Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics

A Pathological Analysis of the Supervision of State-Owned and Private Banks in Iran

1. Hamid Rezaeipoor: Department of Public Law, Qe.C., Islamic Azad University, Qeshm, Iran
2. Ahmad Ranjbar Ranjbar*: Department of Public Law, BA.C., Islamic Azad University, Bandar Abbas, Iran.
Email: ranjbar.ahd@iau.ac.ir (Corresponding Author)
3. Mostafa Seraji: Department of Public Law, BA.C., Islamic Azad University, Bandar Abbas, Iran

ABSTRACT

Banking supervision is an essential prerequisite for financial stability and depositor protection. However, the supervision of state-owned and private banks in Iran is confronted with a dual ownership structure, fragmented regulations, and overlapping institutional jurisdictions, while the legal system has not established a clear structural and functional distinction between these two categories of banks. The present study aimed to conduct a legal and structural pathology of the supervision of state-owned and private banks in Iran from the perspective of public law. The research employed a descriptive-analytical approach, with data collected through library and documentary research and analyzed qualitatively on the basis of legal rules and principles. The findings indicate that, in state-owned banks, budgetary dependence, political intervention, institutional conflicts of interest, and overlapping jurisdictions constitute the principal supervisory deficiencies. In private banks, the major deficiencies include weak risk-based supervision, limited capacity for early intervention, and inadequate depositor protection. The uniform application of prudential standards is also inconsistent with the principle of proportionality. Furthermore, ambiguity in the definition of banking operations, protracted adjudicatory proceedings, the lack of proportionality between violations and sanctions, and the non-publication of decisions have diminished the deterrent effect of enforcement mechanisms. The emergence and proliferation of unauthorized financial institutions likewise result from the interaction between legal gaps and weaknesses in supervisory mechanisms. Reforming the banking supervisory system requires differentiating prudential requirements according to banks' institutional mandates, separating regulatory functions from the implementation of monetary policy, strengthening institutional independence and transparency, and pursuing a gradual and context-sensitive transition toward risk-based supervision.

Keywords: *banking supervisory system, central bank supervision, financial and credit institution, concept of bank.*

How to cite: Rezaeipoor, H., Ranjbar, A., & Seraji, M. (2028). A Pathological Analysis of the Supervision of State-Owned and Private Banks in Iran. *Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics*, *1*0(1), 1-22.

© 2028 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

Submit Date: 30 May 2026
Revise Date: 14 October 2026
Accept Date: 21 October 2026
Initial Publish Date: 27 October 2026
Final Publish Date: 20 April 2028

پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست

بررسی آسیب شناختی نظارت بر بانک های دولتی و خصوصی در ایران

۱. حمید رضائی پور: گروه حقوق عمومی ، واحد قشم، دانشگاه آزاد اسلامی، قشم، ایران
۲. احمد رنجبر*: گروه حقوق عمومی، واحد بندرعباس، دانشگاه آزاد اسلامی، بندرعباس، ایران.
پست الکترونیک: ranjbar.ahd@iau.ac.ir (نویسنده مسئول)
۳. مصطفی سراجی: گروه حقوق عمومی، واحد بندرعباس، دانشگاه آزاد اسلامی، بندرعباس، ایران

چکیده

نظارت بانکی شرط اساسی ثبات مالی و حمایت از سپرده‌گذاران است، اما نظارت بر بانک‌های دولتی و خصوصی در ایران با ساختار دوگانه مالکیت، پراکندگی مقررات و تداخل صلاحیت‌ها مواجه است و نظام حقوقی میان این دو گروه تمایز ساختاری و کارکردی روشنی قائل نشده است. پژوهش حاضر با هدف آسیب‌شناسی حقوقی و ساختاری نظارت بر بانک‌های دولتی و خصوصی در ایران از منظر حقوق عمومی انجام شد. پژوهش با رویکرد تحلیلی-توصیفی و با گردآوری کتابخانه‌ای و اسنادی انجام شد و داده‌ها به‌صورت کیفی و بر پایه قواعد و اصول حقوقی تحلیل شدند. یافته‌ها نشان می‌دهد در بانک‌های دولتی، وابستگی بودجه‌ای، مداخله سیاسی، تعارض منافع نهادی و تداخل صلاحیت‌ها، و در بانک‌های خصوصی، ضعف نظارت ریسک‌محور، محدودیت مداخله زودهنگام و نارسایی حمایت از سپرده‌گذاران، آسیب‌های اصلی است. اعمال یکسان استانداردهای احتیاطی با اصل تناسب ناسازگار است. ابهام در تعریف عملیات بانکی، اطاله رسیدگی، فقدان تناسب میان تخلف و مجازات و عدم انتشار آرا، بازدارندگی ضمانت‌اجراها را کاهش داده و پدیده مؤسسات غیرمجاز برآیند تعامل خلأ قانونی و ضعف نظارتی است. اصلاح نظام نظارتی مستلزم تفکیک نسبت‌های احتیاطی بر پایه مأموریت بانک‌ها، جداسازی تنظیم‌گری از اجرای سیاست پولی، تقویت استقلال و شفافیت و گذار تدریجی و بومی‌شده به نظارت ریسک‌محور است.

واژگان کلیدی: *نظام نظارتی بانکی، نظارت بانک مرکزی، موسسه مالی و اعتباری، مفهوم بانک.*

نحوه استناددهی: رضائی پور، حمید.، رنجبر، احمد.، و سراجی، مصطفی. (۱۴۰۷). بررسی آسیب شناختی نظارت بر بانک های دولتی و خصوصی در ایران. *پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست*، ۱۰(۱)، ۲۲-۱.

© ۱۴۰۷ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به‌صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

تاریخ ارسال: ۹ خرداد ۱۴۰۵
تاریخ بازنگری: ۲۲ مهر ۱۴۰۵
تاریخ پذیرش: ۲۹ مهر ۱۴۰۵
تاریخ چاپ اولیه: ۵ آبان ۱۴۰۵
تاریخ چاپ نهایی: ۱ اردیبهشت ۱۴۰۷

مقدمه

نظام بانکی به‌عنوان شریان حیاتی اقتصاد هر کشور، نقش بنیادین در تخصیص منابع، تأمین مالی تولید و حفظ ثبات مالی ایفا می‌کند. در ایران، بانک‌ها اعم از دولتی و خصوصی، بخش عمده‌ای از گردش پولی و اعتباری را بر عهده دارند و عملکرد آن‌ها مستقیماً بر رشد اقتصادی، کنترل تورم و اعتماد عمومی تأثیر می‌گذارد. نظارت بانکی در مفهوم وسیع آن، مجموعه‌ای از سازوکارهای حقوقی، اداری و فنی است که با هدف حفظ ثبات مالی، حمایت از سپرده‌گذاران، پیشگیری از بحران‌های سیستمی و تضمین سلامت مؤسسات اعتباری طراحی و اجرا می‌شود (Asadipour, 2011). بانک مرکزی به‌عنوان مقام ناظر اصلی، مسئولیت تنظیم مقررات، پایش ریسک‌ها و تضمین رعایت استانداردهای احتیاطی را بر عهده دارد و نظارت آن به‌عنوان پیش‌شرط اساسی برای حصول اطمینان از صحت عملکرد نظام اقتصادی کشور شناخته می‌شود (Elsan, 2013).

با این حال، نظارت بر بانک‌های دولتی و خصوصی در ایران با چالش‌ها و آسیب‌های متعددی روبه‌رو است. ساختار دوگانه مالکیت، تفاوت در سطح استقلال عملیاتی، نفوذ ملاحظات غیراقتصادی در تصمیم‌گیری‌ها و پراکندگی مقررات نظارتی، کارایی سازوکارهای کنترلی را تحت تأثیر قرار داده است. مهم‌تر آنکه نظام حقوقی فعلی، تمایز ساختاری و کارکردی روشنی میان نظارت بر این دو گروه قائل نشده و مقررات احتیاطی و ابزارهای نظارتی را تقریباً یکسان اعمال می‌کند؛ این یکسان‌نگری خود یکی از آسیب‌های اساسی نظام نظارتی محسوب می‌شود که موجب کاهش اثربخشی نظارت و تضعیف اصل تناسب در حقوق عمومی می‌گردد (Ebadi Bashir, 2024). افزون بر این، تمرکز هم‌زمان وظایف سیاست‌گذاری پولی و نظارت احتیاطی در بانک مرکزی، استقلال نهادی نظارت را تضعیف کرده و زمینه بروز تعارض منافع را فراهم آورده است.

در همین راستا، پژوهش‌های داخلی و خارجی متعددی به جنبه‌هایی از این موضوع پرداخته‌اند. در حوزه داخلی، شریفی زارچی و همکاران (۲۰۲۵) در پژوهشی با عنوان «آسیب‌شناسی بانک مرکزی در مقام نظارت بر نهادهای مرتبط با قرض‌الحسنه»، چالش‌های نظارتی بانک مرکزی را در پنج دسته ساختاری، قانونی و اجرایی طبقه‌بندی کرده و بر ضرورت اصلاح رویکردهای نظارتی تأکید نمودند (Sharifi Zarchi et al., 2025). در حوزه خارجی نیز کلاین (۲۰۲۶) در پژوهشی با عنوان «چرا نظارت بانکی کاهش می‌یابد؟» با تحلیل داده‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۵ نشان داد که اقدامات اجرایی نهادهای نظارتی فدرال آمریکا دچار کاهش پلکانی و مداوم شده و این رویکرد مماشات‌گرانه پیامدهای خطرناکی برای ثبات نظام بانکی در پی داشته است (Klein & Connell, 2026). علی‌رغم این پژوهش‌ها، تحلیل عمیق آسیب‌شناختی از منظر حقوق عمومی با تمرکز بر تفاوت‌های ساختاری میان بانک‌های دولتی و خصوصی کمتر مورد توجه قرار گرفته است؛ همچنین فقدان مطالعه تطبیقی نظام‌مند میان رژیم نظارتی ایران و استانداردهای بین‌المللی و نبود تحلیل حقوقی دقیق از هم‌پوشانی صلاحیت‌های نهادهای نظارتی متعدد، از مهم‌ترین شکاف‌های پژوهشی موجود به شمار می‌رود.

برای درک بهتر این آسیب‌ها، تعریف مفاهیم کلیدی ضروری است. نظارت بانکی مجموعه سازوکارهای حقوقی و اداری است که سلامت مؤسسات اعتباری را تضمین می‌کند. بانک دولتی نهادی است که مالکیت و منابع آن در اختیار دولت بوده و مشمول تکالیف بودجه‌ای و سیاست‌های کلان است، در حالی که بانک خصوصی با انگیزه سودآوری و در چارچوب حاکمیت شرکتی فعالیت می‌کند. با توجه به این تمایزات ماهوی، پژوهش حاضر درصدد است تا با هدف آسیب‌شناسی نظارت بر بانک‌های دولتی و خصوصی در ایران از منظر حقوق عمومی، به این سؤال اصلی پاسخ دهد که آسیب‌های حقوقی و ساختاری نظام نظارت بر بانک‌های دولتی و خصوصی در ایران کدام‌اند؟ فرضیه پژوهش

آن است که نظارت بر این دو گروه با آسیب‌های حقوقی و ساختاری ناشی از خلأهای قانونی و ضعف استقلال نظارتی مواجه است. نوآوری پژوهش حاضر در تحلیل هم‌زمان و تطبیقی آسیب‌های نظارتی بر هر دو گروه بانکی از منظر حقوق عمومی و ارائه راهکارهای اصلاحی مشخص برای تفکیک سطوح نظارت نهفته است. برای دستیابی به اهداف مذکور، در ادامه روش‌شناسی پژوهش و چارچوب تحلیل مورد استفاده تشریح می‌گردد.

مفهوم‌شناسی:

پژوهش حاضر با رویکرد تحلیلی-توصیفی و با استفاده از روش گردآوری کتابخانه‌ای و اسنادی انجام شده است. ابزار گردآوری اطلاعات، فیش‌برداری و فیش‌نویسی بوده و تجزیه‌وتحلیل داده‌ها به‌صورت کیفی و بر پایه قواعد و اصول حقوقی صورت گرفته است. هدف این پژوهش، تبیین مبانی حقوقی نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری و آسیب‌شناسی این نظارت است تا ابهامات موجود شناسایی و پیشنهادهای اصلاحی لازم ارائه گردد.

مفهوم‌شناسی بانک دولتی و خصوصی در نظام حقوقی ایران

بانک در نظام حقوقی ایران نهادی دارای شخصیت حقوقی مستقل است که به‌موجب قانون تأسیس می‌شود و پس از اخذ مجوز از بانک مرکزی، به جذب سپرده، اعطای تسهیلات و انجام عملیات ارزی می‌پردازد (Jafari Samimi & Derakhshani Darabi, 2015). این نهاد افزون بر کارکرد واسطه‌گری مالی، ابزاری برای اجرای سیاست‌های کلان اقتصادی دولت است و هم‌زمان تابع قواعد تجاری و الزامات نهادهای عمومی قرار دارد (Elsan, 2013). از حیث مؤلفه‌های ذاتی، توانایی خلق پول از طریق اعطای تسهیلات، بانک را در تنظیم نقدینگی واجد نقشی بی‌بدیل ساخته و آن را مشمول نظارت دقیق و رعایت نسبت‌های مالی و ذخایر قانونی کرده است که سایر نهادهای پولی از آن‌ها معاف‌اند. همچنین، بانک از حیث ماهیت با شرکت تجاری صرف متفاوت است؛ زیرا افزون بر قانون تجارت، تابع قوانین خاص بانکی و الزامات نظارتی شدیدتری است (Rezaeizadeh Borouati et al., 2021).

بر این اساس، میان بانک دولتی و خصوصی تمایز حقوقی روشنی وجود دارد. بانک دولتی غالباً در قالب شرکت یا مؤسسه دولتی تأسیس می‌شود و تابع قوانین خاص خود است. مطابق ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، بانکی که بیش از پنجاه درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد، در زمره شرکت‌های دولتی قرار می‌گیرد و مشمول مقررات ویژه آن‌ها، از جمله قواعد مربوط به اموال و بودجه عمومی، خواهد بود. در مقابل، بانک خصوصی بر پایه قانون تأسیس بانک‌های غیردولتی فعالیت می‌کند. با وجود آنکه بانک‌ها با اموال عمومی سروکار دارند و تصمیمات آن‌ها بر منافع عمومی اثر می‌گذارد، به‌دلیل ساختار سهامی و هدف انتفاعی، غالباً از شمول تعریف نهادهای عمومی غیردولتی خارج‌اند. پژوهش‌های تجربی نشان می‌دهد کارایی بانک‌های خصوصی به‌دلیل ساختار مدیریتی و انعطاف‌پذیری در تخصیص اعتبارات، به‌طور معناداری بالاتر از بانک‌های دولتی است (Zarei Majd et al., 2020). در نتیجه، مفهوم بانک در حقوق ایران ترکیبی از ماهیت تجاری، وظایف حاکمیتی و مقررات خاص پولی است که آن را از سایر اشخاص حقوقی متمایز می‌سازد.

ماهیت و مبانی حقوقی نظارت بانکی

نظارت بانکی در حقوق عمومی، فرآیندی پویا، مستمر و تعاملی است که طی آن مقامات ناظر با پایش مستمر عملکرد مؤسسات مالی، نه‌تنها بر انطباق آن‌ها با مقررات، بلکه بر سلامت و استحکام مالی و مدیریتی‌شان نظارت می‌کنند (Tarullo, 2022). این نهاد از مفاهیم هم‌خانواده تفاوت ماهوی دارد. برخلاف بازرسی که معمولاً مقطعی و مبتنی بر چک‌لیست است، نظارت رویکردی آینده‌نگر دارد و بر رابطه مستمر میان

ناظر و بانک استوار است. همچنین، حسابرسی مالی به صحت ارقام صورت‌های مالی محدود می‌شود، حال آنکه نظارت به کیفیت مدیریت، ساختار حاکمیت شرکتی و فرآیندهای مدیریت ریسک نیز توجه دارد (Menand, 2021). این تمایز در حقوق موضوعه نیز بازتاب یافته است؛ چنان‌که قانون‌گذار آمریکایی در کنار اختیارات مقرره‌گذاری و اجرایی، کارکرد نظارتی را به‌عنوان وظیفه‌ای مستقل برای نهادهای ناظر ترسیم کرده و ابزارهای ویژه‌ای برای آن پیش‌بینی نموده است (Baxter, 2011). قانون تأسیس شورای فدرال نهادهای نظارتی مالی مصوب ۱۹۷۸ نیز نظارت را نه صرفاً بازرسی، بلکه کارکردی تنظیم‌گرانه با هدف تضمین سلامت پایدار نظام بانکی معرفی کرده است (Tarullo, 2022). افزون بر این، اصلاحیه سال ۱۹۸۹ با مأمور کردن حسابرس کل به نظارت بر بانک‌ها، کارکرد نظارتی را از اختیارات مرسوم حسابرسی و بازرسی متمایز دانسته است (Hill, 2014).

نظارت بانکی ماهیتی دوگانه دارد؛ از یک سو متکی بر اعمال صلاحیت‌های قانونی و از سوی دیگر مبتنی بر روابط غیررسمی و تعاملی با بانک‌هاست (Tarullo, 2022). این دوگانگی در ساختار سازمانی نیز بازتاب یافته است؛ به‌گونه‌ای که کمیته هماهنگی نظارت بر مؤسسات بزرگ در نظام فدرال رزرو، ترکیبی از ساختار رسمی و تعامل غیررسمی را به نمایش می‌گذارد و امکان اصلاح رویه‌های ناسالم را بدون توسل به اقدامات قهری فراهم می‌آورد (Tarullo, 2022). ابزارهایی همچون اخطارهای «موضوعات نیازمند توجه» نیز هرچند از نظر حقوقی الزام‌آور نیستند، اما به‌دلیل تأثیر چشمگیر بر رفتار بانک‌ها، در عمل ابزاری مؤثر محسوب می‌شوند (Baxter, 2011). در مقابل، قانون‌گذار با الزام به ایجاد فرآیندهای استیناف مستقل برای بررسی تعیین‌های نظارتی ماهوی، بر وجه حقوقی و شکلی نظارت تأکید کرده است (Hill, 2014). با این حال، رویکرد تعاملی مستلزم سازوکارهای درون‌سازمانی منضبطی است که ضمن حفظ انعطاف‌پذیری، از خودکامگی و اعمال سلیقه جلوگیری نماید (Metzger & Stack, 2016).

افزون بر ماهیت نظارت، سیر تحول آن از رویکرد قاعده‌محور به ریسک‌محور نیز از مبانی مهم این نهاد است. نظارت در آغاز عمدتاً قاعده‌محور و مبتنی بر انطباق‌سنجی با مقررات مکتوب بود. اما با پیچیده‌تر شدن فعالیت‌های بانکی و گسترش ابزارهای مالی نوین، این رویکرد ناکارآمد شد؛ زیرا ماهیت پویا و غیرقابل‌پیش‌بینی ریسک‌ها، گذار به الگویی را ایجاب می‌کرد که بر ارزیابی مستمر و آینده‌نگر و مدیریت ریسک‌های نوظهور استوار باشد (Tarullo, 2022). این تحول در سطح بین‌المللی با تدوین موافقت‌نامه‌های بال، به‌ویژه بال III، نهادینه شد و ناظران را ملزم به بهره‌گیری از آزمون‌های تنش‌آمیز، تحلیل سناریو و ارزیابی کیفی مدیریت ریسک، به‌عنوان مکمل مقررات کمی سرمایه نمود. همچنین، هیئت ثبات مالی و کمیته بال، نظارت ریسک‌محور را یکی از ارکان اصلی نظارت مؤثر بر بانک‌های دارای اهمیت سیستمی دانسته‌اند. در حقوق موضوعه آمریکا نیز قانون داد–فرانک مصوب ۲۰۱۰ با الزام به آزمون‌های تنش دوره‌ای برای بانک‌های بزرگ، نقطه عطف این گذار محسوب می‌شود، چراکه سرمایه موردنیاز هر بانک را به‌صورت پویا و متناسب با ریسک‌های خاص آن تعیین می‌کند (Barr et al., 2016). نظارت بانکی نهادی حقوقی با کارکرد پیشگیرانه، مستمر و تعاملی است که تحول آن از قاعده‌محوری به ریسک‌محوری، نه‌تنها روش‌ها بلکه فلسفه نظارت را دگرگون ساخته و تبیین ماهیت و مبانی آن را برای تحلیل آسیب‌های نظارتی در نظام بانکی ایران ضروری می‌سازد.

ساختار و نهادهای نظارتی در نظام بانکی ایران

ساختار نظارت بانکی در ایران بر پایه قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۲۰۲۳، در قالب نظامی سلسله‌مراتبی و چندلایه طراحی شده است. معاونت تنظیم‌گری و نظارت به‌عنوان بازوی اجرایی اصلی و در مقام دادستان هیئت انتظامی، عهده‌دار کشف و تعقیب تخلفات است. هیئت انتظامی بدوی به رسیدگی ماهوی می‌پردازد و هیئت تجدیدنظر و دیوان عدالت اداری، به‌عنوان نهاد نظارت قضایی

فرجامین، امکان بازبینی آرا را فراهم می‌آورند. این ساختار که در قانون پیشین به‌طور کامل دیده نمی‌شد، با هدف ایجاد تعادل میان اقتدار نهاد تنظیم‌گر و تضمین حقوق دفاعی اشخاص تحت نظارت طراحی شده است (Sabouripour & Alanchari, 2025). در رأس این ساختار، بانک مرکزی به‌عنوان تنظیم‌گر اصلی قرار دارد که مطابق ماده ۴ قانون یادشده، وظیفه جلوگیری از بروز تخلف و تنبیه اشخاص تحت نظارت متخلف را بر عهده دارد (Sabouripour & Alanchari, 2025).

هیئت انتظامی بدوی مرکب از سه کارشناس خبره بانکی با حداقل ده سال تجربه مفید است، در حالی که هیئت تجدیدنظر ترکیبی پنج‌نفره، شامل یک قاضی مسلط به قوانین پولی و بانکی و چهار کارشناس خبره دارد (Elsan, 2013). این ترکیب، بیانگر تخصصی‌سازی رسیدگی‌ها در مرحله بدوی و ضرورت نظارت قضایی برای تضمین دادرسی منصفانه در مرحله تجدیدنظر است؛ رویکردی که در نظام آمریکا نیز با حضور قضات حقوق اداری در جلسات استماع دنبال می‌شود. مهم‌ترین نوآوری قانون جدید، تفکیک صریح نقش دادستانی از نقش قضایی است؛ به‌موجب بند «ت» ماده ۲۲، معاون تنظیم‌گری و نظارت به‌عنوان دادستان هیئت انتظامی تعیین می‌شود و موظف است در صورت مشاهده تخلفات مندرج در ماده ۲۳، اعمال تنبیه را درخواست کند (Sabouripour & Alanchari, 2025). این تفکیک، گامی مهم در جهت استقلال قضایی هیئت انتظامی و رفع تعارض منافع نظام پیشین است که در آن دبیرکل بانک مرکزی، دادستان هیئت بود و موجب اطاله رسیدگی می‌شد (Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of, 2016).

از حیث فرآیند اجرایی، نظارت از مرحله صدور مجوز آغاز و با نظارت مستمر، کشف تخلف، رسیدگی و اعمال تنبیه ادامه می‌یابد. مطابق ماده ۱ قانون، دامنه اشخاص تحت نظارت به مؤسسات اعتباری، صندوق‌های قرض‌الحسنه، تعاونی‌های اعتبار، شرکت‌های لیزینگ، صرافی‌ها و سایر فعالان عملیات بانکی گسترش یافته است (Sabouripour & Alanchari, 2025). نظارت مستمر نیز به‌صورت برون‌محیطی و درون‌محیطی توسط معاونت تنظیم‌گری و نظارت انجام می‌شود (Sabouripour & Alanchari, 2025). در مرحله تنبیهی، هیئت انتظامی از میان طیفی از تنبیهات، از اخطار کتبی و جریمه نقدی تا سلب صلاحیت و لغو مجوز، متناسب با تخلف، تدبیر مقتضی را برمی‌گزیند (Sabouripour & Alanchari, 2025).

در مقایسه، نظام آمریکا ساختاری غیرمتمرکز دارد که در آن OCC، فدرال رزرو و FDIC با صلاحیت‌های هم‌پوشان نظارت می‌کنند (Mishkin, 2020). نظام ایران با تمرکز اختیارات نظارتی در بانک مرکزی، هرچند هماهنگی و انسجام را تسهیل می‌کند، با خطر کاهش نظارت‌پذیری و اعمال سلیقه مواجه است (Matani, 2020).

با این همه، چالش‌هایی همچنان باقی است. اطاله رسیدگی‌ها که در برخی موارد بیش از چهار سال گزارش شده، بازدارندگی را کاهش داده است. افزون بر این، فقدان آیین‌نامه‌های اجرایی جامع، به‌ویژه درباره ترتیبات تجدیدنظرخواهی، نبود شاخص‌های کمی برای انتخاب تنبیه و عدم انتشار عمومی آرا، کارآمدی ساختار را تحت تأثیر قرار می‌دهد. از این‌رو، الگوبرداری از نقاط قوت نظام آمریکا، نظیر شفافیت و سرعت رسیدگی، می‌تواند به ارتقای اثربخشی نظام نظارتی ایران بینجامد.

جایگاه مقررات نظارتی در سلسله‌مراتب هنجاری ایران

مقررات نظارتی بانکی در نظام حقوقی ایران، در سلسله‌مراتب هنجاری، جایگاهی فروتر از قانون اساسی و قوانین عادی مجلس و هم‌طراز با آیین‌نامه‌های اجرایی و بخشنامه‌های اداری دارند؛ با این حال، به‌دلیل ماهیت تخصصی حوزه بانکی، کارکردی راهبردی در تنظیم‌گری و نظارت ایفا می‌کنند. در رأس این سلسله‌مراتب، قانون اساسی اصول کلی نظام اقتصادی و نظارتی را از طریق اصول ۴۴، ۵۵ و ۱۷۴ ترسیم کرده است

(Ebadi Bashir, 2024). در مرتبه بعد، قانون پولی و بانکی مصوب ۱۹۷۲ و قانون بانک مرکزی مصوب ۲۰۲۳ قرار دارند که به‌موجب ماده ۴ قانون اخیر، وظیفه جلوگیری از بروز تخلف و تنبیه اشخاص تحت نظارت متخلف را بر عهده بانک مرکزی نهاده و مشروعیت اقدامات نظارتی آن را تضمین کرده‌اند (Ebadi Bashir, 2024). این قوانین، مطابق اصل ۴ قانون اساسی، در صورت تعارض با اصول قانون اساسی از اعتبار ساقط می‌شوند.

در مرتبه بعدی، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های بانک مرکزی به‌عنوان مقررات فرعی، نقش اصلی را در تفصیل قوانین و پاسخ به نیازهای نظارتی روزمره ایفا می‌کنند و برای اشخاص تحت نظارت الزام‌آورند؛ چنان‌که تخلف از آن‌ها مشمول ضمانت‌اجراهایی همچون جریمه نقدی (ماده ۲۵)، سلب صلاحیت و تعلیق مجوز (ماده ۲۳) می‌شود (Ebadi Bashir, 2024). با وجود این، درجه اعتبار بخشنامه‌ها یکسان نیست؛ بخشنامه‌هایی که مستقیماً مفاد قانون را اجرا می‌کنند، از اعتبار بیشتری نسبت به بخشنامه‌های مبتنی بر اختیارات عام و ناظر به پر کردن خلأهای قانونی برخوردارند، زیرا قانون‌گذار به‌صراحت اجازه وضع هر مقرره‌ای را به نهاد تنظیم‌گر نداده و این امر می‌تواند زمینه‌ساز ابطال بخشنامه توسط دیوان عدالت اداری به‌دلیل خروج از حدود اختیار شود (Motamedi, 2010). افزون بر این، بخشنامه‌ها با تشریفات ساده‌تری نسبت به قوانین صادر می‌شوند و امکان کنترل بر آن‌ها محدودتر است. در کنار منابع مکتوب، اصول اساسی نظارت بانکی کمیته بازل به‌عنوان منبعی نرم و فراملی، هرچند فاقد الزام حقوقی مستقیم است، معیار قابل‌اتکایی برای تدوین مقررات داخلی به‌شمار می‌رود، اما این رویکرد می‌تواند به ناهماهنگی در مقررات نظارتی بینجامد (Ebadi Bashir, 2024).

جایگاه این مقررات از رهگذر تعارضات احتمالی با اصول قانون اساسی و قوانین عمومی نیز قابل‌تحلیل است. تمرکز اختیارات نظارتی در بانک مرکزی، در مورد شرکت‌های دولتی می‌تواند با اصل ۵۵ که نظارت مالی را به دیوان محاسبات سپرده، متعارض تلقی شود؛ هرچند تخصصی بودن نظارت بانکی و استناد به اصل ۱۵۴ می‌تواند توجیه‌گر آن باشد. اختیارات گسترده بانک مرکزی در صدور مجوز و اعمال تنبیهات نیز در مواردی ممکن است با آزادی فعالیت بخش خصوصی در چارچوب اصل ۴۴ در تعارض قرار گیرد (Jafari Samimi & Derakhshani Darabi, 2015). افزون بر این، نبود الزام صریح به رعایت استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی (FATF) در قانون بانکی، با تعهدات بین‌المللی ایران ناهمسو است. همچنین، از منظر اصول دادرسی منصفانه (اصول ۳۴ و ۳۵)، با وجود حضور قاضی در هیئت تجدیدنظر و امکان شکایت در دیوان عدالت اداری، ابهاماتی درباره بی‌طرفی هیئت بدوی و علنی‌بودن رسیدگی‌ها و انتشار آرا باقی است (Ebadi Bashir, 2024).

در نظام آمریکا، چنین تعارضاتی از طریق قوانینی چون قانون آیین دادرسی اداری تا حد زیادی مرتفع شده است. در مقابل، در ایران عدم انتشار گسترده بخشنامه‌ها و آرای دیوان عدالت اداری، شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری نظام نظارتی را کاهش داده است. جایگاه مقررات نظارتی با وجود نوآوری‌های قانون جدید، با ابهام در حدود اختیارات، فقدان معیارهای عینی برای تعیین مجازات و اطاله رسیدگی مواجه است (Wernz, 2014). از این‌رو، تدوین مجموعه‌ای منسجم از منابع حقوقی نظارت بانکی و تقویت نظارت قضایی دیوان عدالت اداری ضروری است.

تمایزات ساختاری بانک‌های دولتی و خصوصی به‌عنوان بستر آسیب‌ها

نظام بانکی ایران از دو گونه نهادی متمایز تشکیل شده است که ساختار مالکیت، منطق مأموریت و سازوکارهای راهبری متفاوتی دارند و همین تمایزات، بستر اولیه شکل‌گیری آسیب‌های نظارتی را فراهم می‌آورد. بانک‌های دولتی با هدف تحقق سیاست‌های کلان اقتصادی و

مأموریت‌های توسعه‌ای تعریف می‌شوند، در حالی که بانک‌های خصوصی بر منطق سودآوری و رقابت در بازار پول استوارند. بانک دولتی نهادی است که سرمایه یا بخش تعیین‌کننده سهام آن در اختیار دولت است و مدیریت آن تابع منطق حقوق عمومی است؛ این نهاد هم‌زمان به‌عنوان بنگاه اقتصادی و ابزار اجرای سیاست‌های دولت عمل می‌کند (Elsan, 2013).

وابستگی بانک دولتی به بودجه عمومی، آن را در معرض چرخه‌های سیاسی و فشارهای خارج از منطق بانکداری قرار می‌دهد و تکالیف بودجه‌ای، استقلال عملیاتی آن را محدود می‌سازد. از منظر نظارتی، این وضعیت چالشی جدی پدید می‌آورد، زیرا مقام ناظر باید هم‌زمان سلامت مالی بانک و انطباق آن با سیاست‌های دولت را بسنجد. در مقابل، بانک خصوصی نهادی است که سرمایه آن از اشخاص غیردولتی تأمین می‌شود و بر پایه منطق تجاری و قواعد حقوق شرکت‌ها اداره می‌شود. انگیزه سودآوری و رقابت‌پذیری، جهت‌گیری راهبردی این بانک‌ها را شکل می‌دهد، اما در شرایط ضعف نظارت می‌تواند به پذیرش ریسک‌های بالاتر و کاهش استانداردهای اعتباری بینجامد. این تفاوت مأموریتی در نیمرخ ریسک نیز بازتاب می‌یابد. ریسک اعتباری بانک دولتی به‌دلیل پرداخت تسهیلات تکلیفی و تأمین مالی طرح‌های توسعه‌ای، از منطق متعارف وام‌دهی بازار فاصله می‌گیرد (Adams et al., 2022). در بانک خصوصی، فعالیت در بخش‌های پربازده با ریسک اعتباری و نقدینگی بالاتر همراه است و مدیریت نادرست آن می‌تواند به ناپایداری مالی منجر شود.

ساختار راهبری نیز میان دو گروه تفاوت معناداری دارد. بررسی‌های تجربی نشان می‌دهد بانک‌های خصوصی اصول حاکمیت شرکتی را در سطح ذی‌نفعان پیاده کرده‌اند، در حالی که اجرای این اصول در بانک‌های دولتی در سطح سهامداران باقی مانده است. همین وضعیت، سازوکارهای درونی نظارت را در بانک‌های دولتی تضعیف می‌کند و زمینه نفوذ ملاحظات غیربانکی در تصمیم‌های اعتباری را فراهم می‌آورد. در بانک خصوصی نیز تعارض منافع میان سهامداران و سپرده‌گذاران، از جمله اعطای تسهیلات به اشخاص مرتبط، از آسیب‌های راهبری است که نظارت بر آن ضرورت دارد (Zarei Majd et al., 2020).

از حیث استقلال نظارتی، بانک مرکزی در نظارت بر بانک‌های دولتی با محدودیت‌های حقوقی و سیاسی روبه‌رو است که در مورد بانک‌های خصوصی به این شدت وجود ندارد. افزون بر این، تعارض منافع در بانک دولتی ناشی از هم‌زمانی نقش دولت به‌عنوان مالک و تنظیم‌گر است. ملاحظات غیراقتصادی نیز در بانک دولتی وزن سنگین‌تری دارند؛ این بانک در تحقق عدالت اقتصادی و توزیع متوازن اعتبار نقش‌آفرینی می‌کند و همین امر منطق اقتصادی تصمیم‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد (Mishkin, 2020).

در سطح بین‌المللی، رهنمودهای کمیته بازل بر تناسب ابزارهای نظارتی با نیمرخ ریسک و مأموریت هر نهاد تأکید دارند. با این حال، در ایران مدل مأموریت‌محور با اتکا به محدودسازی دامنه فعالیت بانک‌ها کوشیده است ریسک را از مسیر ممنوعیت موضوعی مدیریت کند، در حالی که تجربه بین‌المللی به سمت نظارت احتیاطی ریسک‌محور حرکت کرده است. از این‌رو، کارآمدی نظارت مستلزم درک دقیق تفاوت‌های نهادی میان دو گروه بانکی و طراحی ابزارهای نظارتی متناسب با مأموریت و نیمرخ ریسک هر یک است (Rameshgar et al., 2025).

آسیب‌های نظارت بر بانک‌های دولتی؛ مداخله سیاسی و تعارض منافع

نظارت بر بانک‌های دولتی در نظام حقوقی ایران با آسیب‌هایی روبه‌رو است که ریشه در ابهام چارچوب حقوقی و ضعف ساختار نهادی دارد. صلاحیت مراجع نظارتی بر بانک دولتی در میانه حقوق عمومی و حقوق بانکی تعریف می‌شود و همین دوگانگی، پاسخگویی نهاد ناظر را پیچیده می‌سازد (Elsan, 2013). وابستگی بودجه‌ای و مداخلات سیاسی از مهم‌ترین این آسیب‌هاست. بانک دولتی سرمایه اولیه و افزایش‌های بعدی خود را از بودجه عمومی تأمین می‌کند و همین وابستگی، نسبت آن با دولت را از رابطه متعارف سهامدار و شرکت جدا

می‌سازد. دولت به‌عنوان تأمین‌کننده اصلی منابع، انتظار دارد بانک دولتی در تأمین کسری بودجه و پرداخت تسهیلات تکلیفی نقش‌آفرینی کند؛ این انتظار استقلال عملیاتی بانک را محدود کرده و مرز میان حقوق عمومی و حقوق بانکی را مبهم می‌سازد. در دوره‌های کسری بودجه نیز تأمین مالی سریع و بدون ارزیابی کافی، ریسک اعتباری را افزایش و اثربخشی نظارت احتیاطی را کاهش می‌دهد (Adams et al., 2022). مداخله سیاسی در ساختار راهبری نیز نمود می‌یابد. انتصاب مدیران بر پایه ملاحظات سیاسی، سازوکارهای درونی نظارت را تضعیف و کیفیت تصمیم‌های اعتباری را کاهش می‌دهد. پژوهش‌های تجربی نیز نشان می‌دهد اجرای اصول حاکمیت شرکتی در بانک‌های دولتی در سطح سهامداران باقی مانده و به سطح ذی‌نفعان نرسیده است (Zarei Majd et al., 2020). افزون بر این، ملاحظات سیاسی انگیزه افشای کامل اطلاعات را کاهش می‌دهد و ارزیابی دقیق نیمرخ ریسک بانک را دشوار می‌سازد. همچنین، اعمال اقدامات نظارتی قاطعانه بر بانک دولتی می‌تواند پیامدهای سیاسی داشته باشد و همین ملاحظه، بازدارندگی نظارت را کاهش می‌دهد (Balan & Zamil, 2026). در پیوند با این مسئله، استقلال بانک مرکزی در نظارت بر بانک‌های دولتی با محدودیت مواجه است. دخالت دولت در عزل و نصب مقامات عالی بانک مرکزی و حضور اعضای قوه مجریه با حق رأی در ارکان آن، اختیارات گسترده‌ای در اداره این نهاد به دولت می‌دهد (Jafari Samimi & Derakhshani Darabi, 2015). از این‌رو، نهادی که مدیرانش با اراده دولت منصوب می‌شوند، در برابر تخلفات بانک دولتی اقتدار کافی ندارد.

تعارض منافع نهادی نیز آسیب دیگر این حوزه است. بانک مرکزی هم‌زمان متولی تنظیم‌گری و نظارت بر شبکه بانکی و مجری سیاست‌های پولی و مالی دولت است و این هم‌زمانی، تعارضی پدید می‌آورد که در نظارت بر بانک‌های دولتی آشکارتر می‌شود (Matani, 2020). بانک مرکزی از یک سو باید سلامت مالی بانک دولتی را بسنجد و از سوی دیگر انطباق آن با سیاست‌های دولت را تضمین کند؛ دو هدفی که در موارد متعدد ناسازگارند (Adams et al., 2022). این درهم‌تنیدگی ریشه در تاریخ تأسیس بانک مرکزی دارد، چراکه وظیفه حفظ ارزش پول و نظارت بر بانک‌ها از آغاز در ساختاری واحد تعریف شد. تعارض یادشده در ترکیب ارکان نیز بازتولید می‌شود؛ عضویت نماینده بانک‌های خصوصی و مدیرعامل یکی از بانک‌های دولتی در شورای پول و اعتبار، مصداق بارز تعارض منافع است. در هیئت انتظامی بانک‌ها نیز حضور نماینده بانک‌ها در کنار فقدان نماینده معاونت نظارت، توازن نظارتی را برهم زده و امکان تخفیف مجازات یا تبرئه مؤسسه متخلف را افزایش می‌دهد. علاوه بر این، دوگانگی پاسخگویی بانک مرکزی به مجلس و دولت، ابهام در مسئولیت نهاد ناظر پدید می‌آورد (Matani, 2020).

تداخل و هم‌پوشانی صلاحیت‌های نهادهای نظارتی نیز به تضعیف مسئولیت‌پذیری می‌انجامد. علاوه بر بانک مرکزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، کمیسیون اصل نود مجلس، سازمان حسابرسی، سازمان بازرسی کل کشور و استانداران هر یک بخشی از وظایف نظارتی را بر عهده دارند (Mazhari & Rajabi Alavi, 2024). ابهام در مرز این صلاحیت‌ها زمینه تداخل و گاه تعارض صلاحیت را فراهم می‌آورد. برای نمونه، صلاحیت سازمان حسابرسی در حسابرسی بانک‌های دولتی با نظارت بانک مرکزی بر حسابرسی بانک‌ها هم‌پوشانی دارد و به موازی‌کاری می‌انجامد. نتیجه این وضعیت، پراکندگی مسئولیت است؛ هر نهاد می‌تواند کوتاهی خود را به نهاد دیگر نسبت دهد و پاسخگویی تضعیف می‌شود. در مورد بانک دولتی، تعدد مراجع حتی امکان انتخاب مرجع متناسب با منافع بانک را فراهم می‌کند (Adams et al., 2022). رفع این آسیب‌ها مستلزم بازنگری در ترکیب مراجع نظارتی، تقویت استقلال بانک مرکزی و شفاف‌سازی مرز میان مالکیت دولتی و

نظارت بانکی است. تفکیک وظیفه تنظیم‌گری از اجرای سیاست‌های پولی و یکپارچه‌سازی نظارت در نهادی واحد از راهکارهای ساختاری پیشنهادی است.

آسیب‌های نظارت بر بانک‌های خصوصی؛ ضعف ریسک‌محوری و حمایت از سپرده‌گذاران

نظارت بر بانک‌های خصوصی در نظام حقوقی ایران با آسیب‌هایی همراه است که ریشه در ابهام چارچوب حقوقی و ضعف ساختار نهادی دارد. چالش‌ها و موانع حقوقی نظارت بر نظام بانکی ایران در مورد بانک‌های خصوصی با شدت بیشتری بروز می‌کند. ضعف هماهنگی میان مراجع نظارتی نیز یکی از ریشه‌های اصلی این آسیب‌هاست و در بانک خصوصی که فاقد پشتوانه دولتی است، پیامدهای سنگین‌تری دارد. ساختار راهبری این بانک‌ها نیز با تعارض منافع میان سهامداران و سپرده‌گذاران مواجه است؛ نفوذ سهامداران عمده در تصمیم‌های اعتباری و اعطای تسهیلات به اشخاص مرتبط با مدیران از مصادیق آن است (Navabi Moghadam et al., 2022). ضعف نظارت مبتنی بر ریسک از مهم‌ترین آسیب‌های این حوزه است. بانک خصوصی به‌دلیل منطق سودآوری، به فعالیت در بخش‌های پربازده روی می‌آورد و این بخش‌ها با ریسک اعتباری بالاتری همراه‌اند. مدیریت نادرست این ریسک‌ها می‌تواند به ناپایداری مالی بینجامد. نظارت مبتنی بر ریسک، ابزارهای نظارتی را با نیمرخ ریسک هر بانک متناسب می‌سازد و تمرکز ناظر را بر ریسک‌هایی قرار می‌دهد که ثبات بانک و نظام مالی را تهدید می‌کنند. بانک مرکزی ایران از سال ۱۹۹۹ با بهره‌گیری از کمک‌های فنی صندوق بین‌المللی پول این رویکرد را مورد توجه قرار داد (Asadipour, 2011)، اما اجرای کامل آن درباره بانک‌های خصوصی با موانع ساختاری روبه‌رو بوده است.

یکی از این موانع، ضعف نظام اعتبارسنجی و رتبه‌بندی بانک‌هاست که در موفقیت نظارت مبتنی بر ریسک نقش دارد. تمرکز بالای تسهیلات در تعداد محدودی از مشتریان نیز ریسک اعتباری را افزایش می‌دهد. افزون بر این، سامانه‌های اطلاعات اعتباری در ایران جامعیت کافی ندارند و همین نقص، ارزیابی دقیق توان بازپرداخت مشتریان را دشوار می‌کند. نظارت تطبیقی نیز که بر انطباق عملیات با ضوابط متمرکز است، به‌جای ریشه‌یابی مشکل بر نشانه‌های آن تکیه می‌کند و امکان پیشگیری از بحران را کاهش می‌دهد (Mazhari & Rajabi Alavi, 2024). ریسک عملیاتی نیز با نارسایی در ارزیابی مواجه است، زیرا بانک خصوصی به‌دلیل اتکای بیشتر بر فناوری در معرض این ریسک بالاتری قرار دارد. نبود شفافیت کافی در گزارش‌های مالی نیز ارزیابی نیمرخ ریسک را محدود می‌کند و نظارت مبتنی بر ریسک بدون داده‌های قابل‌اتکا ناکارآمد می‌شود. کمبود نیروی متخصص در حوزه ارزیابی ریسک نیز بر این محدودیت‌ها می‌افزاید (Ramshenas Kamel, 2020).

محدودیت در مداخله زودهنگام بانک مرکزی، آسیب دیگر این حوزه است. مداخله زودهنگام، مجموعه اقداماتی است که مقام ناظر پیش از رسیدن بانک به مرحله بحران برای اصلاح وضعیت آن به کار می‌گیرد (Balan & Zamil, 2026). کمیته بازل بر ضرورت برخورداری ناظران از این ابزارها تأکید کرده است. با این حال، قانون پولی و بانکی مصوب ۱۹۷۲ میان مراحل مختلف ضعف بانک تمایز روشنی قائل نشده و فهرستی واحد از اقدامات را برای همه سطوح تخلف مقرر کرده است (Matani, 2020). قانون جدید بانک مرکزی مصوب ۲۰۲۳ با پیش‌بینی هیئت سرپرستی موقت و مرحله گزیر برای مؤسسات مشکل‌دار تلاش کرده بخشی از این خلأ را جبران کند، اما اجرای مرحله گزیر مستلزم تشخیص وضعیت بحرانی است و این تشخیص در غیاب نظام اعتبارسنجی دقیق با چالش روبه‌رو می‌شود (Mazhari & Rajabi Alavi, 2024).

ضمانت‌اجراهای نظارتی نیز از بازدارندگی کافی برخوردار نیستند. فرایند رسیدگی به تخلفات بانکی هم از جنبه آیینی و هم ماهوی پیچیده و زمان‌بر است. فاصله زمانی طولانی میان وقوع تخلف و اعمال مجازات، بازدارندگی را کاهش داده است. عدم حضور نمایندگان معاونت نظارت

در هیئت انتظامی نیز امکان تخفیف مجازات یا تبرئه مؤسسه متخلف را فراهم می‌کند. افزون بر این، اقدامات نظارتی عمدتاً به اخطار و تذکر محدود شده و اعمال اقدامات قهری مانند لغو مجوز در عمل با ملاحظات متعدد روبه‌رو می‌شود (Asadipour, 2011). سیاست مماشات نیز اگرچه در کوتاه‌مدت از بحران نظام‌یافته جلوگیری می‌کند، در بلندمدت انگیزه بانک‌ها برای رعایت مقررات را تضعیف می‌کند (Balan & Zamil, 2026).

حمایت از سپرده‌گذاران خرد، آسیب بنیادین دیگر نظام نظارتی است. حفاظت از سپرده‌های خرد توجیه اصلی مداخله دولت در بازار پول است، زیرا این گروه توان ارزیابی سلامت مالی بانک را ندارند و در صورت ورشکستگی، پس‌اندازشان در معرض خطر قرار می‌گیرد. مطابق بند ج ماده ۳۵ قانون پولی و بانکی، بانک در قبال خسارات ناشی از عملیات خود مسئولیت محض دارد، اما در وضعیت ورشکستگی، دارایی‌های بانک برای ایفای تعهدات کافی نیست و این مسئولیت در عمل به نتیجه نمی‌رسد (Asadipour, 2011). ناترازی دارایی و بدهی بانک‌ها نیز حقوق سپرده‌گذاران خرد را تهدید می‌کند. در فرایند ساماندهی بانک‌های ناتراز، اقداماتی مانند محدودیت در برداشت یا تمدید سررسید سپرده‌ها ممکن است اعمال شود. تجربه مؤسسات اعتباری غیرمجاز نیز نشان می‌دهد گره‌خوردن منافع جمع کثیری از مردم، حل مسئله را دشوار می‌سازد (Kaviani et al., 2023).

یکسان‌انگاری استانداردهای نظارتی و خلأهای قانونی

نظام نظارتی بانکی ایران بر پایه مجموعه‌ای از استانداردهای واحد بنا شده است که برای همه بانک‌ها، بدون توجه به مأموریت و نیمرخ ریسک آن‌ها، اعمال می‌شود. این یکسان‌انگاری در حالی صورت می‌گیرد که تفاوت‌های ماهوی بانک دولتی و خصوصی در سطح مأموریت، راهبری و نظارت، اقتضای ابزارهای متناسب با هر گروه را دارد. ادبیات نظارت احتیاطی نیز بر ضرورت تناسب ابزارهای نظارتی با نیمرخ ریسک هر نهاد تأکید دارد (Adams et al., 2022). نسبت‌های احتیاطی مانند کفایت سرمایه، حدنصاب تسهیلات و تعهدات کلان و الزامات نقدینگی، برای تمام بانک‌ها در آیین‌نامه‌های شورای پول و اعتبار تعریف شده‌اند. این نسبت‌ها بر فرض همگنی نهادهای تحت نظارت استوارند، در حالی که بانک دولتی به‌دلیل مأموریت‌های عمومی و تکالیف بودجه‌ای در معرض ریسک‌هایی با ماهیت غیرتجاری قرار دارد و بانک خصوصی بر منطق سودآوری و رقابت‌پذیری استوار است (Asadipour, 2011). پیامدهای این یکسان‌انگاری برای دو گروه متفاوت است. بانک دولتی برای رعایت نسبت‌های یکسان ممکن است از تأمین مالی طرح‌های اولویت‌دار بازبماند و تحقق سیاست‌های کلان دولت دشوار شود. در مقابل، اعمال نسبت‌های یکسان بر بانک خصوصی بدون توجه به ظرفیت ریسک‌پذیری آن، می‌تواند رقابت‌پذیری را کاهش دهد.

این وضعیت با اصل تناسب ناسازگار است. اصل تناسب ایجاب می‌کند ابزارهای حقوقی با هدف موردنظر متناسب باشند و از اعمال اقدامات یکسان در موقعیت‌های متفاوت پرهیز شود. اعمال نسبت‌های احتیاطی یکسان بر دو گروه بانکی با مأموریت‌های متفاوت، نقض این اصل تلقی می‌شود (Matani, 2020). ریشه این نقض در فقدان رویکرد مأموریت‌محور است؛ در این رویکرد، بانک‌ها بر پایه مأموریت خود دسته‌بندی می‌شوند و ابزارهای نظارتی متناسب با هر گروه تعریف می‌گردد. افزون بر این، کاربرد ابزارهای یکسان با منطق نظارت مبتنی بر ریسک نیز ناسازگار است، زیرا این رویکرد مستلزم ارزیابی مستقل ریسک هر بانک است. نسبت‌های یکسان می‌تواند به انطباق صوری بانک‌ها بدون توجه به ریسک واقعی آن‌ها بینجامد و امکان سوءاستفاده از تفاوت‌های نهادی را فراهم آورد (Kaviani et al., 2023).

خلأهای قانونی، این آسیب را تشدید کرده‌اند. قانون پولی و بانکی مصوب ۱۹۷۲ در مواد ۱۱ و ۱۴ اختیارات نظارتی بانک مرکزی را بدون تمایز میان انواع بانک‌ها تعریف کرده است. این قانون در زمانی تدوین شد که ساختار مالکیت بانک‌ها تصویر متفاوتی داشت و تفکیک نظارت بر دو گروه بانکی در اولویت قانون‌گذار نبود. با گسترش بانک‌های خصوصی، بازنگری در این چارچوب با تأخیر و به‌صورت ناقص انجام شد و همین امر به شکل‌گیری خلأهای متعدد انجامید. ابهام در تعریف عملیات بانکی و مصادیق آن نیز امکان تفسیرهای متفاوت از دامنه شمول مقررات نظارتی را فراهم کرده است (Kaviani et al., 2023).

یکی از مهم‌ترین این خلأها، نبود تفکیک روشن سطوح نظارت است. نظارت احتیاطی خرد بر سلامت مالی هر بانک متمرکز است و نظارت احتیاطی کلان بر ریسک‌های نظام‌یافته و ثبات کل نظام مالی نظر دارد. قانون پولی و بانکی میان این دو سطح تمایز قائل نشده و همین ابهام، به تمرکز نظارت بر هر بانک به‌صورت جداگانه و کم‌توجهی به ریسک‌های نظام‌یافته انجامیده است. قانون جدید بانک مرکزی مصوب ۲۰۲۳ با توجه به نظارت احتیاطی کلان هوشمند و مبتنی بر ریسک، بخشی از این خلأ را جبران کرده است، اما کارآمدی آن درباره بانک‌های خصوصی نیازمند بررسی دقیق‌تر است. همچنین، نظارت تلفیقی بر گروه‌های بانکی در نظام حقوقی ایران چارچوب قانونی روشنی ندارد و نبود آن، امکان انتقال ریسک میان اجزای گروه و پنهان‌ماندن ریسک واقعی را فراهم می‌آورد (Chenarani & Abbasi, 2025).

خلأهای قانونی در حوزه نظارت بر مؤسسات اعتباری غیربانکی نیز مشهود است. ابهام در تعریف عملیات بانکی، امکان شکل‌گیری مؤسسات اعتباری غیرمجاز و فعالیت آن‌ها خارج از چارچوب نظارتی را فراهم آورده است. در حوزه ضمانت‌اجراها، ابزارهای قانونی بانک مرکزی از قاطعیت کافی برخوردار نیست و فاصله زمانی طولانی میان وقوع تخلف و اعمال مجازات، بازدارندگی را کاهش داده است. نبود نظام بیمه سپرده کارآمد نیز مقام ناظر را در مواجهه با بانک خصوصی بحران‌زده با محدودیت انتخاب روبه‌رو می‌کند (Balan & Zamil, 2026). افزون بر این، نظارت بانک مرکزی بر تبلیغات خدمات پولی و بانکی نیز دارای خلأ قانونی است و تجربه مؤسسات غیرمجاز نشان داده است که تبلیغات گسترده، ابزار اصلی این مؤسسات برای جذب سپرده بوده است (Kaviani et al., 2023).

اصلاح این وضعیت مستلزم بازنگری در چارچوب حقوقی نظارت بانکی است. تفکیک نسبت‌های احتیاطی بر پایه نوع مأموریت بانک‌ها و تعریف نسبت‌های متفاوت برای بانک‌های تجاری، توسعه‌ای و تخصصی، که در برنامه هفتم توسعه مورد توجه قرار گرفته است، از راهکارهای پیشنهادی است. تفکیک روشن نظارت احتیاطی خرد از کلان و تعریف چارچوب قانونی برای نظارت تلفیقی نیز از اصلاحات ضروری به‌شمار می‌رود. رفع کامل این آسیب بنیادین، مستلزم اصلاحات ساختاری در سطح قانون‌گذاری است.

آسیب‌شناسی مقررات احتیاطی و ضمانت‌اجراهای نظارتی

مقررات احتیاطی مجموعه قواعدی است که برای حفظ سلامت مالی بانک‌ها، حفاظت از سپرده‌گذاران و تضمین ثبات نظام مالی وضع می‌شود و در ایران عمدتاً در قالب آیین‌نامه‌های شورای پول و اعتبار، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های بانک مرکزی تدوین می‌گردد. این مقررات در زمره مقررات دولتی و تفویضی قرار دارند و از حیث جایگاه، در مرتبه‌ای پایین‌تر از قانون جای می‌گیرند. با این حال، آسیب‌شناسی آن‌ها نشان می‌دهد که چارچوب حقوقی حاکم، از حیث شفافیت، انسجام و بازدارندگی با نارسایی‌های جدی مواجه است. ابهام در مبانی حقوقی از مهم‌ترین این نارسایی‌هاست. قوانین تجارت، پولی و بانکی و عملیات بانکی بدون ربا تعریف جامعی از عملیات بانکی ارائه نکرده‌اند و همین خلأ، امکان تفسیرهای متفاوت از دامنه شمول مقررات نظارتی را فراهم می‌آورد (Kaviani et al., 2023). افزون بر این، قانون جدید بانک مرکزی تشخیص مصادیق اشخاص تحت نظارت را به بانک مرکزی سپرده، اما معیارهای آن را روشن نکرده است. مرز میان تخلف انتظامی و

جرم کیفری نیز مبهم مانده است؛ تخلفات در مسیر هیئت انتظامی رسیدگی می‌شوند و جرایم پولی و بانکی به مراجع قضایی ارجاع می‌گردند، بی‌آنکه معیار روشنی برای تفکیک این دو وجود داشته باشد (Sabouripour & Alanchari, 2025). ناهماهنگی و تعارض مقرراتی نیز بر این وضعیت می‌افزاید. تعدد مراجع وضع مقرره، موجب هم‌پوشانی بخشنامه‌های بانک مرکزی، آیین‌نامه‌های شورای پول و اعتبار و مصوبات سایر نهادها شده و انسجام چارچوب نظارتی را مخدوش کرده است. تورم مقررات و اجرای سلیقه‌ای آن‌ها نیز از مشکلات اساسی این حوزه است. همچنین، آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۴۴ که در سال ۲۰۱۰ تصویب شد، ظرفیت‌های مقرر در ماده ۴۱ قانون برنامه ششم توسعه را منعکس نکرده است. بخش قابل‌توجهی از بخشنامه‌ها نیز از طریق مجاری داخلی ابلاغ می‌شود و دسترسی عمومی به آن‌ها محدود است، در حالی که در نظام‌های پیشرفته، مشورت عمومی و ارزیابی آثار پیش از وضع مقرره الزامی است (Matani, 2020).

در حوزه ضمانت‌اجراها نیز آسیب‌های متعددی قابل شناسایی است. قانون جدید بانک مرکزی، تخلفات را در یک بند احصا و ضمانت‌اجراها را در بند دیگر برشمرده و انتخاب میان آن‌ها را به هیئت انتظامی واگذار کرده است؛ این رویکرد اگرچه انعطاف‌پذیری فراهم می‌کند، از حیث اصل قانونی بودن تخلفات انتظامی قابل نقد است (Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of, 2016). آیین‌نامه یادشده نیز تناسب میان تخلف و مجازات را مشخص نکرده است. علاوه بر این، تشخیص وقوع تخلف در انحصار رئیس‌کل قرار دارد و امکان تعویق و تعلیق رسیدگی تا یک سال پیش‌بینی شده است که بازدارندگی را کاهش می‌دهد. طولانی‌بودن فاصله میان تخلف و مجازات و امکان تخفیف یا تبرئه در هر مرحله از بررسی مجدد نیز اثربخشی ضمانت‌اجراها را تضعیف می‌کند (Kaviani et al., 2023). تعارض منافع در ترکیب هیئت انتظامی از دیگر آسیب‌هاست. حضور نماینده‌ای از هیئت‌مدیره بانک‌ها که با انتخاب خود بانک‌ها تعیین می‌شود، بی‌طرفی رسیدگی را مخدوش می‌سازد (Kaviani et al., 2023). عدم انتشار عمومی آرا نیز اعتماد عمومی را کاهش می‌دهد (Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of, 2016)، در حالی که در ایالات متحده آرای تنظیم‌گران در دسترس عموم قرار می‌گیرد (Sabouripour & Alanchari, 2025). نبود نظام بیمه سپرده کارآمد نیز مقام ناظر را در مواجهه با بانک بحران‌زده، میان ورشکستگی و تأمین مالی دولتی دچار محدودیت انتخاب می‌کند (Balan & Zamil, 2026).

در سطح بین‌المللی، نظام بانکی ایران هنوز در حوزه ریسک نقدینگی و کفایت سرمایه با استانداردهای بازل سه فاصله دارد و ابزارهای نظارتی آن عمدتاً به دریافت گزارش محدود شده که بازدارنده نیست. از این‌رو، شفاف‌سازی تعریف عملیات بانکی، تعیین تناسب میان تخلف و مجازات، انتشار عمومی آرا، محدودسازی زمانی رسیدگی و تجمیع مقررات پراکنده در مجموعه‌ای مدون، از الزامات اصلاح چارچوب موجود است (Kaviani et al., 2023).

ناکارآمدی ضمانت‌اجراها و چالش‌های مسئولیت‌پذیری نهادی

ضمانت‌اجراهای نظارتی در نظام بانکی ایران در چارچوب قانون پولی و بانکی و قانون جدید بانک مرکزی مصوب ۲۰۲۳ تعریف شده است. ماده ۲۳ این قانون انواع تخلفات را در یک بند احصا کرده و انتخاب از میان ضمانت‌اجراها، از اخطار کتبی و جریمه نقدی تا سلب صلاحیت و لغو مجوز، را به هیئت انتظامی سپرده است (Sabouripour & Alanchari, 2025). با وجود این تنوع، کارآمدی ضمانت‌اجراها با آسیب‌های ساختاری مواجه است که بازدارندگی آن‌ها را کاهش می‌دهد. ناکارآمدی نخست به اطاله رسیدگی بازمی‌گردد. فاصله میان وقوع تخلف و اعمال مجازات بسیار طولانی است و در برخی موارد فرایند بررسی تخلفات بیش از چهار سال به‌طول می‌انجامد (Kaviani et al., 2023). بر پایه نظریه بازدارندگی، فاصله زمانی زیاد میان جرم و کیفر، پیوند ذهنی میان آن دو را سست می‌کند. ریشه این تأخیر را

می‌توان در تمرکز تشخیص همه انواع تخلف در شخص رئیس‌کل بانک مرکزی جست‌وجو کرد. همچنین، رئیس‌کل می‌تواند در همه مراحل، توقف یا تعلیق رسیدگی را تا یک سال درخواست کند و مراجع رسیدگی ملزم به پذیرش آن‌اند. افزون بر این، فرایند چندمرحله‌ای رسیدگی، از معاونت نظارت و معاونت حقوقی تا هیئت انتظامی، شورای پول و اعتبار و دیوان عدالت اداری، به‌طور طبیعی زمان‌بر است (Kaviani et al., 2023). مهلت‌های مربوط به صدور و ابلاغ رأی نیز در قانون جدید به‌روشنی تعیین نشده و ضوابط تجدیدنظرخواهی همچنان تدوین نشده است (Sabouripour & Alanchari, 2025).

نبود تناسب میان تخلف و ضمانت‌اجرا ناکارآمدی دیگری است. قانون جدید با تفکیک نکردن ضمانت‌اجرای هر تخلف، رویکرد فردی‌سازی را بر اصل قانونی بودن مقدم داشته است؛ رویکردی که انعطاف‌پذیری فراهم می‌آورد، اما از حیث اصل قانونی بودن تخلفات انتظامی قابل نقد است (Sabouripour & Alanchari, 2025). آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۴۴ نیز مشخص نکرده است چه تخلفی مستلزم چه مجازاتی است. ضعف ضمانت‌اجراهای مالی و ظرفیت‌های بهره‌نگرفته قانون برنامه ششم توسعه نیز به این وضع می‌افزاید. شفافیت نیز از عوامل تعیین‌کننده بازدارندگی است. جلسات رسیدگی علنی نیست و آرا انتشار عمومی نمی‌یابد، در حالی که در نظام آمریکا اصل بر علنی‌بودن جلسات استماع و انتشار آراست (Sabouripour & Alanchari, 2025). شفافیت عملکرد نهادهای نظارتی بازدارندگی مجازات‌ها را تقویت می‌کند. افزون بر این، حضور نماینده‌ای از هیئت‌مدیره بانک‌ها با انتخاب خود بانک‌ها در هیئت انتظامی، بی‌طرفی رسیدگی را مخدوش می‌سازد و نبود نماینده معاونت نظارت، امکان تخفیف یا تبرئه را در هر مرحله افزایش می‌دهد (Kaviani et al., 2023).

تمرکز وظایف سیاست‌گذاری پولی و نظارت در بانک مرکزی تعارض منافع ساختاری پدید می‌آورد. دخالت دولت در عزل و نصب مقامات عالی بانک مرکزی، نظارت آن بر بانک‌های دولتی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. پاسخگویی هم‌زمان بانک مرکزی به مجلس و دولت نیز مسئولیت نهاد ناظر را مبهم می‌سازد (Matani, 2020). علاوه بر آن، وزارت امور اقتصادی و دارایی، کمیسیون اصل نود، سازمان حسابرسی، سازمان بازرسی کل کشور و استانداران نیز در نظارت نقش دارند (Mazhari & Rajabi Alavi, 2024). این تعدد مراجع به پراکندگی مسئولیت می‌انجامد و هر نهاد می‌تواند کوتاهی خود را به نهاد دیگر نسبت دهد. اصلاح وضعیت مستلزم حذف اختیار توقف رسیدگی توسط رئیس‌کل، تعیین مهلت‌های روشن برای هر مرحله، انتشار آرا، بازنگری در ترکیب هیئت انتظامی و یکپارچه‌سازی نظارت است.

مدل‌های نظارت بانکی و انتخاب الگوی حاکم بر ایران

مدل‌های نظارت بانکی در نظام‌های پیشرو عمدتاً به دو رویکرد قاعده‌محور و ریسک‌محور تقسیم می‌شوند و انتخاب میان آن‌ها بازتابی از ساختار نهادی، فرهنگ نظارتی و محدودیت منابع هر مرجع نظارتی است. در مدل قاعده‌محور، ناظران عمدتاً بر انطباق با مقررات مکتوب تمرکز دارند و قضاوت آنان در چارچوب تنگاتنگ الزامات قانونی محدود می‌ماند؛ در مدل ریسک‌محور، ناظران با تکیه بر قضاوت حرفه‌ای، منابع محدود خود را به‌سمت شناسایی و مدیریت ریسک‌های مادی سوق می‌دهند و از بررسی همه‌جانبه صرفاً صوری پرهیز می‌کنند. مطالعه تطبیقی نشان می‌دهد هیچ مدل واحدی برای همه حوزه‌های قضایی کارآمد نیست و هر ناظر باید ترکیبی متناسب با ویژگی‌های بومی خود طراحی کند (Balan & Zamil, 2026).

دو نمونه برجسته این رویکرد، الگوهای کانادا و اتحادیه اروپاست. اداره سرپرستی مؤسسات مالی کانادا (OSFI) چارچوب ریسک‌پذیری را در سطح کل سازمان طراحی کرده تا اولویت‌بندی ریسک‌ها و تخصیص منابع را با ریسک‌های سیستمی همسو کند. این ساختار به ناظران اطمینان می‌دهد که قضاوت‌های آگاهانه آنان، حتی با اطلاعات ناقص، مورد حمایت رهبری نهاد قرار می‌گیرد. در مقابل، مکانیسم نظارت

واحد اروپا (ECB/SSM) رویکردی متمرکزتر دارد و تحمل ریسک را نه به‌عنوان اشتها، بلکه به‌عنوان سطح قابل‌قبول ریسک باقی‌مانده تعریف می‌کند. این رویکرد به تیم‌های نظارتی اجازه می‌دهد عمق و دامنه بررسی را بر اساس مادیت ریسک تنظیم کنند. تفاوت کلیدی دیگر در تعریف ریسک نظارتی است؛ OSFI آن را مفهومی سازمان‌گستر می‌داند، در حالی که ECB/SSM آن را ابزاری عملیاتی برای اولویت‌بندی تلقی می‌کند. هر دو نهاد، ریسک حقوقی را زیرمجموعه‌ای حیاتی از ریسک نظارتی می‌دانند و رفتار تشدید اقدامات همواره با این ریسک همراه است؛ زیرا اقدام زودهنگام ممکن است با اعتراض بانک و اقدام دیرهنگام با اتهام قصور مواجه شود (Balan & Zamil, 2026).

نظارت ریسک‌محور مستلزم چارچوبی صریح برای تعریف تحمل ریسک نظارتی است. این چارچوب از بیانیه ریسک‌پذیری، شاخص‌های عملیاتی‌کننده و ترتیبات حاکمیتی تشکیل می‌شود. نسبت‌های احتیاطی مانند کفایت سرمایه نقش مکمل دارند، اما تکیه صرف بر آن‌ها کافی نیست، زیرا به‌دلیل اتکا به داده‌های تاریخی ممکن است ریسک‌های نوظهور را منعکس نکنند. نظارت ریسک‌محور با قضاوت آینده‌نگر، شکاف‌های نسبت‌های احتیاطی را پر می‌کند و این دو رویکرد رقیب یکدیگر نیستند، بلکه مکمل‌اند. موفقیت این مدل نیز به توانایی ناظران در تشدید به‌موقع اقدامات هنگام نقض تحمل ریسک و به فرهنگ نظارتی تشویق‌کننده قضاوت و اولویت‌بندی وابسته است (Balan & Zamil, 2026).

درباره الگوی حاکم بر ایران، نظام بانکی با ساختاری متمرکز و بانک مرکزی در مقام ناظر اصلی، با ناترازی بانک‌ها، افزایش ریسک‌های اعتباری و نقدینگی و فشارهای ناشی از تحریم‌ها مواجه است. در چنین شرایطی، گذار از نظارت صرفاً قاعده‌محور به نظارت ریسک‌محور گامی ضروری به‌نظر می‌رسد، اما اقتباس از مدل‌های خارجی نیازمند بومی‌سازی متناسب با ساختار حقوقی و نهادی کشور است. کمبود کارشناسان مجرب در برابر حجم بالای مؤسسات تحت نظارت، نظارت را واکنشی و مبتنی بر بررسی صورت‌های مالی و انطباق با بخشنامه‌ها کرده است؛ از این‌رو، الگوی ECB/SSM مبتنی بر اولویت‌بندی ریسک‌ها می‌تواند کارایی را افزایش دهد. با این حال، وابستگی بانک مرکزی به نهادهای سیاسی و قوه مجریه، استقلال عملیاتی ناظران را با چالش مواجه می‌کند (Mazhari & Rajabi Alavi, 2024).

پیاده‌سازی موفق این الگو مستلزم سه اقدام است: تدوین بیانیه ریسک‌پذیری نظارتی متناسب با شرایط بومی، به‌گونه‌ای که تحمل ریسک برای مؤسسات بزرگ و ناتراز پایین‌تر تعریف شود؛ ایجاد شاخص‌های کیفی و کمی برای هر مرحله از چرخه نظارتی، از جمله مدت رفع یافته‌ها و نرخ تکرار آن‌ها، همراه با آستانه‌های هشدار؛ و استقرار خط دوم دفاعی مستقل برای پایش و چالش‌گری تصمیمات نظارتی. همچنین، پیشنهاد می‌شود چارچوب ابتدا به‌صورت آزمایشی در گروهی از بانک‌های دولتی و خصوصی بزرگ اجرا و سپس به‌تدریج تعمیم یابد.

مؤسسات مالی غیرمجاز؛ محصول خلأ قانونی یا شکست نظارتی

مؤسسات مالی و اعتباری غیرمجاز، از معضلات جدی نظام بانکی و پولی کشور به شمار می‌آیند که با سوءاستفاده از خلأهای حقوقی و بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی به عملیات بانکی مبادرت می‌ورزند و حقوق سپرده‌گذاران را به مخاطره می‌اندازند. این مؤسسات با ارائه نرخ‌های سود بالاتر از نرخ مصوب بانک مرکزی، منابع مالی گسترده‌ای را جذب کرده و با مدیریت نادرست و ریسک‌پذیری بالا، زمینه ورشکستگی خود و زیان هزاران سپرده‌گذار را فراهم آورده‌اند؛ بحران مؤسسات ثامن‌الحجج، میزان و اعتماد ایرانیان نمونه‌های بارز آن است (Shabanifard & Mousavi, 2023). ریشه این پدیده را باید نخست در نبود تعریف جامع و مانع از مؤسسه مالی و اعتباری جست‌وجو کرد. این نقیصه، ابهام در تشخیص مصادیق و تعیین مرجع ناظر را در پی داشته است. ماده ۳ آیین‌نامه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی اگرچه تعریفی نسبتاً روشن ارائه می‌دهد، به‌دلیل جایگاه آیین‌نامه‌ای صرفاً ناظر بر مؤسسات غیردولتی است و بانک‌های دولتی را

شامل نمی‌شود. افزون بر این، اشاره صریح آن به تعلق بیش از پنجاه درصد سهام به اشخاص غیردولتی، بسیاری از نهادهای مالی با ساختار مختلط را از شمول تعریف خارج می‌کند (Sadeghi & Yavari, 2023). بدین‌سان، خلأ قانونی بستری فراهم کرده که مؤسسات غیرمجاز در آن رشد می‌کنند.

با این حال، خلأ قانونی به‌تنهایی تبیین‌کننده این پدیده نیست و ضعف عملکرد نظارتی نیز در آن نقش دارد. قانون پولی و بانکی و آیین‌نامه‌های مربوط، تخلفات متعددی را پیش‌بینی کرده‌اند، اما ضمانت‌اجراهای موجود به‌دلیل فرایندهای طولانی و گاه رویکرد مماشات‌آمیز نهادهای نظارتی، کارایی لازم را نداشته و از بروز تخلفات کلان پیشگیری نکرده‌اند. ماده ۶۵ قانون پولی و بانکی نیز هرچند معاملات ممنوعه بانک‌ها را برشمرده، درباره مؤسسات غیرمجاز، مرجع رسیدگی و نحوه اعمال مجازات را به‌درستی تعیین نکرده است. افزون بر این، تداخل وظایف میان بانک مرکزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان بازرسی کل کشور، وزارت اطلاعات و حتی استانداران و فرمانداران و فقدان هماهنگی میان آن‌ها، خلأهای نظارتی ایجاد کرده و مؤسسات غیرمجاز از آن بهره برده‌اند (Kaviani et al., 2023).

بر این اساس، می‌توان گفت پدیده مؤسسات غیرمجاز نه صرفاً محصول خلأ قانونی و نه فقط نتیجه شکست نظارتی است، بلکه برآیند تعامل این دو عامل است؛ خلأ قانونی امکان فعالیت را فراهم می‌آورد و ضعف نظارتی و ناهماهنگی نهادی، مانع مهار آن می‌شود. رفع این وضعیت مستلزم تصویب قانونی جامع که تعریف دقیق مؤسسات، حدود اختیارات و تکالیف آن‌ها را روشن سازد، تعیین مرجع ناظر واحد و پیش‌بینی ضمانت‌اجراهای مؤثر و بازدارنده است. استقرار نظام اعتبارسنجی و رتبه‌بندی مؤسسات مالی و اعتباری نیز می‌تواند به شفافیت و کارایی نظام نظارتی کمک کند.

نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با هدف آسیب‌شناسی نظارت بر بانک‌های دولتی و خصوصی در ایران از منظر حقوق عمومی انجام شد و نشان داد نظام نظارتی کشور با مجموعه‌ای از آسیب‌های به‌هم‌پیوسته، شامل خلأهای قانونی، ضعف استقلال نهادی، ناکارآمدی ضمانت‌اجراها و یکسان‌انگاری ابزارهای نظارتی، مواجه است. نظارت بانکی نهادی حقوقی با کارکرد پیشگیرانه، مستمر و تعاملی است که تحول آن از رویکرد قاعده‌محور به ریسک‌محور، فلسفه نظارت را دگرگون کرده است. نظام ایران هرچند با تصویب قانون بانک مرکزی مصوب ۲۰۲۳ و تفکیک نقش دادستانی از نقش قضایی گام‌های مهمی برداشته، همچنان فاصله معناداری با الگوهای نظارتی پیشرفته و استانداردهای بین‌المللی دارد. یافته‌ها نشان می‌دهد تمایز ساختاری میان بانک دولتی و خصوصی در مالکیت، مأموریت، نیمرخ ریسک و ساختار راهبری، بستر اصلی شکل‌گیری آسیب‌های نظارتی است. در بانک‌های دولتی، وابستگی بودجه‌ای، تکالیف تکلیفی، انتصابات مبتنی بر ملاحظات سیاسی و هم‌زمانی نقش دولت به‌عنوان مالک و تنظیم‌گر، استقلال عملیاتی بانک و اقتدار نهاد ناظر را محدود کرده است. در بانک‌های خصوصی، ضعف نظارت ریسک‌محور، نارسایی نظام اعتبارسنجی، محدودیت مداخله زودهنگام، تعارض منافع میان سهامداران و سپرده‌گذاران و ضعف نظام بیمه سپرده، آسیب‌های اصلی به‌شمار می‌رود. این تفاوت‌ها اقتضای ابزارهای نظارتی متناسب با هر گروه را دارد، اما نظام حقوقی موجود نسبت‌های احتیاطی و ابزارهای نظارتی را تقریباً یکسان اعمال می‌کند و این رویکرد با اصل تناسب در حقوق عمومی ناسازگار است. از حیث ساختار نهادی، تمرکز هم‌زمان وظایف سیاست‌گذاری پولی و نظارت احتیاطی در بانک مرکزی، تعارض منافع ساختاری پدید آورده است. دوگانگی پاسخگویی نهاد ناظر به قوای مجریه و مقننه، تداخل صلاحیت نهادهای متعدد نظارتی و پراکندگی مسئولیت، پاسخگویی را تضعیف کرده است. در حوزه ضمانت‌اجراها، اطاله رسیدگی، اختیار تعلیق رسیدگی، فقدان تناسب میان تخلف و مجازات، ابهام در مرز تخلف انتظامی و جرم کیفری، ترکیب

هیئت انتظامی و عدم انتشار عمومی آرا، بازدارندگی را کاهش داده است. در سطح هنجاری نیز تورم مقررات، تعدد مراجع وضع مقرره و محدودیت دسترسی عمومی به بخشنامه‌ها، شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری نظام نظارتی را تضعیف کرده است. پدیده مؤسسات مالی و اعتباری غیرمجاز نیز نه صرفاً محصول خلأ قانونی و نه فقط نتیجه شکست نظارتی است، بلکه برآیند تعامل این دو عامل است. نبود تعریف جامع از مؤسسه مالی و اعتباری و عملیات بانکی، امکان فعالیت خارج از چارچوب نظارتی را فراهم کرده و ضعف هماهنگی نهادی، مانع مهار آن شده است. مطالعه تطبیقی نیز نشان می‌دهد هیچ مدل واحدی برای همه نظام‌های حقوقی کارآمد نیست و گذار به نظارت ریسک‌محور مستلزم بومی‌سازی متناسب با ساختار حقوقی و نهادی کشور است. بر این اساس، فرضیه پژوهش مبنی بر وجود آسیب‌های حقوقی و ساختاری ناشی از خلأهای قانونی و ضعف استقلال نظارتی تأیید می‌شود. اصلاح نظام نظارتی نه با افزودن مقررات پراکنده، بلکه با بازطراحی ساختاری مبتنی بر تفکیک سطوح نظارت، تناسب ابزارها با مأموریت و ریسک هر گروه بانکی، تقویت استقلال نهادی و شفافیت امکان‌پذیر است. در همین راستا، پیشنهاد می‌شود تفکیک نسبت‌های احتیاطی بر پایه مأموریت بانک‌ها، جداسازی وظیفه تنظیم‌گری از اجرای سیاست‌های پولی، حذف اختیار توقف رسیدگی، تعیین مهلت‌های روشن و انتشار عمومی آرا، تعریف جامع عملیات بانکی، یکپارچه‌سازی نظارت در نهادی واحد و استقرار تدریجی نظارت ریسک‌محور و بیمه سپرده کارآمد در دستور کار قرار گیرد.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافعی وجود ندارد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

EXTENDED SUMMARY

Banking supervision constitutes one of the principal institutional mechanisms through which modern legal and economic systems seek to preserve financial stability, protect depositors, control systemic risk, and ensure the soundness of financial institutions. In Iran, the importance of banking supervision is intensified by the central position of state-owned and private banks in credit allocation, monetary circulation, production financing, and the implementation of macroeconomic policies. Banking supervision, in its broad public-law sense, encompasses a complex set of legal, administrative, prudential, and technical mechanisms through which supervisory authorities monitor the conduct, financial condition, governance arrangements, and risk exposure of banks and other credit institutions (Asadipour, 2011). The Central Bank, as the principal supervisory authority, is responsible for regulating banking activity, monitoring compliance, controlling prudential risks, and safeguarding the integrity of the monetary and banking system (Elsan, 2013). Nevertheless, the Iranian banking supervisory system operates within a dual ownership structure in which state-owned and private banks differ significantly in terms of ownership, institutional mission, governance logic, risk profile, and degree of exposure to governmental intervention. Despite these substantial differences, the existing legal framework has generally applied similar prudential requirements and supervisory instruments to both groups, thereby weakening the principle of proportionality in public law and limiting the effectiveness of supervision (Ebadi Bashir, 2024). Moreover, the simultaneous concentration of monetary policymaking, banking regulation, and prudential supervision within the Central Bank has created conditions in which institutional independence may be weakened and

conflicts of interest may arise. Previous studies have identified structural, legal, and executive deficiencies in Iran's supervisory framework, particularly in relation to financial and credit institutions and Qard al-Hasan entities (Sharifi Zarchi et al., 2025), while international research has also demonstrated that declining supervisory enforcement and excessive regulatory forbearance can expose banking systems to significant stability risks (Klein & Connell, 2026). Against this background, the present study investigates the legal and structural pathologies of supervision over state-owned and private banks in Iran from a public-law perspective and seeks to identify the principal deficiencies arising from legal gaps, institutional dependence, fragmented competencies, inadequate enforcement, and the failure to differentiate supervisory tools according to the institutional characteristics of banks.

From a conceptual perspective, banking supervision must be distinguished from inspection, financial auditing, and ordinary administrative control. Unlike periodic inspection, which is generally retrospective and compliance-oriented, effective banking supervision is continuous, forward-looking, interactive, and concerned with both regulatory compliance and the financial and managerial soundness of supervised institutions (Tarullo, 2022). Financial auditing primarily concerns the reliability and accuracy of financial statements, whereas banking supervision extends to corporate governance, risk-management systems, capital adequacy, liquidity, internal controls, managerial competence, and institutional resilience (Menand, 2021). The modern conception of supervision therefore combines formal legal authority with continuous interaction between supervisors and financial institutions, creating a hybrid regulatory structure in which legally binding sanctions coexist with informal supervisory communications and corrective expectations (Baxter, 2011; Metzger & Stack, 2016). The evolution from rule-based to risk-based supervision represents a particularly important development in this regard. Traditional supervision relied heavily on compliance with predetermined legal rules and quantitative ratios, but the increasing complexity of financial institutions and the emergence of new forms of credit, liquidity, operational, and systemic risk demonstrated the limitations of a purely rule-based approach (Tarullo, 2022). Risk-based supervision instead directs supervisory resources toward material and emerging risks, employs forward-looking judgment, and allows the intensity of supervisory intervention to vary according to the risk profile and systemic significance of each institution. International prudential developments, including the Basel framework, stress tests, scenario analysis, and differentiated capital requirements, reflect this transition toward a more dynamic supervisory model (Barr et al., 2016). Within the Iranian legal system, however, the institutional meaning of a bank remains complex because banks simultaneously possess a commercial character, perform public economic functions, and are subject to special monetary and banking regulations. State-owned banks function partly as instruments of governmental economic and development policy, whereas private banks operate primarily under commercial and corporate-governance incentives. Empirical assessments have accordingly identified meaningful differences between the governance structures of state-owned and private banks (Zarei Majd et al., 2020). These differences provide the conceptual basis for examining whether uniform supervision can adequately address the distinct risks associated with each category of bank.

Methodologically, the study adopted a descriptive-analytical approach grounded in public law and banking regulation. Data were collected through library and documentary research and examined qualitatively on the basis of legal rules, regulatory principles, institutional arrangements, and comparative supervisory models. The analysis focused on the legal foundations of Central Bank supervision, the structure of supervisory and disciplinary authorities, the hierarchy of banking

regulations, the prudential framework applicable to state-owned and private banks, enforcement mechanisms, early-intervention tools, depositor protection, institutional accountability, and the regulatory treatment of unauthorized financial institutions. Particular attention was paid to the Central Bank Law of 2023, which introduced important institutional changes, including a clearer separation between prosecutorial and adjudicatory functions within the disciplinary framework and an expanded conception of supervised entities (Sabouripour & Alanchari, 2025). The study also examined the role of the Deputy for Regulation and Supervision, the primary and appellate disciplinary boards, and judicial review by the Administrative Justice Court, while considering the extent to which these arrangements strengthen procedural fairness, regulatory accountability, and the legal control of supervisory discretion. Comparative analysis was used to clarify the institutional significance of decentralized and risk-oriented supervisory structures, particularly where multiple bodies perform complementary or overlapping supervisory functions (Mishkin, 2020). The normative hierarchy of banking supervision was likewise examined, including the relationship between constitutional principles, parliamentary legislation, executive regulations, Central Bank circulars, and prudential instructions. Although subordinate banking regulations perform an indispensable role in translating general legislation into operational requirements, uncertainty concerning the scope of delegated regulatory authority, limited public access to certain regulatory instruments, and the risk of excessive administrative discretion reduce legal predictability and transparency (Motamedi, 2010). In addition, the research evaluated whether Iran's existing supervisory structure adequately reflects the proportionality principle, particularly given the substantial differences between banks established to pursue public developmental missions and banks operating predominantly on the basis of profitability and market competition.

The findings demonstrate that supervision over state-owned banks is affected principally by budgetary dependence, political intervention, institutional conflicts of interest, overlapping supervisory competencies, and limitations on the practical independence of the supervisory authority. State-owned banks are structurally exposed to governmental priorities because their capital, management, and lending policies may be directly or indirectly connected to public budgets and macroeconomic objectives. Consequently, they may be required to provide directed credit, finance development projects, or participate in policies whose risk-return characteristics differ from ordinary commercial lending. Such obligations can increase credit risk and constrain the ability of bank managers to make decisions exclusively on prudential grounds (Adams et al., 2022). Political influence may also affect appointments, governance arrangements, disclosure incentives, and the willingness of supervisory authorities to impose stringent corrective measures. The effectiveness of supervision is further complicated by the institutional position of the Central Bank itself. When the same public authority is required both to implement monetary policy and to supervise banks that may simultaneously serve governmental economic objectives, conflicts may arise between financial-soundness considerations and broader policy priorities (Matani, 2020). The independence of central banking supervision is therefore an essential element of an effective regulatory framework (Jafari Samimi & Derakhshani Darabi, 2015). In addition, the coexistence of the Central Bank, the Ministry of Economic Affairs and Finance, the Audit Organization, the General Inspection Organization, parliamentary supervisory mechanisms, and other public bodies creates overlapping competencies and disperses responsibility (Mazhari & Rajabi Alavi, 2024). Such institutional fragmentation may produce duplication, inconsistent intervention, or opportunities for each body to attribute supervisory failure to another. The study further finds that governance deficiencies differ across ownership structures. While state-owned banks may be especially vulnerable to political and public-

policy pressures, private banks face different forms of conflict of interest involving shareholders, managers, depositors, and related-party lending (Navabi Moghadam et al., 2022). These findings support the argument that a unitary supervisory approach cannot adequately address the distinct institutional incentives and risks of the two banking sectors.

With respect to private banks and the broader prudential framework, the principal deficiencies include the incomplete transition to risk-based supervision, weaknesses in credit assessment and supervisory data, limited capacity for early intervention, inadequate depositor protection, insufficiently deterrent enforcement mechanisms, and the uniform application of prudential requirements irrespective of institutional mission and risk profile. Risk-based supervision requires reliable information, specialized supervisory personnel, institution-specific risk assessment, early-warning indicators, and the capacity to escalate supervisory intervention before financial deterioration reaches a critical stage (Balan & Zamil, 2026). Although risk-oriented supervision has gradually entered Iranian regulatory discourse, its practical implementation remains constrained by incomplete credit-information systems, limited institutional ratings, insufficient transparency in financial reporting, shortages of specialized expertise, and continued reliance on formal compliance with circulars and financial ratios (Ramshenas Kamel, 2020). Uniform prudential requirements also create a deeper structural problem. Capital adequacy, liquidity requirements, large-exposure limits, and other prudential ratios are generally applied under assumptions of institutional comparability, even though state-owned development-oriented banks and private commercial banks possess different mandates and risk structures (Rameshgar et al., 2025). This approach is inconsistent with a proportional and mission-sensitive regulatory model and may encourage formal compliance without accurately capturing actual institutional risk (Kaviani et al., 2023). Enforcement deficiencies reinforce these weaknesses. Prolonged disciplinary proceedings, uncertainty regarding the proportionality between violations and sanctions, broad discretion in selecting penalties, limited publication of decisions, and potential conflicts of interest within disciplinary structures reduce the deterrent effect of supervisory enforcement (Sabouripour & Alanchari, 2025). The emergence of unauthorized financial and credit institutions provides a particularly important illustration of the interaction between legal gaps and supervisory failure. Ambiguities in the definition of banking operations and supervised institutions have historically created opportunities for entities to conduct quasi-banking activities outside effective supervision, while fragmented institutional responsibilities and delayed enforcement have allowed such risks to accumulate (Sadeghi & Yavari, 2023; Shabanifard & Mousavi, 2023). The phenomenon therefore cannot be attributed exclusively either to defective legislation or to ineffective supervision; rather, it arises from the interaction of both dimensions.

In conclusion, the study confirms that the principal weaknesses of banking supervision in Iran are not isolated regulatory defects but interconnected legal and institutional problems rooted in the structure of the banking system itself. The distinction between state-owned and private banks in ownership, mission, governance, exposure to political influence, incentives, and risk profile requires corresponding differentiation in supervisory strategies. A supervisory system that applies substantially identical prudential instruments to materially different institutions cannot fully satisfy the requirements of proportionality, effectiveness, or risk sensitivity. Reform should therefore proceed through structural redesign rather than through the continued accumulation of fragmented regulations. Prudential requirements should be differentiated according to institutional mission and risk profile, while microprudential and macroprudential supervision should be more clearly distinguished and coordinated. The regulatory function should be institutionally separated, to the extent practicable, from the implementation of monetary and governmental financing policies in

order to reduce structural conflicts of interest and strengthen supervisory independence. Clear statutory definitions of banking operations and supervised institutions are also necessary to close regulatory gaps and prevent the recurrence of unauthorized financial activity. Supervisory enforcement should be strengthened by establishing definite procedural time limits, ensuring proportionality between violations and sanctions, restricting discretionary suspension of proceedings, restructuring disciplinary bodies to enhance impartiality, and publishing supervisory and disciplinary decisions in a transparent manner. Effective depositor protection and a more developed deposit-insurance framework should accompany these reforms, particularly in relation to distressed private banks. Finally, the transition toward risk-based supervision should be gradual, institutionally supported, and adapted to the specific characteristics of the Iranian legal and banking environment. Such a transition requires supervisory risk-appetite frameworks, reliable quantitative and qualitative indicators, specialized human resources, improved information infrastructure, independent internal review mechanisms, and pilot implementation in major state-owned and private banks before system-wide expansion. Taken together, these reforms can strengthen accountability, transparency, legal certainty, supervisory independence, depositor protection, and the resilience of Iran's banking system.

References

Adams, M., Aydin, H. Y., Chon, H. K., Morozova, A., & Iskender, E. S. (2022). *Regulating, Supervising, and Handling Distress in Public Banks*.

Asadipour, N. (2011). *Banking Supervision and Implementation Methods* (1st ed.). Monetary and Banking Research Institute.

Balan, M., & Zamil, R. (2026). *Acting under uncertainty – The case for supervisory risk appetite frameworks* (FSI Insights on Policy Implementation, Issue.

Barr, M. S., Jackson, H. E., & Tahyar, M. E. (2016). *Financial Regulation: Law and Policy*.

Baxter, L. G. (2011). Capture in financial regulation: Can we channel it toward the common good. *Cornell Journal of Law and Public Policy*, *21*, 175.

Chenarani, H., & Abbasi, Y. (2025). *Proactive, Risk-Based, Intelligent Macroprudential Supervision: A Critical Review of the Central Bank Law of the Islamic Republic of Iran* First National Conference on Banking Law,

Ebadi Bashir, M. (2024). Supervision of Banking Operations in Light of the Basel Principles. *Quarterly Journal of Public Law Studies*, *54*(2), 1229-1254.

Elsan, M. (2013). *Central Bank Law*. Monetary and Banking Research Institute.

Hill, J. A. (2014). When Bank Examiners Get It Wrong: Financial Institution Appeals of Material Supervisory Determinations. *Washington University Law Review*, *92*, 1101.

Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of, I. (2016). *Effective Supervision of Banks and the Issue of Supervisory Authority*.

Jafari Samimi, A., & Derakhshani Darabi, K. (2015). Central Bank Independence in Iran: A Theoretical and Empirical Analysis. *Quarterly Journal of Monetary and Banking Research*, *8*(24), 167-190.

Kaviani, H., Vizheh, M., & Rostami, V. (2023). Legal Pathology of the Activities of Credit Institutions in Iran's Monetary and Banking System. *Quarterly Journal of Public Law Studies, University of Tehran*, *53*(2), 737-768.

Klein, A., & Connell, C. (2026). Why is bank enforcement declining? https://www.brookings.edu/articles/why-is-bank-enforcement-declining/

Matani, M. A. (2020). *The Law of Banking Regulation in the Legal Systems of Iran and England* [Doctoral dissertation, Shahid Beheshti University].

Mazhari, M., & Rajabi Alavi, H. (2024). Approaches to the Supervision of Banks and Credit Institutions. *Quarterly Journal of New Achievements in Public Law*, *3*(11), 1-20.

Menand, L. (2021). Why Supervise Banks? The Foundations of the American Monetary Settlement. *Vanderbilt Law Review*, *74*, 951.

Metzger, G. E., & Stack, K. M. (2016). Internal administrative law. *Michigan Law Review*, *115*, 1239.

Mishkin, F. S. (2020). *The Economics of Money, Banking, and Financial Markets* (H. Ghazvini, Trans.). Iran Banking Institute.

Motamedi, M. (2010). The Central Bank and the Requirements of Autonomy, Accountability, and Governance. *Economic Review*(127), 105-115.

Navabi Moghadam, Z., Zare, A., Yousefi Sadeghlou, E., & Jamali, J. (2022). A Jurisprudential and Legal Study of Conflict of Interest in Non-State Banks. *Studies in Islamic Jurisprudence and Law*(26), 359-386.

Rameshgar, M., Mohagheghinia, M. J., Peymani, M., & Khashei Varnamkhasti, V. (2025). Designing a Causal Model for Improving the Quality of Supervision over Banks and Credit Institutions Based on Mission Type. *Journal of Quality Engineering and Management*, *15*(2), 110-136.

Ramshenas Kamel, M. (2020). *Legal Aspects of Central Bank Supervision over Financial and Credit Institutions and Banks* [Master's thesis in Private Law, Imam Khomeini International University].

Rezaeizadeh Borouati, M. J., Ebrahimi, M., & Bahadori Jahromi, M. (2021). Requirements of Sharia Supervision by the Jurists of the Guardian Council in the Constitutional Legal System of the Islamic Republic of Iran. *Islamic Law Research Journal*(54), 583-604.

Sabouripour, M., & Alanchari, Z. (2025). The Quasi-Criminal Jurisdiction of the Central Bank in Responding to Banking Violations: A Comparative Study of the Central Bank Law of Iran and U.S. Federal Banking Laws. *Comparative Law Studies*, *16*(2), 525-547.

Sadeghi, M., & Yavari, S. (2023). Legal Characterization and Scope of the Institution of Bank Guardianship in Relation to Banks and Credit Institutions. *Journal of Legal Research*, *22*(53), 115-144.

Shabanifard, A., & Mousavi, S. (2023). Pathology of Supervisory Structures over Monetary and Financial Institutions in Iran. *Legal Studies*(33), 295-309.

Sharifi Zarchi, M., Jafarifard, R., & Hassanzadeh, H. (2025). Pathology of the Central Bank in Supervising Institutions Related to Qard al-Hasan and Proposing Improvement Strategies. *Economic Essays with an Islamic Approach*, *22*(48), 41-83.

Tarullo, D. K. (2022). Bank Supervision and Administrative Law. *Columbia Business Law Review*, 279.

Wernz, J. (2014). *Bank Management and Control: Strategy, Pricing, Capital and Risk Management*.

Zarei Majd, F., Rasouli, A., Darvishi Tambanouei, H., & Mollaie Sirouei, M. (2020). *A Comparative Study of Corporate Governance Principles in Iranian State-Owned Banks and Private Banks Listed on the Tehran Stock Exchange* Eighth National Conference on Management and Humanities Research in Iran, Tehran.