

# نقش بانک مرکزی در پرداخت‌های بانکی<sup>۱</sup>

دکتر مصطفی السان

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۸۹/۱۱/۲۶

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۸۹/۹/۷

## چکیده

نقش بانک مرکزی در پرداخت‌های بانکی را باید در سه حوزه کاملاً متفاوت مورد بررسی قرار داد. در یک سو، بانک مرکزی به‌عنوان یکی از طرفین پرداخت در پرداخت‌های کلان یا پرداخت‌های دولتی عمل می‌کند و در سوی دیگر، امر راهبری و نظارت بر نظام‌های پرداخت را برعهده دارد. در جنبه سوم، بانک مرکزی در پرداخت‌های کلان و بین‌المللی نقش برجسته‌ای دارد که به‌دلیل ارتباط آنها با منافع عمومی، قابل واگذاری به بانک‌ها نیست. مقاله حاضر به بررسی و تحلیل این سه نقش می‌پردازد.

**واژه‌های کلیدی:** بانک مرکزی، راهبری، نظارت، بانکدار دولت و پرداخت‌های بانکی.

طبقه‌بندی JEL: E59, E42, E58.

---

۱- این مقاله برگرفته از طرح پژوهشی شماره ۸۸۰۲/۳۷۷ مورخ ۱۳۸۸/۲/۱۶ با عنوان «حقوق پرداخت‌های بانکی» می‌باشد که ظرف مدت یکسال، توسط نگارنده با حمایت مالی و زیرنظر پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به اجرا درآمده است.

\* استادیار دانشگاه تربیت معلم آذربایجان. m-elsan@sbu.ac.ir

## ۱. مقدمه

بررسی پیشینه بانکداری و تحولاتی که به تأسیس بانک مرکزی در کشورهای مختلف منجر شده است، نشان می‌دهد که در تحلیل اصول و قواعد حاکم بر روابط بانکی باید در برخی از موارد میان بانکداری در مفهوم تجاری آن و بانک مرکزی تفاوت قائل شد. در مقایسه با بانک‌هایی که به‌طور مستقیم با مردم در ارتباط‌اند، بانک مرکزی وظایفی را برعهده دارد که نمی‌توان آنها را با وظایف معمول برای بانک‌ها (آن‌گونه که در نگاه اول به ذهن می‌رسد) مقایسه کرد.

این تفاوت‌ها، ناشی از آن است که باید نهاد یا نهادهایی به صورت تخصصی، مدیریت و نظارت عالی بر مسائل پولی و مالی کشور را عهده‌دار شوند. چنین اختیاراتی را نمی‌توان به بانک‌ها یا شعب منتخب آنها واگذار کرد، زیرا رکن ضروری بی‌طرفی و استقلال، لازمه مدیریت و نظارت سالم به‌شمار می‌آید.

با در نظر گرفتن همین حقایق، قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی را دارای شخصیت حقوقی مستقل دانسته و به‌طور انحصاری وظایف و اختیاراتی را برای آن برمی‌شمارد. مطابق با بند (الف) ماده ۱۰ قانون مذکور، «بانک مرکزی ایران مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری بر اساس سیاست کلی اقتصادی کشور می‌باشد». همچنین وظایفی همچون انتشار اسکناس و سکه، نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری، نظارت بر معاملات ارزی (ماده ۱۱ ق.پ.ب.ک) و اقدام به‌عنوان بانکدار دولت (ماده ۱۲ ق.پ.ب.ک)، نقش بانک مرکزی را در زمینه پرداخت‌های بانکی برجسته ساخته و بررسی آن را در یک بخش مستقل ضروری می‌نماید.

نقش بانک مرکزی در پرداخت‌های بانکی در سه گفتار جداگانه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## ۲. بانک مرکزی به‌عنوان یکی از طرفین پرداخت

همان‌طور که گفته شد بانک مرکزی، بانک بانک‌ها و بانکدار دولت است. این دو نقش باعث می‌شود در مواردی بانک مذکور به‌عنوان یکی از طرفین پرداخت (بانک صادرکننده یا بانک ذی‌نفع) ظاهر شود.

### ۱-۲. بانک مرکزی به مثابه بانک بانک‌ها

موقعیت بانک مرکزی اقتضا دارد که این بانک به‌عنوان مادر بانک‌ها یا بانک بانک‌ها لقب گیرد. در حقوق کشورهای مختلف، بانک مرکزی می‌تواند برای نجات بانک‌ها و مؤسسات مالی از ورطه ورشکستگی به آنها وام بدهد. همچنین در مواردی که شرایط پولی و مالی کشور به نحوی باشد که سقوط یک بانک، نظام بانکی را در معرض خطر قرار دهد، بانک مرکزی می‌تواند به تقبل تعهدات بانک در معرض خطر اقدام نماید.<sup>۱</sup>

مطابق با ماده ۳۹ ق.پ.ب.ک،<sup>۲</sup> در صورتی که قدرت پرداخت بانکی به خطر بیفتد یا سلب شود، به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید شورای پول و اعتبار و تصویب هیأت مذکور در ماده فوق، اداره آن بانک به بانک مرکزی واگذار شده یا ترتیب دیگری برای اداره آن در نظر گرفته شده یا اجازه تأسیس بانک لغو می‌شود. با توجه به جدایی شخصیت حقوقی بانک مرکزی و بانک‌های تحت نظارت آن، تعهدات بانک‌ها (در صورتی که در موعد ایفا نشود) برعهده بانک مرکزی قرار نمی‌گیرد و اقدام بانک اخیر به تسهیل پرداخت این تعهدات یا مدیریت دیون یک بانک به منظور پیشگیری از ورشکستگی آن، یک اقدام صلاح‌دیدی به‌شمار می‌آید و بانک مرکزی مکلف به انجام آن نیست.

جایگاه بانک مرکزی به‌عنوان بانک بانک‌ها اقتضا دارد که هر کدام از بانک‌ها حساب یا حساب‌های بانکی مشخص و فعالی نزد بانک مرکزی داشته باشند. وجود این حساب از جهات متعدد ضرورت دارد. از جمله اینکه توزیع اولیه وجه نقد یا

1- Cranston, Ross, 1997, p. 117.

۲- قانون پولی و بانکی کشور.

معادل آن (برای مثال ایران چک) در میان بانک‌ها از طریق بانک مرکزی انجام می‌گیرد. همچنین بانک مرکزی به‌عنوان نهاد «تسویه» در پرداخت‌های بین‌بانکی عمل می‌کند و این تسویه از طریق برداشت همزمان با تراکنش یا بدهکار کردن حساب صادرکننده و واریز همزمان یا بستانکار کردن حساب بانک ذی‌نفع انجام می‌شود. امروزه با توجه به محوریت بانک مرکزی، وجود حساب تسویه نزد این بانک، تنها راه قانونی برای تسویه حساب میان بانک‌ها به‌شمار می‌آید. در کشورهای پیشرفته که روند وصول مالیات منظم و گریزناپذیر است، پرداخت مالیات بانک‌ها و مشتریان آنها به دولت از طریق حساب مشخصی به عمل می‌آید که هر کدام از بانک‌ها نزد بانک مرکزی افتتاح می‌کنند.

در حقوق ایران، مطابق با ماده ۲۸ موافقت‌نامه ساتنا، بانک مرکزی به‌عنوان تسویه‌گر در سامانه تسویه ناخالص آئی، تنها مرجع افتتاح یا تعیین حساب جاری هر کدام از بانک‌های عضو در ساتنا محسوب می‌شود. همچنین، بدهکار یا بستانکار کردن حساب تسویه بانک‌های عضو بر اساس دستور پرداخت‌هایی که از سوی هر کدام از آنها صادر می‌شود، توسط بانک مرکزی به عمل می‌آید. بانک مرکزی، پس از انجام تسویه، نتیجه نهایی آن را از طریق نرم‌افزار مخصوص و در قالب استاندارد (متحدالشکل) به هر کدام از بانک‌های صادرکننده و ذی‌نفع گزارش می‌دهد.

در عرصه دیگری، نقش بانک مرکزی به‌عنوان بانک بانک‌ها بیشتر جلوه پیدا می‌کند، زمانی که بانک‌ها برای دریافت اسکناس و سکه به بانک مرکزی نیازمند هستند و بانک مرکزی به‌عنوان تنها مرجع مجاز برای انتشار اسکناس و سکه رایج می‌باشد، بانک‌ها همانند مشتریان بانک مرکزی به حساب می‌آیند. توزیع پول میان بانک‌ها از سوی بانک مرکزی، بسته به حجم فعالیت‌های پولی هر بانک، نیاز بازار و در صورت لزوم با رویکرد کنترل نقدینگی انجام می‌گیرد. توزیع پول میان بانک‌ها، پرداخت به مفهومی که موجب سقوط تعهد شود، محسوب نمی‌گردد. هر یک از بانک‌ها بسته به میزان وجه نقدی که به هر شکل (اسکناس، سکه، ایران چک و...) از بانک مرکزی دریافت می‌کنند، در قبال بانک مرکزی مسئولیت دارند و باید حساب‌های مربوط به نحوه به جریان انداختن پول جدید را به‌طور منظم به بانک مرکزی گزارش نمایند. در صورت نیاز به پول، بانک‌ها به بانک مرکزی مراجعه کرده و ذخایر خود (طلا، ارز، موجودی حساب نزد بانک مرکزی و غیره) را تبدیل به سکه

و اسکناس می‌نمایند تا پاسخگوی نیازهای مشتریان خود باشند. همچنین، بانک‌ها سکه و اسکناس اضافی خود را در بانک مرکزی سپرده‌گذاری می‌کنند.<sup>۱</sup>

جایگاه بانک مرکزی به‌عنوان بانک بانک‌ها، محدودیت‌هایی را هم برای آن در پی دارد. از جمله اینکه این بانک، برخلاف بانک‌های تجاری به‌طور مستقیم با مردم در ارتباط نیست و از آنها سپرده قبول نکرده یا به آنها وام نمی‌دهد. به عبارت دیگر، رابطه دریافت و پرداخت میان بانک مرکزی و شهروندان وجود ندارد. این بانک، به‌طور غیرمستقیم از طریق کنترل اعتبارات، تأمین نیازهای پولی و مالی بانک‌ها، سیاست‌گذاری پولی و ارزی، تعیین نرخ سود بانکی (برای سپرده‌ها و وام‌ها)، تعیین حداقل و حداکثر تسهیلات بانکی قابل ارائه از سوی بانک‌ها و تعیین حداقل و حداکثر نرخ کارمزد<sup>۲</sup> با مردم در ارتباط است.

مطابق با بند ۴ ماده ۱۳ ق.پ.ب.ک، بانک مرکزی اقدام به تنزیل مجدد برات‌ها و اسناد بازرگانی کوتاه‌مدت نموده و با دریافت تأمین کافی، در صورت صلاحدید به آنها اعطای اعتبار می‌کند. با توجه به اینکه ذخایر بانک‌ها نزد بانک مرکزی نگهداری می‌شود، این ذخایر وثیقه مطمئنی برای دادن اعتبار به آنها محسوب می‌شود.

سرانجام اینکه بانک مرکزی با پرداخت وام به بانک‌ها به‌عنوان آخرین قرض‌دهنده ظاهر می‌شود. اسکناس‌های بانک مرکزی، از حیث پرداخت به‌طور نامحدود پذیرفته می‌شوند<sup>۳</sup> و همین امر نهاد مذکور را به عالی‌ترین مرجع پرداخت در سطح کشور بدل می‌سازد. در مقابل، بانک مرکزی می‌تواند از گردش هر نوع ورقه بهاداری (از جمله چک‌های مسافرتی) به جای وجه نقد جلوگیری کرده یا اختیار بانک‌ها را در استفاده از چنین اسنادی محدود سازد.

## ۲-۲. بانک مرکزی به‌عنوان بانکدار دولت

عمل کردن به‌عنوان بانکدار دولت، تعهدات و اختیاراتی را درخصوص پرداخت‌های بانکی برای بانک مرکزی موجب می‌شود. بانک مرکزی، برای دولت خدماتی را ارائه

۱- یوسف فرجی، ۱۳۸۶، صص ۱۴۰-۱۳۹.

۲- نک: آیین‌نامه فصل چهارم قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره)، مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۱۷ هیأت وزیران.

۳- فرجی، پیشین، ص ۱۶۹.

می‌کند که اغلب آنها برای مشتریان عادی دارای حساب جاری، در سایر بانک‌ها قابل ارائه است. دریافت و پرداخت از بانک و ارائه مشاوره مالی به دولت و مساعدت در زمینه استفاده از حساب‌های بانکی، از جمله این خدمات به‌شمار می‌آید.<sup>۱</sup>

ماده ۱۲ ق.پ.ب.ک، به‌صراحت جایگاه بانک مرکزی را به‌عنوان بانکدار دولت به رسمیت می‌شناسد و وظایفی را برعهده آن می‌نهد. در اینجا تنها به مواردی که با پرداخت‌های بانکی ارتباط می‌یابد، اشاره می‌شود:

– نگهداری حساب‌های وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و انجام کلیه عملیات بانکی آنها در داخل و خارج از کشور. عملیات دریافت و پرداخت در زمره عملیات بانکی می‌باشد که بانک مرکزی برای دولت انجام می‌دهد.

– فروش و بازپرداخت اصل و بهره انواع اوراق قرضه دولتی و اسناد خزانه به‌عنوان عامل دولت و واگذاری این عاملیت به افراد یا مؤسسات دیگر.

– انعقاد موافقت‌نامه پرداخت در اجرای قراردادهای پولی و مالی و بازرگانی و ترانزیتی بین دولت و سایر کشورها.

ماده ۱۲ ق.پ.ب.ک، کلیه مؤسسات دولتی را مکلف می‌کند که وجوه خود را منحصراً نزد بانک مرکزی ایران نگهداری نموده و کلیه عملیات بانکی خود را منحصراً در بانک مرکزی ایران انجام دهند. البته مؤسسات دولتی می‌توانند با تأیید بانک مرکزی تمام یا بخشی از عملیات بانکی خود را در بانک‌های دیگر انجام دهند.<sup>۲</sup>

عمل به‌عنوان بانکدار دولت، تعهدات و اختیاراتی را به نفع دولت و مؤسسات دولتی و شهرداری‌ها، برای بانک مرکزی ایجاد می‌کند. این موارد در حوزه پرداخت‌های بانکی عبارت‌اند از:

– دادن وام و اعتبار به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با مجوز قانونی. البته اعطای هرگونه وام و اعتبار به این نهادها، باید در قبال دریافت تأمین کافی و با رعایت مقررات انجام گیرد.<sup>۳</sup> قرارداد منعقد، همانند سایر قراردادهای بانکی از

1- Cranston, op. cit, pp. 118-119.

۲- قانون طرز استفاده از تبصره (۲) ماده ۱۲ ق.پ.ب.ک، مصوب ۱۳۵۵/۱/۳۰.

۳- نظریه شماره ۱۳۶۷۱/۳-۷/۱۰۳-۱۳۶۹/۱ اداره حقوقی دادگستری.

طریق اجرای ثبت بر علیه مؤسسه دولتی قابل اجراست.

– دادن وام و اعتبار و تضمین وام و اعتبارات اعطایی به شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و همچنین مؤسسات وابسته به دولت و شهرداری‌ها پس از دریافت تأمین کافی.

در عمل، سازمان‌های دولتی برای تسهیل روند دریافت و پرداخت‌هایی که در رابطه با مردم انجام می‌دهند، حساب‌های مشخصی را در بانک‌هایی غیر از بانک مرکزی افتتاح می‌کنند. از این جهت، نهادهای دولتی به افتتاح و نگهداری حساب در بانک‌های دولتی ملزم نشده‌اند. بنابراین، این سازمان‌ها می‌توانند از خدمات بانک‌های خصوصی استفاده کنند.

در همه موارد، عملکرد بانک مرکزی به‌عنوان بانکدار دولت، بر مبنای رابطه‌ای که بانک‌های تجاری و تخصصی با مشتریان خود برقرار می‌کنند، قابل تحلیل نیست. بانک مرکزی اعمالی را برای دولت انجام، مدیریت یا نظارت می‌کند که به یک مشتری عادی قابل ارائه نیستند. انتشار اوراق قرضه دولتی و تضمین بازپرداخت آنها و مدیریت دریافت وجوه از خریداران انواع مختلف اوراق مشارکت، از جمله این فعالیت‌ها محسوب می‌شود. بنابراین، از بانک مرکزی ممکن است به‌عنوان نهادی برای مدیریت بخشی از دارایی‌ها یا بدهی‌های دولت استفاده شود.

نقش‌ها و فعالیت‌های فوق و رابطه‌ای که بانک مرکزی با دولت دارد، نافی استقلال بانک مرکزی نیست. به عبارت دیگر، بانک مرکزی رکنی از ارکان حکومت یک کشور نمی‌باشد و نهادی مستقل محسوب می‌شود.<sup>۱</sup> از جمله آثار این اصل آن است که بانک مرکزی (جز در مواردی که متعهد اصلی یا ضامن بدهی‌های دولت باشد) مسئول دیون دولت، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها در داخل و خارج از کشور نیست.<sup>۲</sup> در نتیجه نمی‌توان بانک مرکزی را به‌دلیل عدم ایفای تعهدات دولتی مورد بازخواست قرار داد یا اموال و دارایی‌های آن را در داخل یا خارج از کشور توقیف کرد.

مدیریت بدهی‌های دولت، در هر مورد به موجب قراردادی به عمل می‌آید که میان بانک مرکزی و نهاد دولتی طرف قرارداد منعقد می‌شود. بر مبنای همین

1- Trendtex Trading Corp. Ltd. v. Central Bank of Nigeria [1977] 1 QB 529 (CA).

2- Blair, William, 1998, pp. 376-377.

قرارداد، بانک مرکزی در صورت لزوم وام‌های کوتاه‌مدت یا میان‌مدت را در اختیار دولت قرار می‌دهد. در شرایط فوق‌العاده مانند جنگ و قحطی، بانک مرکزی مساعدت‌های فوق‌العاده‌ای را به دولت ارائه می‌کند اما هیچ‌کدام از این موارد به معنای بخشش و اعطای بلاعوض به دولت نیست. استقلال بانک مرکزی از دولت اقتضا دارد که دیون و تعهدات دولت به بانک مرکزی در سررسید آنها ایفا شود، اگرچه به‌طور معمول، دولت همیشه به بانک مرکزی بدهکار می‌ماند.

### ۳. راهبری و نظارت بر نظام‌های پرداخت

راهبری و نظارت بانک مرکزی بر نظام‌های پرداخت، مفاهیم جدا اما وابسته به هم به‌شمار می‌آیند. از این جهت که امتیاز انتشار پول به‌طور انحصاری برعهده بانک مرکزی قرار دارد، طبیعی است که مدیریت و کنترل نحوه گردش پول و وظایفی همچون پیشگیری از گردش ابزارهای غیرمجاز پرداخت، تأمین پول مورد نیاز جامعه و حتی کنترل ارز بر عهده بانک مرکزی باشد.

#### ۳-۱. راهبری نظام‌های پرداخت

راهبری بانک مرکزی بر نظام‌های پرداخت به معنای مدیریت عالی آنها می‌باشد. از این‌رو، این راهبری به معنای مداخله در امور داخلی بانک‌ها نیست و بیشتر در جهت نظارت بر جریان پول و روابط بین‌بانکی انجام می‌گیرد. راهبری بانک مرکزی تنها از طریق ابزارهایی قابل انجام است که در قانون پیش‌بینی شده یا به موجب موافقت‌نامه‌ای که میان بانک مرکزی و بانک‌های زیرنظر آن منعقد می‌شود، مورد توافق طرفین قرار گرفته باشد.

قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره)، انتشار اسکناس و سکه‌های فلزی رایج کشور، تنظیم، کنترل و هدایت گردش پول و اعتبار، نظارت بر معاملات طلا و ارز و اعمال سیاست‌های پولی و اعتباری را در چارچوب قوانین و مقررات از وظایف نظام بانکی برمی‌شمارد. وظایفی که اعمال آنها به‌طور انحصاری توسط بانک مرکزی انجام گرفته یا با مدیریت عالی آن قابل تحقق است. ماده ۱۱ ق.پ.ب.ک هم، بانک



مرکزی را به‌عنوان تنظیم‌کننده نظام پولی و اعتباری کشور، ملزم به وظایفی می‌کند که قابل واگذاری به بانک‌های تجاری یا تخصصی نیست.

در تمامی کشورها اهمیت پول، احتمال اشتباه یا تقلب نیروی انسانی، ارتباط مستقیم مسائل پولی با اقتصاد ملی و لزوم دقت در عملیات‌های دریافت و پرداخت، مدیریت عالی بانکداری را اقتضا نموده است. در انگلیس از سال ۱۶۹۴ بانک انگلیس، نقش سیاستگذاری پولی و نظارت بر بانک‌ها را عهده‌دار گردیده و تنها در سال ۱۹۹۸ اختیار نظارت بر بانک‌ها را از دست داده است. بانک مذکور از سال ۱۶۹۶ حق انحصاری انتشار پول و کنترل وجوه در جریان را به دست آورد و در سال ۱۹۴۶ ملی اعلام گردید و سهامداران آن حقوق خود را به خزانه‌داری واگذار کردند.<sup>۱</sup>

ملی‌بودن بانک مرکزی و عدم وابستگی آن به قشر خاصی از شهروندان، یکی از پیش‌شرط‌های امکان راهبری صحیح نظام‌های پرداخت از سوی این بانک می‌باشد. این راهبری، علاوه بر انتشار اسکناس و سکه و نظارت بر گردش آن، از طریق مدیریت روابط پولی بین‌بانکی (از جمله تسویه) انجام می‌گیرد. راهبری تسویه بین‌بانکی از آن جهت در اختیار بانک مرکزی است که افتتاح و مدیریت حساب جاری از سوی هریک از بانک‌ها باید نزد مرجع بی‌طرفی انجام گیرد که ضمن کنترل و تصدی تسویه‌گری، اختلاف، خطا یا تأخیر و ناهماهنگی به حداقل ممکن برسد.

همچنین، راهبری تسویه بین‌بانکی نیازمند تعریف استانداردها و معیارهای منطبق با شیوه معمول برای تسویه در سطح جهانی است. با توجه به اینکه امروزه پایاپای و تسویه بین‌بانکی به صورت الکترونیکی و یا اینترنتی انجام می‌گیرد، هرگونه سهل‌انگاری یا اختلاف‌نظر در استانداردهای بانکی مقرر برای تسویه می‌تواند نظام بانکی کشور در مفهوم کلان آن را در معرض دسترسی غیرمجاز و در نتیجه جابجایی بدون مجوز وجه نقد از طریق سامانه‌های الکترونیکی یا اختلال و قطعی موقت قرار دهد.

مدیریت عالی بر سامانه تسویه و پایاپای بانکی نیازمند امر و نهی بانک‌های عضو از طریق دستورالعمل‌ها، استانداردها و رویه‌های اجرایی می‌باشد که به وسیله بانک

1-Ellinger, EP, Eva Lomnicka, Richard Hooley, 2007, pp. 29-31.

مرکزی تهیه و در صورت لزوم به روز می‌شود. بانک‌هایی که از چنین سامانه‌هایی استفاده می‌کنند، مکلف هستند خود را در مهلت مقرر از سوی بانک مرکزی با مقررات و استانداردهای مذکور و نیز نسخه‌های به‌روزشده آنها تطبیق دهند. در کشورمان، موافقت‌نامه ساتنا مواد متعددی را به تشریح نحوه راهبری ساتنا از سوی بانک مرکزی اختصاص داده است. مطابق با ماده ۲۹ این موافقت‌نامه، بانک مرکزی به‌عنوان راهبر ساتنا نقش‌های زیر را در سامانه مذکور برعهده دارد:

راهبری عملیات روزانه ساتنا، تعیین و اعلام روزها و ساعات کاری ساتنا به بانک‌های عضو و اعلام قبلی تغییرات آن، تعیین و به‌روز کردن استانداردهای فنی راهبری ساتنا، تعیین و به‌روزرسانی الزامات و شرایط فنی اتصال سیستم‌های داخلی به ساتنا، تعیین و به‌روز کردن کارمزدها، تهیه صورتحساب عملیات بانک‌ها و کارمزدهای مربوط به ساتنا.

مطابق با تبصره همان ماده، «حق تغییر یا اصلاح مشخصات و استانداردهای راهبری ساتنا، الزامات و شرایط فنی اتصال سیستم‌های داخلی بانک‌ها به ساتنا، مشخصه‌های ایمنی و حفاظتی سامانه‌های مرتبط و روزها و ساعات کاری عملیات ساتنا با اعلام قبلی به اعضا برای بانک مرکزی محفوظ است، اعضا نیز مکلف‌اند ظرف مهلت تعیین‌شده نسبت به تطابق با موارد اصلاح‌شده اقدام نمایند».

مدیریت شبکه تبادل اطلاعات بین‌بانکی (شتاب) نیز بر عهده بانک مرکزی قرار دارد. مطابق با ماده ۶ مقررات حاکم بر مرکز شتاب<sup>۱</sup>، تنها بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری تحت نظارت بانک مرکزی می‌توانند در شتاب عضو شوند و عضویت آنها در این شبکه باید با اجازه بانک مرکزی باشد. ساعات کاری مرکز شتاب توسط بانک مرکزی تعیین می‌شود. تغییر ساعات کاری نیز در صورت صلاحدید همین بانک امکان‌پذیر است که در این صورت قبلاً به اطلاع بانک‌ها خواهد رسید (ماده ۳ مقررات مرکز شتاب).

بانک‌های عضو شتاب در قبال رویه‌های امنیتی تبادل داده، نرم‌افزارها و دستورالعمل‌های فنی مرکز شتاب امانتدار بوده و جز با اجازه کتبی بانک مرکزی نمی‌توانند اقدام به توزیع و انتشار این موارد نمایند (ماده ۱۱ مقررات مرکز شتاب). تعداد دفعات تسویه روزانه در شبکه از سوی بانک مرکزی تعیین می‌شود (تبصره

۱- این مقررات، در خردادماه ۱۳۸۱ توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران منتشر شده است.

ماده ۳۴ همان مقررات). تسویه از طریق بدهکار و بستانکار کردن حساب‌های تسویه‌ای انجام می‌گیرد که بانک‌های عضو از پیش به بانک مرکزی معرفی کرده‌اند. در حال حاضر، تسویه مرکز شتاب از طریق ساتنا انجام می‌گیرد. در موارد زیر مرکز شتاب به‌عنوان یکی از سامانه‌های تابعه بانک مرکزی می‌تواند عضویت بانک‌ها را به‌طور موقت به حال تعلیق درآورده یا از ایشان سلب عضویت کند:

- در صورتی که به حکم دادگاه یا تصمیم بانک مرکزی مجوز فعالیت بانک عضو ابطال شده یا فعالیت آن به‌عنوان بانک به حالت تعلیق درآمده باشد.
- در مواردی که بانک در حساب تسویه خود نقدینگی لازم برای پرداخت تعهدات دیگر بانک‌های عضو را نداشته باشد.
- اگر بانک عضو در سیستم‌های رایانه‌ای دیگر اعضای مرکز شتاب خرابکاری یا رخنه کرده یا زمینه آن را فراهم نماید.
- در صورت تخلف از مقررات مرکز شتاب یا دستورالعمل‌ها و استانداردهایی که از سوی بانک مرکزی ابلاغ می‌شود.
- در مواردی که بانک مرکزی، مجوز بانک عضو را در خصوص کارت پرداخت لغو نماید.

بانک مرکزی می‌تواند در وهله اول یا با وجود لغو یا تعلیق عضویت یک بانک در مرکز شتاب، برای آن جریمه تعیین کند. اصل و میزان جریمه باید به تصویب شورای پول و اعتبار برسد (ماده ۴۵ مقررات مرکز شتاب). «خروج از وضعیت تعلیق و فعالیت مجدد عضو، منوط به رفع موجبات تعلیق به تشخیص بانک مرکزی می‌باشد» (ماده ۴۷ همان مقررات).

در مورد ساتنا، عضو آن مکلف است هر نوع اختلال در سامانه‌های داخلی خود را در اسرع وقت رفع کرده و مراتب را بلافاصله به بانک مرکزی به‌عنوان راهبر سامانه، گزارش کند (ماده ۴۰ موافقت‌نامه ساتنا). در مواردی که عضو از مفاد موافقت‌نامه ساتنا یا بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های مرتبط با آن تخلف نماید، بانک مرکزی می‌تواند از تدابیری همچون اخطار شفاهی، اخطار کتبی، تعلیق موقت و یا اخراج یا سایر اقدامات انضباطی استفاده نماید (ماده ۴۶ موافقت‌نامه ساتنا). در صورتی که تخلف عضو منجر به ورود خسارت به راهبر (بانک مرکزی) بانک‌های عضو ساتنا یا

مشتریان آنها شده باشد، بانک (عضو) متخلف مکلف به جبران کلیه خسارات وارده خواهد بود. میزان این خسارت و نحوه جبران آن توسط هیأت داورى که جزئیات آن در مواد ۴۲-۴۵ موافقت‌نامه ساتنا بیان شده، تعیین خواهد شد (ماده ۴۷ موافقت‌نامه ساتنا).

کمیت پایاپای و تسویه انجام شده در میان بانک‌ها و کیفیت ارائه چنین خدماتی در سطح داخلی و بین‌المللی، یکی از معیارهای مهم در تعیین اعتبار و نفوذ بانک مرکزی هر کشورى است. از این‌رو، کشورهایی که بخواهند در مراکز مالی نقش ایفا کنند، باید عملکرد نظام‌های پرداخت خود را از هر حیث بهبود و توسعه بخشند.<sup>۱</sup> در کشورمان، گام‌هایی که اداره نظام‌های پرداخت بانک مرکزی برای ایجاد مراکز شتاب، ساتنا، سامانه پایاپای الکترونیکی (پایا) و پایاپای الکترونیکی چک‌ها و دیگر اسناد بانکی برداشته، نشانگر علاقه‌مندی و اقدام عملی برای پیشرفت و تحول می‌باشد.

در مورد سامانه پایاپای الکترونیکی (پایا)، بانک مرکزی به‌عنوان راهبر، راهبری عملیات روزانه، تعیین ساعات فعالیت آن و تهیه صورتحساب عملیات بانک‌ها و کارمزدهای مربوط به پایا را برعهده دارد. به‌علاوه، «حق تغییر یا اصلاح دستورالعمل‌های اجرایی، مشخصات و استانداردهای فنی راهبری پایا، الزامات و شرایط فنی اتصال سامانه‌های داخلی بانک‌ها به پایا، مشخصه‌های ایمنی و حفاظتی سامانه‌های مرتبط و روزها و ساعات کاری عملیات پایا با اعلام قبلی به اعضا برای بانک مرکزی محفوظ است، اعضا نیز مکلف‌اند ظرف مهلت تعیین‌شده نسبت به تطابق با موارد اصلاح‌شده اقدام نمایند» (ماده ۴۲ موافقت‌نامه پایا).

### ۲-۳. نظارت بر نظام‌های پرداخت

نظارت بانک مرکزی بر نظام‌های پرداخت، در قالب سه فراز بررسی می‌شود. ابتدا دلایل قانونی اختیار بانک مرکزی بر این نظارت، سپس مطالعه تطبیقی نظارت بر نظام‌های پرداخت و در بند (ج)، مصادیق نظارت بانکی در قوانین و مقررات مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

1-Summers, Bruce J, 1991, p. 86.

### الف. دلایل قانونی اختیار بانک مرکزی در نظارت بانکی

در قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران،<sup>۱</sup> وظایف بانک مرکزی که در ق.پ.ب.ک مقرر شده، مورد تأیید و تأکید دوباره قرار گرفته است. مطابق با ماده ۹۲ قانون مذکور، «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است جهت افزایش شرایط رقابتی بانک‌ها و گسترش بازارهای مالی و تشویق پس‌انداز داخلی، زمینه فعالیت مجاز انواع مؤسسات، سازمان‌ها و واحدهای اعتباری بانکی (غیردولتی) را فراهم و نظارت لازم بر آنها را اعمال نماید و از فعالیت مؤسسات غیرمجاز جلوگیری به عمل آورد». همچنین تأکید شده که «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است بر حسن جریان امور بانک‌ها و مؤسسات، سازمان‌ها و واحدهای اعتباری غیربانکی (غیردولتی) بر اساس ضوابط مصوب نظارت نماید».

بند (ب) ماده ۱۱ ق.پ.ب.ک، نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را بر طبق قانون از جمله وظایف و اختیارات بانک مرکزی برمی‌شمارد. در بندهای بعدی همان ماده، نظارت بر معاملات پول و ارز هم برعهده همین بانک نهاده شده است. بنابر ماده ۱۴ ق.پ.ب.ک، «بانک مرکزی ایران در حسن اجرای نظام پولی کشور می‌تواند به شرح زیر در امور پولی و بانکی دخالت و نظارت کند:

۱. تعیین نرخ رسمی تنزیل مجدد و بهره وام‌ها که ممکن است بر حسب نوع وام و اوراق و اسناد، نرخ‌های مختلف تعیین شود
۴. تعیین میزان حداقل و حداکثر بهره و کارمزد دریافتی و پرداختی بانک‌ها
۶. تعیین حداکثر نسبی تعهدات ناشی از افتتاح اعتبار اسنادی، ظهرنویسی یا ضمانت‌نامه‌های صادر از طرف بانک‌ها و نوع و میزان وثیقه این قبیل تعهدات
۷. تعیین شرایط معاملات اقساطی که اعتبار آن از طرف بانک‌ها تأمین می‌شود
۸. تعیین مقررات افتتاح حساب جاری و پس‌انداز و سایر حساب‌ها
۱۲. تعیین نحوه مصرف وجوه سپرده‌های پس‌انداز و سپرده‌های مشابه نزد بانک‌ها

۱۳. تعیین حداکثر مجموع وام‌ها و اعتبارات بانک‌ها به‌طور کلی یا در هر یک از

## رشته‌های مختلف

۱۴. تعیین شرایط کلی أخذ وام بانک‌ها از اشخاص و صدور گواهی سپرده»  
از بند (الف) ماده واحده قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی<sup>۱</sup> و قانون استفساریه ماده ۹۲ قانون برنامه سوم توسعه<sup>۲</sup>، می‌توان دریافت که وظایف بانک مرکزی در امر نظارت بر اعمال و فعالیت‌های بانک‌ها (از جمله پرداخت‌های بانکی)، از اعمال حاکمیت دولت می‌باشد و در نتیجه قابل واگذاری به هیچ نهاد یا سازمان دیگری اعم از دولتی و غیردولتی نیست. مطابق با بند (الف) قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی، سیاستگذاری پولی، اعتباری، ارزی، چاپ اسکناس، ضرب سکه، حفظ ذخایر ارزی، نظارت بر بانک‌ها، صدور مجوز فعالیت بانکی در قلمرو وظایف دولت بوده و جهت اعمال حاکمیت همچنان در اختیار دولت باقی می‌ماند.

**ب. مطالعه تطبیقی نظارت بر نظام‌های پرداخت**

به لحاظ تطبیقی، در حقوق انگلیس به موجب قانون بانک انگلیس<sup>۳</sup>، مسئولیت نظارت بر بانک‌ها از بانک انگلیس به‌عنوان بانک مرکزی این کشور گرفته شده و به سازمان خدمات مالی<sup>۴</sup> واگذار شده است. این انتقال وظیفه از یکم ژوئن ۱۹۹۸ محقق گردید. در ابتدا سازمان مذکور برای اعمال نظارت خود بر مبنای قانون بانکی ۱۹۸۷ عمل می‌کرد. این تبعیت نشانگر آن بود که با وجود تغییر ناظر، قواعد و تشریفات حاکم بر نظارت نسبت به فعالیت‌های بانکی بدون تغییر مانده است. البته از سال ۲۰۰۰ با تصویب قانون خدمات مالی و بازار<sup>۵</sup> سازمان خدمات مالی اختیار تصویب و اجرای مقررات و تشریفات مفصل را برای اعمال وظایف خود در خصوص خدمات مالی یافته است.

در آمریکا به موجب قانون نوین‌سازی خدمات مالی مصوب ۱۹۹۹<sup>۶</sup>، هیأت امنای نظام فدرال رزرو<sup>۷</sup> تأسیس گردید که به‌عنوان مرجع عالی برای مدیریت خدمات

۱- مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱.

۲- مصوب ۱۳۷۹/۲/۴.

3-Bank of England Act 1998.

4-Financial Service Authority.

5-Financial Services and Markets Act 2000.

6-Gramm-Leach-Bliley Act of 1999 (Financial Services Modernization Act).

7-Board of Governors of the Federal Reserve System.

مالی آن کشور محسوب می‌گردد. در اتحادیه اروپا، بانک مرکزی اتحادیه به همراه بانک مرکزی هر کدام از کشورهای عضو اتحادیه بر امر بانکداری در درون کشورها نظارت دارد. البته زمانی که موضوع به سیاستگذاری مالی در اتحادیه ارتباط داشته باشد، هریک از دولت‌های عضو، به دلیل مطرح بودن منافع سایر کشورها، عملاً ملزم به تبعیت از حقوق اتحادیه می‌شوند.

به‌طور کلی در مورد نحوه مدیریت و نظارت بر بانکداری، دو رویکرد نسبتاً متفاوت در سطح جهان وجود دارد. نظام نظارت ادغامی و نظام نظارت مستقل. در نظام ادغامی، نظارت بر تمامی خدمات مالی (از جمله بانکداری، بیمه و بازار بورس) توسط نهاد واحدی انجام می‌گیرد. در استرالیا، اتریش، فنلاند، آلمان، ایسلند و ژاپن نظارت ادغامی بر تمامی خدمات مالی اعمال می‌شود، حال آنکه در سوئیس، فرانسه و ایران چنین نیست. مزیت نظام ادغامی در این است که به دلیل ارتباط میان خدمات مالی، از تصمیم‌گیری‌های متفاوت یا از سیاستگذاری‌های کلی متعارض یا موازی پیشگیری می‌شود. در حقیقت، نظام ادغامی همانند چتری است که همه خدمات مالی را تحت پوشش قرار می‌دهد.<sup>۱</sup>

در زمینه پرداخت‌های بانکی به‌طور خاص، سازمان واحدی که بر تمامی خدمات مالی نظارت دارد، عموماً در شاخه‌های مختلف خدمات مالی تخصص ندارد و همین امر می‌تواند موجب اشکال شود. به‌علاوه، با وجود بانک مرکزی به‌عنوان سیاستگذار پولی و ارزی، وجود نهاد ناظر در حوزه تعیین مقررات و نظارت بر پرداخت‌های بانکی، ممکن است اعمال وظایف و اختیارات بانک مرکزی را با مشکل روبه‌رو سازد. بنابراین، در کشورمان با توجه به جدایی تاریخی خدمات مالی (بانک، بیمه، بورس و غیره) از همدیگر، اندیشه ادغام آنها یا تعیین ناظر واحدی برای این خدمات به‌صرفه نیست، زیرا بانک‌ها و شرکت‌های بیمه حق ندارند خارج از موضوع و تخصص خود، اقدام به ارائه سایر خدمات مالی نمایند.

رویکرد دوم بر نظارت جداگانه نسبت به هر کدام از خدمات مالی استوار است. بر طبق این سازوکار، برای مثال در ایران، بانک مرکزی به‌عنوان ناظر بانک‌ها، بیمه مرکزی به‌عنوان نهاد ناظر بر شرکت‌های بیمه و سازمان بورس اوراق بهادار در مقام ناظر بر بورس محسوب می‌گردد. هر کدام از این نهادها از مقررات مستقلی در

---

1-Schooner, Heidi Mandanis, 2002-2003, p. 412.

اعمال وظایف و اختیارات خود تبعیت می‌کنند. در کشورمان نظارت بانک مرکزی بر فعالیت بانک‌ها از طریق نهادی به نام «اداره نظارت بر بانک‌ها» اعمال می‌شود. هدف از تأسیس این اداره، حصول اطمینان از برقراری ثبات و سلامت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری از طریق نظارت حضوری به صورت ادواری یا موردی می‌باشد. به علاوه، اداره نظام‌های پرداخت بانک مرکزی، نسبت به رعایت مقررات و موازین راجع به پرداخت‌های بانکی در بانک‌ها، نظارت لازم را به عمل می‌آورد.

### ج. مصادیق نظارت بر پرداخت‌های بانکی در قوانین و مقررات

در خصوص نظارت بر پرداخت‌های بانکی از سوی بانک مرکزی، می‌توان مصادیق این نظارت را در قوانین و مقررات متعدد مورد بررسی قرار داد. مطابق با ماده ۲ دستورالعمل پرداخت و انتقال، در زمینه انتقال وجوه و پردازش دستورهای پرداخت، بانک مرکزی از جمله وظایف زیر را بر عهده دارد:

- نگهداری حساب تسویه مؤسسات مالی
- انجام تسویه بین‌بانکی از طریق اعمال در حساب‌های تسویه
- نظارت و کنترل عملکرد مراکز پایاپای مؤسسات مالی
- نظارت بر نحوه عملکرد مؤسسات مالی در زمینه پردازش دستورهای پرداخت و انتقال‌ها
- نظارت و کنترل میزان نقدینگی لازم مؤسسات مالی جهت انجام تسویه
- تدوین دستورالعمل‌های مربوط به شیوه انجام الکترونیکی تبادلات و انتقال‌ها، کنترل اصالت و صحت پیام‌های مالی ارسالی و ایجاد بستر امن برای تبادل داده‌ها و پیام‌ها

در زمینه تشکیل مراکز پایاپای برای انتقال وجوه بین‌بانکی، مطابق با ماده ۴۰ دستورالعمل پرداخت و انتقال، «تشکیل مراکز پایاپای مؤسسات مالی باید پس از تأیید و کسب مجوز از بانک مرکزی صورت پذیرد». از طرف دیگر، «اداره امور مراکز پایاپای تحت نظارت بانک مرکزی صورت می‌گیرد» (ماده ۴۱ دستورالعمل پرداخت و انتقال). همچنین، به تصریح ماده ۴۵ همان دستورالعمل، بانک مرکزی تنها نهاد تسویه‌گر در انتقال‌های بین‌بانکی می‌باشد و به همین دلیل کلیه حساب‌های تسویه باید نزد بانک مرکزی افتتاح شده و تحت مدیریت و نظارت آن باشد.



به منظور انجام تسویه، بانک‌ها نمی‌توانند با انعقاد موافقت‌نامه میان خود، اقدام به افتتاح حساب تسویه و انجام تسویه بین بانکی نمایند. بلکه باید به سامانه تسویه ناخالص آنی (ساتنا) که زیر نظر بانک مرکزی فعالیت می‌کند، وصل شوند. به تصریح ماده ۴۳ دستورالعمل پرداخت و انتقال، «مراکز پایاپای یا مؤسسات مالی عضو آنها حق افتتاح حساب و انجام تسویه بین بانکی را نداشته و بدین منظور مراکز پایاپای باید مستقیماً به سیستم تسویه ناخالص و بلادرنگ (ساتنا) متصل گردند».

در مورد نقش نظارتی بانک مرکزی در تسویه بین بانکی می‌توان به مقررات ساتنا مراجعه کرد. بنابر ماده ۳۰ موافقت‌نامه ساتنا، بانک مرکزی به‌عنوان ناظر ساتنا وظایف و اختیاراتی را به شرح زیر دارا می‌باشد:

– تعیین و به‌روزرسانی دستورالعمل‌ها و رویه‌های عملیاتی ساتنا و اعلام آن به بانک‌ها و مؤسسات مالی عضو

– اعمال نظارت به صورت حضوری و غیرحضوری و کنترل سیستم‌های داخلی بانک‌ها به منظور حصول اطمینان از تطابق آنها با دستورالعمل‌ها و استانداردهای اعلام شده

– نظارت بر جریان نقدینگی و نقل و انتقال وجوه در ساتنا، ناشی از صدور دستورهای پرداخت و هشدار یا توصیه به اعضا و انجام اقدامات لازم در مواقعی که بانک مرکزی ضروری تشخیص می‌دهد.

نظارت بانک مرکزی بر عملیات ساتنا، به هیچ وجه به معنای قبول تعهد از جانب بانک‌های عضو این سامانه نیست. به همین دلیل، «بانک مرکزی در خصوص مدیریت نقدینگی حساب تسویه عضو هیچ‌گونه مسئولیتی نداشته و نسبت به اجرای دستور پرداخت‌های عضو که در نتیجه عدم کفایت نقدینگی در حساب عضو غیرقابل اجراست، هیچ تعهد و یا تکلیفی را برعهده ندارد» (تبصره ماده ۳۰ موافقت‌نامه ساتنا).

در سامانه پایاپای الکترونیکی (پایا)، بانک مرکزی به‌عنوان سیاستگذار و ناظر این سامانه محسوب می‌شود و وظایف زیر را بر عهده دارد:

– تعیین و به‌روزرسانی دستورالعمل‌های اجرایی و رویه‌های عملیاتی پایا و اعلام آن به اعضا

- مراقبت و کنترل عملکرد سامانه‌های مرتبط با پایای بانک‌ها به منظور حصول اطمینان از تطابق آنها با دستورالعمل‌ها و استانداردهای اعلام شده پایا
- کنترل جریان نقدینگی، حجم نقل و انتقال وجوه و سقف‌های احتمالی پایا ناشی از صدور دستور پرداخت‌ها و هشدار یا توصیه به اعضا و انجام اقدامات لازم در موافقی که بانک مرکزی ضروری تشخیص می‌دهد
- تشکیل و ریاست بر کارگروه تخصصی پایا (ماده ۴۱ موافقت‌نامه عضویت در سامانه پایای الکترونیکی (پایا))
- در مقام تعیین ضمانت اجرا برای اقدامات نظارتی بانک مرکزی، مواد ۶۵ الی ۶۹ موافقت‌نامه پایا اقدام به وضع قاعده کرده است. بر طبق ماده ۶۵، بانک مرکزی در صورت احراز هر یک از موارد زیر می‌تواند اقدامات انضباطی را علیه بانک متخلف اعمال نماید:
- عضو شرایط خود را با مقررات پایا تطبیق نداده یا به‌طور کلی یا جزئی از آن تخلف کرده باشد
- با توجه به اینکه پیش شرط عضویت در پایا، عضویت در ساتنا می‌باشد (ماده ۱۳ موافقت‌نامه پایا)، در صورتی که عضویت بانک عضو پایا در ساتنا به حالت تعلیق درآمده یا بدان خاتمه داده شده باشد
- حساب تسویه عضو در ساتنا به هر دلیل مسدود شده باشد
- عضو از پایا سوءاستفاده کرده باشد
- رأی دادگاه صالح مبنی بر عدم ادامه عملیات عضو صادر شده باشد
- در این موارد، «بانک مرکزی بسته به نوع و میزان تخلف می‌تواند از ابزارهای زیر استفاده نماید:
- ارسال اخطار با مهلت ارسال عملکرد
  - أخذ هزینه ناشی از خسارات وارد شده به سامانه، راهبر، سایر اعضا و مشتریان
  - یک‌طرفه نمودن وضعیت عضویت
  - غیرفعال نمودن موقتی عضو
  - تعلیق عضو
  - لغو عضویت و اخراج عضو» (ماده ۶۶ موافقت‌نامه پایا)

در مورد تشریفات مطالبه خسارات وارده از سوی عضو به سامانه پایا یا ساتنا یا بانک مرکزی، به نظر می‌رسد مراجعه به دادگستری ضرورتی ندارد و بانک مرکزی می‌تواند رأساً در خصوص اصل و میزان خسارت تصمیم‌گیری نماید. این اختیار از راهبری و نظارت بانک مرکزی بر پایا و ساتنا و سایر وظایف و اختیارات آن ناشی می‌شود. بدیهی است که در صورت بروز اختلاف میان بانک مرکزی و بانک متخلف یا بانک‌ها با همدیگر، مراجعه به مرجع حل اختلاف ضروری خواهد بود. این مرجع در مواد ۶۰ الی ۶۳ موافقت‌نامه پایا تعیین شده و عبارت از یک هیأت داوری تخصصی می‌باشد.

در مورد بازار بین‌بانکی ریالی، دستورالعمل اجرایی عملیات بازار بین‌بانکی ریالی،<sup>۱</sup> حاوی مقررات مفصلی است که در آن، از جمله نقش راهبردی و نظارت بانک مرکزی به تفصیل بیان شده است. وظیفه تسویه نهایی معاملات انجام گرفته، بر اساس اطلاعات دریافتی از واحد عملیاتی بانک مرکزی و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی عضو بازار، برعهده اداره معاملات ریالی بانک مرکزی می‌باشد. این اداره در چارچوب دستورالعمل تسویه معاملات بازار بین‌بانکی ریالی به این امر مبادرت می‌ورزد (بند آخر ماده ۱ دستورالعمل اجرایی عملیات بازار بین‌بانکی ریالی).

همچنین، «بانک مرکزی به‌عنوان تنظیم‌کننده بازار، کلیه امور مربوط به برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی، تدوین مقررات، نظارت، کنترل و تسویه معاملات را برعهده داشته و جهت اعمال سیاست‌های پولی در بازار شرکت می‌نماید. در شرایط اضطراری که تشخیص آن صرفاً با بانک مرکزی می‌باشد، بانک مرکزی می‌تواند نسبت به تعطیل بازار، محدود نمودن معاملات و یا اعمال مقررات خاص، اقدام نماید» (متن و تبصره ماده ۴ همان دستورالعمل).

مجوز فعالیت بانک‌ها در بازار بین‌بانکی ریالی از سوی بانک مرکزی صادر می‌شود (ماده ۳ دستورالعمل). در جهت کنترل بازار، بانک مرکزی می‌تواند از نرخ اعلامی از سوی بانک‌ها حمایت کرده یا از اعلام نرخ خودداری نماید (تبصره ماده ۷ دستورالعمل). همچنین، «بانک مرکزی در ابتدای هر روز میانگین موزون نرخ معاملات در روز کاری قبل را برحسب سررسیدهای مختلف به‌عنوان نرخ مرجع به

۱- مصوب ۱۳۸۳/۱۰/۲۷ کمیسیون اعتباری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

اطلاع اعضا می‌رساند. در اولین روز شروع به کار بازار، نرخ مرجع توسط اتاق معاملات بانک مرکزی به اطلاع اعضای بازار می‌رسد» (متن و تبصره ماده ۱۱ دستورالعمل).

به منظور تحقق کامل وظایف نظارتی بانک مرکزی، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی که در بازار بین‌بانکی ریالی عضویت دارند، مکلف به رعایت دستورالعمل حاکم بر این بازار و کلیه مقررات نظارتی و احتیاطی شده‌اند که در صورت صلاحدید از سوی بانک مرکزی به آنها ابلاغ می‌شود (بند ۱۵ ماده ۶ دستورالعمل اجرایی عملیات بازار بین‌بانکی ریالی).

#### ۴. نقش بانک مرکزی در پرداخت‌های کلان و بین‌المللی

اعمال نقش بانک مرکزی در پرداخت‌هایی که در سطح بین‌المللی صورت می‌گیرد، در راستای حمایت از اقتصاد داخلی در مفهوم کلان آن قابل تحلیل است، به‌ویژه در کشورهای جهان سوم که پول آنها اعتبار بین‌المللی ندارد، معاملات بین‌بانکی در سطح فراملی با استفاده از یکی از پول‌های خارجی (ارز) معتبر مانند دلار آمریکا یا یورو انجام می‌گیرد. از آن جهت که تحصیل ارز مستلزم صادرات کالا یا معاوضه آن با پول داخلی (به همراه کارمزد) می‌باشد، کشورها اغلب در قوانین و مقررات خود محدودیت‌هایی برای خروج ارز وضع کرده‌اند.

مطابق با بند ج ماده ۱۱ ق.پ.ب.ک، «تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و تعهد یا تضمین پرداخت‌های ارزی با تصویب شورای پول و اعتبار و همچنین نظارت بر معاملات ارزی» از وظایف بانک مرکزی می‌باشد. همچنین نگهداری کلیه ذخایر ارزی و انعقاد موافقت‌نامه پرداخت در اجرای قراردادهای پولی و مالی و بازرگانی و ترانزیتی بین دولت و سایر کشورها، بر عهده بانک مرکزی به‌عنوان بانکدار دولت قرار دارد (بند ج و ه ماده ۱۲ ق.پ.ب.ک).

علاوه بر موارد فوق، «افتتاح و نگهداری حساب جاری نزد بانک‌های خارج و یا نگهداری حساب بانک‌های داخل و خارج نزد خود و انجام کلیه عملیات مُجاز بانکی دیگر و تحصیل اعتبارات در داخل و خارج به حساب خود و یا به حساب بانک‌های داخل» با بانک مرکزی می‌باشد (بند ۷ ماده ۱۳ ق.پ.ب.ک).

یکی از کارکردهای بانک مرکزی در زمینه پرداخت‌های بانکی که در سطح

داخلی و بین‌المللی مورد استفاده قرار می‌گیرد، نقش این بانک در پرداخت‌های کلان است. برای مثال، پس از پایاپای حساب‌های بانکی در بانک‌های صادرکننده کارت پرداخت، از طریق مرکز شتاب، بانک‌های مختلف حسب مورد، روزانه مبالغ کلانی را از همدیگر بستانکار یا به هم بدهکار می‌شوند. تسویه خالص چنین بدهی‌هایی از طریق بانک مرکزی به عمل می‌آید. بدین معنا که بانک‌ها حساب تسویه نزد بانک مرکزی افتتاح می‌کنند و بانک مذکور بسته به بدهکار یا بستانکار بودن هر کدام از بانک‌ها، از حساب یکی برداشت کرده و به حساب دیگری واریز می‌کند.

سازوکار پرداخت کلان از طریق بانک مرکزی اغلب بسیار منعطف است. به نحوی که می‌توان از آن برای انواع مختلف پرداخت‌ها استفاده کرد. به‌علاوه، بانک مرکزی ممکن است واسطه پرداخت یا دریافت در رابطه میان دولت و طرف داخلی یا خارجی باشد. همچنین بانک مرکزی می‌تواند سازوکار تسویه ناخالص آنی (تسویه همزمان با انجام تراکنش) را برای بانک‌های مختلف ترتیب بدهد<sup>۱</sup>، همانند آنچه که امروزه با نام «ساتنا» در کشورمان رواج دارد.

نقش‌هایی که بانک مرکزی در پرداخت‌های کلان و تسویه بین‌المللی برعهده دارد، قابل واگذاری به بانک‌های دیگر نمی‌باشد. در واقع، «ایجاد ارتباط با نظام‌های تسویه سایر کشورها و شبکه‌های بین‌المللی انحصاراً توسط بانک مرکزی امکان‌پذیر بوده و کلیه امور فنی و اجرایی مربوط به ارتباطات فوق از طریق بانک مزبور و یا با تأیید آن صورت می‌پذیرد» (ماده ۳۲ موافقت‌نامه ساتنا). علت این امر، با کنترل معاملات ارزی و اعمال سیاست‌های پولی توسط بانک مرکزی، ارتباط می‌یابد. همین استدلال در مورد ایجاد ارتباط با نظام‌های پایاپای و پرداخت سایر کشورها و شبکه‌های بین‌المللی موجود در این خصوص هم صدق می‌کند، به نحوی که برقراری چنین ارتباطاتی منحصراً توسط بانک مرکزی صورت می‌گیرد (ماده ۴۳ موافقت‌نامه پایا).

## ۵. نتیجه

در یک نتیجه‌گیری اجمالی از دلایل اختیار انحصاری بانک مرکزی در نظارت بر

1- Summers, op. cit, pp. 88-89.

پرداخت‌های بانکی و سایر عملیات‌های بانکی می‌توان دریافت که از یک‌سو، این اختیار به‌طور مستقیم با تحقق اهداف کلانی همچون حفظ ارزش پول و سیاستگذاری پولی و ارزی که از جمله وظایف اصلی بانک مرکزی می‌باشد، ارتباط مستقیم دارد. از سوی دیگر، برتری نهادی و بی‌طرفی بانک مرکزی نسبت به بانک‌ها، از بروز اختلاف در فرایندهایی همچون پایاپای و تسویه بانکی که تقریباً در تمام ساعات شبانه‌روز در جریان می‌باشد، جلوگیری می‌کند. به‌علاوه، در صورت بروز اختلاف، میان بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری، جایگاه برتر بانک مرکزی موجب می‌شود که این بانک سهم عمده‌ای در حل و فصل اختلافات مربوط به پرداخت‌های بانکی داشته باشد.

راهبری و نظارت مستمر بانک مرکزی بر نظام‌های پرداخت و ابلاغ راهبردهای سازنده و اجرایی به اعضای نظام‌های پرداخت، یکی از بهترین وسایل برای به‌حداقل‌رسانیدن اشتباهات و اخلاص‌ها و در نتیجه اختلافات است. وقتی این نقش به‌خوبی و بدون تبعیض میان بانک‌های مختلف ایفا شود و بانک مرکزی به‌موقع از انواع مختلف ضمانت‌اجراهایی که در اختیار دارد، استفاده نماید، تکلیف بانک‌ها و حتی اشخاص متخلف، در اکثر موارد بدون اینکه نیازی برای مراجعه به دادگستری باشد، تعیین خواهد شد.

شیوه‌های مختلفی که بانک مرکزی برای اعمال تنبیه و مجازات‌های انضباطی به‌کار می‌گیرد، از اختیارات صلاح‌دیدی بانک مرکزی به‌شمار می‌آیند؛ بدین معنا که هرچند بانک مرکزی باید منطق کافی برای اعمال آنها داشته باشد، اما اینکه چرا بانک مذکور دارای چنین اختیاراتی است به بانک‌ها و مؤسسات مالی ارتباطی ندارد و از نقش بانک مرکزی به‌عنوان نماینده حقوق و منافع عمومی و سیاستگذار پولی و ارزی نشأت می‌گیرد.

## منابع و مأخذ

## فارسی

- ۱- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۵۵). *قانون طرز استفاده از تبصره (۲) ماده ۱۲ قانون پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۵/۱/۳۰*. تهران: سازمان تولید اسکناس و مسکوک.
- ۲- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۷۱). *قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره)، مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۱۷ هیئت وزیران*. تهران: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- ۳- فرجی، یوسف. (۱۳۸۶). *پول، ارز و بانکداری*. تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.

## انگلیسی

- 1- Bank of England. (1999). *Bank of England Act 1998*. London: Bank of England.
- 2- Blair, William. (1998). The Legal Status of Central Bank Investments under English Law. *Cambridge Law Journal*, 57.
- 3- Cranston, Ross. (1997). *Principles of Banking Law*. Oxford: Oxford University Press.
- 4- Ellinger, EP, Lomnicka, Eva & Ellinger's, Richard Hooley. (2007). *Modern Banking Law*. Oxford: Oxford University Press.
- 5- *Financial Services and Markets Act 2000*, from [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk).
- 6- *Gramm-Leach-Bliley Act of 1999 Financial Services Modernization Act*, from [www.banking, Senate.gov](http://www.banking.senate.gov).

- 7- Schooner, Heidi Mandanis.(2003). Central Banks Role in Bank Supervision in the United States and United Kingdom. *Brooklyn International Law Journal*, 28.
- 8- Summers, Bruce, J. (1991). Clearing and Payment Systems: The Role of the Central Bank. *Federal Reserve Bulletin*, Feb.
- 9- Trendtex Trading Crop. Ltd. (1977). *Central Bank of Nigeria*, 1 QB 529 (CA).