

آسیب‌شناسی نظام بانکی

۱۷. نظارت مؤثر بر بانک‌ها و مسئله اقتدار مقام ناظر

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۵۱۸۷

آذرماه ۱۳۹۵

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصادی

فهرست مطالب

۱	چکیده	۱
۲	مقدمه	۲
۳	۱. ادبیات نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی	۳
۳	۱-۱. هدف و ساختار نظارت بانک مرکزی	۳
۴	۱-۲. انواع نظارت بانک مرکزی	۴
۵	۱-۳. ابعاد اقتدار مقام ناظر بانکی	۵
۷	۱-۴. مؤلفه‌های نظارت بانکی «خوب»	۷
۸	۱-۵. مسئله بازدارندگی مجازات‌ها	۸
۱۰	۲. شواهدی از عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی بر شبکه بانکی	۱۰
۱۰	۲-۱. نسبت کفایت سرمایه	۱۰
۱۲	۲-۲. نظرات حسابرس مستقل و بازرس قانونی	۱۲
۱۹	۳. نظام حقوقی حاکم بر موضوع نظارت بانک مرکزی	۱۹
۱۹	۳-۱. نظارت در مرحله قبل از اعطای مجوز	۱۹
۲۰	۳-۲. نظارت در مرحله تأسیس بانک	۲۰
۲۱	۳-۳. نظارت در مرحله فعالیت بانک	۲۱
۲۶	۴. ابزارهای در اختیار بانک مرکزی برای نظارت مؤثر بر بانک‌ها	۲۶
۲۶	۴-۱. ابزارهای انگیزشی بانکی	۲۶
۲۷	۴-۲. سایر ابزارهای انگیزشی اقتصادی	۲۷
۲۷	۴-۳. ابزارهای اداری	۲۷
۲۸	۴-۴. ابزارهای انتظامی و کیفری	۲۸
۲۸	۵. نهادهای قانونی موجود برای نظارت مؤثر بر بانک‌ها	۲۸
۲۸	۵-۱. نهادهای صنفی بانکی	۲۸
۳۰	۵-۲. نهادهای حاکمیتی	۳۰
۳۳	۶. فرآیند نظارت بانک مرکزی و اعمال مجازات	۳۳
۳۵	۷. جمع‌بندی آسیب‌شناسی اقتدار مقام ناظر	۳۵
۳۵	۷-۱. عدم رعایت محورهای اصلی نظریه بازدارندگی مجازات‌ها	۳۵
۳۶	۷-۲. علل و ریشه‌های عدم رعایت اصول بازدارندگی مجازات‌ها	۳۶
۳۹	۸. پیشنهادهای اصلاحی	۳۹
۳۹	۸-۱. استفاده مقام ناظر از ابزارهای انگیزشی بانکی و اقتصادی	۳۹
۳۹	۸-۲. افزایش اختیار معاونت نظارت بانک مرکزی در اعمال مجازات‌ها	۳۹
۴۰	۸-۳. الزام شفافیت و پاسخگویی مقام ناظر بانکی	۴۰
۴۰	۸-۴. اصلاح ترکیب هیئت انتظامی	۴۰
۴۱	۸-۵. ایجاد بستر قانونی برای ورشکستگی بانک	۴۱
۴۲	۸-۶. الزام بانک‌ها به افشای تخلفات از مقررات پولی و بانکی، در صورت‌های مالی	۴۲
۴۲	منابع و مأخذ	۴۲



آسیب‌شناسی نظام بانکی

۱۷. نظارت مؤثر بر بانک‌ها و مسئله اقتدار مقام ناظر

چکیده

یکی از اصلی‌ترین موضوعاتی که باعث شکل‌گیری بانک‌های مرکزی در کشورهای مختلف شد مسئله نیاز به نظارت بر مؤسسات مالی جهت حفظ ثبات این نظام بود. قوانین و شاخص‌های مختلفی بدین منظور تدوین شد تا با ساماندهی رفتار مؤسسات مالی از برهم خوردن ثبات این نظام جلوگیری شود. اجرای قوانین و مقررات نظام مالی نیز به‌مانند سایر قوانین نیازمند نظارت بر اجرا و برخورد با متخلفین به‌منظور جلوگیری از شیوع تخلف است. با این تفاوت که به‌دلیل حساسیت مسئله ثبات مالی باید در امر نظارت بر بانک‌ها دقت بیشتری داشت و اصول بازدارندگی را به‌صورت دقیق‌تر به اجرا درآورد.

بررسی صورت‌های مالی و شاخص‌های عملکرد بانک‌ها نشان می‌دهد که بسیاری از مقررات نظارتی در بانک‌ها رعایت نمی‌شود و این تخلفات در بسیاری موارد، هر ساله تکرار می‌شود. یکی از بخش‌های مهم و تأثیرگذار نظارت، اقدام به مجازات متخلفین به‌منظور جلوگیری از شیوع تخلف است. ادبیات بازدارندگی مجازات‌ها نشان می‌دهد ویژگی‌های شدت مجازات، قطعیت مجازات و سرعت در اعمال مجازات، می‌تواند باعث ایجاد بازدارندگی و جلوگیری از وقوع جرم شوند. براین اساس و با توجه به شیوع تخلف در نظام بانکی ایران، باید بررسی شود که عدم تحقق کدام‌یک از ویژگی‌های مذکور باعث ایجاد این شرایط شده است.

در گزارش حاضر پس از بررسی ادبیات موضوع نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی، نظام حقوقی حاکم بر موضوع نظارت بانک مرکزی در ایران و ساختار و وظایف نهادهای صنفی و حاکمیتی مرتبط با امر نظارت بر بانک‌ها، میزان رعایت محورهای اصلی نظریه بازدارندگی مجازات، درخصوص نظام بانکی ایران، مورد ارزیابی قرار گرفته است. نتایج این بررسی‌ها نشان می‌دهد مهمترین آسیب‌های موجود که منجر به عدم بازدارندگی مجازات‌ها و کاهش اقتدار مقام ناظر بانکی شده است، عبارتند از:

۱. اعطای مجوز از سوی بانک مرکزی به بانک‌ها برای پنهان نمودن و عدم افشای تخلفات،
۲. محدود بودن اختیارات معاونت نظارت بانک مرکزی برای برخورد با تخلفات بانک‌ها،
۳. فقدان شاخص و معیار مشخص برای ارجاع پرونده‌های تخلف به هیئت انتظامی بانک‌ها،
۴. عدم شفافیت فرآیند و تصمیمات اتخاذ شده در هیئت انتظامی بانک‌ها،
۵. طولانی بودن فرآیند رسیدگی به تخلفات و امکان شکایت و استیناف پی‌درپی برای بانک‌ها،
۶. عدم استفاده بانک مرکزی از ابزارهای انگیزشی بانکی و سایر ابزارهای اقتصادی برای اصلاح رفتار

بانک‌ها و برخی محدودیت‌های قانونی در این خصوص،

۷. ترکیب هیئت انتظامی بانک‌ها و حضور ذینفعانی از شبکه بانکی در این هیئت،
۸. بی‌اثر بودن تهدید به انحلال و ورشکستگی بانک‌ها به دلیل فقدان بسترهای قانونی لازم.
- در پایان و براساس آسیب‌شناسی فوق، پیشنهادهایی به منظور برون‌رفت از وضعیت کنونی و افزایش کارآیی نظارت و اقتدار مقام ناظر ارائه شده است. برخی از این پیشنهادهای در حیطه اختیارات بانک مرکزی است، برخی با اصلاح مصوبات شورای پول و اعتبار قابل اصلاح است و برخی دیگر نیاز به اصلاحات قانونی در سطح قوانین پولی و بانکی دارد.

مقدمه

یکی از اصلی‌ترین موضوعاتی که باعث شکل‌گیری بانک‌های مرکزی در کشورهای مختلف شد مسئله نیاز به نظارت بر مؤسسات مالی جهت حفظ ثبات این نظام بود. قوانین و شاخص‌های مختلفی بدین منظور تدوین شد تا با ساماندهی رفتار مؤسسات مالی از برهم خوردن ثبات این نظام جلوگیری شود. اجرای قوانین و مقررات نظام مالی نیز به‌مانند سایر قوانین نیازمند نظارت بر اجرا و برخورد با متخلفین به‌منظور جلوگیری از شیوع تخلف است. با این تفاوت که به دلیل حساسیت مسئله ثبات مالی باید در امر نظارت بر بانک‌ها دقت بیشتری داشت و اصول بازدارندگی را به‌صورت دقیق‌تر به اجرا درآورد.

معمولاً پاسخ به بحران‌های اقتصادی، از جمله بحران مالی اخیر، عمدتاً متمرکز بر اصلاح مقررات (نظیر مقررات مربوط به سرمایه، نقدینگی و ذخایر بانک) و تدوین چارچوب‌هایی برای کاهش انواع ریسک‌هاست و کمتر درخصوص چگونگی و الزامات خود «نظارت» بحث می‌شود. اما در واقع تنها زمانی می‌توان به اثربخشی و کارآیی تلاش‌های انجام شده برای اصلاح مقررات امیدوار بود، که ابعاد مختلف نظارت تقویت شود.^۱

گزارش حاضر به‌صورت زیر سازمان یافته است: بخش نخست به بررسی ادبیات نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی اختصاص دارد. در این بخش ضمن بررسی هدف، ساختار و انواع نظارت بانک مرکزی، اهمیت اقتدار مقام ناظر و ابعاد مختلف آن براساس مطالعات بین‌المللی ارائه می‌شود. همچنین مؤلفه‌های نظارت بانکی «خوب» از منظر صندوق بین‌المللی پول معرفی و اصول بازدارندگی مجازات‌ها که منجر به افزایش اقتدار مقام ناظر و کاهش تخلفات می‌گردد، بیان خواهد شد. در بخش دوم، با مراجعه به صورت‌های مالی بانک‌های مختلف، شواهد متعددی از تخلفات بانک‌ها از مقررات پولی و بانکی ارائه می‌گردد که نشان‌دهنده گسترش تخلفات در شبکه بانکی و سطح نازل اقتدار مقام ناظر بانکی است.

در بخش‌های سوم تا پنجم، نظام حقوقی حاکم بر موضوع نظارت بانک مرکزی، ابزارهای در اختیار این نهاد به‌منظور نظارت مؤثر بر بانک‌ها و نهادهای صنفی و حاکمیتی مرتبط با امر نظارت بانکی در

1. "The Making of Good Supervision: Learning to Say "No"" , Jose Viñals and Jonathan Fiechte , International Monetary Fund, May 18, 2010.



ایران مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد. فرآیند کنونی نظارت بانکی و اعمال مجازات در ایران، با توجه به بخش‌های پیشین و در بخش ششم به اختصار تبیین می‌شود.

بخش هفتم به جمع‌بندی آسیب‌شناسی کارآیی نظارت و اقتدار مقام ناظر در ایران اختصاص یافته است. در این بخش نشان داده می‌شود که ساختارها و مقررات کنونی حاکم بر امر نظارت بانکی به‌گونه‌ای است که هیچ‌یک از اصول بازدارندگی مجازات‌ها (شدت، قطعیت و سرعت مجازات) رعایت نمی‌شود. علل و ریشه‌های عدم رعایت اصول فوق در این بخش تبیین شده است. با توجه به آسیب‌شناسی فوق، در بخش هشتم، ۶ پیشنهاد اصلاحی به‌منظور ارتقای کارآیی نظارت و اقتدار مقام ناظر در ایران ارائه می‌گردد. برخی از این پیشنهادها در حیطه اختیارات بانک مرکزی است، برخی با اصلاح مصوبات شورای پول و اعتبار قابل اصلاح است و برخی دیگر نیاز به اصلاحات قانونی در سطح قوانین پولی و بانکی دارد.

۱. ادبیات نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی

در این بخش ادبیات نظری نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی شامل هدف و ساختار نظارت بانک مرکزی، ابعاد اقتدار مقام ناظر بانکی، مؤلفه‌های نظارت بانکی «خوب» و بازدارندگی مجازات‌ها مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.

۱-۱. هدف و ساختار نظارت بانک مرکزی

اولین و مهمترین دلیل نظارت بر بانک‌ها، حفظ سلامت و ثبات نظام بانکی است. فعالیت بانکی ویژگی‌های خاصی دارد که در صورت بروز مشکل یا اخلال در یک بانک می‌تواند به‌سرعت به دیگر بانک‌ها گسترش یابد و نهایتاً نظام مالی و اقتصادی کشور مربوطه را تحت تأثیر قرار دهد. به‌چنین رخدادی ریسک یا خطر سیستمی می‌گویند.^۱ طبق گزارش کمیته بال، جلوگیری از ورشکستگی یک بانک نباید هدف ناظران بانکی باشد.^۲ بلکه هدف اصلی ناظران باید کاهش احتمال ورشکستگی یک بانک و آثار سوء آن باشد.

به‌دلیل اهمیت نظارت بر نظام بانکی، نهاد ناظر در کشورهای مختلف از اهمیت زیادی برخوردار است. در برخی کشورها نظیر بلغارستان، شیوه معرفی و سطح انتخاب رئیس کل بانک مرکزی و معاون نظارتی یکسان است و هر دو با معرفی رئیس‌جمهور و تصویب مجلس انتخاب می‌شوند.

در برخی کشورها نیز، نهاد ناظر بانکی به‌صورت مجزا از بانک مرکزی طراحی شده است. البته این ایده به‌علت نیاز به وام‌دهنده آخر با مشکلاتی روبرو است و بررسی ادبیات موضوع نشان می‌دهد اجماع خاصی در خصوص اینکه کدام مدل (ادغام نظارت بانکی در بانک مرکزی یا تفکیک این مأموریت به‌صورت نهادی مستقل از بانک مرکزی) برای نظارت بر نظام بانکی مفیدتر و کارآمدتر است، وجود ندارد.

۱. نوشین اسدی‌پور، نظارت بر بانک‌ها و شیوه‌های اجرا، پژوهشکده پولی و بانکی.

۲. اصول ۲۵گانه برای نظارت بانکی مؤثر کمیته بال، ۲۰۰۶.

۱-۲. انواع نظارت بانک مرکزی

طبق برخی از دسته‌بندی‌ها، نظارت را می‌توان به دو دسته نظارت تطبیقی و نظارت مبتنی بر ریسک دسته‌بندی کرد. نظارت تطبیقی، یا بررسی خلاصه دفتر کل، عبارت است از تطبیق عملیات بانکی با ضوابط و مقررات تعیین شده برای فعالیت بانکی و به عبارتی رعایت مقررات توسط بانک و واحدهای تابعه آن است. شیوه نظارتی مبتنی بر ریسک، بر بررسی کیفیت مدیریت بانک‌ها و همچنین ارزیابی موقعیت مالی آنها، با استفاده از تجزیه و تحلیل نسبت‌ها تأکید دارد و به‌عنوان رویکرد بالا به پایین معرفی می‌گردد.^۱

نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات مالی را می‌توان در مراحل قاعده‌گذاری و نظارت بر شاخص‌های مالی مهم مورد توجه قرار داد. نکته مشترک در انواع نظارت بر بانک‌ها، در مرحله چگونگی برخورد با نهاد متخلف است که در هر یک از انواع نظارت‌ها، پس از کشف تخلف به‌منظور اصلاح و جلوگیری از تکرار تخلف، چه توسط متخلف و چه توسط سایر بانک‌ها، به اجرا گذاشته می‌شود.

نظارت بر بانک‌ها از منظر دیگری نیز قابل دسته‌بندی است. طبق اصل شانزدهم از اصول محوری نظارت بانکی مؤثر،^۲ نظارت بر بانک‌ها متشکل از نظارت حضوری^۳ و نظارت غیرحضوری^۴ (نظارت بر موقعیت مالی) می‌باشد.

۱-۲-۱. نظارت غیرحضوری

نظارت غیرحضوری، یک سیستم هشداردهنده زودهنگام براساس تجزیه و تحلیل اطلاعات ارائه شده توسط بانک‌هاست. در این نوع از نظارت به بررسی و تجزیه و تحلیل گزارش‌ها و صورت‌های مالی تهیه شده از سوی بانک‌ها، به‌منظور تعیین موقعیت مالی بانک‌ها با توجه به مقررات احتیاطی پرداخته می‌شود. هدف اصلی نظارت غیرحضوری، شناخت زودهنگام مشکلات بانک‌ها و جلوگیری از ریسک سیستمی است. ناظرین غیرحضوری در ارزیابی‌های خود از موقعیت مالی بانک‌ها، عمدتاً به اطلاعات و گزارشات دریافتی از بانک‌ها وابسته هستند. نظارت غیرحضوری در حال حاضر در اداره نظارت بر موقعیت مالی بانک‌ها، ذیل معاونت نظارت بانک مرکزی انجام می‌شود.^۵

۱-۲-۲. نظارت حضوری

نظارت حضوری، از طریق اعزام تیم‌های بازرسی به بانک‌ها صورت می‌گیرد. در این نوع از نظارت، ناظرین با حضور در بانک‌ها و تمرکز بر جزئیات اطلاعات ارائه شده و فرآیند تولید آنها، می‌توانند ضمن تأیید صحت و سقم اطلاعات ارائه شده توسط بانک‌ها، قضاوت دقیق‌تری از وضعیت مالی (اعم از وضعیت جاری و عملکرد آتی آنها) ارائه دهند.^۶ البته با استفاده از پیشرفت‌های حاصل شده در فناوری اطلاعات و استفاده از سیستم بانکداری یکپارچه، می‌توان دستیابی به اطلاعات بانک‌ها را سریع‌تر و دقیق‌تر کرد.

۱. نوشین اسدی‌پور، نظارت بر بانک‌ها و شیوه‌های اجرا، پژوهشکده پولی و بانکی.
۲. اصول ۲۵گانه برای نظارت بانکی مؤثر کمیته بال، ۲۰۰۶.

3. On-site
4. Off-site

۵. نوشین اسدی‌پور، نظارت بر بانک‌ها و شیوه‌های اجرا، پژوهشکده پولی و بانکی.
۶. همان.



۳-۱. ابعاد اقتدار مقام ناظر بانکی

بارت و همکاران (۲۰۱۳) در مقاله‌ای با عنوان «مقررات‌گذاری و نظارت بانکی در ۱۸۰ کشور از سال ۱۹۹۹ تا ۲۰۱۱»، با استفاده از اطلاعاتی که برای بانک جهانی جمع‌آوری کرده بودند به بررسی مسئله مقررات‌گذاری و نظارت بر بانک‌ها در ۱۸۰ کشور مختلف پرداخته‌اند. یکی از مسائل مطرح شده در این مقاله قدرت و اقتدار مقام ناظر بانکی می‌باشد.

داده‌های این مقاله به روش پرسشنامه‌ای جمع‌آوری شده است. برخی از سؤالاتی که در این مقاله، شاخص اقتدار مقام ناظر بانکی را تعیین می‌کنند به شرح زیر است:

– آیا مقامات نظارتی می‌توانند عکس‌العمل‌های قانونی علیه کوتاهی‌های حسابرس بیرونی بانک داشته باشند؟

– آیا مقامات نظارتی می‌توانند بانک را ملزم به تغییر ساختار درونی خود کنند؟

– آیا اقلام زیرخط ترازنامه برای مقامات نظارتی آشکار است؟

– آیا مقامات نظارتی می‌توانند هیئت‌مدیره یا مدیر بانک را ملزم به ایجاد مقررات پوشش ضرر بالقوه کنند؟

– آیا مقامات نظارتی می‌توانند احکام هیئت‌مدیره در زمینه تقسیم سود سهام، پرداخت پاداش یا هزینه‌های مدیریتی را تعلیق کنند؟

– آیا مقامات نظارتی می‌توانند ورشکستگی یک بانک را اعلام کنند؟

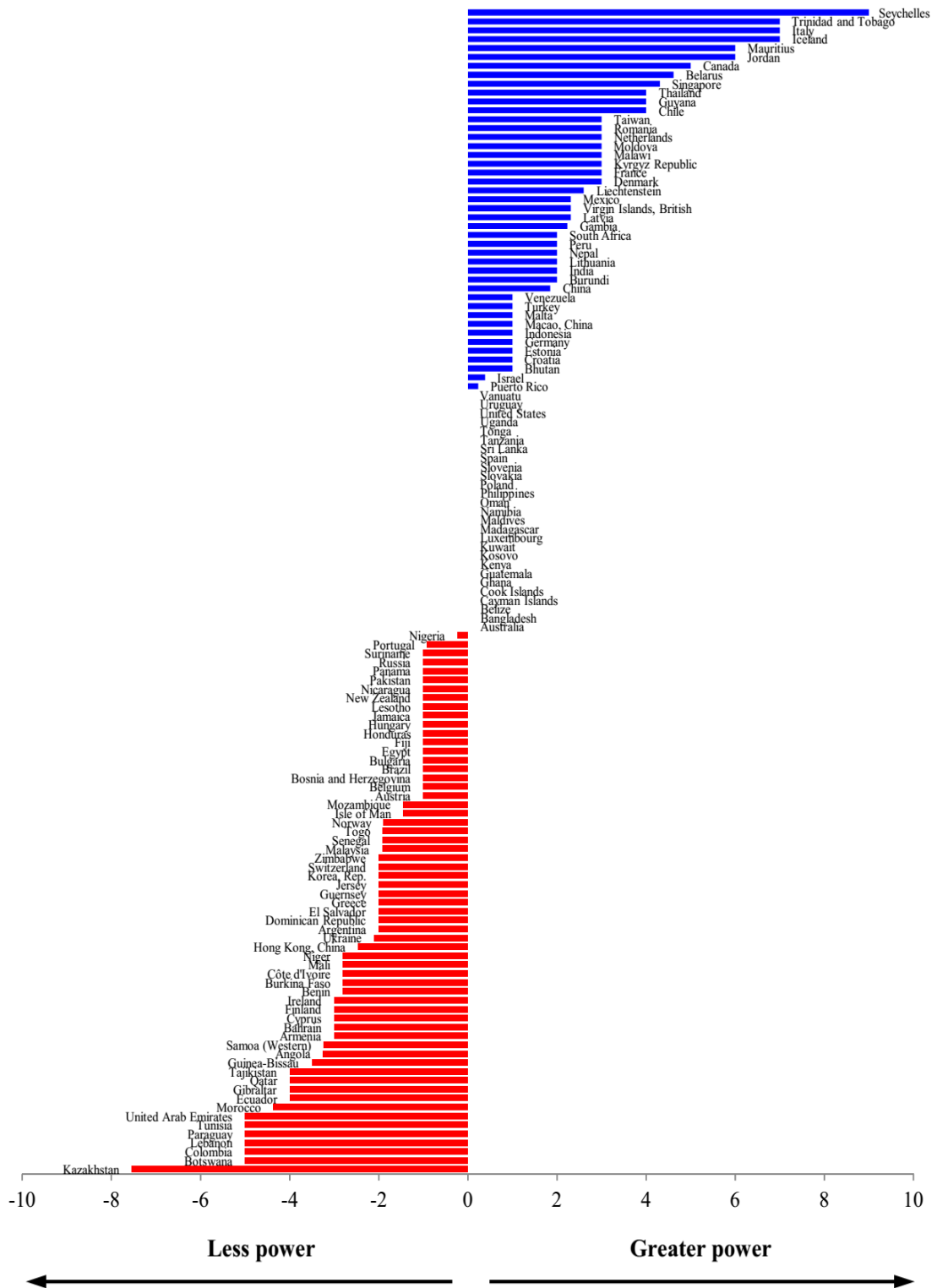
– آیا مقام نظارتی می‌تواند همه یا برخی از حقوق مالکان را تعلیق کند؟

– آیا مقام نظارتی می‌تواند جانشین حقوق سهام‌داران بشود، هیئت‌مدیره و مدیرعامل را برکنار یا جایگزین کند؟

نتایج این مطالعه حاکی از آن است که در ۱۲۷ کشور، مقام ناظر به محض اطلاع از عدم رعایت قوانین احتیاطی، اقدام به اعلام این موضوع می‌نماید و تنها در ۱۱ کشور است که این اقدام صورت نمی‌پذیرد. همچنین در ۱۰۵ کشور، مقام ناظر پس از کشف تخلف، اقدامات اجباری را در دستور کار قرار می‌دهد.^۱ نتایج حاصل از این مطالعه و درجه اقتدار مقام ناظر در کشورهای مذکور در شکل ۱ نمایش داده شده. شایان ذکر است که کشور ایران در این مطالعه مورد بررسی قرار نگرفته است.

1. James R. Barth, Gerard Caprio, Jr., Ross Levine, Bank Regulation and Supervision in 180 Countries from 1999 to 2011, 2013.

شکل ۱. وضعیت اقتدار مقام ناظر در کشورهای مورد بررسی



Source: Bank Regulation and Supervision in 180 Countries from 1999 to 2011, 2013.



۴-۱. مؤلفه‌های نظارت بانکی «خوب»

صندوق بین‌المللی پول براساس بررسی‌های انجام شده درخصوص آموزه‌های بحران و مطالعه میزان انطباق کشورهای مختلف بر استانداردهای مالی، عناصر کلیدی «نظارت خوب» (در حوزه نظام بانکی و مالی) را به صورت زیر استخراج نموده است. البته IMF تأکید دارد که این موارد، تکرار دانسته‌ها است، نه یک کشف جدید و چالش اساسی، چگونگی نهاده‌سازی این مؤلفه‌ها در ساختار ملی است.^۱

۱. سرزده و فضولانه بودن: نظارت باید بر مبنای اطلاعات مخفی و محرمانه اشخاص نظارت انجام شود. مقام ناظر نباید بخش عمده تمرکز خود را بر نظارت بر موقعیت مالی (offsite) قرار دهد و به عنوان یک ناظر منفصل نگریسته شود، بلکه باید همواره حاضر احساس شود.

۲. همراه با تردید و دیرباوری: مقام ناظر باید همواره با شک و تردید به نهادهای تحت نظارت بنگرد. بلکه در «زمان‌های خوب» و وجود رونق در صنعت، سخت‌گیری مقام ناظر باید بیشتر باشد. به بیان دیگر، «نظارت باید رفتاری ضدسیکلی^۲ داشته باشد». ارزش نظارت دقیقاً در زمانی که کمترین ارزشگذاری برای آن می‌شود، بیش از همیشه است.

۳. فعالانه و پیش‌دستانه بودن: اقدام مقام ناظر نباید موقوف به زمانی باشد که قطار از ریل خارج شده است. بلکه پیش‌دستی در نظارت و چنانکه بیان شد، ضدسیکلی بودن شدت نظارت، برای کاهش مخاطرات ضروری است.

۴. جامعیت و فراگیری: مقام ناظر باید همواره نسبت به پدیده‌هایی که در محیط مقرراتی رخ می‌دهد و می‌تواند منجر به ایجاد ریسک‌های جدید گردد، هوشیار باشد. بدین منظور توجه به نهادهای مالی که تحت نظارت نیستند و نیز توجه به ساختار و اجزای زیرخط ترازنامه نهادهای مالی، در بررسی‌ها ضروری است.

۵. با قابلیت تطبیق و انطباق: بخش مالی یک صنعت دائماً در حال تغییر و مملو از نوآوری است. لذا مقام ناظر باید خود را با این روندها منطبق نماید و دائماً در حال یادگیری این تغییرات (محصولات، بازارها، خدمات و ریسک‌های جدید) و تحولات مدل کسب‌وکار نهادهای مالی باشد، تا بتواند مقررات نظارتی را با این تحولات تطبیق دهد.

1. "The Making of Good Supervision: Learning to Say "No"" , Jose Viñals and Jonathan Fiechte , International Monetary Fund, May 18, 2010.

2. Intrusive

3. Skeptical

4. Countercyclical

5. Proactive

6. Comprehensive

7. Adaptive

۶. **قاطعانه و منتهی به نتیجه بودن:**^۱ مسائلی که توسط مقام ناظر در نهادهای مالی تحت نظارت شناسایی می‌شود، باید تا انتهای فرآیند نظارتی دنبال شوند. پیگیری تخلفات کشف شده در بازرسی تا مرحله جریمه نهایی، کاری دشوار، پرزحمت و غیرجذاب است، اما در بلندمدت بسیار حیاتی می‌باشد. به‌منظور دستیابی به این مؤلفه‌ها، باید «توانایی برای اقدام»^۲ که مستلزم منابع، اختیارات و ساختار مناسب همراه با روابط کاری سازنده با سایر سازمان‌هاست، با «تمایل به اقدام»^۳ همراه باشد. **مهمترین مؤلفه‌های «توانایی اقدام» عبارتند از:**

۱. اختیارات و قدرت قانونی برای وضع مقررات و اعمال جرائم،
 ۲. داشتن منابع کافی برای نظارت onsite و offsite.
 ۳. داشتن استراتژی روشن در امر نظارت،
 ۴. ساختار سازمانی داخلی پایدار و پاسخگو،
 ۵. روابط کاری مؤثر با سایر نهادهای ملی و بین‌المللی،
- ایجاد و توسعه «تمایل به اقدام» در نهاد ناظر، کاری به‌مراتب دشوارتر است که مستلزم موارد ذیل برای مقام ناظر است:**

۱. داشتن اهداف، اختیارات و وظایف روشن؛
۲. استقلال عملیاتی از نهادهای سیاسی و نیز از بخش مالی تحت نظارت؛
۳. مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی به عموم مردم در مورد منابع، تصمیمات و اثربخشی نظارت؛
۴. داشتن کارکنان متخصص و باتجربه،
۵. نوعی از رابطه با صنعت تحت نظارت که تضمین‌کننده عدم وقوع «مصادره مقررات»^۴ شود،
۶. همکاری با هیئت‌مدیره به‌عنوان اولین لایه مسئول در برابر تصمیمات نهادهای مالی.

۵-۱. مسئله بازدارندگی مجازات‌ها

سیاست اصلی دیدگاه بازدارندگی، تهدید به مجازات یا اجرای آن برای کاهش انگیزه جرم است، یعنی استفاده از مجازات به‌عنوان بازدارنده‌ای که مانع تکرار جرم از سوی مجرم شده و نیز به شکل کلی انگیزه دیگران را برای ارتکاب همان جرم کاهش دهد.^۵ بدین معنا که بازدارندگی در رویکردی هنجارمحور خواستار تقویت ارزش‌هایی معین است و در همین راستا در یک بخش به مجازات متوسل شده و در بخش

1. Conclusive
2. Ability to Act
3. Will to Act
4. Regulatory Capture

۵. حسن دادبان، سارا آقایی، بازدارندگی و نقش آن در پیشگیری از جرم.



دیگر دست به دامان تهدید به مجازات متخلف است.^۱ لذا ایده‌محوری ارباب این است که ترس از دستگیری و اعمال ضمانت اجرای کیفری، مجرمان را از ارتکاب جرم منصرف می‌نماید.^۲

در مسیر بازدارندگی، جامعه با مجازات کردن مجرمان دستگیر شده به مجرمان احتمالی هشدار می‌دهد که فکر ارتکاب جرم را از سر به در کنند، زیرا همین سرنوشت در انتظار آنان نیز خواهد بود و این همان معنای بازدارندگی عمومی است، که محصول تلاشی پیشگیری از جرم را با خود به همراه دارد، به‌علاوه خود مجرم نیز با تحمل مجازات متوجه خواهد شد که هرگاه در آینده باز هم مرتکب جرم شود، همین سرنوشت و حتی شدیدتر از آن در انتظار اوست.^۳

پس نتیجه آن خواهد بود که مجازات باید کمک کند تا جرمی که به وقوع پیوسته، دیگر بار چه توسط خود مجرم و چه توسط سایر شهروندان، تکرار نشود.^۴ بنابراین، در این دیدگاه هدف آن است که با ایجاد نظام کیفری عادلانه و با پیش‌بینی کیفرها و نیز استفاده از ارباب، از وقوع جرم جلوگیری شود و این همان رویکرد آینده‌نگر است.^۵

نظریه بازدارندگی مجازات، بر صفات شدت، قطعیت و سرعت اجرای مجازات‌ها تأکید فراوان دارد، زیرا این عوامل در پی زیانبار ساختن جرم، اسباب ترسیم‌کننده تصویر اربابی مجازات‌ها هستند، تصویری که جایگاهی برجسته در پیشگیری از جرائم دارد.

۱. شدت مجازات

بنتام با طرح روشن مفهوم سودمندی در قالب نهضت اصالت فایده^۶ و در چارچوب مکتب فایده اجتماعی، خواستار بهره‌جویی از روحیه اقتصادمآبانه مرتکبان جرم است و به همین دلیل متمایل به فزونی رنج حاصله در قیاس با سود برآمده از جرم می‌باشد، تا با توسل به اصل حسابگری جزایی، موجبات زیان بیشتر مجرم و در نهایت کاهش نرخ جرم را فراهم آورد.^۷

۲. حتمیت و قطعیت مجازات

از دید رویکرد بازدارندگی مجازات، آنچه ضامن نقش پیشگیرانه کیفرهاست، همانا حتمیت و قطعیت یا به عبارتی اطمینان جامعه از اجرای مجازات‌هاست. بکاربا با پیروی از اندیشه منتسکیو در روح‌القوانین می‌نویسد: «این شدت کیفر نیست که از جرم پیشگیری می‌کند، بلکه حتمی و قطعی بودن مجازات است که می‌تواند از جرم‌های آینده جلوگیری کند»^۸ در همین راستا بنتام نیز پیشگیری از جرائم را در گروهی افزایش درجه حتمی بودن مجازات‌ها می‌داند.

۱. لارنس فریدمن، بازدارندگی، روح‌الله طالبی‌آرانی و عسگر قهرمان‌پور بناب، انتشارات آستان قدس رضوی.

۲. جان کاتینگهام، «فلسفه مجازات»، ابراهیم باطنی و محسن برهانی، مجله فقه و حقوق.

۳. مرتضی محسنی، دوره حقوق جزای عمومی، انتشارات گنج دانش.

۴. برنار بولک، بکیفرشناسی، علی‌حسین نجفی ابرندآبادی، تهران، انتشارات مجد.

۵. محمدرضا ظفری، مبانی عدالت جزایی در حقوق اسلامی، تهران، انتشارات امیرکبیر.

6. Utilitarian (Movement)

۷. حسن دادبان، سارا آقایی، بازدارندگی و نقش آن در پیشگیری از جرم.

۸. بارن منتسکیو، روح‌القوانین، علی‌اکبر مهتدی، انتشارات امیرکبیر.

۳. سرعت اجرای مجازات

طبق نظریه بازدارندگی، در صورتی که خواهان کاربرد کیفر به‌عنوان مانعی مؤثر در برابر آماج جرم باشیم، اعمال این نهاد کیفری باید با وقوع جرم چندان فاصله‌ای از نظر زمانی نداشته باشد، زیرا در غیر این صورت تصور لازم میان جرم و کیفر در اذهان به سستی گرائیده^۱ و پیوند و ارتباط میان آن دو قابل درک و لمس نخواهد بود، لذا اطلاع فرآیند دادرسی که موجبات وقفه میان جرم و مجازات را فراهم می‌آورد، نه تنها نقش ارعابی کیفرها را از میان می‌برد، بلکه خود، مشوق بزهکاری است.^۲

۲. شواهدی از عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی بر شبکه بانکی

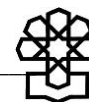
طبق آمارهای منتشر شده در خصوص عملکرد شبکه بانکی، عدم رعایت قوانین و دستورالعمل‌های بانک مرکزی به وضوح مشخص است. مهمترین سند مالی که تصویری از عملکرد یک‌ساله بانک ارائه می‌دهد، صورت‌های مالی سالیانه بانک‌هاست. اطمینان از صحت مندرجات این صورت‌های مالی، تنها پس از حسابرسی و تأیید حسابرسان رسمی یا سازمان حسابرسی ممکن است.

بر این اساس در این بخش با مراجعه به صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک‌ها، به بررسی شواهدی از تخلفات بانک‌ها می‌پردازیم. در ابتدا یکی از مهمترین نسبت‌های مالی یعنی نسبت کفایت سرمایه، طی پنج سال متوالی مورد بررسی قرار می‌گیرد، سپس با مراجعه به یادداشت‌های توضیحی حسابرس و بازرس قانونی که در ابتدای صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک‌ها درج می‌گردد، شواهد متعددی از تخلفات بانک‌ها از مقررات بانک مرکزی ارائه می‌شود.

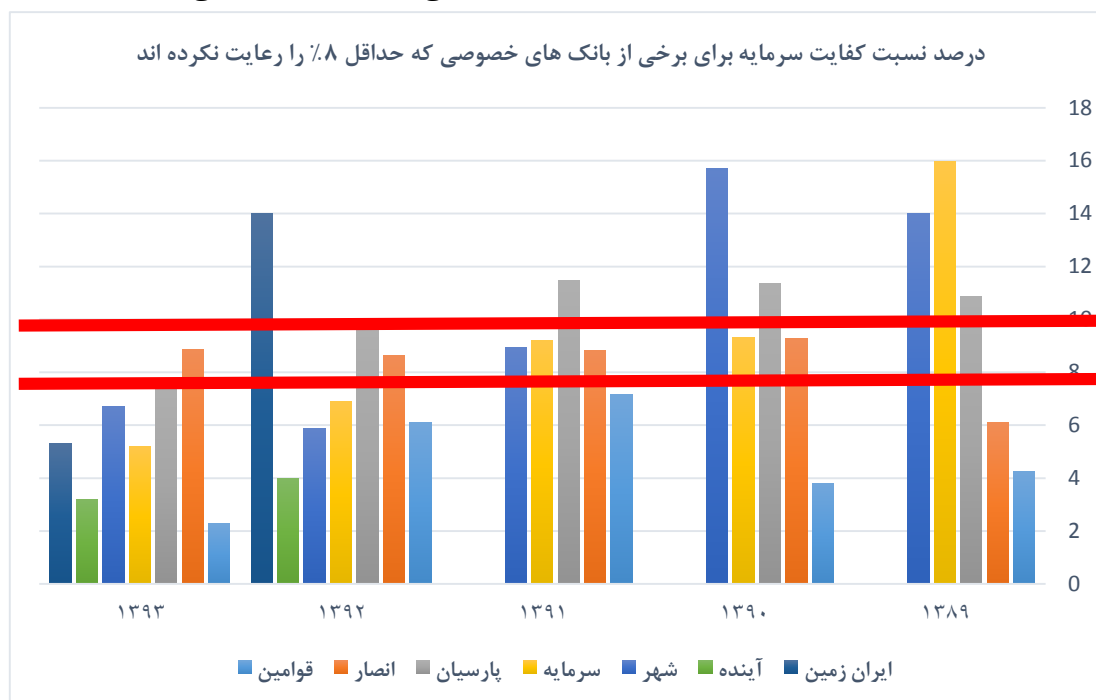
۲-۱. نسبت کفایت سرمایه

نسبت کفایت سرمایه حاصل تقسیم سرمایه پایه به مجموع دارایی‌های موزون شده به ضرایب ریسک برحسب درصد می‌باشد.^۳ طبق آیین‌نامه کفایت سرمایه مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۲۵، حداقل نسبت کفایت سرمایه برای کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری (اعم از دولتی و غیردولتی)، ۸ درصد تعیین شده است. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌تواند در مواردی که استانداردهای بین‌المللی یا ضرورت حفظ سلامت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری اقتضا نماید حدود بالاتری را برای تمام یا برخی از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تعیین کند. البته باید توجه داشت که نسبت ۸ درصد با استناد به مقررات بال ۱ اعلام شده است. کمیته بال در بازنگری مقررات کفایت سرمایه طی ۱۰ سال اخیر، تغییرات مهمی در مقررات سرمایه بانک‌ها اعمال نموده که از آن جمله، افزایش حداقل نسبت کفایت سرمایه است. طبق آمارهای منتشر شده وضعیت رعایت این شاخص به شکل زیر می‌باشد.

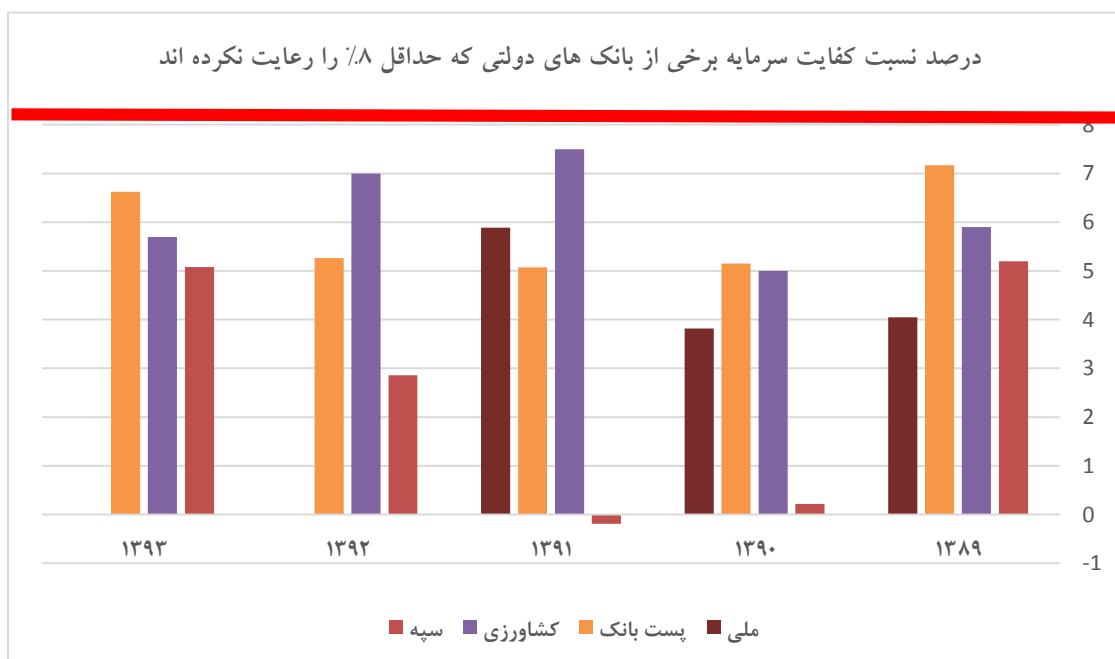
۱. سزار بکاریا، رساله جرائم و مجازات‌ها، محمدعلی اردبیلی، نشر میزان.
 ۲. حسن دادبان، سارا آقایی، بازدارندگی و نقش آن در پیشگیری از جرم.
 ۳. آیین‌نامه کفایت سرمایه، مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۲۵.



نمودار ۱. وضعیت نسبت کفایت سرمایه در برخی از بانک‌های خصوصی



نمودار ۲. وضعیت نسبت کفایت سرمایه در برخی از بانک‌های دولتی



در صورتی که مبنای بررسی را همان نسبت ۸ درصد مربوط به مقررات بال ۱ (اعلام شده در سال) و آیین‌نامه کفایت سرمایه مصوب ۱۳۸۲ قرار دهیم، همان‌گونه که مشاهده می‌شود، تعداد زیادی از بانک‌های دولتی و خصوصی در سال‌های مختلف حداقل نسبت کفایت سرمایه را رعایت نکرده‌اند. شیوه برخورد مقام ناظر با این تخلفات مسئله بسیار مهمی است که در ادامه گزارش به آن پرداخته خواهد شد.

۲-۲. نظرات حسابرس مستقل و بازرس قانونی

صورت‌های مالی بانک‌ها هر ساله توسط حسابرسان رسمی یا سازمان حسابرسی کل کشور مورد ارزیابی قرار گرفته و نتایج این ارزیابی‌ها طی گزارشی در اختیار مجمع عمومی بانک قرار می‌گیرد. براساس بخشنامه شماره ۹۳/۱۲۰۲۹۳ بانک مرکزی مورخ ۱۳۹۳/۰۵/۰۲ (ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات توسط مؤسسات اعتباری)، صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک‌های غیردولتی باید به صورت عمومی منتشر شود، اما متأسفانه صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک‌های دولتی قابل دسترسی عمومی نیست.

در ابتدای صورت‌های مالی و در بخش «گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی» (در زیربخش «گزارش درباره سایر وظایف بازرس قانونی») بر طبق وظیفه خود میزان رعایت قوانین و مقررات مرتبط به بانک مانند قانون تجارت، قانون پولی و بانکی، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های بانک مرکزی، قوانین و مقررات مربوط به بورس اوراق بهادار و... را مورد بررسی قرار می‌دهد و موارد عدم رعایت قوانین را ذکر می‌کند.

نظرات حسابرسان منبع بسیار مناسبی برای مطالعه تخلفات بانک‌هاست و در موارد متعدد نشان‌دهنده عدم رعایت قوانین و مقررات در بانک‌ها می‌باشد. در ادامه، برخی از موارد نقض دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های بانک مرکزی که مورد تأیید مؤسسات حسابرسی یا سازمان حسابرسی کل کشور قرار گرفته است، به اختصار ذکر می‌شود.

شایان ذکر است که متأسفانه در نظرات حسابرس در مورد بسیاری از بانک‌ها (به‌طور ویژه، بانک‌های خصوصی)، موارد تخلف بانک به صورت کاملاً کلی درج شده و اشاره‌ای به میزان انحراف بانک از نسبت‌های مقرر نشده است. در گزارش حاضر نیز، ناگزیر از نظرات حسابرس نقل قول شده است.

۲-۲-۱. مصادیقی از تخلفات بانک‌های خصوصی

در این بخش برخی از مصادیق تخلفات بانک‌ها ارائه می‌شود.

الف) بانک پاسارگاد^۱

برخی از موارد عدم رعایت دستورالعمل و بخشنامه‌های بانک مرکزی در سال مالی ۱۳۹۲:
- بخشنامه ۹۰/۸۷۹۲۸ (فزونی درصد سهام اشخاص حقیقی از ۱۰ درصد سرمایه)،

۱. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک پاسارگاد.



- بخشنامه ۸۹/۱۷۳۷۷۲ (آیین نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط)،
- بخشنامه ۹۰/۵۶۹۲۰ (نحوه تسویه اصل و فرع وجه التزام تسهیلات سررسید شده از بابت مبالغ دریافتی)،
- دستورالعمل اجرای عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری (ارائه صورت‌های مالی حسابرسی شده جداگانه شعب مناطق آزاد تجاری).

ب) بانک پارسیان^۱

- برخی از موارد عدم رعایت دستورالعمل و بخشنامه‌های بانک مرکزی در سال مالی ۱۳۹۲:
- بخشنامه مب/ ۱۳۴۵ (رعایت حد مجاز وضعیت باز ارزی)،
- بخشنامه مب/ ۲۸۲۳ (دستورالعمل نحوه محاسبه ذخیره مطالبات مؤسسات اعتباری)،
- بخشنامه مب/ ۲۹۴۶، مواد (۳) و (۶) (دستورالعمل سرمایه‌گذاری مؤسسات اعتباری)،
- بخشنامه مب/ ۱۸۳ (حدنصاب‌های سرمایه‌گذاری‌های با واسطه و بی‌واسطه بانک)،
- بخشنامه ۸۸/۷۰۳۸ (سقف مجاز تملک سهام توسط ذینفع واحد)،
- بخشنامه ۸۹/۱۷۳۷۷۲ (حد فردی تسهیلات به اشخاص مرتبط).

ج) بانک انصار^۲

- برخی موارد تخلف مندرج در نظرات حسابرس در سال مالی ۱۳۹۲ به شرح زیر است:
- مفاد بخشنامه ۲۵۷۲۸ بانک مرکزی در خصوص اینکه خالص دارایی‌های ثابت به علاوه وثایق تکمیلی به حقوق صاحبان سهام پس از کسر سود انباشته و سود قطعی نشده، نباید حداکثر از ۳۰ درصد تجاوز نماید، رعایت نشده است.

- مفاد بندهای «۳-۵» و «۳-۶» دستورالعمل شماره ۱۸۲ در خصوص سرمایه‌گذاری به منظور کسب سود، حداکثر تا ۲۰ درصد سرمایه مندرج در اساسنامه شخص حقوقی مزبور رعایت نشده است.
- مفاد ماده (۲-۴) آیین نامه شماره ۸۹/۱۷۳۷۷۲ در خصوص اینکه حداکثر خالص مجموع تسهیلات و تعهدات به اشخاص مرتبط نباید از ۲۵ درصد مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته مؤسسه اعتباری تجاوز نماید، رعایت نشده است.

- مفاد ماده «۴-۱» آیین نامه مذکور مبنی بر اینکه حداکثر خالص تسهیلات و تعهدات به هر شخص مرتبط نباید از ۱/۴۳ درصد مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته مؤسسه اعتباری تجاوز نماید، رعایت نشده است.

د) بانک سامان^۳

- برخی موارد تخلف بانک از دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های بانک مرکزی، مندرج در نظرات حسابرس در سال مالی ۱۳۹۲ به شرح زیر است:

۱. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک پارسیان.
۲. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک انصار.
۳. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک سامان.

- مفاد بخشنامه شماره ۸۹/۲۵۷۲۴۸ بانک مرکزی در خصوص تعیین نسبت خالص دارایی‌های ثابت به علاوه وثایق تملیکی به حقوق سهام پس از کسر سود انباشته و سود قطعی نشده حداکثر به میزان ۷۰ درصد، رعایت نشده است. این نسبت در پایان سال مالی ۱۳۹۱، ۱۰۰,۷۷۱ درصد بوده است.
- عدم رعایت حد نصاب‌های حاکم بر مالکیت سهام مؤسسات مالی و اعتباری.

هـ) بانک سینا^۱

- برخی از موارد عدم رعایت دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های بانک مرکزی در سال مالی ۱۳۹۲:
- ماده (۶) آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان بانک مرکزی
- مفاد بخشنامه ۵۰۷۲ بانک مرکزی در خصوص ممنوعیت خرید هرگونه ملک مسکونی و اخذ مجوز جهت خرید ساختمان اداری و همچنین واگذاری دارایی‌های آماده بهره‌برداری حداکثر ظرف ۶ ماه، رعایت نگردیده است.
- مفاد مصوبه هیئت وزیران در خصوص پرداخت و منظور نمودن حق عضویت در صندوق ضمانت سپرده‌ها رعایت نشده است.

و) بانک قوامین^۲

- برخی از موارد عدم رعایت دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های بانک مرکزی در سال مالی ۱۳۹۲:
- حداقل نسبت کفایت سرمایه ۸ درصد (این نسبت برای بانک قوامین ۶/۱ درصد بوده است)،
- بخشنامه ۹۱/۷۷۶۹ در خصوص ارسال یک نسخه از صورت‌های مالی دریافتی از متقاضی تسهیلات به اداره امور مالیاتی،
- تبصره «۲» ماده (۵) اساسنامه بانک مبنی بر سقف مجاز تملک سهام به‌طور مستقیم و غیرمستقیم برای سایر اشخاص حقوقی،
- بخشنامه ۸۹/۱۷۳۷۷۲ با موضوع تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط،
- بخشنامه ۹۱/۲۱۲۷۰ در خصوص دستورالعمل نحوه محاسبه ذخیره مؤسسات اعتباری،
- بخشنامه ۹۲/۲۰۶۵۴۶ بانک مرکزی در خصوص یکنواخت‌سازی فرم عقود تسهیلات بانکی قرارداد مشارکت مدنی،
- آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان بخشنامه شماره ۹۲/۲۴۲۵۵۳،
- مفاد ماده (۱) دستورالعمل اجرای تبصره ذیل ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی کشور در خصوص برنامه‌ریزی جهت فروش وثایق تملیکی ظرف مدت دو سال از تاریخ وثایق،

۱. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک سینا.

۲. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک قوامین.



۲-۲-۲. مصادیقی از تخلفات بانک‌های غیردولتی (خصوصی شده)

الف) بانک تجارت^۱

- برخی از موارد نقض دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های بانک مرکزی در سال مالی ۱۳۹۲:
- بخشنامه ۹۱/۳۳۷۲۵۱ موضوع واگذاری کلیه شرکت‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به استثنای موارد دارای مجوز از بانک مرکزی ظرف مدت ۶ ماه،
- بندهای «۱» و «۲» ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی، ممنوعیت خرید و فروش کالا برای تجارت و انجام معاملات غیرمنقول،
- بخشنامه ۳۳۳۵۰۲ مبنی بر نسبت مانده خالص دارایی‌های ثابت به علاوه وثایق تملیکی به حقوق صاحبان سهام پس از کسر سود انباشته و سود قطعی نشده حداکثر به میزان ۳۰ درصد (این نسبت در سال ۱۳۹۲ در بانک تجارت ۸۱ درصد بوده است)،
- برخی از مواد آیین‌نامه پرداخت تسهیلات کلان مبنی بر سقف ۲۰ درصد سرمایه پایه جهت اعطای تسهیلات،
- بخشنامه ۸۸/۸۵۲۵۷ با موضوع حذف مطالبات غیرقابل وصول از دفاتر بانک،
- ماده (۳) بخشنامه م/ب/۱۸۳ مبنی بر عدم تجاوز سرمایه‌گذاری‌های با واسطه و بی‌واسطه بانک از حدنصاب‌های مقرر،
- عدم تجاوز حداکثر خالص تسهیلات و تعهدات مربوط به هر شخص و اشخاص مرتبط (ماده (۲-۴) آیین‌نامه شماره ۸۹/۱۷۳۷۷۲،
- مواد (۴) و (۷) بخشنامه ۵۰۷۲ مبنی بر فروش کلیه اموال تملیکی و اموال غیرمنقول مازاد و خارج نمودن دارایی‌های فاقد ارزش مادی از دفاتر با تصویب مجمع و افشای آن،
- ارسال فهرست کارکنان سهل‌انگار به بانک مرکزی تبصره «۱» ماده (۱۷) تصویب‌نامه ۱۵۳۹۶۵
- ممنوعیت اعطای تسهیلات به شرکت‌های سرمایه‌گذاری و هلدینگ موضوع بخشنامه ۹۳/۲۶۰۱۴۰،
- اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه از محل منابع سپرده‌های قرض‌الحسنه ریالی حداقل به میزان ۹۵ درصد منابع (این نسبت در بانک تجارت ۶۸ درصد بوده است).

ب) بانک رفاه^۲

- برخی موارد تخلف مندرج در نظرات حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ به شرح زیر است:
- برخلاف بخشنامه بانک مرکزی، مبلغ ۵,۴۸۹ میلیارد ریال و معادل ۶۱ درصد از کل مانده تسهیلات قرض‌الحسنه پرداختی به کارکنان و هیئت‌مدیره بانک، از محل سپرده‌های قرض‌الحسنه تأمین گردیده است.
- نسبت خالص مطالبات غیر جاری بانک به کل مطالبات (بدون احتساب مطالبات استمهال شده)

۱. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک تجارت.

۲. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک رفاه.

- به حدود ۱۴ درصد بالغ گردیده که این امر موجب افزایش نامتعارف ریسک نقدینگی شده است.
- همچنین برخی از موارد عدم رعایت بخشنامه‌های ناظر بر عملیات بانکی صادره از سوی بانک مرکزی عبارتند از:
- تبصره ماده (۱) بخشنامه ۹۰/۲۶۰۸۱۸ در خصوص راه‌اندازی کامل نظام بانکداری متمرکز،
 - بخشنامه ۹۱/۳۳۲۵۰۲ بانک مرکزی در خصوص نسبت «مانده خالص دارایی‌های ثابت به حقوق صاحبان سهام پس از کسر سود انباشته و سود قطعی نشده»،
 - ماده (۴) بخشنامه ۸۹/۱۷۳۷۷۲ در خصوص حد جمعی تسهیلات و تعهدات به اشخاص مرتبط،
 - مواد (۶)، (۲۳) و تبصره «۱» مواد (۷) و (۱۷) آیین‌نامه وصول مطالبات،
 - ماده (۲) بخشنامه مب/۱۹۶۵ در مورد سقف تعیین شده در خصوص تسهیلات اعطایی به سهام‌داران مالک بیش از یک درصد سهام بانک،
 - بخشنامه مب/۷۷۲ در خصوص عدم شناسایی سود تعهدی جهت مطالبات مشکوک‌الوصول در ارتباط با عقود مشارکت مدنی، مضاربه، سلف و جعاله،
 - مفاد بندهای «۱»، «۲»، «۵» و «۶» ماده (۳) بخشنامه شماره مب/۱۸۳ بانک مرکزی در ارتباط با سقف مجموع تسهیلات با واسطه و بی‌واسطه بانک در اوراق بهادار،
 - مفاد بندهای «۲-۲-۴» و «۲-۲-۶» بانک مرکزی در خصوص ارزیابی مجدد وثایق تسهیلات در هر دوره سه‌ساله،
 - دستورالعمل اجرای عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری-صنعتی در خصوص ارائه صورت‌های مالی حسابرسی شده جداگانه شعب مناطق آزاد تجاری.

ج) بانک صادرات^۱

- برخی از موارد عدم رعایت دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های بانک مرکزی در سال مالی ۱۳۹۲:
- مفاد بخشنامه شماره ۸۹/۲۵۷۲۴۸ بانک مرکزی در خصوص تعیین نسبت خالص دارایی‌های ثابت به علاوه وثایق تملیکی به حقوق سهام پس از کسر سود انباشته و سود قطعی نشده حداکثر به میزان ۷۰ درصد، رعایت نشده است. این نسبت در پایان سال مالی ۱۳۹۱ حدود ۱۰۱ درصد بوده است. این نسبت برای این بانک در پایان سال مالی ۱۳۹۲ برابر ۸۹ درصد بوده،
 - بخشنامه مب/۱۸۳ مبنی بر سرمایه‌گذاری به منظور کسب سود، حداکثر ۲۰ درصد سرمایه مندرج در اساسنامه شخص حقوقی سرمایه‌گذار،
 - بخشنامه ۹۱/۷۷۶۹ در خصوص ارسال یک نسخه از صورت‌های مالی دریافتی از متقاضی تسهیلات به اداره امور مالیاتی،
 - بخشنامه ۹۰/۲۶۲۷۱۳ با موضوع رعایت سقف تسهیلات سرمایه در گردش اعطایی،

۱. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک صادرات.



- عدم رعایت حد فردی اشخاص مرتبط موضوع بخشنامه ۸۹/۱۷۳۷۷۲،
- عدم رعایت حد جمعی نسبت مجموع خالص تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط - ماده (۴) بخشنامه ۸۹/۱۷۳۷۷۲ - که نباید از ۲۵ درصد سرمایه پرداخت شده و اندوخته بانک تجاوز نماید. این نسبت برای این بانک ۶۴ درصد می‌باشد.

۲-۲-۳. مصادیقی از تخلفات بانک‌های دولتی

الف) پست بانک^۱

- برخی از موارد عدم رعایت دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های بانک مرکزی در سال مالی ۱۳۹۲:
- عدم دستیابی به حداقل نسبت کفایت سرمایه بانک به میزان ۸ درصد، این نسبت در بانک ۵/۳۸ درصد می‌باشد،

- عدم اخذ مجوز از بانک مرکزی جهت تأسیس شعبه‌های جدید بانک،
- عدم واگذاری دارایی‌های غیرمنقول مازاد،
- عدم رعایت سقف حداکثر مجموع تسهیلات و تعهدات کلان اعتباری ۸ برابر سرمایه پایه،
- عدم رعایت سقف اعتبار کارت مرابحه،
- عدم ممنوعیت استفاده از عقود مشارکتی تقسیطی.

ب) بانک سپه^۲

- برخی از موارد عدم رعایت دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های بانک مرکزی در سال مالی ۱۳۹۲:
- نسبت مانده خالص دارایی‌های ثابت به حقوق صاحبان سهام پس از کسر سود انباشته و سود قطعی نشده حد اکثر ۳۰ درصد و نسبت حداقل کفایت سرمایه معادل ۸ درصد (این نسبت برای بانک ۲/۸۸ درصد می‌باشد).
 - ۹۲/۲۵۵۱۹۴ در خصوص نسبت مجموع تسهیلات و تعهدات به هر ذینفع واحد، حداکثر معادل ۲۰ درصد سرمایه پایه مؤسسه اعتباری و خودداری نمودن از اعطای هرگونه تسهیلات و تعهدات جدید به ذینفع مزبور تا زمان تطبیق خود با حدود تعیین شده،
 - بخشنامه شماره م/ب/۱۸۳ بانک مرکزی در ارتباط با سقف مجموع تسهیلات با واسطه و بی‌واسطه بانک،
 - مفاد مواد (۴) الی (۷) بخشنامه ۸۹/۱۷۳۷۷۲ در خصوص حد جمعی تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط،
 - دریافت مجوز بانک مرکزی جهت تصدی پست مدیرعاملی بخشنامه ۹۰/۱۳۷۵۹۳،
 - بخشنامه ۹۱/۷۷۶۹ در خصوص ارسال یک نسخه از صورت‌های مالی دریافتی از متقاضی تسهیلات به اداره امور مالیاتی.

۱. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ پست بانک.
۲. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک سپه.

ج) بانک مسکن^۱

مجموع سپرده‌های قرض‌الحسنه ریالی نزد بانک مسکن معادل ۱۰,۳۴۳ میلیارد ریال بوده است. برخلاف بخشنامه بانک مرکزی طبق اطلاعات موجود، مانده تسهیلات قرض‌الحسنه پرداخت شده تا تاریخ ترازنامه مبلغ ۸/۴۴ میلیارد ریال معادل ۸۱/۶ درصد می‌باشد. منابع مذکور شامل ۵,۶۲۱ میلیارد ریال معادل ۵۴/۳ درصد تسهیلات اعطایی به کارکنان و ۲,۸۲۳ میلیارد ریال تسهیلات پرداختی به سایر اشخاص می‌باشد.

برخی از موارد عدم رعایت دستورالعمل و بخشنامه‌های بانک مرکزی در سال مالی ۱۳۹۲:

– مفاد بخشنامه شماره ۸۹/۲۵۷۲۴۸ بانک مرکزی در خصوص تعیین نسبت خالص دارایی‌های ثابت به‌علاوه وثایق تملیکی به حقوق سهام پس از کسر سود انباشته و سود قطعی نشده حداکثر به میزان ۷۰ درصد رعایت نشده است. این نسبت در پایان سال مالی ۱۳۹۱، ۱۰۰,۷۷۱ درصد بوده است. این نسبت برای این بانک در پایان سال مالی ۱۳۹۲ برابر ۱۳۹ درصد بوده است.

– مپ/ ۱۸۲، دستورالعمل سرمایه‌گذاری مؤسسات اعتباری در خصوص فروش مازاد سرمایه‌گذاری در سهام اشخاص حقوقی خارج از بورس (حداکثر معادل ۵ درصد سرمایه پایه بانک) این نسبت در بانک ۱۵ درصد است.

– حداقل نسبت کفایت سرمایه ۸ درصد. این نسبت برای بانک ۵/۳۴ می‌باشد.

– مفاد بخشنامه شماره ۸۹/۲۲۷۲۹۵ بانک مرکزی مبنی بر اخذ تأییدیه جهت انجام مشارکت حقوقی در رابطه با سرمایه‌گذاری ۱۰۰ درصد سهام شرکت‌های تجارت‌گستر مهروطن، اندیشه‌آفرینان آگاه پارسیان، خدمات جهانگردی فراز سیر نور و ...

همان‌گونه که از نظرات حسابرسان روشن است بسیاری از مقررات بانک مرکزی با بی‌اعتنایی سیستم بانکی روبرو است و **تخلف تبدیل به یک قاعده و هنجار در رفتار بانک‌ها شده است**. بسیاری از تخلفات فوق‌الذکر در توضیحات حسابرس در سال‌های مختلف تکرار شده است که این خود دلیلی بر هنجار شدن تخلفات و از بین رفتن احترام و شأن مقررات در نظام بانکی است.

نکته بسیار مهم دیگر این است که در برخی سال‌ها و در مورد برخی بانک‌ها، ذیل توضیحات حسابرس در خصوص تخلفات بانک از مقررات بانک مرکزی، عبارتی مشابه عبارت زیر درج شده است:

«موارد عدم انطباق عملیات بانک با قوانین پولی و بانکی و عملیات بانکی بدون ربا و مفاد بخشنامه‌های بانک مرکزی ناظر بر عملیات بانکی و مصوبات لازم‌الاجرا در سیستم بانکی مربوط به سال مورد گزارش، طبق دستور بانک مرکزی، طی نامه جداگانه‌ای به آن بانک اعلام شده است / خواهد شد».

۱. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک مسکن.



درواقع برخی از حساب‌برسان ادعا کرده‌اند که بانک مرکزی از آنها خواسته است تا تخلفات بانک‌ها را به صورت جداگانه به بانک مرکزی گزارش دهند و از ارائه آن در صورت‌های مالی و گزارش ارائه شده به مجمع عمومی خودداری کنند. بدیهی است که اجازه کتمان تخلفات به بانک‌ها، در واقع تشویق متخلف است و نباید انتظار داشت با چنین تعاملی از سوی بانک مرکزی به عنوان مقام ناظر، تخلفات در شبکه بانکی کاهش یابد و مقررات بانک مرکزی محترم شمرده شود.

نکته جالب توجه آن است که این رویه در بانک‌های مختلف متفاوت بوده است. به عنوان مثال بانک اقتصاد نوین از سال ۱۳۸۵ این رویه را شروع کرده است و حساب‌برسان این بانک از ارائه موارد تخلف از مقررات بانک مرکزی در متن صورت‌های مالی معاف شده است. برخی دیگر از بانک‌های خصوصی نیز در اتخاذ این رویه سابقه زیادی دارند. در سال مالی ۱۳۹۳ این رویه برای اکثر بانک‌ها به اجرا درآمده است و حساب‌برسان مدعی شده‌اند که موارد تخلف از دستورالعمل‌های بانک مرکزی طبق درخواست این بانک به صورت جداگانه برای بانک مرکزی ارسال شده است.

۳. نظام حقوقی حاکم بر موضوع نظارت بانک مرکزی

بنابر قانون پولی و بانکی، بانک‌ها مکلفند مقررات این قانون و آیین‌نامه‌های متکی بر آن و دستورالعمل‌های بانک مرکزی ایران را که به موجب این قانون یا آیین‌نامه‌های متکی بر آن صادر می‌شود و همچنین مقررات اساسنامه مصوب خود را رعایت کنند^۱ و تخلف از قانون پولی و بانکی و آیین‌نامه‌های آن و دستورات بانک مرکزی ایران که به موجب این قانون یا آیین‌نامه‌های آن صادر می‌شود موجب مجازات‌های انتظامی زیر خواهد بود:

۱. تذکر کتبی به مدیران یا متصدیان متخلف.
 ۲. پرداخت مبلغی روزانه تا حداکثر دویست میلیون ریال^۲ برای ایام تخلف.
 ۳. ممنوع ساختن بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی از انجام بعضی امور بانکی به طور موقت یا دائم.
- مرجع رسیدگی به تخلفات ذکر شده و صدور حکم به مجازات‌های انتظامی، هیئت انتظامی بانک‌ها خواهد بود.^۳

۳-۱. نظارت در مرحله قبل از اعطای مجوز

بنابر ماده (۱) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۲: «اشتغال به عملیات بانکی توسط اشخاص حقیقی و یا حقوقی تحت هر عنوان و تأسیس و ثبت هر گونه تشکل برای انجام عملیات بانکی،

۱. ماده (۳۷) قانون پولی و بانکی، مصوب ۱۳۵۱.
۲. ر.ک. به ذیل تبصره «۳» ماده (۹۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹): «مبلغ مندرج در بند «۲» ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ به دویست میلیون ریال افزایش می‌یابد و هر سه سال یک بار براساس رشد شاخص بهای کالا و خدمات مصرفی اعلامی به صورت رسمی به پیشنهاد بانک مرکزی توسط هیئت وزیران تعدیل می‌گردد».
۳. ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی، مصوب ۱۳۵۱.

بدون دریافت مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ممنوع است. در صورت عدم دریافت مجوز، بنابه درخواست بانک مرکزی، ادامه فعالیت این قبیل اشخاص توسط نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران متوقف خواهد شد. اشخاص حقیقی یا حقوقی که به عملیات بانکی غیرمجاز اشتغال دارند در صورت درخواست بانک مرکزی، از طریق مقامات قضایی صلاحیتدار به مجازات حبس تا ۶ ماه محکوم خواهند شد». همچنین مطابق تبصره «۱» ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه، «ایجاد و ثبت نهادهای پولی و اعتباری از قبیل بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، تعاونی‌های اعتبار، صندوق‌های قرض‌الحسنه، صرافی‌ها و شرکت‌های واسپاری (لیزینگ‌ها) و همچنین ثبت تغییرات نهادهای مذکور فقط با اخذ مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران امکانپذیر است».

۳-۲. نظارت در مرحله تأسیس بانک

تأسیس بانک در ایران موقوف به تصویب اساسنامه آن به وسیله شورای پول و اعتبار و صدور اجازه از طرف بانک مرکزی ایران است و مراجع ثبت شرکت‌ها نمی‌توانند تقاضای تأسیس بانکی را در ایران به ثبت برسانند مگر آنکه اجازه‌نامه بانک مرکزی ایران و رونوشت گواهی‌شده اساسنامه مربوط که به تصویب شورای پول و اعتبار رسیده است ضمیمه تقاضای ثبت باشد.^۱ البته بنابر تبصره «۱» ماده اول قانون «تنظیم بازار غیرمتشکل پولی»، بانک‌ها و صندوق‌هایی که قبلاً به موجب قوانین خاص تأسیس شده‌اند براساس مفاد همان قوانین ادامه فعالیت خواهند داد. هرگونه تغییر در اساسنامه بانک‌ها نیز بایستی به تصویب شورای پول و اعتبار برسد. نحوه ایجاد یا تعطیلی شعبه یا بجه یا نمایندگی بانک‌ها در داخل یا خارج کشور نیز طبق آیین‌نامه مصوب شورای پول و اعتبار مشخص می‌گردد.^۲ علاوه بر مشروط بودن تأسیس بانک به تصویب اساسنامه آن توسط شورای پول و اعتبار، بنابر ماده (۸) آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات غیردولتی مصوب ۱۳۹۳ «در مواردی که بانک مرکزی تشخیص دهد مؤسسين تعهدات لازم را انجام نداده‌اند و یا قادر به انجام تعهدات لازم و یا تأسیس و راه‌اندازی مؤسسه اعتباری نیستند و یا اطلاعات ناقص ارائه نموده‌اند، باید ضمن صدور اخطاریه برای مؤسسين، مهلتی دو ماهه را برای انجام تعهدات آنها تعیین نماید. پس از انقضای مهلت مذکور و در صورت عدم اقدام لازم از سوی مؤسسين برای ایفای تعهداتشان، تقاضای تسلیم شده، کان لم یکن تلقی و تمامی اجازه‌نامه‌های صادره لغو می‌شود».

۱. ماده (۳۰) قانون پولی و بانکی، مصوب ۱۳۵۱.
۲. همان.



۳-۳. نظارت در مرحله فعالیت بانک

قوانین و مقررات مربوط به نظارت در مرحله فعالیت بانک، بسیار متعدد هستند که در این بخش به مهمترین آنها اشاره می‌شود. شئون مختلف نظارت بانک مرکزی، ابزارهای مختلف نظارتی، نسبت‌های مالی مختلفی که نظارت بر تعهد بانک به آنها ضروری است و اختیارات بانک مرکزی در برخورد با متخلفان، در این مقررات به تفصیل بیان شده است.

طبق قانون پولی و بانکی بانک مرکزی ایران در حسن اجرای نظام پولی کشور می‌تواند به شرح زیر در امور پولی و بانکی همچنین مؤسسات اعتباری غیربانکی، پس از تصویب شورای پول و اعتبار دخالت و نظارت کند:

۱. تعیین نرخ رسمی تنزیل مجدد و بهره وام‌ها که ممکن است برحسب نوع وام و اوراق و اسناد نرخ‌های مختلف تعیین شود.

۲. تعیین نسبت دارایی‌های آنی بانک‌ها به کلیه دارایی‌ها یا به انواع بدهی‌های آنها برحسب نوع فعالیت بانک‌ها یا سایر ضوابط به تشخیص بانک مرکزی ایران.

۳. تعیین نسبت و نرخ بهره سپرده قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی ایران که ممکن است برحسب ترکیب و نوع فعالیت بانک‌ها نسبت‌های متفاوتی برای آن تعیین گردد ولی در هر حال این نسبت از ۱۰ درصد کمتر و از ۳۰ درصد بیشتر نخواهد بود.

۴. تعیین میزان حداقل و حداکثر بهره و کارمزد دریافتی و پرداختی بانک‌ها.

۵. تعیین نسبت مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته بانک‌ها به انواع دارایی‌ها.

۶. تعیین حداکثر نسبی تعهدات ناشی از افتتاح اعتبار اسنادی - ظهنویسی 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.

۹. تعیین نوع و میزان جوایز و هرگونه امتیاز دیگری که برای جلب سپرده‌های جاری یا پس‌انداز از طرف بانک‌ها عرضه می‌گردد و تعیین ضوابط برای تبلیغات بانک‌ها در این مورد.

۱۰. رسیدگی به عملیات و حساب‌ها و اسناد و مدارک بانک‌ها و اخذ هرگونه اطلاعات و آمار از بانک‌ها با توجه به لزوم حفظ اسرار حرفه‌ای.

۱۱. محدود کردن بانک‌ها به انجام یک یا چند نوع از فعالیت‌های مربوط به‌طور موقت یا دائم.

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 اخذ وام بانک‌ها از اشخاص و صدور گواهی سپرده.^۱

۱. ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی، مصوب ۱۳۵۱.

بسیاری از موارد یاد شده از آن جهت که یک سیاست بیرونی هستند نیازمند نظارت می‌باشند، و همچنین در برخی موارد می‌توان از آنها به‌عنوان ابزاری برای جریمه متخلفین نیز استفاده کرد. به‌عنوان نمونه از آنجایی که محدود کردن بانک‌ها به انجام یک یا چند فعالیت خاص از اختیارات بانک مرکزی می‌باشد، بانک مرکزی می‌تواند از این اختیار برای تنبیه بانک‌های متخلف استفاده نماید.

علاوه بر قانون پولی و بانکی، ماده (۲) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی نیز نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری، مصوبات شورای پول و اعتبار و دستورات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را وظیفه بانک مرکزی دانسته و مؤسسات و اشخاص فعال در این زمینه را مکلف به ارائه اطلاعات لازم به بازرسان بانک مرکزی نموده است.

طبق تبصره «۱» این ماده «در صورت ارائه گزارش و احراز تخلف توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، این بانک می‌تواند نسبت به تعلیق مجوز مؤسسات متخلف اقدام نماید. در این موارد، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مکلف به جلوگیری از ادامه فعالیت متخلفین و همکاری لازم با بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. در صورت اعتراض، متقاضی می‌تواند به مراجع ذیصلاح قضایی مراجعه نماید».

همچنین مطابق تبصره «۳» ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه، «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس مقررات قانونی، اختیار سلب صلاحیت حرفه‌ای و لغو مجوز و محکومیت متخلفین فعال در حوزه پولی به پرداخت جریمه را دارد. در صورت سلب صلاحیت حرفه‌ای، اعضای هیئت‌مدیره و مدیران عامل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از مسئولیت مربوطه منفصل می‌گردند. ادامه تصدی مدیران مربوطه در حکم دخل و تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال عمومی محسوب می‌شود».

شایان ذکر است که طبق قانون پولی و بانکی در صورتی که بانکی برخلاف قانون پولی و بانکی و آیین‌نامه‌های متکی بر آن و دستورات بانک مرکزی ایران که به‌موجب این قانون یا آیین‌نامه‌های متکی بر آن صادر می‌شود و یا برخلاف اساسنامه مصوب خود عمل نماید ممکن است بنا به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی ایران و تأیید شورای پول و اعتبار و تصویب هیئتی مرکب از رئیس‌جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس قوه قضائیه، اداره امور بانک به‌عهده بانک مرکزی ایران واگذار شود یا ترتیب دیگری برای اداره بانک داده شود یا اجازه تأسیس بانک لغو شود.^۱

آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات غیردولتی مصوب ۱۳۹۳ نیز ابزارهای نظارتی بیشتری در اختیار بانک مرکزی قرار داده است. مواد (۶۵)، (۷۰)، (۹۵)، (۹۶) و (۱۰۱) به این موضوع پرداخته‌اند.

«چنانچه نسبت کفایت سرمایه مؤسسه اعتباری از ۵۰ درصد میزان مقرر شورای پول و اعتبار کمتر شود، هیئت مدیره مؤسسه اعتباری موظف است بلافاصله مجمع عمومی فوق‌العاده صاحبان سهام را دعوت نماید تا درخصوص یکی از موارد ذیل اتخاذ تصمیم شود؛

۱. ماده (۳۹) قانون پولی و بانکی، مصوب ۱۳۵۱.



۱. افزایش سرمایه.

۲. تسلیم تقاضای انحلال به بانک مرکزی»^۱.

«سرمایه مؤسسه اعتباری نباید کمتر از حداقل سرمایه مورد نیاز برای تأسیس و فعالیت مؤسسه اعتباری موضوع ماده (۱۸) این آیین‌نامه باشد. چنانچه سرمایه مؤسسه اعتباری بر اثر زیان وارده از حداقل سرمایه مذکور کمتر شود، هیئت‌مدیره موظف است بلافاصله مجمع عمومی فوق‌العاده را دعوت نماید تا درخصوص یکی از موارد ذیل اتخاذ تصمیم شود:

۱. تکمیل سرمایه براساس آیین‌نامه موضوع بند «ب» ماده (۳۳) قانون پولی و بانکی کشور.

۲. تداوم فعالیت در قالب یکی دیگر از انواع مؤسسات اعتباری تحت نظارت بانک مرکزی که تأسیس و فعالیت آن به سرمایه کمتری نیاز دارد.

۳. تسلیم تقاضای انحلال به بانک مرکزی»^۲.

«بانک مرکزی می‌تواند نسبت به سلب صلاحیت حرفه‌ای اعضای هیئت‌مدیره، مدیرعامل و قائم‌مقام مدیرعامل مؤسسه اعتباری که از قوانین و مقررات مربوط و همچنین مفاد اساسنامه مؤسسه اعتباری تخلفی نمایند، اقدام کند»^۳.

«در صورتی که به هر دلیل، تعداد اعضای هیئت‌مدیره مؤسسه اعتباری از حد نصاب مقرر کمتر شود و برای مدت بیش از سه ماه، اقدامی برای تکمیل اعضای هیئت‌مدیره از سوی ارکان ذیصلاح مؤسسه اعتباری انجام نشود، بانک مرکزی باید ضمن سلب صلاحیت اعضای هیئت‌مدیره مؤسسه اعتباری، برای اداره امور مؤسسه اعتباری و تمهید مقدمات برگزاری مجمع عمومی، فردی را از میان خبرگان و متخصصین امور بانکی به‌عنوان سرپرست منصوب نماید. فرد منصوب دارای کلیه اختیارات هیئت‌مدیره مؤسسه اعتباری بوده و موظف است حداکثر ظرف هشت ماه نسبت به برگزاری مجمع عمومی برای انتخاب اعضای جدید هیئت‌مدیره اقدام نماید. در هر حال، مدت مسئولیت سرپرست تعیین شده توسط بانک مرکزی بیش از یک سال نخواهد بود. جبران خدمات سرپرست، به میزانی که بانک مرکزی تعیین می‌نماید، برعهده مؤسسه اعتباری است»^۴.

«بانک مرکزی می‌تواند در چارچوب قوانین و مقررات مربوط از جمله قانون پولی و بانکی کشور و قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی و مقررات شورای پول و اعتبار، نسبت به لغو اجاره‌نامه تأسیس مؤسسه اعتباری اقدام نماید. مؤسسه اعتباری که اجاره‌نامه تأسیس آن لغو می‌شود، از تاریخ الغای اجازه تأسیس، منحل شده و تا خاتمه تصفیه و آگهی آن، طبق دستور بانک مرکزی عمل می‌نماید»^۵.

۱. ماده (۶۵) آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات غیردولتی، مصوب ۱۳۹۳.

۲. ماده (۷۰) همان.

۳. ماده (۹۵) همان.

۴. ماده (۹۶) آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات غیردولتی، مصوب ۱۳۹۳.

۵. ماده (۱۰۱) همان.

علاوه بر مواد مذکور، مواد پراکنده دیگری در سایر قوانین درباره شئون نظارتی بانک مرکزی در مرحله فعالیت ذکر شده است. از جمله در ماده (۱۷) قانون رفع موانع تولید آمده است:

«در صورت عدم انجام تکالیف موضوع ماده (۱۶) این قانون،^۱ مجازات‌های زیر نسبت به بانک یا مؤسسه اعتباری متخلف اعمال می‌شود:

الف) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با اخطار قبلی، نسبت به اعمال مجازات‌های قانونی از جمله ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ و اصلاحات بعدی آن اقدام می‌کند.

ب) سود بانک‌ها و مؤسسات اعتباری که منشأ آن فعالیت‌های غیربانکی شامل بنگاهداری و نگهداری سهام باشد در سال ۱۳۹۵ با نرخ بیست‌وهشت درصد (۲۸ درصد) مشمول مالیات می‌شود. پس از آن، هر سال سه واحد به درصد نرخ مذکور افزوده می‌شود تا به پنجاه‌وپنج درصد (۵۵ درصد) برسد.

ج) عایدی املاک غیرمنقول مازاد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری شامل زمین، مستغلات، سرقفلی و اموال مشابه آن در سال ۱۳۹۵ با نرخ بیست‌وهشت درصد (۲۸ درصد) مشمول مالیات می‌شود. پس از آن، هر سال سه واحد درصد به نرخ مذکور اضافه می‌شود تا به پنجاه‌وپنج درصد (۵۵ درصد) برسد. منظور از عایدی املاک در این ماده مابه‌التفاوت قیمت بازاری ملک در ابتدا و انتهای سال مالی است و بانک یا مؤسسه اعتباری که دارایی غیرمنقول مازاد نگهداری می‌کند موظف است از سال ۱۳۹۵ به بعد، براساس نرخ‌های مقرر در این ماده، همه‌ساله مالیات بر عایدی دارایی غیرمنقول مازاد تحت تملک خود را بپردازد. چگونگی تقویم دارایی موضوع این ماده، مطابق آیین‌نامه اجرایی است که توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان امور مالیاتی کشور تهیه می‌شود و ظرف مدت سه‌ماه از تاریخ ابلاغ این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

د) مدیر عامل و اعضای هیئت‌مدیره بانک‌ها و مؤسسات اعتباری که به‌دلایلی جز موارد تبصره «۱» این ماده و یا حکم قضایی مبنی بر عدم واگذاری اموال و سهام موضوع ماده (۱۶) این قانون، اقدام به اجرای این حکم نمایند به مدت پنج سال از عضویت در هیئت‌مدیره و نیز تصدی سمت مدیر عاملی

۱. ماده (۱۶). کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری موظفند از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون تا مدت سه سال: الف) سالیانه حداقل سی‌وسه درصد (۳۳٪) اموال خود اعم از منقول، غیرمنقول و سرقفلی را که به تملک آنها و شرکت‌های تابعه آنها درآمده است و به تشخیص شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مازاد می‌باشد، واگذار کنند. منظور از شرکت‌های تابعه مذکور، شرکت‌هایی هستند که بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم مالک بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آن باشند یا اکثریت اعضای هیئت‌مدیره آن را تعیین کنند.

ب) سهام تحت تملک خود و شرکت‌های تابعه خود را در بنگاه‌هایی که فعالیت‌های غیربانکی انجام می‌دهند، به‌استثنای طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های تابعه واگذار کنند. تشخیص «غیربانکی» بودن فعالیت بنگاه‌هایی که بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و شرکت‌های تابعه، سهامدار آنها هستند، برعهده بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است.

تبصره «۱» - معادل صد درصد (۱۰۰٪) مابه‌التفاوت حاصل از فروش اموال و دارایی‌های مازاد بانک‌های دولتی نسبت به مبلغ قیمت دفتری و هزینه‌های فروش پس از کسر سهم سود قطعی سپرده‌گذاران، به خزانه‌داری کل کشور واریز و جهت افزایش سرمایه همان بانک تخصیص داده می‌شود. وجوه حاصل از این تبصره از پرداخت مالیات و سود سهم دولت معاف است.

تبصره «۲» - با رعایت سیاست‌های کلی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ و اصلاحات بعدی آن، وجوه حاصل از واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌های مشمول واگذاری مطابق با دستورالعملی که به تصویب وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌رسد، در قالب بودجه‌های سنواری به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی اختصاص می‌یابد.

تبصره «۳» - در اجرای این ماده وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است ظرف مدت سه سال مطابق دستورالعملی که به تصویب مجمع عمومی بانک‌ها می‌رسد، نسبت به بازسازی ساختار مالی و استقرار حاکمیت شرکت در بانک‌های دولتی اقدام کند.



بانک‌ها و مؤسسات مالی و یا اعتباری محروم می‌شوند.

اخیراً نیز در لایحه «احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» که در مجلس به تصویب رسید ولی با مخالفت شورای نگهبان روبرو شد، مواد مختلفی در راستای افزایش ابزارهای نظارتی بانک مرکزی و به تبع افزایش اقتدار آن بانک پیش‌بینی شده بود. از جمله می‌توان به مواد زیر اشاره کرد:

بند «ب» ماده (۲۳) لایحه:

«اگر نقض مقررات بانک مرکزی در جهت منافع سهام‌داران و یا مدیران بنگاه باشد، موجب انفصال دائم از خدمات دولتی و بانکی، جزای نقدی از یک تا دو برابر زیان وارده و حبس درجه پنجم یا شش برای آمران، مباشران و معاونان جرم می‌گردد، مگر به حدی گسترده باشد که جرم مصداق اخلاق در نظام اقتصادی کشور شود، در این صورت مشمول حکم ماده (۲۸۶) قانون مجازات اسلامی خواهد بود. در این مورد در صورتی که با تقصیر (بی‌احتیاطی یا بی‌مبالاتی در نظارت بر زیرمجموعه) رئیس شعبه یا مدیرعامل بانک جرم فوق توسط کارکنان اتفاق افتاده باشد، مقصر به جزای نقدی به میزان خسارت وارده، انفصال دائم از خدمات دولتی و بانک محکوم می‌شود».

همچنین در بند «۲۳» لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم نیز در همین راستا آمده است:

«برای اعمال نظارت کامل و فراگیر بانک مرکزی بر بازار و مؤسسات پولی، بانکی و اعتباری و ساماندهی مؤسسات و بازارهای غیرمتشکل پولی و مالی در جهت ارتقای شفافیت و سلامت و کاهش نسبت مطالبات غیرجاری به تسهیلات، بانک مرکزی می‌تواند در چارچوب ضوابطی که به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد، علاوه بر اختیارات قانونی خود مقرر در قانون پولی و بانکی کشور، حسب مورد یک یا چند مورد از اقدامات نظارتی و انتظامی ذیل را نیز در قبال بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی متخلف اعمال نماید:

الف) اعمال جریمه نقدی تا سقف حداکثر یک درصد آخرین سرمایه ثبت شده بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی متخلف متناسب با سطح و نوع تخلف از محل سود سهام‌داران،

ب) اعمال محدودیت یا ممنوعیت توزیع سود و اندوخته‌ها و سهام‌داران و یا پرداخت پاداش و مزایای مدیران،

ج) حسب مورد، سلب حق رأی تمام یا برخی از سهام‌داران به‌طور موقت؛ سلب حق تقدم خرید سهام تمام یا برخی از سهام‌داران و یا الزام به واگذاری سهام خود و اعمال ممنوعیت تملک سهام در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی،

د) لغو مجوز فعالیت،

ه) سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره،

مرجع رسیدگی به تخلفات و صدور حکم به اقدامات نظارتی و انتظامی موضوع این ماده، هیئت انتظامی بانک‌ها خواهد بود».

۴. ابزارهای در اختیار بانک مرکزی برای نظارت مؤثر بر بانک‌ها

طبق اصل بیست و دوم از اصول محوری نظارت کمیته بال، ناظرین بانکی باید ابزارهای نظارتی مناسب در اختیار داشته باشند تا در صورت عدم بر آوردن الزامات احتیاطی و یا تخطی بانک‌ها از مقررات و یا به هر طریق دیگر که سپرده‌گذاران در معرض خطر قرار گیرند، نسبت به انجام به موقع اقدامات اصلاحی اقدام نمایند. ابزارهایی که به منظور اعمال نظارت و برخورد با متخلفین، می‌تواند مورد استفاده بانک مرکزی قرار گیرد، در چهار گروه زیر می‌توان دسته‌بندی کرد: ابزارهای بانکی، ابزارهای انگیزشی اقتصادی، ابزارهای حقوقی، ابزارهای انتظامی و کیفری.

۴-۱. ابزارهای انگیزشی بانکی

یکی از ابزارهای برخورد بانک مرکزی با بانک‌های متخلف، محروم کردن آنها از خدماتی است که بانک مرکزی ارائه می‌کند (خصوصاً خدمات مربوط به نظام پرداخت). در واقع پس از تمرکز سامانه‌های مختلف نظام بانکی در بانک مرکزی، این امکان برای مقام ناظر به وجود آمده که سطح دسترسی بانک‌های مختلف به این قبیل سامانه‌ها را تنظیم نموده و در مواردی، خدمت‌رسانی به بانک‌های متخلف را قطع نماید. از جمله این ابزارهای نظارتی می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: محرومیت استفاده از سامانه چکاوک، محرومیت از صدور ضمانتنامه و گشایش LC، قطع ارتباط بانک با سامانه ساتنا یا شتاب برای بانک متخلف و ...

با توجه به آنکه لازمه قطعی انجام بسیاری از عملیات بانکی، اتصال بانک به شبکه بانکی است، قطع این ارتباطات توسط مقام ناظر، مجازاتی است که هم قابلیت اجرای بسیار سریع را دارد و هم به سرعت بر عملکرد، وجهه و سودآوری بانک اثرگذار می‌گردد. به همین دلیل این قبیل ابزارهای نظارتی، از مهمترین، کم‌هزینه‌ترین، سریع‌ترین و مؤثرترین ابزارهای نظارتی هستند.

خوشبختانه این نوع نگاه به سامانه‌های نظام پرداخت در سال‌های اخیر گسترش یافته و در حال حاضر، بانک مرکزی در صورت تخلف بانک‌ها از حدود مقرر برای ذخیره قانونی، ارتباط بانک‌های متخلف با سامانه چکاوک یا ساتنا را قطع می‌نماید. این امر موجب کاهش نسبی اضافه برداشت بانک‌ها شده است.

علاوه بر سامانه‌های نظام پرداخت، ابزارهای بانکی متعدد دیگری نیز در اختیار بانک مرکزی قرار دارد. نرخ تسهیلات بانک مرکزی، اجازه تأسیس شعب، نرخ ذخیره قانونی و ... همگی می‌توانند به عنوان ابزارهای نظارتی برای تشویق بانک‌های متعهد یا تنبیه بانک‌های متخلف به کار گرفته شوند. در واقع بانک مرکزی می‌تواند به منظور استفاده صحیح از این ابزارها، بانک‌ها را رتبه‌بندی نماید و متناسب با رتبه اعتباری و عملکرد سالم بانک، ابزارهای فوق را برای تشویق یا تنبیه به کار گیرد. البته این امر نیازمند تعیین ضوابط شفاف برای رتبه‌بندی بانک‌ها و همچنین نظام‌مند شدن فرآیند تصمیم‌گیری در



مورد اختیاراتی است که طبق ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی به بانک مرکزی واگذار شده است.

۴-۲. سایر ابزارهای انگیزشی اقتصادی

هرچند ابزارهایی که در بخش قبلی مطرح شد نیز، جنبه انگیزشی و اقتصادی دارند، اما علاوه بر ابزارهای بانکی، ابزارهای اقتصادی دیگری نیز وجود دارد که می‌تواند بر انگیزه بانک‌ها برای تخلف تأثیرگذار باشد. وضع مالیات مشروط، جریمه نقدی، مشروط نمودن توزیع سود یا پاداش و... از جمله این ابزارهای اقتصادی است.

استفاده از انگیزه‌های اقتصادی به‌عنوان ابزاری سهل‌الوصول و تأثیرگذار خوشبختانه در سال‌های اخیر مورد توجه بیشتری قرار گرفته است. به‌عنوان مثال استفاده از ابزار مالیاتی برای ساماندهی رفتار بانک‌ها مطرح شده در ماده (۱۷) قانون رفع موانع تولید یکی از این موارد می‌باشد. در لوایح پیشنهادی برای احکام دائمی و احکام مورد نیاز برای برنامه ششم نیز ابزارهای اقتصادی زیر مورد استفاده قرار گرفته است.

- جزای نقدی از یک تا دو برابر زیان وارده،
- اعمال جریمه نقدی تا سقف حداکثر یک درصد آخرین سرمایه ثبت شده بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی متخلف متناسب با سطح و نوع تخلف از محل سود سهام‌داران،
- اعمال محدودیت یا ممنوعیت توزیع سود و اندوخته‌ها و سهام‌داران و یا پرداخت پاداش و مزایای مدیران.

۴-۳. ابزارهای اداری

در قوانین و لوایح اخیر، علاوه بر ابزارهای اقتصادی و بانکی، ابزارهای دیگری نیز برای بانک مرکزی تعریف شده است که می‌تواند به‌وسیله آن به ساماندهی رفتار مؤسسات مالی بپردازد. از جمله:

- سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره
- ممنوعیت تصدی سمت مدیرعاملی و اعضای هیئت‌مدیره بانک‌ها و مؤسسات مالی و یا اعتباری به مدت پنج سال برای اعضای هیئت‌مدیره و نیز مدیران عامل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری متخلف
- سلب حق رأی تمام یا برخی از سهام‌داران به‌طور موقت؛ سلب حق تقدم خرید سهام تمام یا برخی از سهام‌داران و یا الزام به واگذاری سهام خود و اعمال ممنوعیت تملک سهام در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی
- لغو مجوز فعالیت بانک و...

۴-۴. ابزارهای انتظامی و کیفری

ابزارهای انتظامی و کیفری به منظور هرچه بازدارنده‌تر کردن مجازات‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد. اما باید توجه داشت که اعمال این نوع مجازات‌ها از سایر مجازات‌های مطرح شده سخت‌تر می‌باشد زیرا تصمیم‌گیری در مورد اعمال یا عدم اعمال ابزارهای بانکی، اقتصادی یا اداری، در غالب موارد می‌تواند صرفاً با تشخیص بانک مرکزی انجام شود، لکن اعمال مجازات‌های کیفری نیازمند ساختارهای قضایی است. این امر موجب می‌شود که استفاده از ابزارهای انتظامی و کیفری با تأخیر نسبتاً زیاد پس از وقوع تخلف انجام شود که موجب کاهش بازدارندگی مجازات‌ها می‌گردد.

با توجه به گستردگی استفاده از این ابزار در سایر حوزه‌ها، جای خالی ابزارهای انتظامی و کیفری در قوانین گذشته مشهود است. با این حال در ماده (۲۳) لایحه احکام دائمی برنامه ششم توسعه نمونه‌ای از این ابزارها مورد استفاده قرار گرفته است.

در این ماده ذکر شده است که اگر نقض مقررات بانک مرکزی در جهت منافع سهام‌داران و یا مدیران بنگاه باشد، موجب حبس درجه پنجم یا شش برای آمران، مباشران و معاونان جرم می‌گردد، مگر به حدی گسترده باشد که جرم مصداق اخلال در نظام اقتصادی کشور شود، در این صورت مشمول حکم ماده (۲۸۶) قانون مجازات اسلامی خواهد بود. در این مورد در صورتی که با تقصیر (بی‌احتیاطی یا بی‌مبالاتی در نظارت بر زیرمجموعه) رئیس شعبه یا مدیرعامل بانک جرم فوق توسط کارکنان اتفاق افتاده باشد، مقصر به جزای نقدی به میزان خسارت وارده، انفصال دائم از خدمات دولتی و بانک محکوم می‌شود.

۵. نهادهای قانونی موجود برای نظارت مؤثر بر بانک‌ها

به دلیل پیچیدگی و گستردگی فعالیت‌های بانک‌ها، امر نظارت بر بانک در سه سطح نظارت داخلی و در قالب حاکمیت شرکتی، نظارت صنفی توسط تشکلهای بانکی و نظارت حاکمیتی توسط بانک مرکزی یا سایر دستگاه‌های حاکمیتی ذیربط انجام می‌گیرد. ابعاد مختلف نظارت داخلی و حاکمیت شرکتی در بانک‌ها، در دو گزارش از سری گزارش‌های آسیب‌شناسی نظام بانکی، به تفصیل مورد بحث قرار گرفته است، لذا در ادامه به بررسی وضعیت نظارت حاکمیتی و نظارت صنفی در نظام بانکی می‌پردازیم.

۵-۱. نهادهای صنفی بانکی

انجمن‌های صنفی می‌توانند از طریق مرتبط کردن عضویت با کاهش خطر تجارت و سودآوری بیشتر، نیرویی برای شفافیت و روش‌های اخلاقی تجارت باشند. در یک سناریوی ایدئال، این امر منجر به پیروی از حداقل استانداردها (داوطلبانه) از جمله حسابداری شفاف، یا رعایت مجموعه قواعد رفتاری خواهد شد. اگرچه تلاش‌های داوطلبانه می‌توانند در پیشبرد یکپارچگی و هدایت اخلاقی نقش داشته باشد،



این امر به هیچ وجه تضمین شده نیست. ممکن است مزایای تجاری تعهد به تلاش‌های داوطلبانه ضدفساد برای تمامی شرکت‌ها مهم نباشد و حتی ممکن است برخی از آنها ضرر کنند. استدلال عمومی این است که یک تضاد ذاتی منافع وجود دارد (به حداکثر رساندن منافع کوتاه‌مدت در برابر مزایای بلندمدت بالقوه)، اما شرکت‌های گوناگونی نیز به رویه‌های توأم با فساد برای کسب سود بیشتر و موفقیت وابسته‌اند. اگر اعضا هیچ علاقه‌ای برای مقابله با فساد نداشته باشند، برای انجمن‌های صنفی به‌عنوان نمایندگان منافع اعضا، اتخاذ تدابیر لازم جهت مقابله با فساد بسیار مشکل خواهد بود. بنابراین کارآیی تلاش‌های داوطلبانه قابل بحث است، اما بدین معنی نیست که می‌توانند جانشین نقش قانونی دولت‌های دموکراتیک جهت چارچوب‌های نظارتی به سود جامعه باشند.^۱

در حال حاضر در نظام بانکی، دو نهاد صنفی وجود دارد: شورای هماهنگی بانک‌های دولتی و کانون بانک‌های خصوصی. مراجعه به اساسنامه این دو نهاد صنفی نشان می‌دهد وظیفه نظارتی در قالب نظارت صنفی برای این نهادها طراحی نشده است و عملکرد و نحوه فعالیت این نهادها نیز از شفافیت لازم جهت این امر برخوردار نمی‌باشد.

۵-۱-۱. شورای هماهنگی بانک‌های دولتی

پس از تصویب قانون اداره امور بانک‌ها، مدیران عامل بانک‌ها براساس ماده (۱۳) این قانون، شورای عالی بانک‌ها را تشکیل دادند. اما در تیرماه ۱۳۸۶ به‌موجب ماده (۶) قانون «تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها»، شورای عالی بانک‌ها منحل اعلام و وظایف آن به هیئت‌مدیره بانک‌ها واگذار شد. بدین ترتیب شورای هماهنگی بانک‌ها، محمل قانونی خود را از دست داد. اگرچه این شورا همچنان به فعالیت خود ادامه می‌دهد.^۲ بنابر ماده (۴) آیین‌نامه داخلی شورای هماهنگی بانک‌ها، حمایت از حقوق، مصالح و منافع بانک‌ها و بررسی و اظهارنظر در مسائل بانکی، پولی، مالی و اقتصادی و تهیه و تنظیم و ارائه پیشنهادهای لازم به شورای عالی بانک‌ها و سایر مراجع ذیربط جزء وظایف شورای هماهنگی بانک‌هاست.

۵-۱-۲. کانون بانک‌های خصوصی

کانون بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی در سال ۱۳۸۳ با استناد به ماده (۳۱) قانون کار جمهوری اسلامی ایران و آیین‌نامه مصوب دی‌ماه ۱۳۷۱ هیئت وزیران در اداره کل سازمان‌های کارگری و کارفرمایی توسط بانک‌های اقتصاد نوین، پارسین، کارآفرین، سامان و نیز مؤسسه اعتباری توسعه به ثبت رسید و از آن زمان تاکنون بانک‌های تازه تأسیس به این کانون پیوسته‌اند. این کانون دارای اساسنامه‌ای در ۶ بند کلی است و ایجاد هماهنگی بین بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی عضو، مطالعه و تحقیق

۱. مارکوس ویمر کارشناس مؤسسه Chr Michelsen Institute، مجله‌نامه اتاق بازرگانی، شماره ۵۰۹.

۲. تاریخچه کانون بانک‌ها، ۱۳۹۴.

در خصوص مسائل پولی و بانکی و ارائه پیشنهادهای لازم به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شبکه بانکی کشور در جهت توسعه و پیشرفت بانکداری و گسترش خدمات بانکی کشور، ارائه نظرات مشورتی به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری عضو و سایر بانک‌های کشور، دفاع از حقوق و منافع عمومی و صنفی مشترک بانک‌ها و مؤسسات اعتباری عضو کانون و تقبل نمایندگی آنها در برابر سایر مراجع کشور و ایجاد هماهنگی لازم در جهت ارتقای وضع استخدامی و افزایش سطح کارآیی کارکنان بانک‌ها و مؤسسات اعتباری عضو از جمله اهداف در اساسنامه است.^۱

۲-۵. نهادهای حاکمیتی

۱-۲-۵. معاونت نظارت بانک مرکزی

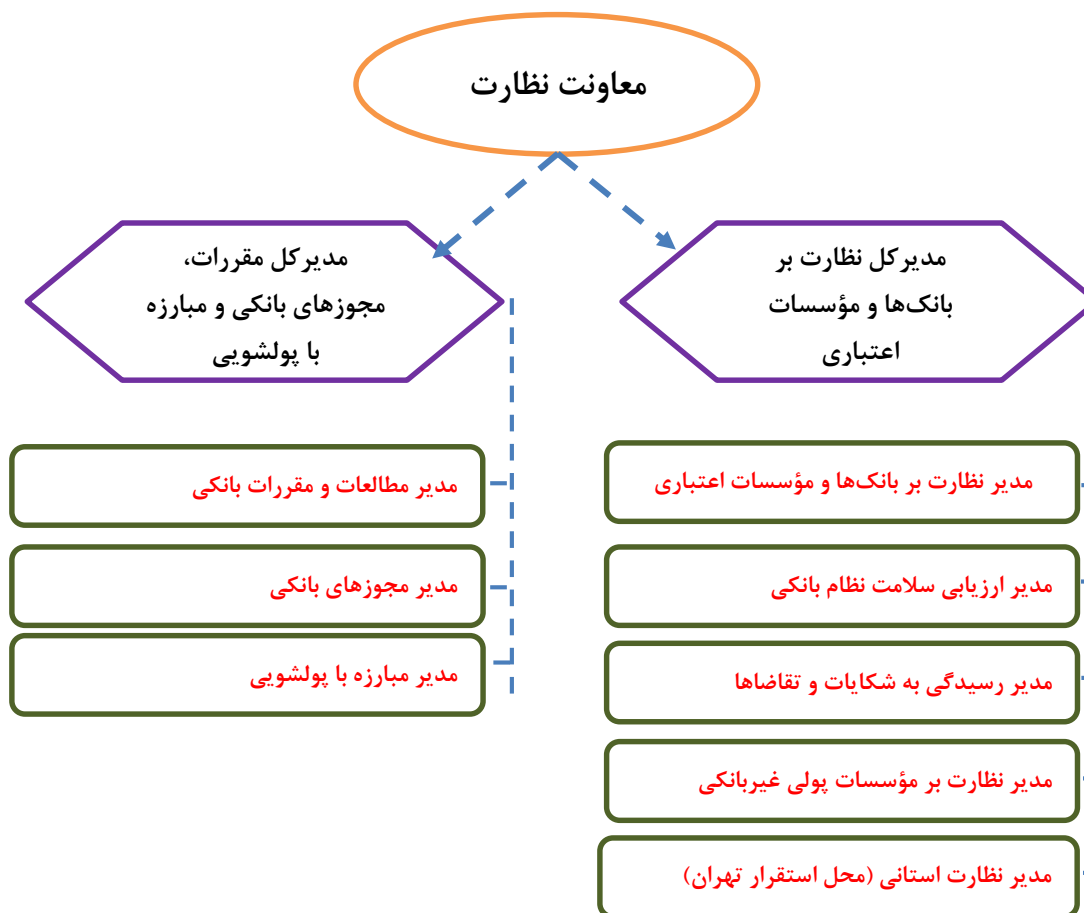
طبق ماده (۹۷) قانون برنامه پنجم توسعه و با استناد به سیاست‌های کلی برنامه پنجم ابلاغی مقام معظم رهبری، شورای پول و اعتبار طی سال‌های برنامه موظف به اصلاح ساختار بانک مرکزی در جهت تقویت نظارت بر نهادهای پولی و مالی به منظور تحقق اهداف کلان اقتصادی کشور شده است. بانک مرکزی، ایجاد معاونت نظارت و ارتقای اداره کل نظارت به معاونت را جزء اقدامات خود در راستای اجرای ماده (۹۷) بر می‌شمرد. به هر صورت، معاونت نظارت بانک مرکزی به صورت رسمی در سال ۱۳۹۰ با انتصاب ابراهیم درویشی به عنوان معاون نظارتی بانک مرکزی شروع به فعالیت کرد. البته به گفته رئیس کل سابق بانک مرکزی، این معاونت در چارت سازمانی بانک مرکزی دیده شده اما تا آن زمان، شخصی برای آن در نظر گرفته نشده بود. تا قبل از این، اداره کل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و اداره کل مقررات و مجوزها و ادارات تحت نظرشان زیر نظر قائم مقام بانک مرکزی اداره می‌شدند.^۲

1. <http://www.donya-e-eqtasad.com/news/653649/#ixzz3aDFrsJrJ>

2. <http://www.donya-e-eqtasad.com/news/۴۲۶۶۴۰/#ixzz۲roiVTWUj>



شکل ۲. ساختار معاونت نظارت بانک مرکزی



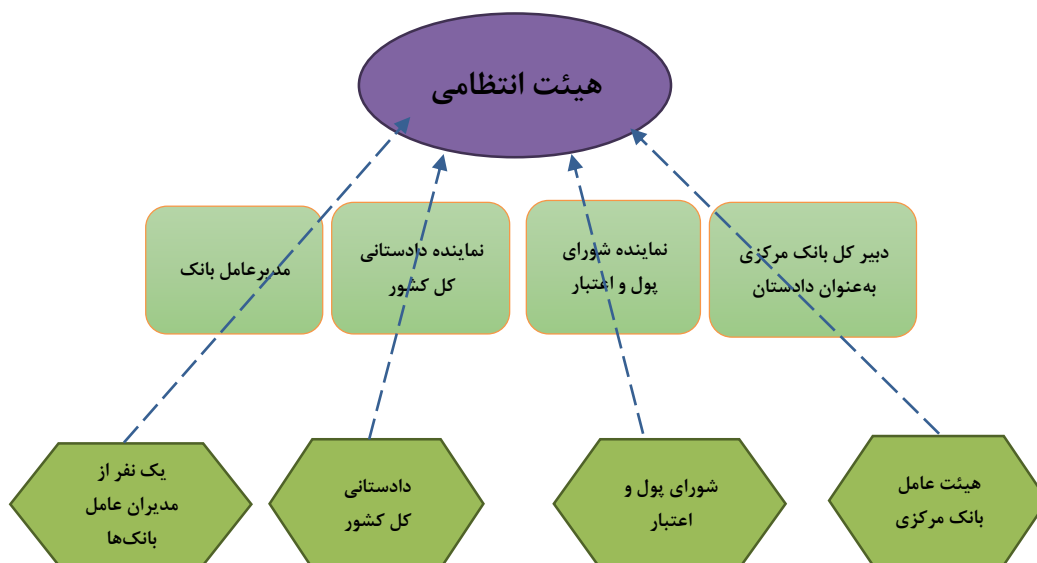
مأخذ: وبگاه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۲-۲-۵. هیئت انتظامی بانکها

هیئت انتظامی مرجع رسیدگی به تخلفات بانکها از قانون پولی و بانکی و صدور حکم به مجازاتهای انتظامی است. این هیئت از نماینده دادستان کل، یک نفر از مدیران عامل بانکها^۱ و یک نفر از اعضای شورای پول و اعتبار به انتخاب شورا تشکیل شده است و دبیر کل بانک سمت دادستان هیئت را دارد. احکام هیئت انتظامی ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ قابل تجدیدنظر در شورای پول و اعتبار خواهد بود و رأی شورا قطعی است.^۲

۱. ماده (۶) قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینههای طرح و تسریع در اجرای طرحهای تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانکها به منظور ارتقای کارایی و هماهنگی اختیارات و مسئولیتها در مدیریت بانکها از تاریخ تصویب این قانون، شورای عالی بانکها منحل و وظایف آن به هیئتمدیره بانکها واگذار می‌گردد.
۲. قانون پولی و بانکی، مصوب ۱۳۵۱.

شکل ۳. ساختار و اعضای هیئت انتظامی بانک‌ها



مأخذ: قانون پولی و بانکی، مصوب ۱۳۵۱.

علیرغم اهمیت بسیار بالای هیئت انتظامی در پیشگیری و مقابله با وقوع تخلف در نظام بانکی، مشکلات عدیده‌ای در خصوص این نهاد وجود دارد. مهمترین این مشکلات برمی‌گردد به:

۱. ترکیب هیئت انتظامی؛

۲. شفافیت عملکرد این هیئت؛

۳. فرآیند رسیدگی به تخلفات بانک‌ها.

در خصوص ترکیب هیئت انتظامی، نکته جالب توجه آن است که علیرغم عضویت یک نفر از مدیران عامل بانک‌ها در هیئت انتظامی (به‌عنوان حافظ منافع بانک‌ها)، هیچ نماینده‌ای از معاونت نظارت بانک مرکزی (که دقیق‌ترین اطلاعات در خصوص تخلفات بانک‌ها را در اختیار دارد) در این هیئت حضور ندارد.

همچنین شفافیت عملکرد این هیئت و اطلاع‌رسانی نسبت به اقدامات انجام شده توسط هیئت انتظامی بسیار ضعیف است، که یکی از عوامل کاهش بازدارندگی مجازات‌هاست. در حال حاضر هیچ‌گونه گزارش دوره‌ای (یا حتی موردی) مکتوب در خصوص عملکرد هیئت انتظامی بانک‌ها، توسط بانک مرکزی منتشر نمی‌شود. در واقع تنها با مراجعه به خبرها و مصاحبه‌های پراکنده مقامات بانک مرکزی، امکان کسب اطلاعات بسیار کلی و غیردقیق درباره فعالیت این هیئت وجود دارد.

طبق گزارش بانک مرکزی، طی تمام سال‌های قبل از سال ۱۳۹۰، تنها دو پرونده تخلف «بانک پارسیان» و «مؤسسه اعتباری توسعه» در هیئت انتظامی مورد بررسی قرار گرفته است.



از سال ۱۳۹۰ با تصویب آیین‌نامه اجرایی چگونگی فعالیت هیئت انتظامی، که با کمال تعجب تا آن زمان مغفول مانده بوده است، نیز در مدت زمان ۴ سال، تنها پرونده تخلفات ارجاعی ۶ بانک و مؤسسه اعتباری مورد بررسی قرار گرفته است.

شایان ذکر است که حتی آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲» ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی کشور، موضوع هیئت انتظامی بانک‌ها در ۱۱۰۴ جلسه شورای پول و اعتبار که در ۱۳۸۹/۱۲/۲۵ به تصویب رسید نیز، در سایت بانک مرکزی موجود نمی‌باشد.

۶. فرآیند نظارت بانک مرکزی و اعمال مجازات

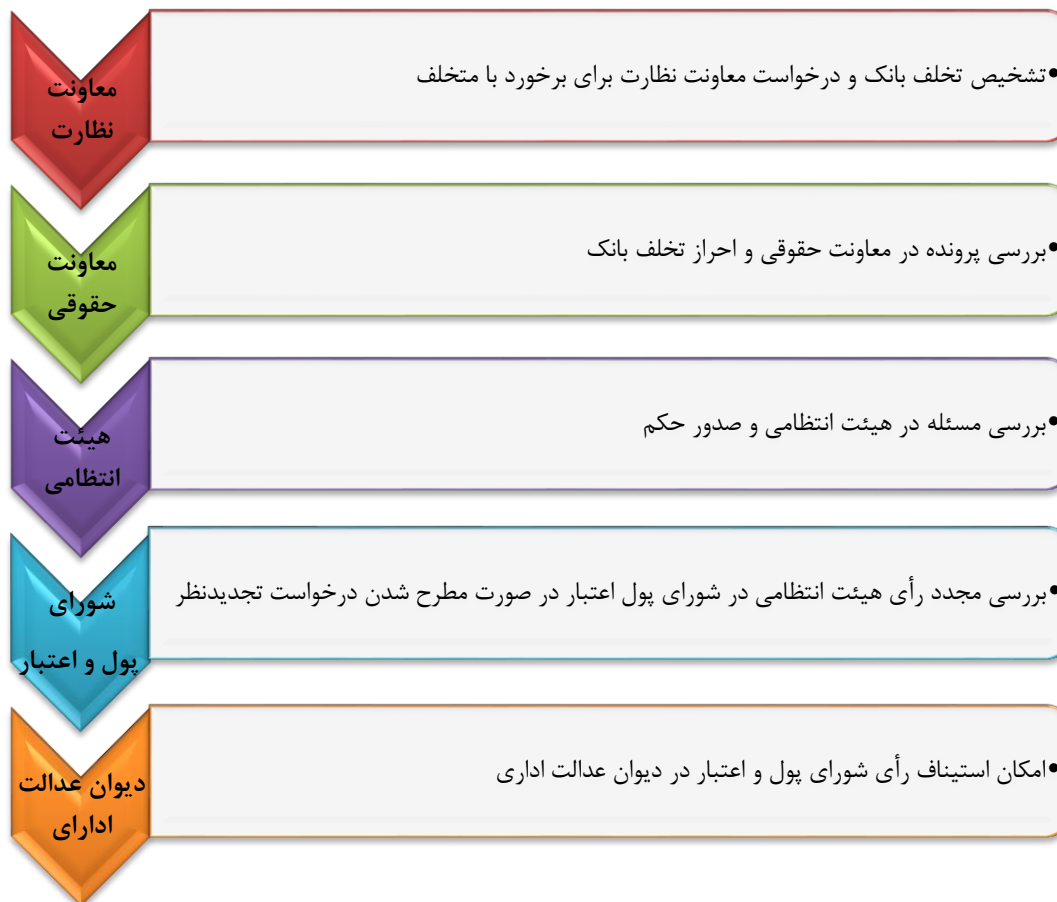
اولین مرحله فرآیند برخورد با متخلفین به‌منظور کاهش احتمال ورشکستگی بانک‌ها و آثار سوء آن، اقدام جهت کشف تخلف بانک‌ها می‌باشد. بانک مرکزی با استفاده از اطلاعات دوره‌ای ارسالی توسط بانک‌ها، میزان رعایت اصول و شاخص‌های اعلام شده را بررسی می‌نماید. این امر در قالب نظارت غیرحضوری انجام می‌شود. در یک فرآیند موازی، بانک مرکزی با ارسال گروه‌های بازرسی، میزان صحت و سقم اطلاعات ارسالی توسط بانک‌ها را ارزیابی می‌کند. بدین ترتیب، طول دوره و تأخیر در ارسال اطلاعات توسط بانک‌ها بر سرعت اطلاع بانک مرکزی از تخلفات مؤثر خواهد بود.

از سوی دیگر با توجه به گسترش فعالیت بانک‌ها، نظارت حضوری به‌منظور ارزیابی صحت اطلاعات ارسال شده با مشکلات زیادی روبرو می‌باشد. کمبود نیرو و گستره فعالیت ۲۳ هزار شعبه‌ای بانک‌ها، منجر به کاهش توان بازرسی بانک مرکزی شده است. به نحوی که ممکن است در برخی موارد بانک مرکزی حتی به‌صورت سالیانه نیز امکان بازرسی از برخی بانک‌ها را نداشته باشد. این امر، نیاز به تغییر روش سنتی نظارت حضوری و استفاده از سامانه‌های یکپارچه بانکی در امر نظارت را ضروری می‌سازد. در هر حال، کاهش توان بررسی صحت اطلاعات ارسالی توسط بانک‌ها منجر به کاهش احتمال کشف تخلف خواهد شد.

پس از کشف تخلف توسط معاونت نظارت بانک مرکزی، گزارش این تخلفات و درخواست برخورد با بانک متخلف، به معاونت حقوقی بانک مرکزی ارسال می‌گردد. پس از احراز صحت گزارش در معاونت حقوقی، مسئله به هیئت انتظامی ارجاع می‌شود. هیئت انتظامی بانک‌ها پس از بررسی مسئله، طبق اختیارات قانونی، احکام لازم را صادر می‌کند. رأی هیئت انتظامی در صورت مطرح شدن درخواست تجدید نظر توسط بانک متخلف، در شورای پول و اعتبار بررسی مجدد خواهد شد. البته رأی شورای پول و اعتبار نیز نهایی نبوده و در دیوان عدالت اداری قابل استیناف خواهد بود. موارد متعددی از نقض یا تعدیل رأی هیئت انتظامی بانک‌ها در دیوان عدالت اداری وجود دارد که نشان می‌دهد بانک مرکزی در این زمینه از اقتدار قانونی لازم برخوردار نیست.^۱

۱. مصاحبه مدیرکل سابق معاونت نظارت بانک مرکزی، ۱۳۹۴.

شکل ۴. فرآیند نظارت بانک مرکزی و برخورد با متخلفین در نظام بانکی



مأخذ: یافته‌های محقق.

واضح است که فرآیند فوق بسیار زمانبر است و فاصله زمانی بین زمان وقوع تخلف و زمان مجازات مختلف، عملاً به چندین سال بالغ خواهد شد. این امر بازدارندگی مجازات‌ها در سیستم بانکی را شدیداً کاهش داده است. همچنین از آنجا که در هر مرحله از بررسی مجدد پرونده و با توجه به عدم حضور نمایندگان معاونت نظارت (که تخلف اولیه را تشخیص داده‌اند)، امکان تخفیف مجازات یا حتی تبرئه بانک متخلف وجود دارد.

این فرآیند زمانبر، در کنار عدم شفافیت عملکرد و ترکیب معیوب هیئت انتظامی، موجب شده است که برخوردهای مقتدرانه با بانک‌های متخلف، بسیار کاهش یابد و تخلف از قوانین و مقررات بانک مرکزی در شبکه بانکی به یک قاعده (و نه استثنا) تبدیل شود. این وضعیت خصوصاً پس از تأسیس و توسعه فعالیت بانک‌های خصوصی به شکل نگران‌کننده‌ای افزایش یافته است که برخی شواهد آن در گزارش حاضر ارائه شد.



۷. جمع‌بندی آسیب‌شناسی اقتدار مقام ناظر

در بخش‌های پیشین نشان داده شد که علیرغم وجود امکانات، ابزارها و روش‌های نظارتی متنوع، لکن درجه اقتدار مقام ناظر پایین و نظارت مقام ناظر کم‌تأثیر است. این بخش به جمع‌بندی آسیب‌شناسی کارآیی نظارت و اقتدار مقام ناظر در ایران اختصاص یافته است. در این بخش نشان داده می‌شود که ساختارها و مقررات کنونی حاکم بر امر نظارت بانکی به‌گونه‌ای است که هیچ‌یک از اصول بازدارندگی مجازات‌ها (شدت، قطعیت و سرعت مجازات) رعایت نمی‌شود. علل و ریشه‌های عدم رعایت اصول فوق نیز در این بخش تبیین می‌شود.

۷-۱. عدم رعایت محورهای اصلی نظریه بازدارندگی مجازات‌ها

چنانکه بیان شد، هدف از مجازات، بازدارندگی است، یعنی استفاده از مجازات به‌عنوان ابزاری که انگیزه مجرم و نیز دیگران را برای ارتکاب مجدد همان جرم کاهش دهد. میزان بازدارندگی مجازات‌های بانک مرکزی در قبال شبکه بانکی را می‌توان در سه حوزه شدت، قطعیت و سرعت مورد بررسی قرار داد.

۷-۱-۱. شدت مجازات

به‌منظور ارزیابی بازدارندگی مجازات‌ها، باید شدت هر مجازات را با منافع حاصل از تخلفات مقایسه کرد. عدم رعایت اصل «فزون‌ی زیان حاصله در قیاس با سود برآمده از جرم»، یکی از عواملی است که باعث شده است تا تخلف بانک‌ها در ایران نهادینه شده و به‌جای استثنا، تبدیل به قاعده شود. البته لوایح احکام دائمی برنامه ششم و احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم تا حدودی مشکل شدت مجازات‌ها را برطرف کرده است و در صورت تصویب این لوایح ابزارهای در اختیار بانک مرکزی به شکل مناسبی توسعه پیدا خواهد کرد.

۷-۱-۲. حتمیت و قطعیت مجازات

از دید رویکرد بازدارندگی مجازات، آنچه ضامن نقش پیشگیرانه کیفرهاست، حتمیت و قطعیت یا به عبارتی اطمینان جامعه از اجرای مجازات‌هاست. با توجه به آمارهای ارائه شده در بخش دوم و فراگیر بودن تخلفات و همچنین آسیب‌های مترتب بر فرآیند نظارت و شفافیت عملکرد نهاد ناظر در برخورد با متخلفان، حتمیت و قطعیتی در اعمال مجازات‌ها مشاهده نمی‌گردد. در واقع به‌دلیل فقدان حدنصاب مشخص برای ارجاع تخلفات به هیئت انتظامی، بانک‌های متخلف پیشاپیش یقین دارند که تنها تخلفات بسیار فاحش به این هیئت ارجاع خواهد شد و در قبال تخلفات کوچک‌تر عملاً مؤاخذه نمی‌شوند. در صورت ارجاع تخلفات به این هیئت نیز، به‌دلیل حضور نماینده بانک‌ها در این هیئت (و دفاع از بانک متخلف)، احتمال عدم صدور حکم به مجازات وجود دارد. همچنین به‌دلیل وجود

مراحل مختلف در صدور حکم قطعی برای تخلفات (هیئت انتظامی، شورای پول و اعتبار، دیوان عدالت اداری)، بانک‌های متخلف نسبت به تخفیف مجازات‌ها در هر مرحله امیدوار هستند. موارد فوق، منجر به فراگیر شدن تخلفات بانک‌ها می‌شود، به نحوی که در پرونده اکثر بانک‌ها تخلفات متعددی درج شده است که همه ساله نیز تکرار می‌شود. همان‌طور که در نظریه جرم‌شناسانه «پنجره شکسته» تأکید می‌شود تسامح در برابر تخلف‌های کوچک از قانون، علامت بسیار مهم و بزرگی برای اپیدمی بی‌مبالاتی به قانون، به مجریان و جامعه می‌دهد.

۳-۱-۷. سرعت اجرای مجازات

طبق نظریه بازدارندگی در صورتی که خواهان کاربرد کیفر به‌عنوان مانعی مؤثر در برابر آماج جرم باشیم، اعمال این نهاد کیفری باید با وقوع جرم چندان فاصله‌ای از نظر زمانی نداشته باشد، زیرا در غیر این صورت تصور لازم میان جرم و کیفر در اذهان به سستی گرائیده و پیوند و ارتباط میان آن دو قابل درک و لمس نخواهد بود.^۱

با این وجود فرآیند بررسی تخلفات و مجازات متخلفین در بانک مرکزی مدت زمان زیادی (در برخی موارد، بیش از چهار سال) به طول می‌انجامد. به‌عنوان مثال، برخی پرونده‌هایی که در حال حاضر در هیئت انتظامی در حال بررسی و رسیدگی است، مربوط به سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ است و هنوز هیئت انتظامی صدور حکم ننموده است.

در صورتی که زمان مربوط به تجدیدنظر حکم هیئت انتظامی در شورای پول و اعتبار و همچنین استیناف رأی شورای پول و اعتبار در دیوان عدالت اداری را نیز به دوره زمانی قبلی اضافه کنیم، یقیناً مجازات بانک متخلف، بیش از ۵ سال به طول خواهد انجامید. این امر موجب می‌شود که حتی در صورت وجود مجازات‌های شدید، بازدارندگی مجازات‌ها به شدت کاهش یابد.

۲-۷. علل و ریشه‌های عدم رعایت اصول بازدارندگی مجازات‌ها

۱-۲-۷. نحوه تصمیم‌گیری و احتمال برخورد با متخلفین

هیئت انتظامی بانک‌ها طبق ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی، مرجع رسیدگی به تخلفات بانکی و صدور احکام و مجازات‌های مرتبط می‌باشد. ولی با توجه به طولانی و دشوار بودن فرآیند طرح و بررسی پرونده تخلفات و اعمال مجازات برای متخلفین، با وجود فراگیر بودن تخلف در ایران، مقام ناظر مجبور است تنها تخلفات بزرگ را مورد بررسی قرار دهد و به هیئت انتظامی ارجاع دهد. بررسی تنها ۸ پرونده از زمان تشکیل هیئت انتظامی تاکنون نیز تأییدکننده این مطلب و نشان‌دهنده این است که درصد بسیاری

۱. سزار بکاربا. رساله جرائم و مجازات‌ها، ۱۳۸۰.



کمی از تخلفات بانکها در هیئت انتظامی بررسی شده است.^۱ بنابراین از بین تخلفات صورت گرفته تعداد محدودی انتخاب و به هیئت انتظامی ارجاع می‌شود. متأسفانه در حال حاضر، معیار و شاخصی برای ارجاع یا عدم ارجاع پرونده تخلفات به هیئت انتظامی وجود ندارد و اهمیت پرونده‌های تخلف، صرفاً به «تشخیص» معاونت نظارت بانک مرکزی محول شده است. این امر در کنار عدم شفافیت عملکرد هیئت انتظامی، احتمال ارجاع تخلفات به هیئت انتظامی را کاهش می‌دهد.

در صورت ارجاع پرونده به هیئت انتظامی با توجه به امکان درخواست بررسی مجدد پرونده تخلفات در شورای پول و اعتبار و پس از آن امکان استیناف حکم شورای پول و اعتبار در دیوان عدالت اداری، احتمال برخورد با متخلفین نیز کاهش می‌یابد. به‌عنوان نمونه آخرین مورد برخورد با مؤسسه توسعه بوده است که علیه این مؤسسه حکم صادر شده و مؤسسه مذکور نیز به دیوان عدالت اداری اعتراض کرده است.

بدین ترتیب با در نظر گرفتن احتمال ارجاع پرونده به هیئت انتظامی و احتمال برخورد با متخلفین، روشن است که در طراحی شیوه برخورد بانک مرکزی با متخلفین، به اصل حتمیت مجازات توجه نشده است. بنابراین نباید انتظار داشت این شیوه، منجر به کاهش تخلفات شود.

۲-۲-۷. طولانی بودن فرآیند کشف و برخورد با متخلفین

هدف ناظران، افزایش ثبات مالی و کاهش احتمال ورشکستگی بانکها و آثار سوء آن است. بدین منظور بانک مرکزی، شاخص‌هایی مانند نسبت کفایت سرمایه، سهم سرمایه‌گذاری در شرکتها به سرمایه پایه و ... را معرفی کرده است. تخلف از حدود شاخص‌های مذکور، به افزایش احتمال ورشکستگی بانکها می‌انجامد بنابراین مقام ناظر با استفاده از مجازات متخلفین خواهان جلوگیری از عدم رعایت شاخص‌های مطرح شده است. در استفاده از خاصیت بازدارندگی مجازاتها، فاصله بین وقوع جرم و برخورد با متخلف باید به حداقل برسد زیرا در غیر این صورت تصور لازم میان تخلف و مجازات در اذهان به سستی می‌گراید. در شیوه فعلی طراحی شده، به علت عدم استفاده از سامانه یکپارچه، کشف تخلفات با تأخیر همراه خواهد بود. از سوی دیگر انجام مراحل مختلف تا صدور حکم نهایی برخورد، باعث طولانی شدن مدت زمان مورد نیاز جهت صدور حکم شده است.

۱. پاسخ به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس مبنی بر ارائه عملکرد هیئت.

شکل ۵. فرآیند نظارت بانک مرکزی و برخورد با متخلفین در نظام بانکی



۲-۷. اختیارات جهت اعمال مجازات‌ها

طبق مواد (۴۴) و (۱۴) قانون پولی و بانکی مجموع اختیاراتی که جهت اعمال نظارت بانک مرکزی در نظر گرفته شده را می‌توان به صورت زیر دسته‌بندی کرد (مرجع اعمال این جرائم نیز طبق قانون پولی و بانکی شورای پول اعتبار یا هیئت انتظامی خواهند بود).

- تذکر به مدیران یا متصدیان متخلف (هیئت انتظامی بانکها)
- جریمه نقدی (هیئت انتظامی بانکها): پرداخت مبلغی روزانه تا حداکثر دویست میلیون ریال برای ایام تخلف.
- ممنوعیت فعالیت (هیئت انتظامی، شورای پول و اعتبار): ممنوع ساختن بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی از انجام بعضی امور بانکی به طور موقت یا دائم
- تعیین برخی از نسبت‌ها برحسب ترکیب و نوع فعالیت بانکها (شورای پول و اعتبار): تعیین نسبت دارایی‌های آنی بانکها به کلیه دارایی‌ها یا به انواع بدهی‌های آنها برحسب نوع فعالیت بانکها. همچنین تعیین نسبت و نرخ بهره سپرده قانونی بانکها نزد بانک مرکزی ایران که ممکن است برحسب ترکیب و نوع فعالیت بانکها نسبت‌های متفاوتی برای آن تعیین گردد.
- لغو اجازه تأسیس بانک: در مرحله نهایی بنا به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی ایران و تأیید شورای پول و اعتبار و تصویب هیئتی مرکب از رئیس‌جمهور وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس قوه قضائیه، اداره امور بانک می‌تواند به عهده بانک مرکزی ایران واگذار شود یا ترتیب دیگری برای اداره بانک داده شود یا اجازه تأسیس بانک لغو شود.

موارد فوق نشان می‌دهد که در حال حاضر، جای بسیاری از ابزارهایی که می‌تواند برای اعمال نظارت مؤثر، در اختیار مقام ناظر بانکی قرار گیرد، در قوانین فعلی خالی است. در واقع بسیاری از مراحل که بانک مرکزی می‌تواند برای اعمال نظارت و اصلاح رفتار بانک متخلف، پیش از انحلال یا ممنوعیت فعالیت بانک طی کند، در قوانین دیده نشده است. از جمله آنها، ابزارهای انگیزشی بانکی (محدودیت در استفاده از سامانه‌های نظام پرداخت، مجوز توسعه شعب و...) و سایر ابزارهای انگیزشی اقتصادی (انواع مالیات‌های مشروط، مجوز توزیع سود یا پرداخت پاداش و...).



۸. پیشنهادهای اصلاحی

در این بخش با توجه به آسیب‌شناسی انجام شده، ۶ پیشنهاد اصلاحی به منظور ارتقای کارایی نظارت و اقتدار مقام ناظر در ایران ارائه می‌شود. برخی از این پیشنهادهای در حیطه اختیارات بانک مرکزی است، برخی با اصلاح مصوبات شورای پول و اعتبار قابل اصلاح است و برخی دیگر نیاز به اصلاحات قانونی در سطح قوانین پولی و بانکی دارد.

پیش از بیان پیشنهادهای اصلاحی، ذکر این نکته ضروری است که پیش‌نیاز اساسی برای اثربخشی این پیشنهادهای، رتبه‌بندی بانک‌هاست که باید براساس عملکرد مالی و اعتباری بانک‌ها و همچنین ارزیابی‌های مقام ناظر در خصوص میزان تعهد بانک به اصول و مقررات حرفه‌ای باید صورت گیرد. توسعه ابزارهای نظارتی، الزام بانک‌ها به افشای تخلفات، افزایش اختیارات مقام ناظر در مجازات، ایجاد بستر قانونی ورشکستگی بانک‌ها و اصلاح فرآیند رسیدگی به تخلفات، همگی زمانی می‌توانند به‌طور کامل اثربخش باشند که بانک‌ها براساس عملکرد رتبه‌بندی شوند و تعامل مقام ناظر با بانک‌ها، متناسب با رتبه آنها باشد.

۸-۱. استفاده مقام ناظر از ابزارهای انگیزشی بانکی و اقتصادی

چنانکه بیان شد، برخورد با بانک‌های متخلف صرفاً منحصر در ابزارهای اداری، انتظامی و کیفری نیست. بلکه ابزارهای انگیزشی مختلفی وجود دارد که بانک مرکزی می‌تواند به منظور اصلاح رفتار بانک‌ها از آنها استفاده کند. وضع انواع مالیات‌های مشروط به تخلف، محدود نمودن مجوزهای مربوط به توسعه شعب، محدودیت در سقف‌های مربوط به تسهیلات اشخاص مرتبط و تسهیلات و تعهدات کلان و...، همگی ابزارهایی هستند که انگیزه بانک‌ها برای تخلف یا رعایت مقررات را جهت‌دهی می‌کنند.

همچنین با توجه به توسعه قابل ملاحظه سامانه‌های نظام پرداخت (شتاب، ساتنا، پایا، چکاوک و...) در سال‌های اخیر، سطح دسترسی بانک‌ها به این سامانه‌های حیاتی می‌تواند از سوی مقام ناظر کنترل شده و متناسب با میزان تخلفات بانک‌ها تنظیم گردد. خوشبختانه این رویکرد در سال‌های اخیر در بانک مرکزی توسعه یافته است.

۸-۲. افزایش اختیار معاونت نظارت بانک مرکزی در اعمال مجازات‌ها

معاونت نظارت به‌عنوان متولی نظارت بر بانک‌ها نیازمند اختیارات نظارتی می‌باشد. سپرده شدن اختیارات نظارتی به هیئت انتظامی و عدم عضویت قانونی معاونت نظارت در این هیئت، باعث کاهش توان نظارتی شده است. در واقع ضروری است معاونت نظارت بانک مرکزی، دارای اختیارات مستقلی برای برخورد و مجازات بانک‌های متخلف باشد.

به بیان دقیق‌تر، استفاده از ابزارهای نظارتی که در بخش چهارم، تحت عنوان ابزارهای انگیزشی بانکی، سایر ابزارهای انگیزشی اقتصادی و ابزارهای اداری نام برده شد، می‌تواند صرفاً در اختیار بانک مرکزی قرار گیرد و تنها استفاده از ابزارهای انتظامی و کیفری منوط به رأی هیئت انتظامی یا شورای پول و اعتبار گردد. همچنین احکام صادره و مجازات‌های تعیین شده در هیئت انتظامی یا شورای پول و اعتبار، نباید امکان استیناف در دیوان عدالت اداری را داشته باشند. صرفاً برای اجرای مجازات‌های انتظامی و کیفری می‌توان پرونده‌ها را به قوه قضائیه ارجاع نمود و امکان استیناف برای این آرا را در نظر گرفت. این اصلاحات منجر به کاهش مراحل نظارت و مجازات شده و مشکلات فوق‌الذکر درخصوص قطعیت و سرعت اجرای مجازات‌ها را تا حدی کاهش می‌دهد.

۳-۸. الزام شفافیت و پاسخگویی مقام ناظر بانکی

طبق ماده (۱۱) قانون پولی و بانکی بانک مرکزی به‌عنوان تنظیم‌کننده نظام پولی و اعتباری کشور موظف به نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری می‌باشد. اما در این قانون سازوکاری برای پاسخگویی این بانک نسبت به عملکرد نظارت بر بانک‌ها طراحی نشده است. ایجاد زمینه پاسخگویی، می‌تواند منجر به استفاده بهینه از اختیارات، و بهبود عملکرد نظارتی بانک مرکزی گردد.

شفافیت فعالیت نهادهای نظارتی همچنین رتبه‌بندی بانک‌ها و شفاف کردن معیارهای اعمال یا عدم اعمال مجازات‌ها می‌تواند به‌عنوان ابزار مناسبی جهت ایجاد پاسخگویی و افزایش کارایی نظارت بانک مرکزی مورد استفاده قرار گیرد. با شفاف شدن فرآیند فعالیت نظارتی بانک مرکزی می‌توان انتظار داشت که بتوان به سمت پاسخگویی بانک مرکزی نسبت به خروجی و نتایج نظارت نیز حرکت کرد. زیرا تا وقتی که فرآیند و نحوه اعمال و استفاده از ابزارهای نظارتی مشخص و روشن نباشند نمی‌توان تنها با بررسی نتایج در مورد کوتاهی یا عدم کوتاهی بانک مرکزی قضاوت کرد.

حداقل اقدام در این زمینه، ارسال گزارش عملکرد هیئت انتظامی به‌صورت مستمر و دوره‌ای و با قید محرمانگی، برای رؤسای قوا و سایر نهادهای صاحب صلاحیت الزامی است.

۴-۸. اصلاح ترکیب هیئت انتظامی

یک اصل بدیهی پذیرفته شده به‌منظور کنترل تعارض منافع در کلیه حوزه‌ها، این است که متهم یا نماینده متهم نباید در جایگاه قاضی قرار گیرد. درواقع قاضی باید کاملاً مستقل باشد تا امکان برقراری عدالت ایجاد شود. ترکیب فعلی هیئت انتظامی، که مرکب از ۴ نفر (دبیر کل بانک مرکزی، نماینده دادستان کل کشور، نماینده شورای پول و اعتبار، نماینده بانک‌ها) است، در عمل این اصل را نقض می‌نماید. درواقع عضویت نماینده بانک‌ها در این هیئت، مصداقی از پدیده تعارض منافع است که می‌تواند



منتج به نقض انصاف در تصمیم‌گیری‌ها شود.

از سوی دیگر نیز، عدم عضویت نماینده‌ای از معاونت نظارت بانک مرکزی در این هیئت، که کشف‌کننده تخلفات بانک‌ها و دارای اطلاعات دقیق نسبت به بانک‌های متخلف است، خلأ دیگری است که نیاز به اصلاح قانون در این خصوص را ضروری می‌سازد.

۵-۸. ایجاد بستر قانونی برای ورشکستگی بانک

در حال حاضر، ظاهراً یکی از ابزارهای نظارتی مهم که طبق قانون در اختیار بانک مرکزی قرار دارد، انحلال بانک متخلف است. استفاده از این ابزار نیازمند تعریف و تدقیق فرآیندهای قانونی مربوطه است. اما از زمان تصویب قانون پولی و بانکی (۱۳۵۱) تاکنون، هیچ‌گونه قانون یا مقرراتی در خصوص فرآیند انحلال و ورشکستگی بانک به تصویب نرسیده است. این امر موجب شده است که بانک‌های متخلف، تهدید به انحلال را هرگز جدی تلقی نکنند و مقام ناظر نیز هرگز اقدام به انحلال هیچ بانکی ننموده است.

راهبردی که در عمل جایگزین انحلال بانک متخلف شده، ادغام در سایر بانک‌هاست اما باید توجه داشت که هنگامی که به علت هزینه‌های جانبی انحلال یا فقدان قانون برای آن، به جای انحلال بانک متخلف، مجبور به ادغام آن در بانکی دیگر می‌شویم، این مجازات بازدارندگی خود را از دست می‌دهد، چرا که این اقدام نوعی جایزه دادن به بانک متخلف خواهد بود.

توضیح آنکه یکی از مجازات‌هایی که بانک مرکزی برای مؤسسات مالی متخلف در نظر گرفته است، ادغام این مؤسسات در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بزرگ‌تر است. در ادغام مدل ایران، به سهامدار قانون‌گریز آن نهاد مالی که در اعطای اعتبارات و ایفای نقش تجهیز و تخصیص منابع، به اصول علم مالی و مقررات مقام ناظر متعهد نبوده، نه تنها جریمه‌ای تعلق نگرفته، بلکه پاداش هم داده شده است، او به سهامدار بانک بدون مشکلی تبدیل شده است. اگرچه وی سهم مالکیت کمتری در بانک جدید دریافت کرده و سهمش کوچک‌تر شده، اما خالص ارزش ریالی سهمش بالاتر هم رفته است. البته روشن نشده که افزوده ثروت او از محل کسب مجوز بانک در ازای چه خدمت صالحی بوده است؟ اگر رفتار با خاطی این‌چنین باشد، دیگر چه انگیزه‌ای برای رعایت مقررات احتیاطی و ممارست برای حفظ سلامت مالی بنگاه باقی می‌ماند؟^۱

بر این اساس یکی از مهمترین موضوعاتی که باید در اصلاح قانون پولی و بانکی مدنظر قرار گیرد، تعریف فرآیند انحلال و ورشکستگی بانک‌ها و شرایط ورود به این فرآیند است. البته این نکته در لایحه ارائه شده از سوی بانک مرکزی و نیز طرح ارائه شده از سوی مجلس مدنظر قرار گرفته است.

1. <http://www.donya-e-eqtesad.com/news/868128/#ixzz3kVru3Nug>

۶-۸. الزام بانک‌ها به افشای تخلفات از مقررات پولی و بانکی، در صورت‌های مالی

در مرحله حسابرسی صورت‌های مالی کلیه شرکت‌ها (از جمله بانک‌ها)، حسابرسی مکلف به گزارش نمودن تخلفات شرکت از قوانین و مقررات تحت شمول است. چنانکه بیان شد، در سال‌های اخیر بسیاری از بانک‌ها (به‌طور خاص، بانک‌های خصوصی) از سوی بانک مرکزی مجاز به پنهان نمودن و عدم افشای تخلفات خود می‌شدند. این وضعیت در سال ۱۳۹۳ به‌گونه‌ای فراگیر شد که تقریباً در صورت‌های مالی حسابرسی شده کلیه بانک‌ها، حسابرس و بازرس قانونی از گزارش‌دهی تخلفات بانک از مقررات بانک مرکزی استنکاف نموده و این اقدام را مستظهر به مجوز بانک مرکزی اعلام نمود.

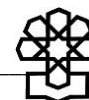
طبیعی است که چنین مجوزهایی، هزینه انجام تخلفات را برای متخلفین کاهش می‌دهد و ضمن افزایش تدریجی تخلفات بانک‌ها، اقتدار مقام ناظر نیز دچار افول می‌گردد. مجوزهایی از این دست در واقع جایزه دادن به متخلفین است و مشخص نیست که با چه منطق اقتصادی و حقوقی، در سال‌های متمادی چنین مجوزهایی به برخی بانک‌ها اعطا شده است. قطعاً یکی از اقدامات لازم به‌منظور افزایش کارآیی نظارت بانک مرکزی و افزایش اقتدار مقام ناظر، الزام بانک‌های متخلف به افشای تخلفات (در صورت‌های مالی حسابرسی شده) است.

منابع و مأخذ

۱. اسدیپور، ن. نظارت بر بانک‌ها و شیوه‌های اجرا، تهران، پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۸۸.
۲. اصول ۲۵گانه برای نظارت بانکی مؤثر کمیته بال. (۲۰۰۶). انتشارات کمیته بال، عبدالمهدی ارجمندنژاد، ۲۰۰۵.
۳. بارن منتسکیو. روح‌القوانین، علی‌اکبر مهتدی، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۰.
۴. برنار بولک. کیف‌شناسی، علی‌حسین نجفی‌ابرنادآبادی. تهران، انتشارات مجد، ۱۳۸۵.
۵. تاریخچه قانون بانک‌ها، قانون بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی، ۱۳۹۴.
۶. جان کاتینگهام، فلسفه مجازات. ابراهیم باطنی و محسن برهانی، مجله فقه و حقوق، ۱۳۸۴.
۷. دادبان، حسن. بازدارندگی و نقش آن در پیشگیری از جرم، مجله حقوق، ۱۳۸۹.
۸. سزار بکاریا. رساله جرائم و مجازات‌ها، تهران، محمدعلی اردبیلی نشر میزان، ۱۳۸۰.
۹. لارنس فریدمن. بازدارندگی. مشهد: روح‌الله طالبی‌آرانی و عسگر قهرمان‌پور بناب، انتشارات آستان قدس رضوی، ۱۳۸۶.
۱۰. مارکوس ویمر. مبارزه با فساد و نقش اتاق‌های بازرگانی و انجمن‌های صنفی، مهدی پورمیری، مجله‌نامه اتاق بازرگانی، شماره ۵۰۹، ۱۳۸۹.
۱۱. محسنی، م. دوره حقوق جزای عمومی (دو مجلد)، چاپ سوم. تهران، انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۲.
۱۲. ظفری، محمدرضا. مبانی عدالت جزایی در حقوق اسلامی، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۷.

قوانین و مقررات

۱۳. قانون پولی و بانکی، مصوب ۱۳۵۱.
۱۴. قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب.



۱۵. ماده (۹۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه.
 ۱۶. قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی.
 ۱۷. آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات غیردولتی مصوب ۱۳۹۳.
 ۱۸. ماده (۱۷) قانون رفع موانع تولید.
 ۱۹. لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور.
 ۲۰. لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم.
 ۲۱. قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها.
 ۲۲. آیین‌نامه داخلی شورای هماهنگی بانک‌ها.
 ۲۳. صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک‌ها.
 ۲۴. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک پاسارگاد.
 ۲۵. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک پارسیان.
 ۲۶. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک انصار.
 ۲۷. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک سامان.
 ۲۸. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک سینا.
 ۲۹. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک قوامین.
 ۳۰. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک تجارت.
 ۳۱. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک رفاه.
 ۳۲. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک صادرات.
 ۳۳. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ پست بانک.
 ۳۴. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک سپه.
 ۳۵. گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک مسکن.
36. James R. Barth, Gerard Caprio, Jr., Ross Levine, Bank Regulation and Supervision in 180 Countries from 1999 to 2011, 2013.
37. Jose Viñals and Jonathan Fiechte, "The Making of Good Supervision: Learning to Say "No"", International Monetary Fund, May 18, 2010.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۱۸۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۷. نظارت مؤثر بر بانک‌ها و مسئله اقتدار مقام ناظر

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: سیدعلی روحانی، سیدعباس پرهیزکاری

ناظر علمی: صمد عزیزنژاد

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: احمد شعبانی، سیدمحمد رضا سیدنورانی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. بانک مرکزی
۲. نظارت بانکی
۳. هیئت انتظامی
۴. نظام بانکی
۵. اقتدار مقام ناظر
۶. تخلفات بانکی
۷. حسابرسی
۸. بازدارندگی مجازات



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۹/۲۳