و سایر ذینفعان است که در برآمده از مشکلات و خلأهایی است که به تفصیل در گزارش حاضر مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

این گزارش بخشی از گزارش کلان آسیب‌شناسی نظام بانکی در ایران با محوریت آسیب‌های درون‌بانکی است. مسئله اصلی در این گزارش این است که چالش‌های کلان (نهادی-ساختاری، قانونی، مقرراتی و ساختارهای سازمانی) مربوط به استقرار حاکمیت شرکتی برای بانک‌ها در بانک‌های ایران چیست؟ سؤالات فرعی که این تحقیق درصدد پاسخگویی به آنهاست عبارتند از:

۲. جایگاه حاکمیت شرکتی و قواعد و اصول آن در قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مربوط به نظام بانکی کشور چیست؟

۳. آیا الگوی مشخص و مدونی برای پیاده‌سازی اصول و قواعد حاکمیت شرکتی در قوانین، مقررات یا رویه‌های درون‌سازمانی بانک‌ها وجود دارد؟

۴. مهمترین خلأها، موانع و چالش‌های استقرار نظام حاکمیت شرکتی و اداره مطلوب بانک‌های ایران کدامند؟

پاسخ به سؤالات بالا نیازمند اطلاع از وضعیت مطلوب و استانداردهای حاکمیت شرکتی در حوزه بانکی است که این موضوع در گزارش جداگانه‌ای توسط مرکز پژوهش‌های مجلس به چاپ رسیده است.^۱ در گزارش مزبور، اصول و قواعد حاکمیت شرکتی و اداره صحیح بانک‌ها با تمرکز بر استانداردهای کمیته نظارت بانکی بال^۲ در محورهای مختلف ارائه و وظایف هریک از کمیته‌ها واحدها و ساختارهای سازمانی جهت تحقق حاکمیت شرکتی تشریح شد. بنابراین در گزارش حاضر صرفاً بر وضعیت موجود بانک‌ها در ایران از منظر قواعد و اصول حاکمیت شرکتی تمرکز می‌گردد و چالش‌ها، خلأها و موانع پیش‌رو در این زمینه مورد بررسی و واکاوی قرار می‌گیرد.

۱. موسی شهبازی‌غیانی و هادی ترابی‌فر، "آسیب‌شناسی نظام بانکی؛ اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی در بانک‌ها"، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۹۵.

2. Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)

۱. ضرورت توجه به حاکمیت شرکتی در اصلاح نظام بانکی کشور

در سال‌های اخیر مسئله نظام بانکی کشور و ضرورت اصلاحات بنیادی و اساسی در آن با توجه به مشکلات عدیده، به شدت مورد توجه سیاست‌گذاران، کارشناسان و محافل علمی کشور قرار گرفته است. حال سؤال این است که آیا اصلاح نظام بانکی کشور از مجرای حاکمیت شرکتی می‌تواند بخش زیادی از مشکلات را ریشه‌یابی کرده و حل کند؟

با بررسی استانداردها و تجربه استقرار حاکمیت شرکتی در بسیاری از نظام‌های بانکداری دنیا پاسخ به سؤال فوق مثبت است، زیرا اساساً حاکمیت شرکتی ابزارهایی را فراهم می‌کند که مشکلات بانک‌ها به نحو نظام‌مند و اصولی پیگیری و حل شوند و صرفاً با توسل به قواعد بیرونی و آمرانه بدون در نظر گرفتن فرآیندهای درون سازمانی بانک نباشد. بر همین اساس توجه به استانداردهای حاکمیت شرکتی در کنار درک و شناخت کافی از مشکلات نهادی و ساختاری بانکداری در ایران می‌تواند با اصلاح روبه‌ها، ساختارها و فرآیندهای اداره بانک بسیاری از مشکلات را به نحو درونی حل نماید و البته در این میان سازوکارهای نظارتی و مقرراتی نقش مؤثری در پیاده شدن الگوی صحیح حاکمیت شرکتی دارند.

یکی از اهداف اصلی حاکمیت شرکتی بانکی توجه به حقوق ذینفعان در بانک‌هاست. سپرده‌گذاران، سهام‌داران و مشتریان از مهمترین ذینفعان و یا به تعبیری صاحبان حق در بانک‌ها محسوب می‌شوند. تأمین حقوق ذینفعان بانک‌ها نیز به دلیل پیچیدگی‌ها و تفاوت‌های فراوان با شرکت‌های تجاری، علاوه بر اهمیت فراوان، نیازمند قواعد خاص و سخت‌گیرانه‌تر است. از دلایل این اهمیت می‌توان به درجه اهرمی بالا^۱ و کم بودن سرمایه بانک‌ها در تناسب با حجم ترازنامه‌های آنها در مقایسه با سایر شرکت‌های تجاری، عدم تناسب زمانی سررسید بین دارایی‌ها و بدهی‌ها، لزوم حفظ اعتماد دائمی سپرده‌گذاران، ابتلا به ریسک‌های متنوع و نبود شفافیت قطعی در صورت‌های مالی به دلیل سرعت بالای تغییر در ارقام ترازنامه‌ای بانک‌ها در مقایسه با سایر شرکت‌های تجاری اشاره نمود.

مسئله دیگر حائز اهمیت در این خصوص، توجه به مقوله حاکمیت شرکتی در چارچوب بانکداری اسلامی (بدون ربا) است. همان‌طور که بیان شد هدف مهم حاکمیت شرکتی ایجاد زیرساخت‌ها، فرآیندها و سازوکارهای لازم برای دستیابی به منافع ذینفعان است که این مسئله در چارچوب اقتصاد و بانکداری اسلامی دارای اهمیت دوچندان است. زیرا اساساً عدالت، انصاف و رعایت حقوق صاحبان حق یکی از زیربناهای بانکداری اسلامی محسوب می‌شود.

در نظام ارزش‌های اسلامی، درباره لزوم تأمین و حمایت عادلانه از منافع ذینفعان (اعم از سهام‌دار و غیرسهام‌دار) شکی وجود ندارد. حمایت از منافع تمامی افراد (در نظام بانکداری) آن‌هم به صورتی عادلانه، از امور بدیهی ساختار اسلامی است؛ به علاوه در یک بانک اسلامی به دلیل وجود حساب‌های سپرده سرمایه‌گذاری و

۱. اهرم به يك مؤسسه مالي اجازه مي‌دهد تا نسبت به افزايش سود و زيان بالقوه بر روي يك موقعيت مالي خاص از محل سرمايه‌گذاري اقدام نمايد، سود و زيان‌ي كه مي‌تواند بسيار فراتر از آنچه كه به‌طور مستقيم از طريق سرمايه‌گذاري منابع مالي مؤسسه امكانپذير است، محقق شود. (هالستر؛ ۲۰۰۹؛ ترجمه پهلونزاده؛ ۱۳۹۲).



مشارکت دارندگان این حساب در سود و زیان، نیاز است منافع این گروه نیز به دقت مورد توجه قرار گیرد، این در حالی است که در الگوهای متعارف حاکمیت شرکتی عمده توجه به حقوق سهام‌داران است و معمولاً به حقوق سپرده‌گذاران به دلیل تضمین سپرده‌ها و نرخ‌های بهره ثابت توجه زیادی نمی‌شود.^۱

یکی از پیامدهای مهم عدم توجه به مقوله حاکمیت شرکتی در نظام بانکداری، ایجاد زمینه برای شکل‌گیری بحران ورشکستگی در بانک‌هاست. حاکمیت شرکتی ناکارآمد می‌تواند منجر به ورشکستگی بانک شود. این رویداد به دلیل آثار احتمالی آن بر نظام بیمه سپرده‌ها و یا تبعات گسترده‌تر آن در اقتصاد کلان، مانند ریسک سرایت یا متأثر ساختن نظام‌های پرداخت، می‌تواند هزینه‌ها و عواقب مهمی را برای آحاد جامعه در پی داشته باشد. چنین رخدادی را می‌توان طی بحران مالی که در اواسط سال ۲۰۰۷ به وجود آمد مشاهده کرد. علاوه بر آن، حاکمیت شرکتی ضعیف ممکن است منجر به از دست رفتن اعتماد بازار نسبت به توانایی یک بانک برای مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌هایش از جمله سپرده‌های آن شده و ریسک شهرت به همراه داشته باشد. این امر می‌تواند موجب هجوم مردم برای برداشت گسترده سپرده‌ها شده بانک را با بحران نقدینگی مواجه کند. در حقیقت بانک‌ها علاوه بر وظایفی که در قبال سهام‌داران خود دارند، مسئولیت خطیری را نیز در برابر سپرده‌گذاران و دیگر ذینفعان عهده دار می‌باشند. زیرا نظام قانونی یک کشور تعیین‌کننده وظایف رسمی یک بانک در قبال سهام‌داران، سپرده‌گذاران و دیگر ذینفعان می‌باشد.^۲

در وضعیت کنونی نظام بانکی کشور، که نشانه‌هایی از وضعیت بحرانی در نظام مزبور به وجود آمده است، توجه جدی به اجرا و پیاده‌سازی اصول حاکمیت شرکتی متناسب با نظام حقوقی ایران و اقتضانات بانکداری بدون ربا، می‌تواند بخش زیادی از مشکلات بحرانی نظام بانکی را رفع کند. شاهد این ادعا این است که «حاکمیت شرکتی بد موجب افزایش بحران‌های مالی می‌گردد. اندونزی با وجود داشتن مقررات برای بانک‌های خصوصی متحمل هزینه مالی متجاوز از ۱۰۰ درصد تولید ناخالص داخلی ناشی از بحران شد. علاوه بر این، بحران‌های مالی سبب کساد و رکود شدید و اشاعه فقر و تهدید ثبات اجتماعی و سیاسی می‌شود. البته حاکمیت شرکتی بد و ناتوانی مدیریتی تنها محدود به بازارهای آسیا نیست. روسیه و اغلب کشورهای شوروی سابق متوجه شدند که هزینه بهبود و انتقال به اقتصاد مبتنی بر بازار به میزان زیادی ناشی از حاکمیت شرکتی بد بوده است. تجربیات اخیر حاکمیت شرکتی بد در ایالات متحده آمریکا و اروپا نیز توانست اهمیت بالای مسائل حاکمیت شرکتی را آشکار سازد. کتمان اطلاعات همراه با پایش و نظارت ناکافی، اختلاس‌ها و انتشار و پخش اطلاعات نادرست و فریبنده در صورت‌های مالی و عملیات شرکتی به مفهوم حاکمیت شرکتی بد، به اضمحلال انرون ورلدکام، تایکو ویوندی، مارکونی، آرتور اندرسن و به‌تازگی شل و پارمالات منجر شده است»^۳.

۱. چپرا و احمد، "حاکمیت شرکتی در مؤسسات مالی اسلامی"، ترجمه حسین میثمی، انتشارات دانشگاه امام صادق (ع) و سازمان بورس اوراق بهادار، ۱۳۸۸.

۲. نرگس احمدی، «اصول ۱۴ گانه برای بهبود حاکمیت شرکتی»، ترجمه: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، کمیته نظارت بانکی (بال)، مدیریت کل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، بهار ۱۳۹۴.

۳. هوشنگ خستویی، "حاکمیت شرکتی در صنعت بانکداری"، بیست‌ونجمین همایش سیاست‌های پولی و ارزی، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۳، ص ۹۷.

۱-۱. چالش‌های نهادی و ساختاری در حاکمیت شرکتی

پس از تبیین مفاهیم و ضرورت‌های استقرار حاکمیت شرکتی در راستای اصلاح و کارآمدسازی نظام بانکی کشور، ضرورت دارد مشکلات و چالش‌های موجود در این راه مورد بررسی قرار گیرد. سطح نخست چالش‌ها و موانع عدم استقرار حاکمیت شرکتی در بانک‌های کشور مربوط به سطوح نهادی و ساختاری در نظام اقتصادی و بانکداری مرتبط با قواعد حاکمیت شرکتی است. منظور از چالش‌های نهادی و ساختاری حاکمیت شرکتی آن دسته از چالش‌های مربوط به رویه‌های و قواعد بازی در سیاستگذاری و راهبری بانک‌هاست که مانع دستیابی به اهداف حاکمیت شرکتی می‌شود. بر این اساس چالش‌های نهادی یک لایه قبل از چالش‌های قانونی، مقرراتی و اجرایی باید مورد توجه قرار گیرند.

در ابتدا باید یک تعریفی از نهاد ارائه شود. نهادها قواعد بازی در جامعه هستند و یا به عبارت سنجیده‌تر، قیودی هستند وضع شده از جانب بشر که روابط متقابل انسان‌ها با یکدیگر را شکل می‌دهند. در نتیجه نهادها سبب ساختارمند شدن انگیزه‌های نهفته در مبادلات بشری می‌شوند، چه این مبادلات سیاسی باشند، چه اقتصادی و چه اجتماعی.^۱ نقش اصلی نهادها ارائه چارچوبی برای شکل‌دهی روابط و تعیین سیاست‌هاست.^۲ با این توصیف، منظور از چالش‌های نهادی در تحقق حاکمیت شرکتی، چالش‌هایی برآمده از شکل‌گیری و ایجاد رفتارها و روابطی است که از این طریق مانع استقرار اهداف اصول حاکمیت شرکتی می‌شود.

بانک‌ها دارای ذینفعان متعددی چون سهام‌داران، سپرده‌گذاران، تسهیلات‌گیرندگان، مدیریت و حتی دولت است که همه این موارد برای بانک یک چندضلعی ایجاد می‌کنند که بر اساس آن مجموعه‌ای از روابط شکل می‌گیرد. مسئله مهم در باب زیرساخت نهادی حاکمیت شرکتی این است که باید این روابط و اضلاع کاملاً شفاف و مبتنی بر قاعده باشد، ولی متأسفانه در نظام بانکی ایران این گونه نبوده و به فرآیند و رویه تبدیل نشده است، بلکه فقط ممکن است در روز برگزاری مجمع عمومی شفاف شود، این در حالی است که در کل سال باید شفاف بوده و مشخص شود سازوکارها، رویه‌ها، تصمیم‌گیری‌ها و... به چه نحو صورت می‌گیرد.^۳

تا زمانی که این الزامات نهادی و فرهنگ سازمانی برای تحقق حاکمیت شرکتی وجود نداشته باشد، هرگونه تلاش برای تصویب قانون یا مقررات در این زمینه از کارایی و اثربخشی لازم برخوردار نخواهد بود. برای مثال تا زمانی که شفافیت و پاسخگویی به عنوان اصول مهم حاکمیت شرکتی در اذهان و تفکر مدیران دولتی و غیردولتی شکل نگرفته باشد و تصمیم‌گیری‌ها در اتاق شیشه‌ای جهت اطلاع همه ذینفعان صورت نگیرد، استقرار حاکمیت شرکتی با چالش‌ها و موانع جدی مواجه خواهد شد.

یکی از چالش‌های اساسی در خصوص مشکلات نهادی، تسلط ساختارها و رویه‌های دولتی ناکارآمد

1. North, (1991), p.19.

۲. رنانی و دیگران، "ارائه الگویی برای رشد اقتصادی ایران؛ برخی ملاحظات نهادی"، فضانامه پژوهش‌های اقتصادی، سال دهم، ش ۲، تابستان ۱۳۸۹.

۳. فرهاد نیلی، مجله تازه‌های اقتصاد، ش ۱۴۴، سال یازدهم، زمستان ۱۳۹۳ و بهار ۱۳۹۴.



در نظام اقتصادی و بانکی ایران است که موجب عدم دستیابی به اهداف حاکمیت شرکتی شده است. در ساختارهایی که دولت بر فعالیتهای اقتصادی مسلط است به واقع این دولت است که ریسک را کنترل کرده و در صورت بروز مشکل نیز ریسک را قبول می‌کند در حالی که در ساختار حاکمیت شرکتی مناسب، این بانک‌ها و سایر نهادهای مالی و در درجه بعد مردم هستند که باید ریسک را قبول نمایند و از این طریق از کارآیی عملکرد خود اطمینان حاصل نمایند. به بیان دیگر یکی از ارکان اصلی تحقق حاکمیت شرکتی، مدیریت ریسک توسط مدیریت بانک است. حال باید این سؤال در نظام بانکی ما پاسخ داده شود که چه کسی ریسک را قبول می‌کند؟ اگر بانک و سایر ذینفعان ریسک را قبول نکنند، این بدان معنی است که نظارت و دقت کافی در تصمیم‌ها اعمال نخواهد شد، زیرا یک دولتی وجود دارد که در مواقع بروز بحران، برای نجات بانک یا سپرده‌گذاران و یا سایر ذینفعان اقدام خواهد کرد.

از چالش‌های نهادی و ساختاری در عدم تحقق حاکمیت شرکتی در نظام بانکی که همواره مورد انتقاد کارشناسان نظام بانکی قرار می‌گیرد دخالت‌های ناکارآمد خارج از نظام بانکی در راهبری و اداره بانک‌های دولتی، خصوصی شده و حتی بانک‌های خصوصی است. این دخالت‌های ناکارآمد^۱ را به‌عنوان نمونه می‌توان در دو حوزه مهم انتصابات (مدیران ارشد بانک) و حوزه مدیریت ریسک (ناظر بر تکالیف اعتباری و تعهدات بانک‌ها) برشمرد که هریک از آنها به‌عنوان یکی از ارکان حاکمیت شرکتی مطرح هستند.

در خصوص «انتصابات» مربوط به اعضای هیئت مدیره و مدیر عامل در بانک‌های دولتی و بانک‌های خصوصی شده که اهمیت زیادی در حاکمیت شرکتی و راهبری صحیح بانک دارد باید عنوان نمود که سازوکارها و رویه‌های حاکم بر انتصاب مدیران ارشد به شدت متأثر از دخالت‌های دولتی بوده و در برخی موارد نیز به دلیل شفاف نبودن صلاحیت‌های مورد نیاز برای تصدی سمت‌های مذکور، از اصول شایستگی در انتصابات نیز پیروی نمی‌کند^۲. این مسئله در خصوص بانک‌های دولتی به دلیل اینکه مدیرعامل، در عمل رئیس هیئت مدیره بوده و اعضای آن به‌عنوان معاونین مدیر عامل هستند، مشکلات بیشتری را ایجاد کرده است.

رکن دوم مربوط به کنترل و مدیریت ریسک بانک در راستای تحقق حاکمیت شرکتی است. لازم به ذکر است که مسئله مدیریت مناسب ریسک بانک یکی از اساسی‌ترین مؤلفه‌های تحقق حاکمیت شرکتی در اسناد کمیته بال عنوان شده است.^۳ در این خصوص نیز به دلیل دخالت‌های متعدد در تصمیم‌گیری‌های اعتباری و یا تحمیل تعهدات مختلف به بانک‌ها (عموماً در بانک‌های دولتی و در درجه بعد بانک‌های خصوصی شده و خصوصی) همچون تکلیف به اعطای تسهیلات به برخی شرکت‌ها یا

۱. لازم به ذکر است اصل دخالت و مقرراتگذاری در اداره بانک‌ها باتوجه به ساختار خاص بانک‌ها در همه کشورها پذیرفته شده است، ولی این دخالت‌ها اولاً توسط نهاد ناظر یا مقرراتگذار بانک‌ها صورت می‌گیرد و نه نهادهای دولتی و ثانیاً دخالت‌های نهادهای حاکمیتی با هدف اصلاح فرآیندها و رویه‌ها بوده و استقلال در تصمیم‌گیری‌های درون بانکی به همراه شفافیت و پاسخگویی وجود دارد. (برای مطالعه بیشتر ر.ک: موسی شهبازی غیائی و هادی ترابی‌فر، "آسیب‌شناسی نظام بانکی؛ اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی در بانک‌ها"، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۹۵).

۲. این موضوع مورد تأکید بسیاری از کارشناسان در جلسات آسیب‌شناسی نظام حاکمیت شرکتی در بانک‌ها در مرکز پژوهش‌های مجلس و مصاحبه با خبرگان این حوزه بوده است.

۳. برای مطالعه بیشتر ر.ک: موسی شهبازی غیائی و هادی ترابی‌فر، "آسیب‌شناسی نظام بانکی؛ اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی در بانک‌ها"، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۹۵.

اشخاص حقیقی و حقوقی، به دلیل تحمیل ریسک و یا عدم تناسب آن با سطوح ریسک‌پذیری بانک‌ها (میزان اشتباهی به ریسک بانک)، موجب مدیریت ناصحیح و غیراصولی ریسک در بانک شده و از این طریق منافع ذینفعان را با خطر مواجه می‌کند.

نکته‌ای که در خصوص چالش‌های نهادی عدم تحقق حاکمیت شرکتی مهم است این است که چالش‌ها و مشکلات مربوط به اداره بانک‌ها در کشور (حاکمیت شرکتی) باید در کنار مشکلات مربوط به ساختار حاکمیت شرکتی بانک مرکزی، دولت، سازمان‌ها و مراجع نظارتی و حسابرسی، شرکت یا صندوق بیمه سپرده‌ها مورد توجه قرار گیرد. زیرا بخشی از مشکلات، ریشه در ساختار حاکمیت شرکتی سایر نهادها و دستگاه‌های مرتبط با بانک‌ها دارد. لذا این گونه نیست که اصلاح حاکمیت شرکتی بانک‌ها به خودی خود بدون اصلاح ساختار حاکمیت شرکتی سایر نهادهای ذیمدخل در بانک بتواند کاری را از پیش ببرد.

مشکل نهادی و ساختاری دیگر در نظام بانکی ایران، فراگیر و یکپارچه نبودن تلاش در جهت استقرار حاکمیت شرکتی در بین بانک‌هاست. استقرار حاکمیت شرکتی با تلاش یک یا معدودی از بانک‌های کشور محقق نمی‌شود، زیرا حاکمیت شرکتی مقوله همه‌گیر است. برای مثال اگر در برخی از بانک‌ها انتصابات بر اساس شایستگی و تجربه باشد و نه روابط و در مقابل اگر در بانک‌های دیگر این گونه نباشد موجب می‌شود مدیران غیرشایسته بتوانند در کل شبکه بانکی نفوذ کنند. معضل دیگر در این حوزه، سختی اجرای حاکمیت شرکتی در ساختارها و فرآیندهای موجود است. زیرا برای مثال، باید برخی از مدیران فعلی نظام بانکی که بر اساس اصول حاکمیت شرکتی در انتصاب مدیران ارشد پیروی نکرده‌اند از سازمان خارج شوند و این مسئله با محدودیت‌های زیادی مواجه است.

سایر مشکلات و چالش‌های نهادی و ساختاری در استقرار نظام حاکمیت شرکتی در بانک‌ها عبارتند از (امین آزاد، ۱۳۹۳):^۱

- سهام‌داران اصلی بسیاری از بانک‌های غیردولتی، مدیریت ارشد مستقل را نمی‌پسندند و تصور آنها از مدیریت ارشد خوب، مدیریتی است که دستورات آنها را اجرا می‌کند، لذا در این رابطه می‌توان بسیاری از تغییرات مدیریتی در بانک‌های غیردولتی را تبیین نمود.
- در تعدادی از بانک‌ها یا مؤسسات اعتباری غیردولتی درک درستی از جایگاه بانک به عنوان واسطه‌گر وجوه وجود ندارد. از نظر بسیاری از مالکان یا مدیران ارشد بانک‌ها، بانک یا مؤسسه اعتباری باید منابع سپرده‌ای را از عموم مردم اخذ نموده و آن را در راستای منافع سهام‌دار اصلی مصروف نماید.
- هرچند اخیراً اساسنامه نمونه بانک‌های غیردولتی به تصویب مجامع عمومی فوق‌العاده تعدادی از بانک‌ها رسیده است، لکن تا برقراری کامل مدیریت دولایه واقعی (نظارت و اجرا) در بانک‌های غیردولتی هنوز فاصله وجود دارد. البته از این بین نمی‌توان تفکیک وظایف رئیس هیئت مدیره و مدیرعامل از یکدیگر در

۱ امیرحسین امین آزاد، "ارزیابی نظام حاکمیت شرکتی در بانک‌ها"، مجموعه مقالات بیست و چهارمین همایش سیاست‌های پولی و ارزی، ۱۳۹۳، ص ۷۲۶.



بانک‌های غیردولتی اشاره نکرد که اقدام مهمی در برقراری حاکمیت شرکتی خوب تلقی می‌گردد

۲-۱. چالش‌های مرتبط با الگوها و ساختارهای مالکیتی بانک‌ها در ایران

ساختار مالکیت بانک‌ها می‌تواند ایجاد و توسعه الگوی حاکمیت شرکتی را تحت تأثیر قرار دهد. ساختار مالکیت دو بُعد دارد: تمرکز مالکیت و هویت سهام‌داران. سهام‌داران مالکان شرکت هستند و انجام عملیات مالی را به نمایندگی از خود به مدیران واگذار می‌کنند که این امر ممکن است منجر به تضاد منافع شود. مبانی نظری این موضوع در نظریه کارفرما-نماینده^۱ مطرح می‌شود که بیان می‌دارد مدیران به‌عنوان نماینده مالکان سهام، بیشتر تمایل دارند اهداف خودشان را دنبال نمایند تا اهداف سهام‌داران‌شان را و این مسئله نهایتاً تأثیر منفی بر شرکت دارد. سهام‌داران (صاحبان - کارفرمایان) سرمایه لازم را برای شرکتی تأمین می‌کنند که توسط مدیران (نماینده - کارگزار) اداره می‌گردد. مسئله کارفرما-نماینده زمانی بروز پیدا می‌کند که شخصیت حقوقی شرکت‌ها از شخصیت صاحبان آنها مجزا می‌باشد. هم‌راستا بودن منافع مدیران و مالکان شرکت‌ها یکی از اهداف حاکمیت شرکتی است.

تئوری نمایندگی بر اهمیت ساختار مالکیت در توسعه حاکمیت شرکتی تأکید دارد. ساختار مالکیت، از سه جنبه قابل بررسی است: مالکیت مدیرانه،^۲ مالکیت بلوکی^۳، مالکیت نهادی^۴. اگر هیئت رئیسه نهاد مالی، مالک سهام باشند، آن‌گاه آنها همانند مالکین به‌طور مستقیم به مدیران دستور می‌دهند و آنها را کنترل می‌کنند. بنابراین مسائل کمتری در مقایسه با موقعیتی که اعضای هیئت رئیسه مالک نیستند، ولی مدیریت شرکت را نظارت می‌کنند وجود خواهد داشت. در مالکیت بلوکی اگر یک فرد میزان قابل توجهی سهام در یک شرکت خاص داشته باشد، آن‌گاه از عملکرد شرکت نسبت به سهام‌دارانی که مالک تعداد کمی سهام هستند بیشتر نفع می‌برد. اهمیت نقش سهام‌داران عمده در کنترل بنگاه به این دلایل است: سهام‌داران عمده که به‌طور معمول مالک تعداد قابل توجهی از سهام می‌باشند، منافع بیشتری را نسبت به سهام‌داران کوچک از بهبود عملکرد بنگاه خواهند داشت. آنها نسبت به سهام‌داران خرد توانایی بیشتری در کنترل مدیران خواهند داشت (تقوی و دیگران، ۱۳۹۱: ۴۸).^۵

ساختارهای مالکیت در کشورهای مختلف، متفاوت است. برای مثال ساختار مالکیت در ایالات متحده پراکنده است در حالی که در اروپا این ساختار با مالکیت عمده و سهام‌داران کنترل‌کننده، متمرکز شده است. بنابراین مکانیسم‌های حاکمیت شرکتی در اروپا جهت محافظت از حقوق سهام‌داران اقلیت و انفرادی و نیز محافظت از سهام‌داران کنترل‌کننده متفاوت طراحی شده‌اند.

1. Principal Agent Problem

2. Managerial Ownership

3. Block Ownership

4. Institutional Ownership

۵. مهدی تقوی و اعظم احمدیان و مهران کیانوند، "تحلیلی بر تأثیر حاکمیت شرکتی بر ثبات سیستم بانکی کشورهای درحال توسعه (با تأکید بر شاخص مالکیت بانک‌ها)"، فصلنامه علمی پژوهشی دانش مالی تحلیل اوراق بهادار سال ششم، ش ۱۹، ۱۳۹۱.

ساختار مالکیت بانک‌ها در ایران بعد از انقلاب اسلامی تغییرات زیادی را داشته است. پس از پیروزی انقلاب اسلامی بانک‌ها ملی شدند و با تصویب «قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی در ایران»، مورخ ۲۱ فروردین‌ماه ۱۳۷۹، اجازه فعالیت بانک‌های خصوصی توسط نظام بانکداری صادر شد. با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و همچنین تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، رویکرد نظام اقتصادی به سمت خصوصی‌سازی پیش رفت و دولت مکلف شد چهار بانک دولتی (ملت، تجارت، صادرات و رفاه کارگران) را به بخش خصوصی واگذار نماید (تکلیف به واگذاری ۸۰ درصد سهام دولت در این بانک‌ها) و همچنین در ماده (۵) این قانون، حدودی (سقف‌هایی) برای تملک سهام بانک‌های غیردولتی تعیین شد (۵ درصد اشخاص حقیقی و ۱۰ درصد اشخاص حقوقی) تعیین شد. به مرور زمان پس از اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی، برخی نهادهای عمومی نیز به سمت تأسیس بانک گرایش پیدا کردند. از جمله بانک‌هایی که نهادهای عمومی غیردولتی در آنها بیشترین سهام را دارند عبارتند از بانک‌های شهر، قوامین، انصار، حکمیت ایرانیان، سینا، پارسیان و... حال با گذشت سال‌ها از ورود بخش خصوصی و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های بزرگ به تأسیس و فعالیت در حوزه بانکی باید بررسی نمود که از منظر حاکمیت شرکتی چه چالش‌ها و آسیب‌هایی ناشی از این نوع ساختار مالکیت و مدیریت بانک‌ها به وجود آمده است؟ و اینکه آیا ضوابط و استانداردهای حاکمیت شرکتی در ساختارهای موجود مالکیت و سهام‌داری بانک‌ها در ایران رعایت شده است؟

یک چالش اساسی در پاسخ به سؤالات فوق، ضعف جدی در افشای اطلاعات در نظام بانکی ایران است که به‌عنوان یک معضل در رعایت اصل شفافیت در حاکمیت شرکتی است. از جمله موارد ضعف شفافیت، نبود آمار و ارقام روشن و مستند در خصوص حدود و کیفیت مالکیت و وضعیت سهام‌داری مستقیم و غیرمستقیم بانک‌های غیردولتی است. این مسئله یعنی الزام به افشای ساختار مالکیت و سهام‌داری بانک‌ها و تغییرات آن در بخش چهارم دستورالعمل «ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات توسط مؤسسات اعتباری»^۱ نیز آمده است. در این خصوص نیز گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس درباره عملکرد بانک‌ها در اجرای این الزام نشان می‌دهد که این ضوابط افشای حداقلی در برخی بانک‌ها به‌صورت کامل و در برخی بانک‌ها نیز به‌صورت نسبی رعایت نشده است.^۲ البته لازم به ذکر است که چالش اصلی در افشای حداقلی ترکیب سهام‌داری بانک‌ها و رعایت حدود (سقف ۵ درصد برای شخص حقیقی و ۱۰ درصد برای شخص حقوقی) نبوده و مسئله اصلی در نبود شفافیت

۱. دستورالعمل شماره ۹۳/۱۲۰۲۹۲ مورخ ۹۳/۰۵/۰۲.

۲. محمدمهدی نجفی، "درآمدی بر شفافیت بانکی: مطالعه موردی بخشنامه"، مرکز پژوهش‌های مجلس، ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات توسط مؤسسات اعتباری (ویرایش اول)، ۱۳۹۴، لینک دسترسی: <http://rc.majlis.ir/fa/report/show/956619>



لازم در تملک‌های غیرمستقیم، تملک از طریق شرکت‌های وابسته یا تابعه و همچنین سایر روابط مالکیتی، مدیریتی و... بین سهام‌داران بانک‌ها و در گروه بانک است که موجب ایجاد ساختار پیچیده و مبهم در بانک‌ها شده است.

در تأیید ادعای مطرح شده در خصوص وضعیت مبهم، غیرشفاف و در برخی بانک‌ها متمرکز در تملک سهام‌داری بانک‌ها به اطلاعات مندرج در صورت‌های مالی برخی بانک‌ها در ذیل اشاره می‌گردد:

- بر اساس یادداشت‌های توضیحی بخش سرمایه در صورت‌های مالی سال ۱۳۹۳ بانک قوامین، یکی از بنیادهای وابسته به نیروهای مسلح ۱۰ درصد سهام این بانک را در اختیار دارد که سقف ۱۰ درصد تملک سهام را رعایت نکرده است، ولی با بررسی سایر سهام‌داران عمده (همانند شرکت انبوه‌سازان سبزاندیشان، شرکت گردشگری شایان شار کیش و...) مشخص می‌شود که بخش قابل توجهی از شرکت‌های دیگر سهام‌دار عمده بانک زیرمجموعه این بنیاد هستند که به نوعی مالک واحد محسوب می‌شوند و این مسئله از نظر کنترل ریسک‌ها، ارتباط مالی و اعطای تسهیلات به اشخاص وابسته و شفافیت در تصمیمات هیئت مدیره نیازمند ارزیابی از منظر اصول حاکمیت شرکتی است.

- بانک سینا نیز ۶۳/۵ درصد سهام آن متعلق به یکی از بنیادهای عمومی غیردولتی است که به همراه ۳ مؤسسه دیگر ۹۳ درصد سهام بانک سینا را در اختیار دارند.

- در خصوص بانک شهر نیز از نظر ترکیب سهام‌داری، ۸ شهرداری (تهران، مشهد، کرج، تبریز، اصفهان، شیراز، قم و قزوین) در حدود ۶۱ درصد سهام این بانک را در اختیار دارند.

- و...

عدم شفافیت در ترکیب سهام‌داری و مالکیت بانک‌ها مضاف بر عدم شفافیت در حجم و وضعیت شرکت‌های تابعه و وابسته بانک‌ها روی هم رفته وضعیتی را به وجود آورده است که اصول متعددی از حاکمیت شرکتی همچون افشا و مدیریت ریسک شرکت‌های تابعه و وابسته بر بانک‌ها، کنترل اعطای تسهیلات به شرکت‌های زیرمجموعه، شفافیت و کنترل روابط هیئت مدیره بانک با هیئت مدیره شرکت‌های تابعه، کنترل سهام‌داران عمده و... نقض شود.

بر اساس اصل هفتم حاکمیت شرکتی کمیته بال (۲۰۱۰)، ساختار اساسی مالکیت بانک مشتمل بر مالکان اصلی، مالکان ذینفع، نحوه رأی‌گیری، سهام‌داران اصلی و مشارکت آنها در هیئت مدیره یا در پست‌های مدیریت ارشد و جلسات سهام‌داران به صورت شفاف و روشن افشا شود.

یکی از مسائل مهم در این زمینه مقررات مربوط به سقف تملک سهام بانک‌ها (محدودیت‌های مالکیتی) و رابطه آن با حاکمیت شرکتی و کارآیی عملکرد بانک‌هاست. در این راستا سؤالات ذیل مطرح می‌شود:

- آیا ساختار مالکیت یک بانک می‌تواند بر عملکرد و راهبری صحیح آن تأثیرگذار باشد؟
- آیا با افزایش تمرکز در مالکیت (برای مثال وجود یک مالک واحد با تملک ۵۰ درصد یا بیشتر

سهام یک بانک) نظارت مقام ناظر بر عملکرد بانک‌ها در جهت سلامت و استقرار حاکمیت شرکتی تسهیل گشته و موجب عملکرد بهتر آن بانک‌ها می‌شود؟

- کدام یک از الگوهای «تمرکز مالکیت» یا «توزیع مالکیت» سهام بانک‌ها، به استقرار نظام حاکمیت شرکتی و سلامت عملکرد و اداره بانک کمک می‌نماید؟

در پاسخ به سؤالات فوق می‌توان موارد ذیل را بیان داشت:

۱. بر اساس اصول حاکمیت شرکتی بال، زمانی که ساختار مالکیت بانک دارای پیچیدگی و عدم شفافیت مناسب باشد، چالش‌های خاصی به وجود می‌آید. همچنین اعمال نفوذ نامناسب اشخاصی که دارای اطلاعات درونی بانک^۱ بوده یا از سوی سهام‌داران کنترلی، سبب بروز چالش‌هایی در فعالیت‌های بانک می‌گردد. از نظر کمیته بال این بدان معنا نمی‌باشد که وجود سهام‌داران کنترلی، به خودی خود نامطلوب است، در واقع وجود آنها در بسیاری از بازارها و بانک‌های کوچک، الگوی مالکیتی رایجی شناخته شده که حساسیت ناظران بانکی را بر نمی‌انگیزد و می‌توان آنها را منابع مؤثری برای یک بانک به شمار آورد. با وجود این، بسیار مهم است که ناظران بانکی اطمینان یابند چنین ساختارهای مالکیتی باعث عدم اجرای حاکمیت شرکتی مؤثر نمی‌شود، به ویژه ناظران بانکی باید قادر به ارزیابی صلاحیت و شایستگی مالکان و نیز اعضای هیئت مدیره و هیئت عامل بانک‌ها باشند.^۲

۲. بر اساس اظهارنظر برخی بانک‌ها و صاحب‌نظران نظام بانکی کشور^۳، یکی از مشکلات مرتبط با حاکمیت شرکتی در حوزه تملک سهام بانک‌ها، ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی است که سقف مجاز تملک سهام به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم را برای شرکت‌های سهام عام ده درصد (۱۰٪) و برای اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی پنج درصد (۵٪) تعیین کرده است. این دسته معتقدند وجود مالک با سهام حداکثری در یک بانک، از مجرای حاکم بودن مدیریت منسجم و یکدست منجر به بهبود کارایی و سودآوری عملیات می‌شود و این مسئله موجب می‌شود در زمانی که بانک‌ها دارای مالکان واحد (برای مثال تملک ۵۱ درصدی سهام یک بانک توسط یک مالک واحد) هستند، مقام ناظر بانکی تعامل و نظارت بهتر و سهل‌تری بر عملکرد بانک‌ها داشته باشد. اما این ادعا با بررسی و تأمل بر فرآیندهای نظارتی و استانداردهای حاکمیت شرکتی سازگار نیست، زیرا اساساً اصول حاکمیت شرکتی ارتباطی به تعداد مالکان و درجه تمرکز مالکیت ندارد و آنچه که در حاکمیت شرکتی دارای اهمیت است وجود فرآیندها و سازوکارهای نظارتی است که در این زمینه بر یک ساختار و الگوی واحد مالکیتی تأکید نشده است. هرچند در برخی مطالعات مربوط به تحلیل ساختار مالکیت

1. Insiders

۲. کمیته بانکی بال (۲۰۱۰)، «اصول ۱۴ گانه برای بهبود حاکمیت شرکتی»، ترجمه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ص ۱۸.
۳. مستند به جلسات کارشناسی بررسی نظام حاکمیت شرکتی در بانک‌های ایران و پاسخ برخی بانک‌ها و کارشناسان به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص مشکلات حاکمیت شرکتی در نظام بانکی ایران.



بانک‌ها در ایران^۱، این‌گونه بیان شده است که تحدید مالکیت و سهام‌داری بانک‌ها بر اساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (ماده (۵)) موجب دشواری در راهبری شرکت توسط سهام‌داران می‌شود. در این تحقیق منافی برای تمرکز مالکیت در بانک‌ها اشاره شده است. ولی نکته حائز اهمیت این است که در ساختارهایی که سهام‌داران عمده وجود دارند ممکن است این سهام‌داران از قدرت رأی خود برای بهره‌گیری از منافع سهام‌داران جزء استفاده کنند.

۳. نبود سازوکارهای کنترلی و نظارتی مؤثر در نظام بانکی کشور موجب شده است عملاً سهام‌داران عمده مدیریت بانک‌ها را برعهده گرفته و با تأثیرگذاری بر تصمیمات بانک با هدف حداکثرسازی منافع خود، مشکلات زیادی را به بار آورند.^۲ این مسئله نشان می‌دهد نه تنها تمرکز مالکیت در نظام بانکی کشور مطلوب نیست، بلکه بر عکس آنچه توسط برخی صاحب‌نظران در طرفداری از تمرکز مالکیت عنوان شده است، به دلیل فقدان سازوکارهای نظارتی و کنترلی لازم، این مسئله به یک معضل تبدیل شده است. علاوه بر این «نفوذ سهام‌داران اصلی (دولتی و شبه‌دولتی) بر شرکت‌های سهامی عام ایران مشهود است»^۳.

۴. برخی آسیب‌های مربوط به ساختار تمرکز مالکیت عبارتند از: تخصیص منابع بانکی به گروه‌های ذینفع و مرتبط، افزایش و پیچیده شدن روابط بانک با شرکت‌های زیرمجموعه دارای سهم آن بانک، رشد بی‌رویه تسهیلات و تعهدات کلان و نهایتاً تحمیل ریسک‌های بالا به بانک.

به‌طور کلی بخشی از به هم‌ریختگی نهادی در وضعیت تملک سهام بانک‌ها ناشی از مجوزهایی است که به سازمان‌ها و نهادهای مختلف جهت تأسیس بانک داده شده است، این درحالی است که بانکداری یک حرفه کاملاً تخصصی بوده و نیازمند الزامات و دانش‌های تخصصی به‌ویژه در حوزه مدیریت ریسک و حسابرسی است و نباید با نگاه تأمین مالی شرکت‌های وابسته یا صرفاً جمع‌آوری سپرده از عموم و تخصیص بخش قابل توجهی از آن به اشخاص (حقیقی و حقوقی) وابسته به بانک پرداخته شود. در مجموع «اجرای حاکمیت شرکتی اثربخش در نظام بانکی کشور در زمینه تبیین روابط سهام‌داران با ذینفعان دیگر بانک با مسایل بسیاری مواجه است»^۴.

در راستای تبیین بیشتر موضوع (اثر ساختارهای غیرشفاف و متمرکز مالکیت در بانک‌ها بر اصول حاکمیت شرکتی) نگاهی به آمار هرچند ناقص و غیرشفاف در خصوص تسهیلات کلان و تسهیلات به اشخاص وابسته (مرتبط) در صورت‌های مالی برخی از بانک‌ها نشان از آن دارد که حجم زیادی از تسهیلات برخی بانک‌ها به تسهیلات کلان یا اشخاص مرتبط تخصیص داده شده است. بر اساس

۱. برای مثال ر.ک: محمود باقری و نفیسه شوشی‌نسب، "محدودیت‌های تملک سهام بانک‌ها در ایران با مطالعه تطبیقی"، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۵، ش ۲، ۱۳۹۰.

۲. مصاحبه با آقای عباس هشی، حسابرس بانکی، درخصوص مشکلات حاکمیت شرکتی در نظام بانکی ایران.

۳. سیف، ۱۳۹۳، ص ۴۱.

۴. همان، ص ۴۲.

آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط^۱ حداکثر خالص مجموع تسهیلات و تعهدات به اشخاص مرتبط نباید از ۲۵ درصد مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته مؤسسه اعتباری تجاوز کند، این درحالی است که بر اساس آمار بانک مرکزی^۲ در سال ۱۳۹۲، بانک‌های خصوصی در صدر عدم رعایت هستند و به ترتیب بانک گردشگری، سینا، سرمایه، انصار و مؤسسه مالی و اعتباری توسعه با بالاترین نسبت تسهیلات کلان به سرمایه و با مازاد بر استاندارد بیش از ۶۵ درصد از حدود آیین‌نامه تخطی نموده‌اند. میانگین نسبت تعهدات و تسهیلات به شرکت‌های وابسته در شبکه بانکی کشور برابر با ۳۹ درصد است که آن هم از سقف آیین‌نامه فوق‌الذکر بالاتر است.

این مسئله (یعنی عدم رعایت اصول مربوط به تأمین مالی اشخاص مرتبط و اعطای تسهیلات کلان به اشخاص وابسته به بانک) که خود زائیده نبود ساختارهای مناسب حاکمیت شرکتی است توسط بانک مرکزی نیز در بخشنامه شماره ۹۱/۲۹۸۲۶۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۰۸ مورد اشاره قرار گرفته است. در این بخشنامه آمده است که:

«متأسفانه برخی بانک‌ها به رغم تأکیدات و تذکرات مکرر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، در این خصوص اهتمام جدی نداشته‌اند و به کرات مقررات نظارتی و به خصوص مقررات تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط و تسهیلات و تعهدات کلان را نقض نموده‌اند. به طوری که هم‌اکنون این موضوع مورد ایراد و نقد مراجع نظارتی مختلف قرار گرفته است. بدیهی است ادامه این روند، زمینه برخی تخلفات و سوءاستفاده‌های بزرگ را در نظام بانکی کشور فراهم می‌سازد».

چالش‌های پیش‌گفته در کنار قدرت جذب سپرده‌های عموم مردم به عنوان ذینفع اصلی بانک، از اساس با حاکمیت شرکتی و توجه به منافع ذینفعان مغایرت دارد. این مسئله نشان می‌دهد که اصول حرفه‌ای بانکداری رعایت نگردیده و اشخاصی (حقیقی یا حقوقی) که با حرفه بانکداری و مدیریت ریسک آشنایی کافی ندارند اقدام به تأسیس و تملک بانک نموده‌اند و برای حفظ بقای بانک و سودآوری آن اقدام به فعالیت‌های پرریسک و مغایر با منافع ذینفعان نمایند.

۱. منظور از اشخاص مرتبط در این آیین‌نامه، اشخاص حقیقی و حقوقی هستند که به واسطه مالکیت، مدیریت و یا نظارت بتوانند به طور مستقیم و یا غیرمستقیم بر تصمیم‌گیری‌های اعتباری و سرمایه‌گذاری مؤسسه اعتباری اعمال کنترل نموده و یا نفوذ قابل ملاحظه‌ای داشته باشند به گونه‌ای که بتوانند مؤسسه اعتباری را تبدیل به منبع تأمین مالی ترجیحی خود نموده و بدین ترتیب منافع مؤسسه اعتباری، تحت‌الشعاع منافع اشخاص مذکور قرار گیرد. برخی از مصادیق آن عبارتند از: مدیران مؤسسه اعتباری، سهامداران حقیقی، سهامداران حقوقی که بی‌واسطه و یا با واسطه (تا دو سطح) مالکیت و یا کنترل حداقل ۱ درصد از سهام مؤسسه اعتباری را دارا باشند و

۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، معاونت نظارتی، گزارش "درآمدی بر وضعیت بانک‌های کشور در پایان سال ۱۳۹۲"، تیرماه ۱۳۹۳؛ ارائه شده به کمیسیون اقتصادی و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



۳-۱. چالش‌های نظارتی و کنترلی در استقرار حاکمیت شرکتی بانک‌ها

هرچند موضوع حاکمیت شرکتی یک فرآیند درون‌زا بوده و باید از دورن بانک شروع شود، ولی بی‌تردید تحقق حاکمیت شرکتی در شبکه بانکی بدون ورود مقام ناظر یا ناظران بانکی از جهت الزام نمودن استانداردها، نظارت بر کلیه فرآیندها و بسترهای تحقق حاکمیت شرکتی مطلوب، ممکن نیست. به طوری که در دهه اخیر، مسئله نقش ناظران بانکی در استقرار نظام حاکمیت شرکتی و فراهم نمودن بستر ثبات و سلامت در شبکه بانکی بیش از پیش اهمیت یافته است. و این نیز به دلیل تغییر پارادایم‌های نظارتی بعد از بحران مالی سال ۲۰۰۷-۲۰۰۸ است زیرا قبل از آن به طور عمده نگاه مقررات‌زدایی در نظام مالی مطرح بوده که این رویکرد بعد از بحران مالی تغییر اساسی یافت و ضرورت نظارت بر اصول حاکمیت شرکتی بیش از پیش احساس شد.

اسناد و گزارش‌های کمیته بال (۲۰۱۰ و ۲۰۱۵) در خصوص حاکمیت شرکتی، اهمیت زیادی را به نقش ناظران در استقرار و کنترل اثربخشی ساختارهای حاکمیت شرکتی می‌دهد.

به طور کلی مسئله نقش سیستم‌های نظارتی و کنترلی در بخش بانکی بیش از سایر بخش‌ها و حوزه‌ها دارای اهمیت است، زیرا تعطیلی و یا ورشکستگی یک بانک می‌تواند ریسک سیستمی به کل شبکه بانکی وارد کند و شکنندگی نظام بانکی را بالا ببرد. مقایسه مقام ناظر بازار پول و مقام ناظر بازار سرمایه این محدودیت را بیشتر نشان می‌دهد. فعالان بازار سرمایه (بانک‌های سرمایه‌گذاری و کارگزاری‌ها و شرکت‌های مشاوره سرمایه‌گذاری) عمدتاً یا کوچک هستند و یا سطح فعالیت و تماس کوچکی با کل اقتصاد کشور و مردم دارند، لذا در صورت تصمیم مقام ناظر بازار سرمایه مبنی بر لغو مجوز، تعطیلی و یا اعلام ورشکستگی یکی از فعالان که از مقررات ابلاغی تبعیت نمی‌کند، کل بازار سرمایه با مشکل عمده‌ای مواجه نمی‌شود.

در این زمینه لازم به ذکر است که یکی از محدودیت‌های نظام بانکی در ایران که منافع سپرده‌گذاران و سایر ذینفعان بانکی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، نبود فرآیند مؤثر ورشکستگی بانکی یا به عبارت دیگر حل و فصل بانک‌های ناتوان از ادامه فعالیت مالی است. این محدودیت‌ها در مواقع اضطرار مالی هم منافع سپرده‌گذاران را به خطر می‌اندازد و هم ریسک سیستمی کل نظام مالی را بالا می‌برد. استقرار چنین نهادهایی و بهبود اثربخشی فرآیندهای مربوط توسط مقام ناظر پولی می‌تواند در استقرار حاکمیت شرکتی مبتنی بر نظام بازار نقش بسزایی داشته باشد.

بازرسان بانک مرکزی باید از اهمیت حاکمیت شرکتی و اثر آن بر کارایی سازمان آگاه باشند. بازرسان همچنین باید از بانک‌ها بخواهند تا چنان ساختار سازمانی برای خود در نظر بگیرند که کنترل‌ها و نظارت‌های مناسب را دربرداشته باشد. افزون بر این، بازرسان باید بر هیئت‌مدیره، مدیریت اجرایی و بانک‌ها به گونه‌ای نظارت کنند که از تحقق مناسب وظایف و مسئولیت‌های آنان اطمینان حاصل شود. هیئت‌مدیره و مدیریت اجرایی بانک مسئول نهایی استقرار اصول حاکمیت شرکتی تلقی می‌شوند. براین اساس، بازرسان باید مطمئن شوند که بانک به درستی تحت حاکمیت است. از دیگر وظایف بخش

نظارت این است که دستورالعمل‌هایی را در مورد حاکمیت شرکتی صحیح و نیز اقدامات پیشگیرانه که باید به موقع صورت پذیرند، منتشر کنند و در اختیار بانک‌ها قرار دهند. همچنین بحث حاکمیت شرکتی باید در سایر مسائل مرتبط و دستورالعمل‌های صادره دیگر مورد توجه قرار گیرد.

حاکمیت شرکتی صحیح، حفاظت از منافع تمامی ذینفعان را، از جمله سپرده‌گذاران که ممکن است منافع آنها در مواردی مد نظر نباشد، دربرمی‌گیرد. بر این اساس، بازرسان و ناظران بانکی موظفند تمام بانک‌ها را به گونه‌ای نظارت کنند که اطمینان حاصل شود رویه عملیاتی آنها منجر به آسیب‌رسانی و وارد آمدن زیان به سپرده‌گذاران نمی‌شود.^۱

ایفای نقش نظارتی و کنترلی توسط بانک مرکزی یا مقام ناظر بانکی باید از طریق مجموعه‌ای از اقدامات صورت گیرد. از جمله محورهای اصلی نقش ناظران در تحقق حاکمیت شرکتی بانک‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ارزیابی‌های جامع حاکمیت شرکتی یک بانک،
 - تعامل مستمر با هیئت مدیره و هیئت عامل بانک،
 - الزام به انجام اقدامات مؤثر و استفاده از ابزارهای تنبیهی،
 - همکاری و به اشتراک‌گذاری اطلاعات مربوط به حاکمیت شرکتی در بین نهادهای ناظر.^۲
- محورهایی که به‌عنوان نقش ناظران در استقرار حاکمیت شرکتی در استانداردهای بین‌المللی مطرح است با آنچه در نظام بانکی ایران به‌عنوان نقش‌های نظارتی و کنترلی مطرح است تفاوت‌های زیادی دارد. این تفاوت‌ها ناشی از رویکردهای نظارتی و نقشی است که ناظران در تحقق حاکمیت شرکتی ایفا می‌نمایند. رویکردی که تعامل، ارزیابی و اتخاذ اقدامات اصلاحی را در کنار هم به کار می‌گیرد متفاوت از رویکردی است که صرفاً به ارائه یکسری رهنمود برای استقرار حاکمیت شرکتی بدون اتخاذ ضمانت‌های اجرایی مناسب^۳ بسنده می‌نماید، آنچنان که در نظام بانکی ایران وجود دارد.

ضعف در فرآیندها و ساختارهای نظارتی و کنترلی در استقرار حاکمیت شرکتی در شبکه بانکی ایران هم متأثر از ضعف‌ها و کاستی‌های موجود در عملکرد بانک مرکزی به‌عنوان مقام ناظر بانکی است و هم متأثر از برخی قوانین و رویه‌های بیرونی. در این میان رئیس کل بانک مرکزی (۱۳۹۳) بر این باور است که «نظارت بانکی از اختیارات قانونی مکفی برای برقراری حاکمیت شرکتی خوب در بانک‌ها برخوردار نیست»^۴.

ضعف زیرساخت نظارت در خصوص بانک‌های دولتی بیش از سایر بانک‌ها مشهود است، زیرا «به‌دلیل

۱. سیف، ۱۳۹۰.

2. BCBS, 2015, pp.38-39.

۳. توضیح بیشتر این موضوع (مقررات حاکمیت شرکتی) و اقدامات بانک مرکزی به‌عنوان مقام ناظر بانکی در بخش‌های بعدی گزارش صورت می‌گیرد.

۴. سیف، ۱۳۹۳، ص ۴۲.



مجموعه مقررات، رویه‌ها و فرآیندهای حاکم بر بانک‌های دولتی، امکان مداخله بانک مرکزی برای تدوین مقررات مرتبط با حاکمیت شرکتی مناسب در اداره بانک‌های دولتی به‌شدت ناچیز (به‌دلیل محدودیت‌های قانونی) بوده و از طرف دیگر حیطه دخالت و نظارت بانک مرکزی در اداره بانک‌های دولتی هم محدود است.^۱

۴-۱. چالش‌های حاکمیت شرکتی مختص بانک‌های دولتی

حاکمیت شرکتی در بانک‌های دولتی یکی از مسائل مهم و چالش‌برانگیز در نظام بانکی ایران است. این مسئله برآمده از تفاوت‌های زیاد در ساختارها و فرآیندهای اداره این بانک‌هاست. بر اساس مقررات حاکمیت شرکتی کمیته بال، اصول کلی حاکمیت شرکتی مؤثر باید توسط بانک‌های دولتی و بانک‌هایی که توسط دولت حمایت می‌شوند (حتی اگر حمایت دولت از آنها موقتی باشد) نیز اجرا شود. اگر چه سرمایه‌گذاری دولت در یک بانک یا مالکیت یک بانک توسط آن ممکن است راهبردها و اهداف بانک را تغییر دهد، اما چنین بانکی به‌واسطه حاکمیت شرکتی ضعیف ممکن است با ریسک‌هایی مشابه ریسک‌های بانک‌های غیردولتی مواجه شود. ازسوی دیگر سیاست‌های مربوط به خروج از مالکیت یا حمایت دولت، می‌توانند چالش‌های دیگری را به‌وجود آورند که نیازمند اطمینان از اجرای حاکمیت شرکتی مطلوب در این زمینه است (BCBS, 2010). به‌دلیل مشکل نمایندگی^۲ حاکمیت شرکتی در بانک‌های دولتی ممکن است ضعیف‌تر از بانک‌های خصوصی باشد. مؤسسات دولتی اهداف و ذینفعان فراوانی دارند، در حالی که در رابطه با نظارتی که بر آنها اعمال می‌شود، مسئولیت مشخصی ندارند. (Alchian, 1965).^۳

در مورد حاکمیت شرکتی نمی‌توان بین بانک‌های خصوصی و دولتی رویه‌ی یکسانی در نظر گرفت، زیرا بانک‌های دولتی بر اساس قانون تشکیل شده و اساسنامه آنها قانونی است، ولی در بانک‌های خصوصی وضعیت کمی سهل‌تر است و الزاماتی هم که توسط بانک مرکزی ابلاغ می‌شود، پیاده‌سازی آن در این بانک‌ها راحت‌تر است.^۴

ساختار حاکمیت شرکتی در بانک‌های دولتی با ضعف‌های زیادی روبروست. این مسئله منجر به

این شده است که بانک‌های دولتی در برخی شاخص‌ها و نسبت‌های عملکردی و نظارتی نسبت به

بانک‌های غیردولتی وضعیت نامطلوبی داشته باشند. ازجمله این موارد می‌توان به وضعیت نامناسب

سرمایه و پایین بودن حداقل نسبت کفایت سرمایه^۵، نسبت بالای مطالبات غیرجاری و... اشاره کرد.

شرایط فعلی در ساختار و نحوه اداره بانک‌های دولتی در کشور، زائیده مقرراتی است که تاکنون ازسوی نهادها و مراجع بیرونی تدوین و ابلاغ شده است. مقرراتی که علیرغم برخورداری از نگاه حاکمیت

۱. امین آزاد، ۱۳۹۳.

2. Agency Problem

3. Alc Hian, A. Some Economics of Property Rights. Politico, 30, 1965, pp. 816-829.

۴. اظهارنظر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در جلسه کارشناسی مربوطه در مرکز پژوهش‌های مجلس.

۵. بر اساس اطلاعات مندرج در صورت‌های مالی بانک‌ها، نسبت کفایت سرمایه بانک‌های دولتی (تجاری و تخصصی) بجز بانک توسعه صادرات و بانک صنعت و معدن، در سال‌های اخیر زیر ۸ درصد بوده است که باید براساس استاندارد بانک مرکزی حداقل ۸ درصد باشد.

شرکتی، با اساسی‌ترین اصل حاکمیت شرکتی یعنی تعهد و مسئولیت هیئت مدیره بانک در قبال تصمیمات و اقدامات منافات دارد، برای مثال مشمولیت ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری بر بانک‌ها^۱، که در بخش چالش‌های قانونی تبیین خواهد شد.

از چالش‌های دیگر حاکمیت شرکتی در بانک‌های دولتی این است که روابط سهام‌دار اصلی (دولت) با بانک به‌درستی تبیین نشده است و سهام‌دار اصلی مطابق با قانون یا اساسنامه در اداره امور بانک دولتی دخالت کرده و برای تجهیز یا تخصیص منابع آن برنامه‌ریزی می‌کند. دولت‌های گذشته در عین حال که تمایل کمتری به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی داشته‌اند و از این طریق ریسک فعالیت‌های بانک را بالا برده‌اند، در عین حال درخواست داشته‌اند که تخصیص منابع بانک‌های دولتی مطابق با میل و اراده آنها و در چارچوبی گاهاً غیراقتصادی، صورت پذیرد. تغییرات متعدد هیئت مدیره بانک‌های دولتی در طی سالیان گذشته نمایانگر آن است که دولت رویکرد مستقل و کارشناسانه اعضای هیئت مدیره بانک‌های دولتی را تحمل نمی‌کرده است.^۲

به‌طور کلی یکی از چالش‌های زیربنایی در این خصوص این است که «ساختار مدیریت

ارشد بانک‌های دولتی یک‌لایه است. به عبارت دیگر هیئت مدیره هر بانک دولتی علاوه بر

سیاست‌گذاری و نظارت، موظف به اجرای سیاست‌های تعیین شده از سوی خود نیز است. در این

چارچوب بحث نظارت بر عملیات اجرایی بانک (نظیر اعتباری، ارزی، اداری و غیره) را برعهده دارند، لذا سیاست‌گذاری هم به‌صورت منسجم و یکپارچه انجام نمی‌پذیرد. ضمن آنکه نظارت بر سیاست‌گذاری‌های قبلی هم امکان‌پذیر نیست، زیرا مسئول نظارت همان هیئت مدیره‌ای است که قبلاً سیاست‌ها را تدوین و اجرا کرده است. در این میان تصدی همزمان سمت مدیرعاملی و ریاست هیئت مدیره در بانک‌های دولتی هم چارچوب حاکمیت شرکتی مطلوب را امکان‌پذیر نمی‌سازد.^۳

در مجموع یکی از مشکلات اساسی در بحث حاکمیت شرکتی مربوط به بانک‌های دولتی این است که اعضای هیئت مدیره را هم مدیر عامل تعیین می‌کند در صورتی که مدیر عامل باید توسط هیئت مدیره تعیین شود. با وجود چنین مشکلی، مسئله نظارت بر مدیرعامل کان لم یکن است. وجود ساختار این‌چنینی در بانک‌های دولتی، موجب می‌شود ابزارهای تحقق حاکمیت شرکتی همچون کمیته ریسک، کمیته حسابرسی، حسابرسی داخلی واحد تطبیق و غیره را هم تحت تأثیر منفی قرار دهد، زیرا در شرایطی که امکان نظارت مؤثر در لایه ارشد مدیریت بانک وجود ندارد، ایجاد واحدها و کمیته‌های نظارتی در بخش‌های پایین بانک هم اثربخشی لازم را نخواهد داشت.

مباحث مرتبط با افشا و شفافیت در بانک‌های دولتی هم تحت تأثیر مستقیم رابطه سهام‌دار اصلی

۱. اظهارنظر کارشناسی بانک‌ها در پاسخ به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره ۸۲-۱۴/۷/۸۰۴۸ مورخ ۱۳۹۴/۸/۱۶.

۲. امین‌آزاد، ۱۳۹۳.

۳. همان.



(دولت) و بانک دولتی است. دولت‌ها تمایلی به افشای تأثیرات منفی خود در اداره امور بانک‌های دولتی ندارند و به تبع آن در خصوص موضوعات مرتبط با افشا و شفافیت نیز رویکرد مناسبی وجو ندارد.^۱

۲. چالش‌ها و خلأهای قانونی در استقرار حاکمیت شرکتی بانک‌ها

بر اساس استانداردهای حاکمیت شرکتی کمیته بال (۲۰۱۰ و ۲۰۱۵)، تفاوت‌های قانونی هر کشور باید در قوانین و مقررات الزامی مربوط به حاکمیت شرکتی لحاظ گردد و باید استانداردهای ارائه شده در تطبیق با قوانین هر کشور بازبینی و ابلاغ گردد. بر اساس استاندارد ۲۰۱۰ حاکمیت شرکتی: «انتظار می‌رود به کارگیری و اجرای استانداردهای حاکمیت شرکتی در هر کشور مطابق با قوانین، مقررات و الزامات قانونی آن کشور باشد. ناظران بانکی بر آن هستند تا در فواصل معین، ساختارها و استانداردهای کشور خود را برای مطابقت هر چه بیشتر با رهنمود کمیته بررسی نمایند»^۲ همچنین «این سند ضمن توجه به تفاوت موجود میان رویکردهای ساختاری کشورهای مختلف در زمینه حاکمیت شرکتی، به ترویج شیوه‌هایی می‌پردازد که بتواند نظارت، تطبیق و حاکمیت شرکتی مطلوب را در ساختارهای مختلف تقویت نماید»^۳. در اغلب کشورها قانون بانکداری مشتمل بر اصول اضافی برای حاکمیت شرکتی است. این اصول اضافی معمولاً با کفایت مدیریت ریسک^۴ و نظام‌های کنترل داخلی و آزمون‌های شایستگی اعضای هیئت مدیره (عامل) مرتبط می‌گردد.

یکی از مهمترین چالش‌های پیش‌رو وجود چالش‌ها و خلأهای قانونی در خصوص استقرار ارکان و اصول مختلف حاکمیت شرکتی در بانک‌هاست. بر اساس بررسی‌های صورت گرفته و نظرات خبرگان نظام بانکی^۵، مهمترین چالش مورد اتفاق، نبود قانونی صریح برای استقرار حاکمیت شرکتی در نظام بانکی است. ضرورت وجود الزام به استقرار حاکمیت شرکتی در سطح قوانین به دلیل اهمیت زیاد این موضوع و همچنین وابسته بودن مسئله حاکمیت شرکتی به حقوق مردم (ذینفعان بانک اعم از سهام‌داران، سپرده‌گذاران و ...) است که نیازمند تصویب و به کارگیری قوانین کارآمد در این زمینه است.

نبود قانونی صریح و مشخص برای استقرار حاکمیت شرکتی به معنای خلأ کامل در این زمینه نیست، بلکه برخی از مباحث مرتبط و زمینه‌ساز برای حاکمیت شرکتی را می‌توان در قانون تجارت، قوانین پولی و بانکی و سایر قوانین دیگر یافت؛ اما قدر متیقن این است که به‌طور صریح در قوانین به

۱. همان.

۲. کمیته نظارت بانکی بال (۲۰۱۰)، " اصول ۱۴ گانه برای بهبود حاکمیت شرکتی کمیته نظارت بانکی بال (بازل)"، ترجمه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بهار ۱۳۹۴، ص ۱۳.

۳. همان، ص ۱۵.

4. Adequacy of Risk Management

۵. مستند به جلسات کارشناسی و مصاحبه‌های صورت گرفته در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

موضوع حاکمیت شرکتی پرداخته نشده است و یکی از علت‌های آن این است که توجه به مقوله حاکمیت شرکتی در ایران (در قالب ادبیات جدید این حوزه) مربوط به بعد از سال ۱۳۸۰ است^۱ که عمدتاً مربوط به بعد از تصویب قوانین اصلی مربوط به فعالیت شرکت‌ها از جمله بانک‌ها (قانون تجارت، قوانین پولی و بانکی و...) در ایران است و البته این مسئله به دلیل عدم اصلاح و بازنگری در این قوانین، بعد از گذشت این سال‌ها تاکنون توجه کافی و جدی به موضوع حاکمیت شرکتی در قوانین نشده است.

همان‌طور که در گزارش اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی^۲ آمد، حاکمیت شرکتی دارای ارکانی از جمله هیئت مدیره، هیئت عامل (مدیر عامل و معاونان و قائم مقام وی)، مدیریت ریسک، حسابرسی، جبران خدمات، انتصابات، شفافیت، ساختار گروهی و ناظران می‌باشد. در قوانین ما به برخی از موارد ذکر شده، اشاره شده است و به برخی دیگر توجهی نشده است؛ ضمن اینکه در مواد قانونی مرتبط، رد پای حاکمیت شرکتی را می‌توان به‌طور ضمنی برداشت کرد.

پیش از ارزیابی و بررسی چالش‌ها و آسیب‌های این حوزه، به برخی موارد مهم قانونی (قوانین موضوعه) مرتبط با ارکان حاکمیت شرکتی پیش‌گفته با تمرکز بر حوزه بانکی (بانک به عنوان یک شرکت) در قوانین موجود می‌شود.

۱-۲. حاکمیت شرکتی در قانون تجارت و اصلاحات بعدی آن^۳ (مصوب سال ۱۳۴۷ ه. ش.)

در ذیل به مهمترین مواد از قانون تجارت که مرتبط به ارکان حاکمیت شرکتی است اشاره شده و پس از آن بررسی و ارزیابی می‌گردد.

۱. هیئت مدیره

درباره هیئت مدیره به عنوان یک رکن اصلی حاکمیت شرکتی در قانون تجارت بخش شرکت‌های سهامی موادی وجود دارد که به آنها اشاره می‌گردد:

مواد (۱۰۷)، (۱۰۸) و (۱۰۹)

این مواد به نحوه انتخاب اعضای هیئت مدیره، عزل و نصب آنها، حداقل تعداد اعضا، مدت مدیریت، انتخاب مجدد و اینکه چه کسانی هیئت مدیره را مشخص می‌کنند، اشاره دارد.

۱. لازم به ذکر است مبنا و محور حاکمیت شرکتی یعنی توجه به حفظ منافع ذینفعان شرکت یا بانک و کنترل مخاطرات در آن یک موضوع جدید نیست و لذا بر این مبنا می‌توان حتی قوانین گذشته (قبل از زمان مطرح شدن ادبیات جدید حاکمیت شرکتی در ایران) را مورد ارزیابی قرار داد.

۲. موسسه شهبازی‌گیانی و هادی ترابی‌فر، "آسیب‌شناسی نظام بانکی؛ اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی در بانک‌ها"، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۹۵.

۳. لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت.

**ماده (۱۱۴)**

این ماده به تعداد سهامی که در اساسنامه تعیین شده و مدیران باید داشته باشند اشاره می‌کند و اینکه این تعداد سهام نباید از تعدادی کمتر باشد و بیان می‌کند که این سهام برای تضمین خساراتی است که ممکن است از تقصیرات مدیران به وجود آید.

ماده (۱۱۸)

این ماده درباره اختیارات مدیران^۱ بوده و بیان می‌دارد که بجز مسائلی که بر عهده مجمع عمومی است، مدیران شرکت دارای کلیه اختیارات لازم برای اداره امور شرکت هستند؛ البته به شرط اینکه اقدامات در محدوده موضوع شرکت باشد. علاوه بر این در این ماده شرایط محدود کردن اختیارات مدیران نیز آمده است.

مواد (۱۱۹) و (۱۲۰)

این دو ماده به رئیس و نایب رئیس هیئت مدیره مربوط است و به چگونگی انتخاب، عزل، مدت زمان ریاست و وظایف آنها اشاره می‌کند.

مواد (۱۲۱)، (۱۲۲) و (۱۲۳)

این مواد درباره‌ی جلسات هیئت مدیره می‌باشد و طبق این مواد به حداقل تعداد افراد جلسه، نحوه تصمیم‌گیری در جلسه، چگونگی دعوت و تشکیل جلسه و ثبت و ضبط جلسه اشاره می‌شود.

ماده (۱۲۴)^۲

به موجب این ماده هیئت مدیره باید یک نفر شخص حقیقی را به مدیریت عامل انتخاب کند و حدود اختیارات، مدت تصدی و حق‌الزحمه او را تعیین کند. در تبصره‌ای ذیل این ماده آمده است که هیئت مدیره در هر موقع می‌تواند مدیر عامل را عزل کند.

نکته حائز اهمیتی که در این ماده بدان اشاره شده است و به یکی از چالش‌های حاکمیت شرکتی اشاره می‌کند این است که مدیر عامل شرکت نمی‌تواند در عین حال رئیس هیئت مدیره همان شرکت باشد مگر با تصویب سه‌چهارم آرای حاضر در مجمع عمومی.

ماده (۱۳۲)^۳

طبق این ماده اعضای هیئت مدیره حق ندارند هیچ‌گونه وام یا اعتبار از شرکت دریافت کنند و اینکه شرکت نمی‌تواند دیون آنها را تضمین کند و این معاملات به خودی خود باطل است.^۴

مواد (۱۳۷)، (۱۳۸)، (۱۴۰) و (۱۴۱)

این مواد به وظایف هیئت مدیره اشاره می‌کنند که عبارتند از: تنظیم خلاصه صورت مالی لااقل هر ۶

۱. اعضای هیئت مدیره.

۲. این ماده علاوه بر هیئت مدیره به مدیر عامل نیز مربوط می‌شود.

۳. این ماده علاوه بر هیئت مدیره به مدیر عامل نیز مربوط می‌شود.

۴. در مورد بانک‌ها و شرکت‌های مالی و اعتباری معاملات مذکور در این ماده به شرط آنکه تحت قیود و شرایط عادی و جاری انجام گیرد معتبر خواهد بود.

ماه یک بار برای تحویل به بازرسان، دعوت از مجمع عمومی برای تصویب عملیات سال مالی قبل و تصویب ترازنامه و حساب سود و زیان شرکت، میزان اندوخته قانونی سالیانه از سود خالص و دعوت از مجمع عمومی در صورت از بین رفتن نصف سرمایه شرکت.

۲. مدیر عامل

ماده (۱۲۴)

طبق این ماده مدیر عامل باید منصوب هیئت مدیره بوده و حدود اختیارات، مدت تصدی و حق الزحمه وی توسط هیئت مدیره تعیین می‌گردد.

ماده (۱۲۵)

در این ماده مدیر عامل در حدود اختیاراتی که هیئت مدیره به او تفویض کرده است، به‌عنوان نماینده شرکت معرفی شده است و حق امضا دارد.

مواد (۱۲۶) و (۱۲۷)

در این مواد علاوه بر اینکه به ویژگی‌های سلبی مدیر عامل طبق ماده (۱۱۱) تأکید می‌کند، بیان می‌دارد که هیچ‌کس نمی‌تواند در عین حال مدیریت عامل بیش از یک شرکت را داشته باشد و در صورتی که بر خلاف این موارد اقدام شود (پس از انتخاب مشمول موارد مذکور گردد)، دادگاه شهرستان به تقاضای هر ذینفع حکم عزل او را صادر خواهد کرد.

ماده (۱۳۲)

طبق این ماده مدیر عامل حق ندارد هیچ‌گونه وام یا اعتبار از شرکت دریافت کنند و اینکه شرکت نمی‌تواند دیون آنها را تضمین کند

۳. بازرسان (ناظران)^۱

ماده (۱۴۴)

به‌موجب این ماده مجمع عمومی عادی موظف است در هر سال یک یا چند بازرس انتخاب کند تا بر طبق این قانون به وظایف خود عمل کنند؛ ضمن اینکه در هر موقع می‌توانند بازرس یا بازرسان را به شرط انتخاب جانشین عزل کنند.

۱. یکی از مباحث در حیطه حاکمیت شرکتی ارتباط و تفاوت بازرسی با حسابرسی است. براساس اصول حاکمیت شرکتی در بانکداری، کمیته یا واحدی به نام بازرسی وجود ندارد. بر اساس قوانین داخلی کشور، بانک‌ها که یک شرکت سهامی عام هستند ملزم به داشتن بازرسی موضوع ماده (۱۴۴) هستند. این بازرسی توسط مجمع انتخاب می‌شود در حالی که کمیته حسابرسی نقش نظارتی از طرف هیئت مدیره و به انتخاب هیئت مدیره نه مجمع را دارد. ازسوی دیگر حسابرس داخلی هم نمی‌تواند در مقام بازرسی قرار گیرد و نهادی مستقل و منتخب هیئت مدیره است.

**ماده (۱۴۶)**

در این ماده بیان می‌شود که مجمع عمومی عادی باید یک یا چند بازرس علی‌البدل را در صورت معذوریت، فوت، استعفا و ... بازرسان اصلی انتخاب کند.

ماده (۱۴۷)

این ماده افرادی را که نمی‌توانند بازرس باشند را بیان می‌کند که از جمله آنها به اشخاص مذکور ماده (۱۱۱)، مدیران و مدیر عامل شرکت، اقربای سببی و نسبی مدیران و مدیرعامل تا درجه سوم از طبقه اول و دوم اشاره می‌کند.

ماده (۱۴۸)

بر اساس این ماده که به نوعی می‌توان مرتبط با اصل حسابرسی و منافع ذینفعان در حاکمیت شرکتی دانست، «بازرس یا بازرسان علاوه بر وظایفی که در سایر مواد این قانون برای آنان مقرر شده است مکلفند درباره صحت و درستی صورت داریی و صورت حساب دوره عملکرد و حساب سود و زیان و ترازنامه‌ای که مدیران برای تسلیم به مجمع عمومی تهیه می‌کنند و همچنین درباره صحت مطالب و اطلاعاتی که مدیران در اختیار مجامع عمومی گذاشته‌اند اظهار نظر کنند. بازرسان باید اطمینان حاصل نمایند که حقوق صاحبان سهام در حدودی که قانون و اساسنامه شرکت تعیین کرده است به‌طور یکسان رعایت شده باشد و در صورتی که مدیران اطلاعاتی برخلاف حقیقت در اختیار صاحبان سهام قرار دهند بازرسان مکلفند که مجمع عمومی را از آن آگاه سازند».

ماده (۱۴۹)

«بازرس یا بازرسان می‌توانند در هر موقع هرگونه رسیدگی و بازرسی لازم را انجام داده و اسناد و مدارک و اطلاعات مربوط به شرکت را مطالبه کرده و مورد رسیدگی قرار دهند. بازرس یا بازرسان می‌توانند به مسئولیت خود در انجام وظایفی که بر عهده دارند از نظر کارشناسان استفاده کنند به شرط آنکه آنها را قبلاً به شرکت معرفی کرده باشند. این کارشناسان در مواردی که بازرس تعیین می‌کند مانند خود بازرس حق هرگونه تحقیق و رسیدگی را خواهند داشت».

ماده (۱۵۰)

«بازرس یا بازرسان باید هرگونه تخلف یا تقصیری در امور شرکت از ناحیه مدیران و مدیر عامل مشاهده کنند به اولین مجمع عمومی اطلاع دهند و در صورتی که ضمن انجام مأموریت خود از وقوع جرمی مطلع شوند باید به مرجع قضایی صلاحیتدار اعلام نموده و نیز جریان را به اولین مجمع عمومی گزارش دهند».

۴. ساختار گروهی

موضوع ساختار گروهی یکی از مباحث مهم حاکمیت شرکتی است. منظور از ساختار گروهی، ساختار شرکت (بانک) و مؤسسات تابعه و وابسته آن است و یا به شکلی دیگر شرکت (بانک) یک زیرمجموعه از

مؤسسه مادر است. در هر یک از این اشکال، حاکمیت شرکتی اصول و استانداردهایی را برای کنترل خطر تضاد منافع، کنترل معاملات اشخاص مرتبط و به‌طور کلی حفظ منافع ذینفعان ارائه می‌نماید.

ماده (۱۲۹)

در این ماده اعضای هیئت مدیره و مدیرعامل شرکت را که در مؤسسات و شرکت‌های دیگر عضو هیئت مدیره و یا مدیر عامل هستند را از معاملاتی که با شرکت یا به حساب شرکت می‌شود (به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم) منع می‌کند مگر با اجازه هیئت مدیره شرکت؛ ضمن اینکه هیئت مدیره پس از مجوز به چنین کاری مکلف است بازرس شرکت را از این موضوع مطلع کند و گزارش آن را به اولین مجمع عمومی عادی صاحبان سهام بدهد. علاوه بر این موارد عضو هیئت مدیره یا مدیر عامل ذینفع در معامله در جلسه هیئت مدیره و نیز در مجمع عمومی عادی هنگام اخذ تصمیم در مورد معامله مذکور حق رأی ندارد.

ماده (۱۳۳)

مدیران و مدیر عامل نمی‌توانند معاملاتی نظیر معاملات شرکت که متضمن رقابت با عملیات شرکت باشد را انجام دهند و اگر برخلاف این ماده عمل کنند مسئول جبران آن خواهد بود.

۲-۲. قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱

در قانون پولی و بانکی کشور نیز به‌صورت مشخص و مصرح، احکام یا تکالیفی در خصوص حاکمیت شرکتی وجود ندارد، ولی در برخی مواد این قانون مرتبط با ارکان و اصول حاکمیت شرکتی که در بخش‌های قبلی گزارش بیان شد، احکامی وجود دارد که در ادامه ذکر می‌گردد:

۱. هیئت مدیره و مدیر عامل

ماده (۳۵)

این ماده مربوط به مسئولیت‌های مدیران ارشد بانک در قبال خساراتی است که در اثر آن متوجه مشتریان می‌شود. در این ماده در بند «ج» هیئت مدیره و هیئت عامل (مدیر عامل و اعضای آن) هر بانک در مقابل صاحبان سهام و مشتریان مسئول خساراتی می‌باشند که به‌علت تخلف هر یک از آنها از مقررات و قوانین و آیین‌نامه‌های مربوط به این قانون یا اساسنامه آن بانک به صاحبان سهام یا مشتریان وارد می‌شود.

ماده (۳۱)

در این ماده یکی از شروط مربوط به انتخاب اعضای هیئت مدیره و هیئت عامل ذکر شده است. شرط مذکور این است که اعضای مذکور باید از اتباع ایران باشد. لازم به ذکر است در اصول حاکمیت شرکتی،



شروط و ضوابط بسیار زیادی برای اعضای هیئت مدیره و هیئت عامل بانک ذکر می‌گردد.^۱

۲. کنترل تضاد منافع

یکی از اصول مربوط به حاکمیت شرکتی در بانک‌ها، اعمال مقررات و سازوکارهایی جهت کنترل خطر تضاد منافع است. در این قانون در فصل مربوط به شرایط و نحوه فعالیت بانک‌ها، احکامی به صورت جزئی در خصوص کنترل تضاد منافع پیش‌بینی شده است:

ماده (۳۵)

بند «ب» در این خصوص بیان می‌دارد که «مدیران و رؤسای هیچ بانکی نمی‌توانند بدون اجازه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در بانک دیگری سهم یا سمتی داشته باشند».

ماده (۳۴)

در این ماده (بند «۴»)، بانک‌ها از اعطای اعتبار به اعضای ارکان خود و مؤسساتی که اعضای مزبور در آن ذینفع اند و سایر اشخاص حقیقی یا حقوقی بیش از حدود تعیین شده توسط بانک مرکزی ممنوع شده‌اند. در حالی که قسمت اخیر ماده (۱۳۲) قانون تجارت در حدود متعارف جواز اعطای وام را داده است.

۳-۲. قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره)، مصوب سال ۱۳۶۲

در قانون عملیات بانکی بدون ربا نیز همچون سایر قوانین، به صورت مشخص و تفصیلی، احکام یا مجموعه مقرراتی به صورت مشخص برای اجرای اصول حاکمیت شرکتی وجود ندارد، ولی در برخی مواد این قانون می‌توان مواردی را که مرتبط با موضوع حاکمیت شرکتی است بیان نمود:

۱. اهداف و رویکردهای قانونی

از آنجایی که حاکمیت شرکتی به دنبال تأمین و حفظ عادلانه حقوق ذینفعان است می‌توان بیان کرد که در بخش اهداف قانون بانکداری بدون ربا مواردی در خصوص حاکمیت شرکتی به چشم می‌خورد:

ماده (۱)

در این ماده استقرار نظام پولی و اعتباری بر مبنای حق و عدل (با ضوابط اسلامی) را می‌توان مرتبط با اصول حاکمیت شرکتی دانست که البته این مسئله در بخش اهداف است و سازوکار قانونی و اجرایی مشخصی برای پیاده‌سازی آن در مواد دیده نشده است.

۱. برای اطلاع کامل از این ضوابط ر.ک: موسی شهبازی غیاثی و هادی ترابی‌فر، "آسیب‌شناسی نظام بانکی؛ اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی در بانک‌ها"، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۹۵.

۲. حقوق صاحبان سپرده‌های سرمایه‌گذاری

در بانکداری اسلامی، بخشی از فعالیت‌های بانک براساس عقود مشارکتی بوده و لذا به دلیل اینکه دارندگان حساب‌های سپرده سرمایه‌گذاری در سود و زیان شریک هستند، باید به‌عنوان بخشی از دین‌فغان بانک منافعشان مورد حمایت واقع شود. از این‌رو ساختارهای حاکمیت شرکتی در بانکداری اسلامی باید به‌نحوی باشد که دارندگان وجوه سرمایه‌گذاری نیز از کسب سود متناسب و مورد انتظار اطمینان حاصل نمایند. این مسئله در اصول حاکمیت شرکتی مربوط به هیئت خدمات مالی اسلامی نیز مورد تأکید قرار گرفته است.^۱

حال باید دید که آیا فرآیندها و سازوکارهای لازم برای تأمین حقوق صاحبان سپرده‌های سرمایه‌گذاری منطبق با حاکمیت شرکتی در قانون بانکداری بدون ربا دیده شده است یا خیر؟

در تبصره ماده (۳) این قانون به بانک وکالت داده شده است تا سپرده‌های سرمایه‌گذاری (مدت‌دار) را در امور مختلف مشارکت، مضاربه و... به کار گیرد. در ماده (۵) نیز مقرر شده است منافع حاصل از عملیات مذکور در تبصره ماده (۳) این قانون، براساس قرارداد منعقد، متناسب با مدت و مبالغ سپرده‌های سرمایه‌گذاری و رعایت سهم منابع بانک به نسبت مدت و مبلغ در کل وجوه به کار گرفته شده در این عملیات، تقسیم گردد. با توجه به پیچیده بودن سازوکارهای تأمین منافع سپرده‌های سرمایه‌گذاری و لزوم شفافیت در این امر، عدم ارائه احکامی برای ضمانت تأمین عادلانه حقوق سپرده‌گذاران از ضعف‌های حاکمیت شرکتی این قانون به شمار می‌رود.

بررسی سایر مواد این قانون نشان‌دهنده این است که این قانون صرفاً به یکسری قواعد کلی در خصوص شکل مبادلات بانکی بسنده کرده است و قواعد لازم برای استقرار حاکمیت شرکتی در شبکه بانکی کشور مورد توجه قرار نگرفته است. لازم به ذکر است هرچند در زمان تدوین و تصویب این قانون موضوع حاکمیت شرکتی به شکل کنونی مطرح نبوده است ولی این مسئله می‌توانست با بازنگری‌ها و اصلاحات آتی این قانون مورد توجه باشد که این امر نیز مورد غفلت واقع شده است.

۲-۴. سایر قوانین اثرگذار بر حاکمیت شرکتی بانک‌ها

علاوه بر قوانین اصلی یا مادر، قوانین دیگری نیز در ارتباط با برخی جنبه‌های حاکمیت شرکتی بانک‌ها، وجود دارند که در ذیل اشاره می‌گردد:

۱. در برخی قوانین همچون **قانون مدیریت خدمات کشوری** و یا سایر قوانین مرتبط با نحوه اداره سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی، مقررات یا قواعدی در خصوص نحوه اداره بانک‌های دولتی وجود دارد که با ساختارهای حاکمیت شرکتی بانک‌ها در تضاد است. برای مثال بانک‌های دولتی به موجب ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری همانند دستگاه‌های اجرایی هستند که باید از احکام مقرر در این قانون تبعیت نمایند. به موجب این ماده «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی،

1. <http://www.ifsfb.org/standard/ifsfb3.pdf>



شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند» که بر اساس اظهارنظر کارشناسی برخی بانک‌های دولتی^۱، این بانک‌ها مشمول ماده مذکور بوده و این بدان معنی است که تلقی قانونگذار و مجری قانون بر این است که بانک‌ها در ساختار اداره تفاوتی با دستگاه‌های اجرایی ندارند در حالی که تفاوت یک بانک و اقتضائات مدیریت و حاکمیت شرکتی در آن بسیار متفاوت با یک دستگاه اجرایی دولتی است.

۲. تکلیف دیگر در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت که در خصوص بانک‌های دولتی که بر سازوکار مدیریت ریسک و مدیریت درست منابع که از اصول حاکمیت شرکتی است تأثیر می‌گذارد، تکلیف به واریز سود بانک‌های دولتی به صورت علی‌الحساب به خزانه قبل از قطعی شدن و حسابرسی صورت‌های مالی است^۲. این مسئله اساساً با اصول حاکمیت شرکتی یعنی تعیین اهداف بانک، مشخص نمودن سطح تمایل به ریسک بانک و نهایتاً اتخاذ تصمیمات مربوط به منابع مبتنی بر آنها تعارض داشته و موجب می‌شود قبل از مشخص شدن سود بانک ناشی از فعالیت‌های بانکی، سهم دولت از سود به خزانه واریز گردد که این مسئله در صورت کاهش سود کمتر از میزان مشخص شده در قانون، موجب ضرر به بانک و ذینفعان آن (مشتریان و دارندگان حساب‌های سرمایه‌گذاری) می‌شود.

۳. یکی از کمیته‌های هیئت مدیره برای تحقق حاکمیت شرکتی، کمیته جبران خدمات است که بر اساس استاندارد بال (۲۰۱۵) باید نسبت به پیامدهای ریسک در یک افق چندساله حساس بوده و حقوق و پاداش کارکنان باید به صورت منعطف متناسب با ریسکی که یک کارمند متحمل می‌شود و همچنین متناسب با عملکرد کارکنان تعیین گردد. حال باید دید جبران خدمات در بانک‌های ایران بر اساس چه قانونی است. بانک‌ها همانند شرکت‌های دولتی باید از سازوکارهای قانون مدیریت خدمات کشوری برای پرداخت حقوق و دستمزد پیروی نمایند^۳. ولی «شرکت‌های دولتی از جمله بیمه، بانک‌ها، شرکت ملی نفت ایران و... به دلیل مواجهه با مشکلات عملی با درج حکمی در بخشنامه شماره ۲۰/۱۴۵۹۳ مورخ ۱۳۸۸/۲/۲۱ راجع به اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری عملاً از اجرای قانون معاف شده‌اند و تاکنون مقررات خاص خود را اجرا می‌کنند»^۴.

۴. در قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (ماده ۱۶) نیز تکلیفی در خصوص حاکمیت شرکتی بانک‌های دولتی به وزارت اقتصاد محول شده است. به موجب این ماده در راستای تکلیف واگذاری و فروش اموال، یا سهام مازاد بانک‌ها یا شرکت‌های تابعه آنها وزارت امور اقتصادی

۱. اظهارنظر کارشناسی بانک‌ها در پاسخ به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره ۸۲-۱۴/۷/۸۰۴۸ مورخ ۱۳۹۴/۸/۱۶.

۲. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲): ماده (۴). کلیه شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و بانک‌ها که در بودجه کل کشور برای آنها سود ویژه پیش‌بینی می‌شود موظف به واریز مالیات علی‌الحساب و سود سهام علی‌الحساب بودجه مصوب به صورت یک‌دوازدهم در هر ماه می‌باشند.

3. BCBS, 2015.

۴ مالکی و دیگران، ۱۳۹۴.

و دارایی در خصوص بانک‌های دولتی موظف شده است ظرف مدت سه سال مطابق دستورالعملی که به تصویب مجمع عمومی بانک‌ها می‌رسد، نسبت به بازسازی ساختار مالی و استقرار حاکمیت شرکت در بانک‌های دولتی اقدام کند.

۵-۲. ارزیابی قوانین مرتبط با حاکمیت شرکتی

همان‌طور که قبلاً اشاره شد، حاکمیت شرکتی در بانک دارای ارکان هیئت مدیره و مدیرعامل، مدیریت ریسک، حسابرسی، جبران خدمات، انتصابات، بازرسان (ناظران)، ساختارهای گروهی و شفافیت و افشاست؛ یعنی انتظار می‌رود که در قانون به یکایک این موارد اشاره شود و ضمانت اجرا برای آن وجود داشته باشد، اما با توجه به قوانین موجود در ایران، قواعد و اصول مربوط به حاکمیت شرکتی بانک‌ها (به‌طور خاص بانک‌های خصوصی) محدود می‌شود به موضوعات هیئت مدیره، مدیرعامل، بازرسان و ساختار گروهی؛ ضمن اینکه موارد ذکر شده هم به‌طور کامل پوشش داده نشده‌اند و با اصول حاکمیت شرکتی در بانک‌ها فاصله زیادی دارند. این مسئله در شرایطی است که بخش زیادی از این موارد قانونی مربوط به قانون تجارت است که به‌عنوان یک قانون عام برای فعالیت شرکت‌ها مطرح بوده، درحالی که به استناد گزارش‌های بین‌المللی و قوانین کشورهای دیگر، به‌دلیل وجوه مهم متمایزکننده بانک‌ها از سایر شرکت‌ها همچون ریسک‌پذیری، اهمیت نظارت، کنترل‌های داخلی و جنبه‌های دیگر، قواعد حاکمیت شرکتی برای بانک‌ها باید متمایز از شرکت‌ها و بنگاه‌های دیگر باشد.

در مجموع، ارزیابی محورهای مرتبط با حاکمیت شرکتی بانک‌ها در قوانین اشاره شده حاوی چالش‌ها و ملاحظات است که در ذیل اشاره می‌گردد:

هیئت‌مدیره و مدیرعامل: از میان ارکان حاکمیت شرکتی در مورد هیئت مدیره و مدیرعامل نسبت به موارد دیگر مواد قانونی بیشتری وجود دارد که به وظایف، شرایط، مدت زمان، نحوه نصب و عزل آنها اشاره شده است؛ با وجود این به تمام وظایف آنها و استانداردها و اصول حاکمیت شرکتی اشاره نشده است. علاوه بر آن موضوع به‌کارگیری «مدیر مستقل» در بین اعضای هیئت مدیره که مورد توجه زیاد اصول حاکمیت شرکتی کمیته بال و سازمان همکاری اقتصادی و توسعه است، با مواد قانون تجارت مغایرت داشته و امکان به‌کارگیری مدیر مستقل در کنار مدیر غیراجرایی وجود ندارد.^۱

مدیریت ریسک: در قانون تجارت و سایر قوانین بررسی شده درباره مسئله مهم مدیریت ریسک در بانک سخنی به میان نیامده است، بلکه این جزء از حاکمیت شرکتی در بانک‌ها ضروری است و باید جایگاه آن تبیین می‌گردید. همان‌طور که در گزارش اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی اشاره شده است، مدیریت ریسک در بانک به شناسایی و ارزیابی ریسک پرداخته و با تبعیت از قواعد و اصول روشن

۱ برای بررسی بیشتر در این زمینه ر.ک به مصاحبه صورت گرفته با صاحب‌نظران حاکمیت شرکتی:
<http://www.bultannnews.com/fa/news/278102>



در این زمینه، از راهبری صحیح بانک با هدف حفظ منافع ذینفعان اطمینان حاصل می‌نماید.

حسابرسی و بازرسی: در قانون تجارت هیچ ماده‌ای در خصوص حسابرسی (داخلی و مستقل) و وظایف آنها در شرکت‌ها (خصوصاً بانک) نیامده است. بلکه در این قانون صرفاً به بازرس (بازرسان) اشاره شده است. البته در قانون ماده واحده «استفاده از خدمات تخصصی و حرفه‌ای حسابداران ذیصلاح به‌عنوان حسابدار رسمی» مصوب سال ۱۳۷۲ به حسابرسی در کنار «بازرسی قانونی» توجه شده است و به دولت اجازه داده شده است که به‌عنوان:

- الف) حسابرسی و بازرسی قانونی شرکت‌های پذیرفته شده یا متقاضی پذیرش در بورس اوراق بهادار
- ب) حسابرسی و بازرسی قانونی سایر شرکت‌های سهامی
- ج) حسابرسی شرکت‌های غیر سهامی و مؤسسات انتفاعی و غیرانتفاعی
- د) حسابرسی و بازرسی قانونی شرکت‌ها و مؤسسات موضوع بندهای «الف» و «ب» ماده (۷) اساسنامه قانونی سازمان حسابرسی مصوب سال ۱۳۶۶
- ه) حسابرسی مالیاتی اشخاص حقیقی و حقوقی

از خدمات تخصصی و حرفه‌ای حسابداران ذیصلاح به‌عنوان حسابدار رسمی استفاده نماید.

اما آن‌چنان که در استانداردها وجود دارد، جایگاه و کارکرد حسابرس و بازرسان با هم متفاوت است. این درحالی است که براساس رویه‌های قانونی موجود گاهی مواقع وظایف حسابرسی به بازرس قانونی داده می‌شود. علاوه بر این در کنار حسابرس شرکت، حسابرس داخلی نیز وظایفی در داخل شرکت دارد و باید به هیئت مدیره گزارش دهد و حسابرس داخلی علاوه بر کمیته حسابرسی، با مدیر عامل و حسابرس مستقل و ناظر بانکی نیز باید در ارتباط باشد؛ لذا قانونگذار باید برای هریک از اینها شأنی متفاوت قائل می‌شد.

شفافیت و افشا: قانون تجارت ایران و سایر قوانین، راجع به اصول شفافیت، به استانداردهای حداقلی اکتفا کرده و به دیگر موارد نپرداخته است. در این خصوص می‌توان به جرم افشای اطلاعات نهانی اشاره نمود که البته در قوانین جداگانه دیگر جرم‌انگاری شده است. جدای از شفافیت برای ذینفعان خارجی، شفافیت برای ذینفعان داخلی نیز در سطح قابل قبولی نیست و شفافیت کلیه اطلاعات مانند صورت جریان نقدی، نظیر دیگر کشورها، در قانون تجارت ایران پیش‌بینی نشده است.^۱ این در حالی است که یکی از ثمرات حاکمیت شرکتی شفافیت هر چه بیشتر است، اما در قانون تجارت به آن توجه زیادی نشده است. البته در قوانین دیگر نظیر قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۴ و قانون تأسیس سازمان حسابرسی مصوب سال ۱۳۶۶ وظایفی برای ایجاد شفافیت همانند الزام به افشای برخی اطلاعات و یا تدوین استانداردهای حسابداری و حسابرسی توسط سازمان حسابرسی دیده شده است، ولی صرفنظر از نقائص قانونی، حتی برخی از این موارد

همچون استاندارد حسابرسی و یا افشای صورت‌های مالی به مرحله اجرا نرسیده است.^۱ علاوه بر این به نظر می‌رسد قوانین مربوط به بانک‌ها به صورت خاص و قوانین مربوط به شرکت‌های سهامی به صورت عام، در خصوص سازمان متولی این امور (ارائه استانداردهای حسابرسی و افشای اطلاعات) تفکیک روشنی را ندارد، برای مثال آیا سازمان بورس این وظیفه را بر عهده دارد و یا بانک مرکزی؟ آیا ضوابط ابلاغی سازمان بورس باید در خصوص صورت‌های مالی بانک‌ها ملاک باشد یا بانک مرکزی؟...

انتصابات و جبران خدمات: در این موضوع نیز در قانون تجارت در مورد انتصابات وظایفی برای هیئت‌مدیره و مدیر عامل به طور صریح در نظر گرفته نشده و در این مورد فقط به انتصاب مدیرعامل و تعیین حق‌الزحمه او توسط هیئت مدیره اشاره شده است. در مورد دستمزد و پاداش^۲ مدیران، به صراحت مطلبی عنوان نشده و در مورد مسائل حقوق زیست‌محیطی که جزء ذینفعان خارجی به حساب می‌آید، نیز پیش‌بینی خاصی صورت نگرفته است.^۳ همان‌طور که در سایر قوانین اشاره شد، مسئله جبران خدمات در بانک‌های دولتی علی‌الاصول باید منطبق قانون مدیریت خدمات کشوری (که البته این قانون نیز نیازمند متناسب‌سازی با اصول حاکمیت شرکتی دارد) عمل نمایند که بر اساس بخشنامه‌ای طبق مقررات خاص خود عمل می‌نمایند.

ضمانت اجرا: یکی از آسیب‌هایی که خبرگان و مسئولان بانکی و سایر نهادها در جلسات آسیب‌شناسی حاکمیت شرکتی بدان اشاره داشتند نبود ضمانت اجرا در قوانین و مقررات است؛ در واقع علاوه بر نبود قانون صریح، نبود ضمانت اجرا برای استقرار حاکمیت شرکتی در خصوص موارد قانونی موجود نیز از چالش‌های دیگر است. برای مثال در ماده (۱۲۴) قانون تجارت که مقرر شده است رئیس هیئت مدیره نمی‌تواند مدیرعامل نیز باشد مگر در شرایط ذکر شده، حال در صورتی که بدین ماده توجه نشود و مدیر عامل، رئیس هیئت مدیره نیز باشد چه برخوردی خواهد شد؟! و این در حالی است که در خیلی از بانک‌های کشور یکی از چالش‌های جدی برای استقرار حاکمیت شرکتی، همین موضوع است. اما در مواد (۱۲۶)، (۱۲۷)، (۱۴۲) و (۱۵۳) به ضمانت اجرا توجه شده است؛ برای مثال طبق مواد (۱۲۶) و (۱۲۷)، هیچ‌کس نمی‌تواند در عین حال مدیریت‌عامل بیش از یک شرکت را داشته باشد و در صورتی که بر خلاف این انجام شود، دادگاه شهرستان به تقاضای هر ذینفع حکم عزل او را صادر خواهد کرد. موضوع عدم وجود ضمانت اجرا در مباحث مقررات و آیین‌نامه‌ها نیز وجود دارد که به آنها اشاره خواهد شد.

حقوق ذینفعان: هدف اصلی از استقرار حاکمیت شرکتی برمی‌گردد به تحقق و حفاظت از حقوق

۱. البته در فروردین‌ماه ۱۳۹۵ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران استاندارد گزارشگری مالی جدیدی را برای بانک‌ها جهت رعایت در صورت‌های مالی خود ابلاغ کرده است، ولی فارغ از میزان تغییرات انجام شده نسبت به صورت‌های مالی موجود و همچنین سطح شفافیت ایجاد شده در استاندارد جدید، تا اجرایی شدن آن گام‌های زیادی باید برداشته شود.

2. Compensation

۳. جعفری، ۱۳۹۳.



ذینفعان؛ این در حالی است که به حقوق ذینفعان، خصوصاً ذینفعان خارجی به خوبی توجه نشده است. با توجه به ماده (۳۷) و (۳۸) قانون تجارت حقوق زیر را برای سهامداران وجود دارد:

- حق دریافت سود سهام
- حق ممتازه یا رجحان در خرید سهام جدید شرکت
- حق دریافت اندوخته قابل تقسیم شرکت
- حق رأی در مجامع
- حق آگاهی از وضعیت شرکت در تاریخ‌های معین.

در مورد ذینفعان خارجی نیز، چنان که گفته شد، قانون تجارت ایران تنها به بیان حقوق ذینفعان داخلی پرداخته و در مورد ذینفعان خارجی اعم از اشخاص، محیط زیست و ... ساکت مانده است.^۱ البته باید توجه داشت که همه این موارد هم شاید ضروری نباشد که در قانون تجارت بیاید هر چند آمدن آنها در قانون تجارت به تنقیح و یکپارچه‌سازی قوانین کمک می‌کند. برای مثال در قانون مالیات بر ارزش افزوده در ماده (۳) و (۳۸) احکامی در خصوص عوارض آلاینده‌گی محیط زیست توسط شرکت‌ها وجود دارد.

بسترسازی استقرار حاکمیت شرکتی: ایجاد جایگاهی مناسب، در واقع آماده‌سازی بانک برای نظارت کارآمدتر و سالم‌تر است. از این لحاظ، باید از آنچه که نظارت سالم را پیچیده می‌کند و اختیارات بی‌حد و حسابی را در اختیار افراد خاصی قرار می‌دهد، جلوگیری کرد. برای مثال، قانون تجارت به راحتی این امکان را می‌دهد که مدیر عامل، همزمان، رئیس هیئت مدیره نیز باشد که این امر فسادآور است و می‌تواند بر تصمیمات شرکت تأثیر سوء بگذارد. در موردی دیگر قانون پیش‌بینی نکرده که اگر تعداد مخالفان و موافقان در تصمیم‌گیری هیئت مدیره یکسان باشد، چه راهکاری باید ارائه شود. این دست بی‌توجهی‌ها در قانون تجارت ایران به دفعات یافت می‌شود که شاید از بارزترین آنها، عدم تفکیک صحیح سازوکار کنترلی و مدیریتی است. گواه این مدعا، ماده (۱۰۷) این قانون است که پیش‌بینی کرده، مدیران شرکت باید از سهامداران باشند؛ در حالی که گفته شده است که این سهام به منظور جبران خسارت‌های وارده به بانک در نتیجه سوءمدیریت مدیران، به عنوان وثیقه تا پایان دوره مسئولیت آنها، در صندوق نگهداری می‌شود (ماده (۱۱۴)).^۲

علاوه بر قوانین دائمی، در قوانین بودجه‌های سنواتی نیز احکام و تکالیفی در خصوص تصمیمات مربوط به تخصیص یا بازپرداخت منابع و تسهیلات بانکی سالیانه تصویب شده است که هر چند برخی از آنها به صورت موقت با توجه به اقتضائات و شرایط اقتصادی لازم بوده است، ولی با قواعد حاکمیت شرکتی در تضاد بوده است، زیرا بر اساس قواعد حاکمیت شرکتی، هیئت مدیره بانک در درجه نخست و سپس مدیر عامل راهبری و مدیریت بانک را بر عهده دارند و باید نسبت به آن به مقام ناظر بانکی و ذینفعان خود پاسخگو باشند که

۱. همان.

۲. همان.

این مسئله با وجود احکام و تکالیف بیرونی همچون احکام مربوط به استمهال وام‌ها یا تسهیلات بانکی برای واحدهای اقتصادی که برای بازپرداخت اقساط دچار مشکل شده‌اند یا الزام به اعطای برخی تسهیلات تکلیفی بدون رعایت اصول مدیریت ریسک و اعتبارسنجی ممکن نبوده و در تضاد است.

۳. چالش‌ها و خلأهای مقرراتی در استقرار حاکمیت شرکتی بانک‌ها

پس از بررسی و ارزیابی قوانین مرتبط با حاکمیت شرکتی (با تمرکز بر حوزه بانکی) در این بخش به ارزیابی مقررات مربوط به حاکمیت شرکتی از جمله بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، رهنمودها و مصوبات نهادهایی همچون بانک مرکزی و سازمان بورس و تحلیل چالش‌ها و خلأهای مربوط به آنها پرداخته می‌شود. قبل از ارائه چالش‌ها و آسیب‌های مقرراتی، به مهمترین مقررات نظام بانکی اشاره می‌شود.

مقررات و رهنمودهای مرتبط با حاکمیت شرکتی بانک‌ها

در این قسمت به ارائه گزارشی از وضعیت مقررات موجود در خصوص استقرار حاکمیت شرکتی در شبکه بانکی کشور اشاره می‌گردد. بررسی مجموعه مقررات، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مربوط به حاکمیت شرکتی بانک‌ها نشان می‌دهد که سه نوع مقررات در این زمینه وجود دارد. دسته اول مقررات، مقررات الزام‌آور بوده، دسته دوم مربوط به بخشنامه‌هایی است که به‌عنوان حداقل الزامات برای پیاده‌سازی رهنمودهای حاکمیت شرکتی است و دسته سوم مستندات و گزارش‌های ترجمه شده مربوط به حاکمیت شرکتی در قالب رهنمودهای پیاده‌سازی حاکمیت شرکتی است.

از بین دسته اول مربوط به مقررات الزامی مرتبط با حاکمیت شرکتی بانک‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد^۱:

- اساسنامه نمونه بانک‌های تجاری غیردولتی؛ مصوب سال ۱۳۹۳: مرتبط با ساختار و سازوکار اداره بانک‌ها
- آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط؛ سال ۱۳۹۴: مرتبط با موضوع کنترل تضاد منافع و ضوابط مربوط به ساختارهای گروهی
- ضوابط مربوط به انتخاب حسابرس بانک؛ مصوب سال ۱۳۹۰: مرتبط با کمیته حسابرسی
- ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت؛ مصوب سال ۱۳۹۳: مرتبط با اصول افشا و شفافیت
- ضوابط مربوط به احراز و سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران بانکی؛ مصوب ۱۳۹۴: مرتبط با اصول هیئت مدیره و هیئت عامل
- دستورالعمل بازرسی مالی و عملیاتی و اخذ اطلاعات از مؤسسات اعتباری؛ مصوب

۱. لازم به ذکر است برخی از این مقررات در طول سال‌های مختلف اصلاح شده است که موارد اشاره شده مربوط به آخرین مقررره ابلاغی می‌باشد.



سال ۱۳۸۹: مرتبط با نقش ناظران بانکی در تحقق حاکمیت شرکتی بانکها

– مصوبه ممنوعیت تصدی همزمان پست مدیر عامل و ریاست هیئت مدیره توسط یک نفر در بانکهای خصوصی و خصوصی شده؛ مصوب سال ۱۳۹۰: مرتبط با قواعد مربوط به ساختار هیئت‌های نظارتی و اجرایی (هیئت مدیره و هیئت عامل)

– آیین‌نامه کفایت سرمایه؛ مصوب سال ۱۳۸۲: مرتبط با مدیریت ریسک

– دستورالعمل سرمایه‌گذاری مؤسسات اعتباری؛ مصوب سال ۱۳۸۶: مرتبط با مدیریت ریسک و کنترل مخاطرات سرمایه‌گذاری بانکها بر منافع ذینفعان

– آیین‌نامه راهبری شرکتی سازمان بورس و اوراق بهادار، مصوب سال ۱۳۸۶: مشتمل بر تعاریف و چارچوب حاکمیت شرکتی، قواعد و مقررات مختلف در خصوص ساختار هیئت مدیره و مدیر عامل، کمیته‌های هیئت مدیره (کمیته‌های حسابرسی، کمیته مدیریت ریسک و کمیته جبران خدمات یا حقوق و مزایا) است که برای بانکهای خصوصی که در بورس هستند لازم‌الاجراست.

در راستای حمایت از حقوق سرمایه‌گذاران از وقوع تخلفات و نیز ساماندهی و توسعه شفاف و منصفانه بازار اوراق بهادار طبق بندهای «۸»، «۱۱» و «۱۸» ماده (۸) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران (مصوب سال ۱۳۸۴) و با هدف اجرای ماده (۳۵) دستورالعمل پذیرش اوراق بهادار در بورس اوراق بهادار تهران (اصلاحیه مصوب سال ۱۳۹۰) دستورالعمل حاکمیت شرکتی ناشران پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران و فرا بورس نوشته شده است. بازخوردها حاکی از آن است که این دستورالعمل نتوانسته تا حد مطلوبی بازار اوراق بهادار و فرا بورس را ساماندهی کند و هنوز نیازمند بازنگری است.^۱

همان‌طور که در بالا اشاره شد، در کنار برخی مقررات مربوط به استقرار حاکمیت شرکتی در بانکها، نوع دوم بخشنامه‌ها (مقررات) مربوط به بخشنامه‌هایی است که به‌طور معمول حاوی ترجمه اسناد کمیته بال در خصوص ابعاد مرتبط به حاکمیت شرکتی است. در این بخشنامه‌ها با عنوان حداقل الزامات، بر اجرای رهنمودهای توسط بانکها تأکید شده است و خواسته شده است که هر ۶ ماه یک‌بار گزارش عملکرد به بانک مرکزی داده شود. ولی با توجه به اینکه این رهنمودها عموماً به‌صورت ترجمه اسناد کمیته بال هستند و تطبیق لازم با نظام بانکی ایران صورت نگرفته است، جنبه رهنمودی آن بر جنبه الزامی غلبه دارد. از بین این بخشنامه‌ها می‌توان به موارد مرتبط با حاکمیت شرکتی زیر اشاره نمود:

- حداقل الزامات تحت عنوان «رهنمودهایی برای نظام مؤثر کنترل داخلی در مؤسسات اعتباری»
- حداقل الزامات تحت عنوان «مجموعه رهنمودهایی برای مدیریت مؤثر ریسک اعتباری»
- حداقل الزامات تحت عنوان «رهنمود مدیریت مؤثر ریسک نقدینگی»
- حداقل الزامات تحت عنوان «مجموعه رهنمودهایی برای مدیریت مؤثر ریسک عملیاتی»

- حداقل الزامات تحت عنوان «مدیریت مؤثر ریسک کشوری»
- حداقل الزامات تحت عنوان «مجموعه رهنمودها برای مدیریت مؤثر ریسک تطبیق»
- نوع دیگر بخشنامه‌های بانک مرکزی در خصوص حاکمیت شرکتی صرفاً با رویکرد ارشادی و رهنمودی در قالب ترجمه مستندات و گزارش‌های نهادهای بین‌المللی (کمیته نظارت بانکی بال یا سایر نهادهای) جهت اطلاع و آگاهی شبکه بانکی در حوزه‌های مختلف حاکمیت شرکتی است که می‌توان به عنوان فرهنگ‌سازی برای پیاده‌سازی داوطلبانه قواعد حاکمیت شرکتی توسط شبکه بانکی تلقی نمود.
- ترجمه اصول ۲۵ گانه نظارت بانکی مؤثر و دیگر اصول و راهکارهای اجرایی آن،
- رهنمودهای مرتبط با حاکمیت شرکتی از جمله رهنمودهای و نظام مؤثر کنترل داخلی،
- حسابرسی داخلی، مدیریت انواع ریسک‌ها (نقدینگی، اعتباری، عملیاتی و بازار)، ریسک تطبیق و

ارزیابی محیط مقرراتی حاکمیت شرکتی بانک‌ها

- در بخش قبل وضعیت موجود مقررات مربوط به استقرار ابعاد مختلف حاکمیت شرکتی بانک‌ها اشاره شد. حال سؤالاتی که در این زمینه مطرح است این است که:
- آیا با نبود قوانین مناسب برای استقرار حاکمیت شرکتی در نظام بانکی، این خلأ توسط مجموعه مقررات بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار رفع شده است؟
 - آیا مجموعه مقررات موجود در خصوص مسائل مربوط به حاکمیت شرکتی ویژگی‌های لازم را برای استقرار کارآمد، یکپارچه و اثربخش حاکمیت شرکتی در بانک‌ها فراهم نموده است؟ در صورت منفی بودن پاسخ، چه چالش‌هایی در این زمینه وجود دارد؟
 - در پاسخ به سؤالات مطرح شده، نکات و ملاحظات زیر ارائه می‌گردد:
۱. یکی از چالش‌های مهم مقررات مربوط به این حوزه، عدم جامعیت مقررات پیاده‌سازی حاکمیت شرکتی در شبکه بانکی کشور است. بدین معنا که برخی از ابعاد حاکمیت شرکتی که در بخش مقررات الزامی اشاره شد، جهت اجرا به بانک‌ها ابلاغ شده، این در حالی است که ابعاد و اصول دیگر حاکمیت شرکتی صرفاً به صورت رهنمود به شبکه بانکی ابلاغ شده است. در حالی که مقررات بین‌المللی همچون کمیته بال نشان از یکپارچه و جامع بودن مقررات حاکمیت شرکتی برای بانک‌ها دارد.
 ۲. بانک مرکزی اقدام به ارائه رهنمودها و توصیه‌نامه‌های فراوانی در استقرار حاکمیت شرکتی کرده است که به طور عمده به ترجمه اصول مختلف کمیته بال پرداخته است و این مسئله انتظارات لازم را برای اجرای دقیق حاکمیت شرکتی برآورده نمی‌سازد.
 ۳. بررسی تجربه برخی بانک‌ها در استقرار حاکمیت شرکتی و اظهارنظرهای صورت گرفته نشان از آن دارد که به دلیل نبود قواعد الزامی روشن توسط مقام ناظر بانکی، رویه مشترک و هماهنگی از اجرای اصول حاکمیت شرکتی در شبکه بانکی وجود ندارد. جمع‌بندی نظرات حاکی از این است که



رهنمودهای بانک مرکزی در زمینه حاکمیت شرکتی هیچ ضمانت اجرایی ندارد و بانک‌ها خود را در برابر آن ملزم نمی‌دانند.^۱ از مصادیق نبود رویه واحد می‌توان به نامشخص بودن نقش‌های نظارتی در بانک‌های مختلف و عدم پاسخگویی؛ معطل ماندن وظیفه کمیته ریسک در برخی بانک‌ها و بعضاً عدم تشکیل و عدم استقلال آن، تفکیک بین هیئت مدیره و هیئت عامل در برخی از بانک‌ها، تداخل وظایف واحدهای کنترل داخلی همچون واحدهای نظارت و بازرسی و... با واحدهای حاکمیت شرکتی اشاره کرد.

۴. تجربه سایر کشورها در پیاده‌سازی مقررات محدودکننده نشان از آن دارد که این مقررات مستلزم هزینه برای بانک‌ها بوده و به علت ماهیت انحصار رقابتی بازار پول، بانک‌ها به اختیار خود نمی‌توانند چنین محدودیت‌هایی را بپذیرند؛ لذا عملاً کارایی و اثربخشی مورد انتظار از اجرای چنین ابلاغیه‌هایی برآورده نشده است. سپرده‌گذاران نیز به دلیل نبود مکانیسم بازار، توجه چندانی به ریسک‌های خود ندارند و عملاً این الزامات در اولویت چندم بانک‌ها قرار می‌گیرد.

۵. وجود آیین‌نامه راهبری شرکتی سازمان بورس که برای بانک‌های بورسی نیز لازم‌الرعایه است با برخی مقررات مربوط به بانک مرکزی عدم هماهنگی‌هایی را دارد. این در حالیست که سازمان بورس با بانک مرکزی در رفع مغایرت‌ها همکاری ضعیفی دارند.^۲

۶. پایین بودن ضمانت اجرای مقررات در خصوص رعایت اصول حاکمیت شرکتی موجب شده است بانک‌هایی که در زمینه استقرار حاکمیت شرکتی تلاش مطلوب و بیشتری نسبت به سایر بانک‌ها داشته‌اند تفاوت چندانی با بانک‌های دارای ضعف عملکرد نداشته باشند. خلأ نظام رتبه‌بندی بانک‌ها بر اساس میزان تطابق با اصول حاکمیت شرکتی تشدیدکننده این امر است.

۷. نبود ضمانت اجرایی برای تخلفات و عدم رعایت‌های مربوط به قواعد حاکمیت شرکتی که در گزارش‌های سالیانه حسابرسی بانک‌ها اشاره می‌گردد، ولی به طور معمول ترتیب اثر لازم و اثربخش صورت نمی‌گیرد.^۳

۸. از آنجایی که استقرار نظام حاکمیت شرکتی در نظام بانکی، مستلزم اعمال تغییرات گسترده ساختاری در بانک‌هاست، به نظر می‌رسد اساسنامه بانک‌ها مهمترین چالش مقرراتی موجود باشد. در این میان قوانین ناظر بر گروهی از بانک‌ها بر اساس مصوبات مجلس شورای اسلامی بوده و بنابراین بخشی از چالش‌ها ناظر بر زیرساخت‌های قانونی و نه رویه‌ها و مقررات است. ازسوی دیگر به استناد بند «ج» قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، سهام‌دار برخی از بانک‌ها دولت است، که این مسئله موجب شده است برخی رویه‌ها و سازوکارها همچون ذینفع بودن بانک و مشکلات عدم اشتراک منافع به وجود آمده از این طریق، عدم استقلال نسبی در مدیر عامل و اعضای هیئت مدیره و... در این

۱. مستند به اظهارنظرهای بانک‌ها در جلسات بررسی چالش‌های حاکمیت شرکتی در نظام بانکی ایران، در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲. جلسه بررسی چالش‌های حاکمیت شرکتی بانک‌ها در مرکز پژوهش‌های مجلس با حضور بانک‌ها و دستگاه‌های مسئول، ۱۹ آبان‌ماه ۱۳۹۴.

۳. اظهارنظر حسابرسان بانکی در جلسات بررسی چالش‌های حاکمیت شرکتی در مرکز پژوهش‌های مجلس.

بانک‌ها معمول گردد که این مسئله در خصوص بانک‌های دولتی نیز به گونه‌ای دیگر وجود دارد.

۴. چالش‌های مربوط به ساختارهای سازمانی بانک‌ها

پس از تبیین چالش‌های نهادی، قانونی و مقرراتی در خصوص استقرار و دستیابی به حاکمیت شرکتی در نظام بانکی ایران، در این بخش به بیان چالش‌های مربوط به ساختارهای سازمانی بانک‌ها در ایران پرداخته می‌شود. به‌طور کلی بر اساس ادبیات این حوزه، مؤلفه مهم دستیابی به اهداف حاکمیت شرکتی، ساختار مناسب سازمانی در شرکت (بانک) است که بر اساس آن روابط هیئت مدیره، هیئت عامل، کمیته‌ها و واحدهای سازمانی مبتنی بر تعریف روشن و شفاف وظایف و مسئولیت‌ها شکل گرفته و در راستای حفظ منافع ذینفعان فعالیت نمایند. «ساختار سازمانی بانک تعیین‌کننده نظام حاکمیتی، نظارتی و کنترلی و همچنین نشان‌دهنده ملزومات افشای اطلاعات بوده که روابط بین بازیگران اصلی بانک را تعیین می‌کند».^۱

پیش از بررسی چالش‌های مربوط به ساختارهای سازمانی بانک‌ها به‌عنوان یک رکن حاکمیت شرکتی، ابتدا ساختار بخش‌های سازمانی بانک بررسی شده و سپس چالش‌های موجود ارزیابی و ارائه می‌گردد:

ساختار بخش‌های سازمانی بانک در حاکمیت شرکتی

بانک‌ها به‌عنوان یکی از مهمترین نهادهای اقتصادی، نیازمند ساختار درست و کارآمد درون‌سازمانی هستند تا به‌وسیله این ساختار درونی مطلوب، ضمن محقق‌سازی اهداف و چشم‌اندازهای درونی، انتظارات مقامات نظارتی در تحقق حاکمیت شرکتی مطلوب فراهم گردد. این ساختار درونی، متشکل از مجموعه چارچوب‌ها و روابط مالکیتی-مدیریتی، چارت سازمانی، فرآیندها و سازوکارهای اداره آن سازمان است. آسیب‌شناسی ساختار سازمانی بانک‌ها در ایران نیازمند این است که بررسی شود بانک به‌عنوان یک سازمان که تفاوت‌های زیادی را با یک سازمان تجاری و بنگاه اقتصادی دارد، نیازمند چه ساختار درونی استاندارد است تا اصول و قواعد حاکمیت شرکتی در آن رعایت گردد؟ به‌طور کلی مبتنی بر ادبیات این حوزه، تحقق حاکمیت شرکتی نیازمند طراحی لایه‌های مختلف سازمانی در بانک است. این بخش‌ها یا لایه‌های سازمانی باید دربرگیرنده بخش پیشین^۲، بخش میانی^۳ و بخش پشتیبانی^۴ باشند. بخش پیشین به‌طور کلی مسئولیت تحلیل و سنجش کارآیی کلیه مبادلات انجام شده در حوزه سرمایه‌گذاری سازمان در راستای اهداف و استراتژی‌های همان سازمان را بر عهده دارد.^۵ وظایف اصلی

۱. امین آزاد، ۱۳۹۳.

2. Front Office

3. Middle-office

۴. دسته‌بندی اشاره شده از مقاله جوادیان (۱۳۹۴) برگرفته شده است. منبع سایر مطالب در متن اشاره شده است.

5. http://treasury.worldbank.org/web/documents/DebtManagementOffice_Mainfunctionsandskillsrequired.pdf



این بخش شامل بازاریابی، خرید و فروش محصولات و خدمات بانکی و دارایی‌های مالی و یا مشارکت در این گونه معاملات است. شبکه شعب، امور مشتریان شرکتی^۱، مشاوره برای ایجاد و مدیریت پرتفوی سرمایه‌گذاری^۲، بانکداری مشتریان حقیقی خرد^۳، اتاق معاملات در بازارهای گوناگون و محصولات مختلف تأمین مالی برای مشتریان اعم از مالی و غیرمالی در این بخش از سازمان قرار می‌گیرند. کارکردهای ذکر شده برای بخش پیشین یک بانک مربوط به یک نظام مالی پیشرفته بوده و تفاوت‌های زیادی را با نظام بانکداری در ایران دارد که به شیوه نیمه‌سنتی اداره می‌شود.^۴

بخش میانی در ساختار درون‌سازمانی بانک، متشکل از مجموعه کارکردها (یا واحدهایی) است که وظیفه اصلی آنها نظارت، سنجش، هشدار و بازدارندگی است.^۵ سه کارکرد مهم در بانکداری امروز شامل تطبیق (انطباق)، حسابرسی داخلی و مدیریت ریسک در بخش میانی قرار دارند.

نهایتاً بخش پشتیبانی نیز وظایفی همانند اجرائیات، تنفیذ و تسجیل مبادلات، عملیات تسویه و پرداخت و ثبت قراردادهای و مبادلات سازمان را برعهده دارد. به‌منظور اجرای این وظایف مجموعه‌ای از واحدها و کارکردهای اداری همانند مدیریت و ثبت بدهی و دارایی، کنترل ریسک عملیاتی، مدیریت روابط با نهادها و سازمان‌های مالی در حوزه این بخش قرار می‌گیرند.^۶

در بین اجزا و بخش‌های سازمانی بانک، مهمترین و اساسی‌ترین بخش در استقرار حاکمیت شرکتی ساختار و الگوی سازمانی مربوط به هیئت مدیره، هیئت عامل و کمیته‌های مربوطه است که در ادامه به برخی چالش‌های مهم در نظام بانکی ایران در این خصوص پرداخته می‌شود. ساختار سازمانی بانک برای تحقق حاکمیت شرکتی مشتمل بر محورها و ابعاد دیگری نیز همچون کمیته حسابرسی (واحد حسابرسی داخلی و حسابرسی مستقل)، کمیته مدیریت ریسک، کمیته جبران خدمات، کمیته انتصابات و سایر ارکان سازمانی دیگر است که نیازمند مطالعه دیگری است که بر اساس استانداردهای حاکمیت شرکتی، چالش‌ها و مشکلات هر یک در شبکه بانکی کشور استخراج شده و تحلیل شوند.

1. Corporate Banking

2. Investment Banking

3. Personal Banking: Personal Banking is a Type of Banking Service and Product Line Offered by Banks to Retail Customers, that is Consumers Rather than Businesses, Intermediaries and Institutions.

۴. محمدرضا جوادیان، «مقایسه بانکداری پیشرفته با بانکداری ایران»، سایت خبری تحلیلی بنکر، ۱۳۹۴: <http://banker.ir/news/126611/>

۵. همان.

6. World Bank, http://treasury.worldbank.org/web/documents/DebtManagementOffice_Mainfunctionsandskillsrequired.pdf

۵. چالش‌های مربوط به ساختارها و فرآیندهای تصمیم‌گیری و اجرایی در بانک‌ها

بر اساس بررسی کمیته بال (۲۰۱۰)، به‌طور کلی دو نوع ساختار در خصوص هیئت مدیره در کشورها وجود دارد: ساختار اول، ساختار دولایه‌ای است که بر اساس آن وظیفه نظارتی هیئت مدیره به‌وسیله گروه جداگانه‌ای تحت عنوان هیئت نظارتی انجام می‌پذیرد. این هیئت وظیفه اجرایی ندارد و فقط امور مربوط به نظارت را انجام می‌دهد. در مقابل ساختار یک‌لایه‌ای، هیئت مدیره علاوه بر وظیفه تصمیم‌گیری وظیفه نظارتی را نیز بر عهده دارد. هر نوع ساختار مدیریتی بانک، برای برخورداری از نظام حاکمیت شرکتی مناسب، نحوه ارتباط مدیران با سهام‌داران، باید به‌طور شفاف تبیین شده باشد تا سهام‌داران و سایر عوامل خارجی، مدیران ارشد را تصمیم‌گیری خود منحرف نکنند.

اصلاح ساختارهای تصمیم‌گیری و اجرایی به‌عنوان رکن مهم تحقق حاکمیت شرکتی در درون بانک، از اهمیت زیادی در بین اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی برخوردار است. مجموعه هیئت مدیره، هیئت عامل و کمیته‌ها و واحدهای حاکمیت شرکتی تشکیل‌دهنده ساختار تصمیم‌گیری و اجرایی در بانک هستند. اصول حاکمیت شرکتی کمیته بال و سایر نهادها همچون سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD)، بر تفکیک ساختارهای تصمیم‌گیری-نظارتی از اجرایی تأکید فروانی دارند. کمیته بال بر این باور است که هیئت مدیره از مسئولیتی جامع در قبال بانک؛ شامل تصویب و نظارت بر اجرای اهداف استراتژیک بانک، چارچوب (ساختار) حاکمیتی و ارزش‌های شرکتی برخوردار می‌باشد.^۱ به همین منظور مجموعه‌ای از اصول و استانداردها را برای ساختار هیئت مدیره و وظایف و اقدامات آن پیشنهاد کرده است.

بررسی و مقایسه وضعیت نظام بانکی ایران در خصوص ساختارهای هیئت مدیره، هیئت عامل و کمیته‌های مربوطه با اصول استاندارد حاکمیت شرکتی نشان‌دهنده چالش‌ها و مشکلات زیر است:

۱. حاکمیت شرکتی ایجاب می‌کند که هیئت مدیره مسئول و محور اصلی سیاست‌گذاری و تعیین راهبردهای بانک باشد، ولی این مسئله در نظام بانکی ما مورد توجه قرار نمی‌گیرد، به طوری که در بیشتر بانک‌های کشور، مدیرعامل نقش راهبری و محوری در پیشبرد فعالیت‌های بانک و تصمیم‌گیری‌ها دارد، این درحالیست که اساساً مدیرعامل به‌عنوان منصوب هیئت مدیره باید بازوی اجرایی هیئت مدیره بوده و به آن پاسخگو باشد. این مسئله در خصوص بانک‌های دولتی ما اساساً برعکس بوده و مدیرعامل تعیین شده اعضای هیئت مدیره را به‌عنوان معاونین خود منصوب می‌نماید. هیئت مدیره بانک که باید ناظر بر فعالیت‌های مدیرعامل باشد و حافظ منافع سهام‌داران و سپرده‌گذاران، در بانک‌های دولتی اغلب معاونین مدیرعامل در همان بانک هستند که موجب می‌شود تا نظارت هیئت مدیره بر عملکرد مدیرعامل در بانک‌های دولتی عملاً مختل گردد.

۲. اعضای هیئت مدیره در عمده بانک‌های کشور از مسئولیت‌پذیری سازمانی مناسبی برخوردار

1. Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), 2015.



نیستند و این مسئله موجب شده است در برخی موارد به مسئولیت هیئت مدیره یک نگاه شخصی شود و در برخی موارد نیز هدف، کسب یک سابقه کاری و مدیریتی است و پاسخگویی و ضمانت اجرایی برای تصمیم‌های اتخاذ شده در بانک وجود ندارد. اساساً زمینه و بستر مناسب برای پاسخگو بودن هیئت مدیره نسبت به فعالیت و عملکرد خود فراهم نیست^۱

۳. وابستگی و عدم استقلال بین مجموعه‌های کنترل‌کننده داخلی (حسابرسی، ریسک و...) و مدیران بانک، موجب شده است اثربخشی حاکمیت شرکتی کاهش یابد. این مسئله در خصوص کمیته ریسک و حسابرسی بیشتر مشهود است و در بیشتر بانک‌های کشور این کمیته‌ها در ساختار اداری بانک هستند و استقلال لازم را نداشته و متأثر از دخالت‌های مدیران بانک می‌باشند. بنا به اظهار برخی از کارشناسان بانکی، کمیته‌های ذیل هیئت مدیره در بیشتر بانک‌های کشور به نوعی کارمند رئیس و مدیر عامل محسوب می‌شوند^۲، این مسئله بدان معنی است که رکن و ابزار اصلی تحقق حاکمیت شرکتی یعنی وجود کمیته‌های قوی با مشکل جدی در نظام بانکداری ایران مواجه هستند.

۴. در حال حاضر کمیته‌هایی نظیر مدیریت ریسک، حسابرسی، انتصابات و مشوق‌ها در بانک‌ها به انحای مختلف و تحت نظر مدیر عامل بانک وجود دارد، در حالی که این کمیته‌ها نیازمند استقلال در تصمیمات هستند^۳.
۵. کمیته‌های حاکمیت شرکتی نقش بسیار زیادی در استقرار قواعد حاکمیت شرکتی دارند، ولی این کمیته‌ها در بانکداری ایران با چالش‌های زیادی روبرو هستند. مهمترین خلأهای مربوط به ترکیب و ساختار کمیته‌های حاکمیت شرکتی بانک‌ها در ایران عبارتند از^۴:

- عدم استقلال کمیته‌های مزبور از هیئت عامل بانک‌ها،
 - عدم استقرار برخی کمیته‌ها در بانک‌ها،
 - عدم افشای اطلاعات (هرچند محدوده و گزینش شده) توسط کمیته‌های مزبور،
 - عدم تطابق تخصص افراد به ویژه در حوزه‌های تخصصی مانند مدیریت ریسک و حسابرسی داخلی.
۶. ارزیابی‌های صورت‌گرفته از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیردولتی در خصوص عملکرد کمیته‌های حسابرسی و مدیریت ریسک واحد حسابرسی داخلی و واحد تطبیق نیز وضعیت چندان مطلوبی را به نمایش نمی‌گذارند. این واحدها یا تشکیل نشده یا در صورت تشکیل، دارای قدرت اجرایی چندانی نبوده و از کادرهای متخصص و مجرب نیز بهره نمی‌برند. بانک‌های غیردولتی هم نظیر بانک‌های دولتی از فقدان نظام کنترل داخلی مؤثر و کارآ رنج می‌برند^۵.

۱. جلسه بررسی چالش‌های حاکمیت شرکتی بانک‌ها در مرکز پژوهش‌های مجلس با حضور بانک‌ها و دستگاه‌های مسئول، مورخ ۱۹ آبان‌ماه ۱۳۹۴.
۲. همان، ۱۹ و ۲۵ آبان‌ماه ۱۳۹۴.
۳. اظهارنظر کارشناسی بانک‌ها در پاسخ به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره ۸۲-۱۴/۷/۸۰۴۸ مورخ ۱۳۹۴/۸/۱۶.
۴. اظهارنظر کارشناسی بانک‌ها در پاسخ به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره ۸۲-۱۰۷۷۰ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۰.
۵. امین‌آزاد، ۱۳۹۳.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این گزارش به بررسی و تحلیل چالش‌ها و آسیب‌های کلان حاکمیت شرکتی بانک‌ها با هدف آسیب‌شناسی نظام بانکی ایران پرداخته شد. این چالش‌ها در حوزه‌های ساختاری-نهادی، قانونی، مقرراتی و ساختارهای سازمانی مورد بررسی قرار گرفت.

علیرغم اهمیت بسیار زیاد حاکمیت شرکتی در اصلاح نظام بانکی کشور و رفع مشکلات زیرساختی در بانک‌ها و همچنین توجه به این مقوله در نظام بانکداری دنیا، در محورهای پیش‌گفته نشان داده شد که مقوله حاکمیت شرکتی با اهدافی همچون اصلاح قواعد درون‌سازمانی بانک‌ها، توجه به حقوق ذینفعان، عدالت در حقوق ذینفعان، مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی، افشا و شفافیت جایگاه لازم و مناسبی را در بین قوانین، مقررات و رویه‌های سازمانی و اداری کشور ندارد.

بررسی قوانین مربوط به محورها و ارکان حاکمیت شرکتی همچون قوانین تجارت، پولی و بانکی، بانکداری بدون ربا و سایر قوانین موردی نشان داد که زیرساخت و ابزارهای قانونی لازم در این زمینه پیش‌بینی نشده است و با خلأهای جدی روبروست. در بحث خلأ قانونی حاکمیت شرکتی همان‌طور که در گزارش اشاره شد، نیازمند توجه جدی به مقوله حاکمیت شرکتی در قوانین هستیم. دو رویکرد می‌تواند در این خصوص مطرح باشد. رویکرد اول تدوین و تصویب یک قانون کلی حاکمیت شرکتی مشتمل بر همه شرکت‌ها اعم از بانک‌هاست. تصویب قانون مجزا برای حاکمیت شرکتی توسط برخی صاحب‌نظران نیز مطرح شده است.^۱ رویکرد دوم نیز تصویب قانون حاکمیت شرکتی مختص بانک‌ها می‌باشد. این رویکرد می‌تواند در بازنگری و اصلاح قوانین پولی و بانکی به‌صورت یک فصل مجزا و مشخص برای حاکمیت شرکتی مطرح باشد.

در برخی کشورها، بانک‌ها همانند سایر شرکت‌ها ملزم به رعایت قواعد مجزا برای حاکمیت شرکتی هستند. در این میان برخی کشورهای عضو اتحادیه اروپا، بانک‌ها به‌صورت داوطلبانه، با هدف تقویت نظارت هیئت مدیره، حمایت از سهام‌داران خرد، ارتقای شفافیت، اطمینان از یک نظام مؤثر کنترل داخلی و توافق بر سر حقوق و دستمزد مدیر عامل عمل می‌نمایند. در این میان برخی کشورها نیز با ارجاع به اصول حاکمیت شرکتی سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) و چارچوب کمیته نظارت بانکی بازل (BCBS) برای نظام‌های کنترل داخلی، بانک‌ها را ملزم به تبعیت از قواعد حاکمیت شرکتی می‌نمایند.

۱. عبده تبریزی: «همان‌طوری که قانون مبارزه با پولشویی فارغ از تعارضات با قانون تجارت و سایر قوانین به‌صورت یک قانون خاص تصویب شد و یا برخی اصلاحات قانون تجارت مثل سهام خزانة در قانون رفع موانع تولید به‌صورت خاص تصویب و اجرایی شده لذا شاید گزینه مناسب تصویب قانون اصول شرکت‌داری (حاکمیت شرکتی) در قالب یک قانون خاص باشد».

<http://www.bultanneews.com/fa/news/278102>

سعید جمشیدی‌فرد: «اگر نتوان مقررات حاکمیت شرکتی را در قالب یک قانون خاص ارائه و مصوب نمود شاید بهترین راهکار الحاق موادی از آن در قانون برنامه ششم توسعه به‌صورت الزام بازار سرمایه به برقراری حاکمیت شرکتی در همین قانون می‌باشد که به تبع آن سازمان بورس بتواند این مقررات را جاری سازد».

"<http://www.bultanneews.com/fa/news/278102>



بررسی چالش‌های مربوط به مقررات حاکمیت شرکتی نشان داد که اگرچه بانک مرکزی در راستای پیاده‌سازی حاکمیت شرکتی اقدام به ابلاغ برخی مقررات الزامی مرتبط با بعضی از ارکان حاکمیت شرکتی و همچنین انتشار مجموعه رهنمودهایی در خصوص کنترل‌های داخلی و مدیریت ریسک و اصول حاکمیت شرکتی کمیته بال (۲۰۱۰) نموده، اما این مجموعه مقررات و رهنمودها از جامعیت، کارآمدی و ضمانت اجرای لازم برخوردار نیستند. به علاوه هیچ یک از این رهنمودها بومی نشده و تطابق پایینی با مقررات و شرایط جاری بانک‌های کشور دارد. مضافاً اینکه وقتی الزامی به رعایت اصول حاکمیت شرکتی نشده است، قاعدتاً نمی‌توان سازوکاری نظارتی و کنترلی نیز در این خصوص پیاده و اجرایی کرد. در خصوص مسائل مربوط به حاکمیت شرکتی بانک‌ها در حال حاضر نهادهایی همچون سازمان حسابرسی، جامعه حساب‌برسان مستقل، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، سازمان بورس و اوراق بهادار از یک سو و بانک مرکزی نیز از سوی دیگر دارای مسئولیت‌ها و وظایفی هستند که این مسئله موجب شده است عملاً اختلاف نظرهایی در برخی حوزه‌ها همچون بازرسی و حسابرسی، نظارت بر برخی عملکردهای بانک، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های جداگانه‌ای را به شبکه بانکی ابلاغ نمایند. این در حالی است که تاکنون در نظام بانکی کشور، مجموعه مقررات و دستورالعمل‌های روشن و واحدی در خصوص ارکان و اجزای حاکمیت شرکتی ارائه نشده است به نحوی که متضمن تعریف و تبیین دقیق شرح وظایف و مسئولیت‌های هریک از نهادهای مذکور باشد.

مشکل دیگر در خصوص قوانین و مقررات ناظر بر عملکرد بانک‌ها در راستای استقرار حاکمیت شرکتی این است که مقررات مربوط به اداره بانک‌ها در ایران متناسب با نوع بانک‌ها اعم از تجاری، تخصصی، توسعه‌ای و .. نبوده و این مسئله موجب شده است که سازوکارها، فرآیندها و رویه‌های ناظر بر ساختار سازمانی و چارچوب اداره بانک‌ها متناسب با اهداف و حوزه فعالیت بانک‌ها ساختاربندی نشود. همچنین با بررسی چالش‌های مربوط به ساختارهای سازمانی مشخص شد که مشکلات عدیده‌ای در چارچوب‌ها و قواعد سازمانی در خصوص ارکان هیئت مدیره، هیئت عامل، کمیته‌ها و ... وجود دارد. علاوه بر آن بخش زیادی از بانک‌های کشور (دولتی و خصوصی‌شده) به دلیل ساختارهای اداره و اساسنامه‌ای با اصول حاکمیت شرکتی فاصله زیادی پیدا کنند و این مسئله ضرورت اصلاح قوانین مربوط به اساسنامه این بانک‌ها و همچنین اصلاح سایر قوانینی که به نوعی در اداره این بانک‌ها ورود پیدا کرده‌اند (همچون قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در خصوص مقررات واریز سود سهم دولت و ...) را ضروری می‌نماید.

تدوین و اجرای اصول حاکمیت شرکتی، امری ضروری برای بهبود عملکرد بنگاه‌ها و ازجمله نظام بانکی به شمار می‌آید. در مورد نظام بانکی مسئولیت اصلی نظارت بر حسن جریان امر به عهده بانک مرکزی محول شده است. این نقش از تدوین مقررات شروع می‌شود و به نظارت بر عملکرد درست و منطبق با قوانین و مقررات توسط بانک‌ها ختم می‌شود. در این راه بومی‌سازی و تطبیق اصول و

استانداردهای حاکمیت شرکتی با قوانین بالادستی و قوانین اصلاح شده بانکداری بدون ربا و بانک مرکزی و تأمین ابزارهای لازم برای اجرای آن توسط بانک مرکزی از ضروریات استقرار قواعد حاکمیت شرکتی در شبکه بانکی کشور است.

منابع و مأخذ

۱. اظهارنظر کارشناسی بانک‌ها در پاسخ به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره ۱۳۹۴/۸/۱۶ مورخ ۸۲/۷/۸۰۴۸-۱۴.
۲. امین آزاد، امیرحسن. «ارزیابی نظام حاکمیت شرکتی در بانک‌ها»، مجموعه مقالات بیست‌وچهارمین همایش سیاست‌های پولی و ارزی، ۱۳۹۳.
۳. باقری، محمود و نفیسه، شوشی‌نسب. «محدودیت‌های تملک سهام بانک‌ها در ایران با مطالعه تطبیقی»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۵، ش ۲، ۱۳۹۰.
۴. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، معاونت نظارتی، گزارش «درآمدی بر وضعیت بانک‌های کشور در پایان سال ۱۳۹۲»، تیرماه ۱۳۹۳؛ ارائه شده به کمیسیون اقتصادی و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵. تقوی، مهدی، اعظم، احمدیان و مهران، کیانوند. «تحلیلی بر تأثیر حاکمیت شرکتی بر ثبات سیستم بانکی کشورهای در حال توسعه (با تأکید بر شاخص مالکیت بانک‌ها)»، فصلنامه علمی پژوهشی دانش مالی تحلیل اوراق بهادار سال ششم، ش ۱۹، ۱۳۹۱.
۶. جعفری، امین. حاکمیت شرکتی در بانک‌ها از منظر حقوق ایران، بیست‌وچهارمین همایش سالیانه سیاست‌های پولی و ارزی ایران، ۱۳۹۳.
۷. جمشیدی‌فرد، سعید: «<http://www.bultannnews.com/fa/news/278102>».
۸. جوادیان، محمدرضا. «مقایسه بانکداری پیشرفته با بانکداری ایران»، سایت خبری تحلیلی بنکر، ۱۳۹۴: <http://banker.ir/news/126611>.
۹. چپرا و احمد. «حاکمیت شرکتی در مؤسسات مالی اسلامی»، ترجمه حسین میسمی، انتشارات دانشگاه امام صادق (ع) و سازمان بورس اوراق بهادار، ۱۳۸۸.
۱۰. حساس‌یگانه، یحیی و رافیک، باغومیان. «حاکمیت شرکتی و کیفیت گزارشگری مالی»، فصلنامه حسابدار رسمی، دی‌ماه ۱۳۸۴.
۱۱. رنانی و دیگران. «ارائه الگویی برای رشد اقتصادی ایران؛ برخی ملاحظات نهادی»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، سال دهم، ش ۲، تابستان ۱۳۸۹.
۱۲. سیف، ولی‌اله. «حاکمیت شرکتی در نظام بانکی ایران: چالش‌ها و انتظارات»، فصلنامه روند، سال بیست‌ویکم، ش ۶۸، زمستان ۱۳۹۳.
۱۳. سیف، ولی‌اله. «حاکمیت شرکتی و نظارت بر بانک‌ها: غفلت از حاکمیت شرکتی در ایران». مقاله ارائه شده در بیست‌ودومین همایش بانکداری اسلامی، مؤسسه عالی بانکداری ایران، ۱۳۹۰.
۱۴. صورت‌جلسات بررسی چالش‌های حاکمیت شرکتی بانک‌ها در مرکز پژوهش‌های مجلس با حضور بانک‌ها و دستگاه‌های مسئول، مورخ ۱۹ آبان‌ماه ۱۳۹۴.
۱۵. صورت‌جلسات کارشناسی بررسی نظام حاکمیت شرکتی در بانک‌های ایران و پاسخ برخی بانک‌ها و کارشناسان به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص مشکلات حاکمیت شرکتی در نظام بانکی ایران.



۱۶. عبده تبریزی: <http://www.bultanneews.com/fa/news/278102>
۱۷. احمدی، نرگس. کمیته نظارت بانکی بال (بازل)، «اصول ۱۴ گانه برای بهبود حاکمیت شرکتی»، مترجم: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مدیریت کل نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری، بهار ۱۳۹۴.
۱۸. مالکی، محمدرضا و مریم، طهرانی و اکبر، شکوهی. «نظام جبران خدمات کارکنان (با تأکید بر شرایط ایران)»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.
۱۹. شهبازی غیاثی، موسی و هادی، ترابی‌فر. «آسیب‌شناسی نظام بانکی؛ اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی در بانکها»، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۹۵.
۲۰. نیلی، فرهاد. مجله تازه‌های اقتصاد، ش ۱۴۴، زمستان ۱۳۹۳ - بهار ۱۳۹۴، سال یازدهم.
۲۱. هالستر، کاتیا. «نسبت اهرمی حد الزام آور جدید برای بانکها»، ترجمه مسعود پهلون‌زاده، فصلنامه روند، سال بیستم، ش ۶۱ و ۶۲، بهار و تابستان ۱۳۹۲.
۲۲. هشی، عباس. مصاحبه در خصوص مشکلات حاکمیت شرکتی در نظام بانکی ایران، ۱۳۹۴.
23. Alchian, A. (1965). Some Economics of Property Rights. Politico, 30.
24. BCBS (Basel Committee on Banking Supervision), " Corporate governance principles for banks, 2015.
25. BCBS (Basel Committee on Banking Supervision), "Principles for enhancing corporate governance", 2010.
26. <http://www.ifsb.org/standard/ifsb3.pdf>
27. <http://www.bultanneews.com/fa/news/278102>
28. http://treasury.worldbank.org/web/documents/DebtManagementOffice_Mainfunctionsandskillsrequired.pdf
29. http://treasury.worldbank.org/web/documents/DebtManagementOffice_Mainfunctionsandskillsrequired.pdf
30. North, D. C. "Institutions", Journal of Economic Perspectives, Vol.5, No.1, 1991.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۹۵۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۵. چالش‌ها و آسیب‌های کلان ضعف حاکمیت شرکتی در مدیریت بانک‌های ایران

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: موسی شهبازی‌غیائی، هادی ترابی‌فر

ناظر علمی: صمد عزیزنژاد

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: احمد شعبانی، سعید جمشیدی‌فرد

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (دوره نهم)

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. حاکمیت شرکتی

۲. آسیب‌شناسی نظام بانکی

۳. مدیریت بانک‌ها

۴. چالش‌های قانونی و مقرراتی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۵/۳۱