



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات گزارش:

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۸۹۷۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۰۳/۱۷

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی

آسیب‌شناسی و اصلاحات پیشنهادی در مورد آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲» ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی کشور، «موضوع هیئت انتظامی بانک‌ها»

محمد جمور^۱، میثم خسروی^۲، سیدمهدی بنی‌طبا^۳، سیدعلی روحانی^۴

مقدمه

در فصل چهارم قانون پولی و بانکی کشور با عنوان «مقررات کیفری و انتظامی» احکامی برای برخورد با تخلفات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در نظر گرفته شده است. در ماده (۴۴) این قانون ساختاری تحت عنوان هیئت انتظامی بانک‌ها، به‌عنوان مرجع رسیدگی به تخلفات و صدور حکم به مجازات‌های انتظامی ایجاد شده است. این هیئت متشکل از نماینده دادستان کل، یک نفر از اعضای شورای پول و اعتبار (به انتخاب شورا) و یک نفر از اعضای شورای عالی بانک‌ها^۱ است و دبیر کل بانک مرکزی سمت دادستان هیئت را خواهد داشت.

بنا بر تبصره «۲» همین ماده، شورای پول و اعتبار موظف شده است آیین‌نامه‌ای مشتمل بر ترتیب رسیدگی و تشخیص تخلفات، تعیین هر یک از مجازات‌های انتظامی برای تخلفات، ترتیب درخواست تجدیدنظر و طرز رسیدگی مجدد و اجرای تصمیمات هیئت انتظامی بانک‌ها را تصویب کند. بر همین اساس در ۱۱۲۴ امین جلسه شورای پول و اعتبار به تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۵ آیین‌نامه مزبور به تصویب رسیده است. شایان ذکر است به‌رغم اختیارات جدید قانونی در قانون بر نامه ششم توسعه (که دوره قانونی آن در حال اتمام است) و اعمال تغییرات در برخی مواد آیین‌نامه در سال ۱۴۰۰، کماکان این آیین‌نامه ظرفیت قانونی بر نامه ششم توسعه را استفاده نکرده است. به‌طور خلاصه این آیین‌نامه مشتمل بر ۴ فصل و ۲۰ ماده تصویب شده است.

۱. تهیه و تدوین

۲. ناظران علمی

۳. حسب ماده (۶) قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک‌ها (مصوب ۶۸۳۱/۴/۵ مجلس شورای اسلامی)، شورای عالی بانک‌ها منحل و وظایف آن به هیئت‌مدیره بانک‌ها واگذار شد.



- ۱ تشخیص وقوع تخلف و نحوه تشکیل جلسه،
- ۲ نحوه رسیدگی به تخلفات و تعیین مجازات،
- ۳ ترتیب درخواست تجدیدنظر و رسیدگی مجدد،
- ۴ متفرقه.

مهم‌ترین آسیب‌های این آیین‌نامه عبارت است از:

- ۱ سازوکار تشخیص وقوع تخلف توسط رئیس کل،
- ۲ مشکلات و نواقص ناظر به مجازات‌ها،
- ۳ عدم شفافیت در آراء هیئت انتظامی،
- ۴ انتخاب نماینده بانک‌ها توسط خود بانک‌ها با اختصاص حق رأی،
- ۵ عدم رعایت زمان‌بندی لازم از طرف بانک مرکزی.

در ادامه به بررسی و اظهارنظر کارشناسی درخصوص این آیین‌نامه پرداخته می‌شود. همچنین به‌منظور انسجام بیشتر، هم‌زمان با بیان آسیب‌شناسی، اصلاحات پیشنهادی نیز ارائه می‌شود

آسیب‌شناسی آیین‌نامه و اصلاحات پیشنهادی

۱ سازوکار تشخیص وقوع تخلف توسط رئیس کل (موضوع ماده ۲)

به‌طور کلی تخلفات صورت گرفته توسط بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری (اشخاص تحت نظارت) به دو دسته کلی قابل تقسیم است. دسته اول تخلفات مشتمل بر مواردی است که در آن اشخاص تحت نظارت پایبندی به متن صریح قوانین و مصوبات پولی و بانکی کشور نظیر رعایت نسبت‌های احتیاطی نداشته‌اند و از این جهت متخلف شناخته می‌شوند. در مقابل، تخلفاتی که مصداقی بوده و به‌صورت صریح ناقض قوانین و مصوبات پولی و بانکی کشور نیست (همانند تخطی از اهداف تعیین‌شده برای شبکه بانکی که قابل تفسیر و توجیه است) در دسته دوم جای می‌گیرد. در ماده (۲) آیین‌نامه، تشخیص وقوع همه انواع تخلف، خواه در دسته اول باشد یا در دسته دوم برعهده رئیس کل بانک مرکزی قرار داده شده و پس از تشخیص رئیس کل و در صورت اعلام تخلف به دادستان، فرایند بررسی تخلف در هیئت انتظامی آغاز می‌شود.

به‌نظر می‌رسد نحوه تشخیص وقوع تخلف در دو دسته تخلفات ذکرشده بایستی از یکدیگر تفکیک و برای هر کدام فرایند مستقل تعبیه شود. به‌طور دقیق‌تر، انتظار بر این است که به محض احراز تخلفات دسته اول که ناشی از عدم رعایت و پایبندی به متن صریح مصوبات و قوانین پولی و بانکی کشور است (مانند کاهش نسبت کفایت سرمایه از حد مقرر)، موضوع در دستور کار هیئت انتظامی قرار گیرد و تشخیص رئیس کل و یا سایر اعضای بانک مرکزی مبنی بر وقوع جرم و تخلف در این مورد کنار گذاشته شود تا اینکه امکان برخورد صلاح‌دیدی در این زمینه سلب شود؛ اما در آن دسته از تخلفات که باید وقوع تخلف اشخاص تحت نظارت توسط نهادهای نظارتی تشخیص داده شود (تخلفات دسته دوم)، تشخیص بالادستی نهاد ناظر موجه بوده اما بایستی در حیطه اختیارات معاون نظارتی بانک مرکزی و نه رئیس کل قرار گیرد.

بر این اساس پیشنهاد می‌شود: اولاً، در آیین‌نامه بین دو نوع تخلف یادشده تفکیک صورت گیرد و ثانیاً، برای هر کدام از تخلفات فرایند تشخیص مجزا به شرحی که گذشت در نظر گرفته شود. بر این اساس تشخیص وقوع تخلف از سوی رئیس کل به‌طور کامل از آیین‌نامه حذف می‌شود.

۲ نواقص و مشکلات ناظر به مجازات‌ها (موضوع مواد ۲(۹) و ۲(۱۰))

در مورد مجازات‌های موضوع مواد (۹) و (۱۰) آیین‌نامه نکاتی به شرح ذیل قابل ذکر است:

۲-۱. عدم استفاده از ظرفیت قانونی برای مجازات‌ها

در ماده (۹) آیین‌نامه، مجازات‌های مقرر در بندهای «۱» و «۲» ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی^۴ به همراه مجازات‌های مندرج در

۱. ماده (۲) آیین‌نامه: در صورتی که به تشخیص رئیس کل، مؤسسه‌ای از اجرای مقررات قانونی و یا هریک از مقررات، مصوبات، دستورالعمل‌ها و یا دستورات صادره بانک مرکزی تخلف نماید، رئیس کل می‌تواند مراتب را به دادستان اعلام و ضمن معرفی مدیران و یا متصدیان متخلف یا مسئول در تخلف، خواستار رسیدگی و تعقیب موضوع گردد.

ماده (۹) آیین‌نامه: هیئت در صورت احراز تخلف می‌تواند هریک از متخلفین را با توجه به میزان مسئولیت‌های آنان علاوه بر مجازات‌های مقرر در بندهای «۱» و «۲» ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی کشور به مجازات‌های مندرج در تبصره «۳» ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه نیز محکوم نماید.

تبصره- اعمال مجازات موضوع بند «۳» ماده (۴۴) نیز برای بانک متخلف قابل اعمال می‌باشد.

۳. ماده (۱۰) آیین‌نامه: چنانچه در جریان رسیدگی مشخص شود که علاوه بر مدیران و یا متصدیان مسئول در تخلف، فرد یا افراد دیگری نیز در تخلف انجام شده مسئولیت دارند، هیئت می‌تواند به تخلف آنان نیز رسیدگی و رأی صادر نماید.

۴. ۱- تذکر کتبی به مدیران یا متصدیان متخلف. ۲. پرداخت مبلغی روزانه تا حداکثر دویست هزار ریال برای ایام تخلف. بند «۳» مبنی بر ممنوع ساختن بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی از انجام بعضی امور بانکی به‌طور موقت یا دائم در تبصره آمده است.

تبصره «۳» ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه^۱ برای متخلفین در نظر گرفته شده است. این در حالی است که در بند «الف» ماده (۱۴) قانون برنامه ششم توسعه، مجازات‌های فراگیرتر و بیشتر در اختیار بانک مرکزی و هیئت انتظامی قرار داده شده ولی بانک مرکزی از این ظرفیت استفاده نکرده است (لازمه این استفاده به‌روزرسانی آیین‌نامه و تغییر ماده حاضر بوده که اتفاق نیفتاده است). بنا بر بند «الف» ماده (۱۴) قانون برنامه ششم توسعه، علاوه بر مجازات‌های مندرج در قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی می‌تواند به‌حسب نیاز یک یا چند مورد از اقدام‌های نظارتی و انتظامی زیر را در قبال بانک‌ها و مؤسسه‌های متخلف انجام دهد:

- ۱ اعمال محدودیت یا ممنوعیت توزیع سود و اندوخته‌ها بین سهامداران مؤثر، سلب حق رأی از آنها به‌طور موقت و سلب حق تقدم خرید از سهامداران مؤثر،
- ۲ تعلیق موقت مجوز بخشی از فعالیت برای مدت معین و یا لغو مجوز فعالیت،
- ۳ اعمال محدودیت یا ممنوعیت پرداخت پاداش و مزایای مدیران،
- ۴ سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره.

متأسفانه به‌رغم وجود ظرفیت قانونی لازم در ماده (۱۴) قانون برنامه ششم توسعه که در آستانه اتمام دوره آن هستیم، استفاده لازم از ظرفیت ذکر شده به‌عمل نیامده و در آیین‌نامه هیئت انتظامی منعکس نشده است. این در حالی است که بانک مرکزی بدون توجه به ظرفیت قانونی موجود، استفاده از ابزارهای لازم برای انتظام‌بخشی به بانک‌ها و مؤسسه‌های متخلف را از طریق مصوبه جلسه ۱۶ام شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا پیگیری کرده است! لذا لازم است اولاً، آیین‌نامه به‌منظور استفاده از ظرفیت قانونی ذکر شده اصلاح شود و ثانیاً بانک مرکزی در عمل از این ظرفیت استفاده کند.

۲-۲. عدم رعایت تناسب و قاعده‌مندی در مجازات‌ها

برخلاف متن صریح قانون پولی و بانکی مبنی بر «تعیین هریک از مجازات‌های انتظامی برای تخلفات» در این آیین‌نامه مشخص نشده است که چه تخلف‌هایی مستلزم چه نوع مجازات‌هایی است؛ بنابراین باید تخلفات مختلف و مجازات‌های معادل آنها به‌صورت صریح در آیین‌نامه ذکر شود. این امر می‌تواند به شفافیت هرچه بیشتر در مجازات‌ها و نهایتاً تقویت قدرت بازدارندگی در مقابل تخلفات بانکی منجر شود.

۲-۳. عدم رعایت سرعت، شدت و قطعیت در مجازات‌ها

مواد (۹) و (۱۰) آیین‌نامه در مورد سرعت عمل در اجرای مجازات‌ها، شدت آنها و قطعیت آنها مسکوت است. هرچه سرعت عمل، شدت و قطعیت مجازات‌ها برای اشخاص متخلف بیشتر باشد می‌تواند اقتدار مقام ناظر را بیشتر کرده و بازدارندگی بیشتری نسبت به وقوع جرم فراهم آورد. لذا لازم است در مورد مدت زمان فاصله اثبات وقوع جرم و اجرای مجازات و همچنین شدت و قطعیت مجازات‌ها محدودیت‌هایی در آیین‌نامه تعبیه شود.

۳. عدم شفافیت در آرای هیئت انتظامی (موضوع مواد (۹) و (۱۰))

آیین‌نامه در مورد انتشار و یا عدم انتشار آرای صادره هیئت انتظامی در مورد تخلفات اشخاص تحت نظارت بحثی نکرده است. به‌نظر می‌رسد انتشار آن‌دسته از آرای صادره که لطمه‌ای به ثبات مالی در نظام بانکی وارد نمی‌کند؛ می‌تواند به تقویت نظارت و بازدارندگی از تخلف منجر شود^۲. لذا پیشنهاد می‌شود ترتیبی برای انتشار برخی از آرای صادره به تشخیص هیئت انتظامی در آیین‌نامه لحاظ گردد.

۱. تبصره ۳- 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.

مبلغ مندرج در بند «۲» ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ به دویست میلیون ریال افزایش می‌یابد و هر سه سال یک‌بار براساس رشد شاخص بهای کالا و خدمات مصرفی اعلامی به‌صورت رسمی به پیشنهاد بانک مرکزی توسط هیئت‌وزیران تعدیل می‌گردد.

۲. در تعدادی از بانک‌های مرکزی کشورهای مختلف موضوع انتشار مورد توجه قرار گرفته است. به‌طور مثال در ماده (۱۴) قانون بانک مرکزی ایسلند، انتشار تصمیمات در خصوص استفاده از ابزارهای نظارتی به انتشار عمومی می‌رسد مگر آنکه تاثیر منفی بر ثبات مالی داشته باشد. همچنین بانک مرکزی آمریکا، بعضی تصمیمات خود در مورد بانک‌ها را انتشار داده است (به‌طور مثال نگاه کنید به <https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/monetary20230312b.htm>).



انتخاب یک نفر از اعضای هیئت مدیره‌های بانک‌ها به انتخاب خودشان جهت عضویت در هیئت انتظامی (موضوع ماده (۶) در ماده (۶) آیین‌نامه که به معرفی اعضای هیئت انتظامی می‌پردازد، یک نفر از اعضای هیئت مدیره‌های بانک‌ها به‌عنوان نماینده از طرف اشخاص تحت نظارت و با انتخاب و معرفی توسط خود بانک‌ها در نظر گرفته شده است. این در حالی است که ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی صرفاً در مورد عضویت یک نفر از اعضای هیئت مدیره بانک‌ها در هیئت انتظامی سخن گفته و در مورد نحوه انتخاب آن مسکوت است. با توجه به اینکه هیئت انتظامی وظیفه رسیدگی به تخلفات اشخاص تحت نظارت را برعهده دارد، عضویت یک نفر از افراد ذی‌نفع (بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری) به انتخاب خودشان، می‌تواند زمینه تعارض منافع جدی را ایجاد کند. بر این اساس با توجه به مسکوت بودن قانون پولی و بانکی در مورد نحوه انتخاب یک نفر از اعضای هیئت مدیره بانک‌ها، پیشنهاد می‌شود برای کاهش شدت تعارض منافع، انتخاب این عضو توسط خود بانک مرکزی انجام شده و هیئت مدیره‌های بانک‌ها امکان انتخاب و معرفی عضو را نداشته باشند.

عدم رعایت زمان بندی لازم از طرف بانک مرکزی در موارد مختلف (موضوع مواد (۸)، (۱۲) و (۲۰) در مورد مختلف نظیر ماده (۸)، ماده (۱۲) و ماده (۲۰) آیین‌نامه، امکان تعویق زمان جلسات، زمان بندی یک ماهه برای اعلام نظر دبیر به شورای پول و اعتبار و امکان توقف یا تعلیق رسیدگی به مدت یک سال از سوی رئیس کل مطرح شده است. این مواد و موارد مشابه آن حاکی از زمان بندی موسع و بدون محدودیت از طرف بانک مرکزی برای پیگیری امور هیئت انتظامی است. لازم است به منظور تسریع در رسیدگی به تخلفات اشخاص تحت نظارت و جلوگیری از تکرار تخلف و همچنین ایجاد بازدارندگی برای سایر اعضای تحت نظارت، زمان بندی‌های مطرح شده اصلاح و محدود شود. همچنین پیشنهاد می‌شود: امکان تعلیق یا توقف رسیدگی از سوی رئیس کل نیز به‌طور کامل از آیین‌نامه حذف شود.



خلاصه و جمع بندی



در این گزارش به‌طور خلاصه پنج مورد از مهمترین آسیب‌های مترتب بر آیین‌نامه هیئت انتظامی بانک‌ها به شرح زیر مطرح و پیشنهادهای اصلاحی بیان شده است:

۱ تشخیص وقوع انواع تخلف در آیین‌نامه مذکور برعهده رئیس کل قرار داده شده است. این در حالی است که برای تخلفاتی که مصداق صریح نقض قوانین و مقررات است باید ترتیبی اتخاذ شود که موارد تخلف به‌صورت خودکار (و نه با تصمیم رئیس کل) برای رسیدگی به هیئت انتظامی ارجاع شود. در مواردی نیز که تخلفات مصداق صریح نقض قوانین و مقررات به‌شمار نمی‌آید، معاون نظارتی (و نه رئیس کل) که وظیفه کشف و پیگیری تخلفات بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری را برعهده دارد باید نسبت به تشخیص و گزارش تخلف به هیئت انتظامی مسئول باشد.

۲ در مورد مجازات‌های پیش‌بینی شده در آیین‌نامه؛ اولاً، از ظرفیت قانونی موجود در ماده (۱۴) قانون برنامه ششم توسعه استفاده و بهره‌برداری لازم نشده است. ثانیاً، تناسب بین تخلفات و مجازات‌های معادل آنها تعریف نشده تا اینکه مشخص باشد هر تخلفی چه مجازاتی را دربر خواهد داشت. (این موضوع در صورت اصلاح می‌تواند قدرت پیشگیری از وقوع جرم را افزایش دهد). ثالثاً، آنکه سرعت، شدت و قطعیت در اعمال مجازات‌ها رعایت نشده و در عمل هیچگونه محدودیت زمانی برای این موارد در آیین‌نامه در نظر گرفته نشده است.

۳ آرای هیئت انتظامی به‌صورت شفاف منتشر نمی‌شود. در صورت انتشار این آرا، که منطبق بر تجربیات سایر کشورها نیز هست، قدرت بازدارندگی از وقوع جرم از این طریق تقویت خواهد شد.

۴ در قانون تصریح نشده است که نماینده هیئت مدیره‌های بانک‌ها در هیئت انتظامی به انتخاب خودشان تعیین شود، ولی این موضوع در آیین‌نامه تصریح شده است و می‌تواند با تشدید تعارض منافع، رسیدگی به تخلفات بانک‌ها را با مشکل جدی روبه‌رو کند.

۵ در موارد مختلف در فرایند رسیدگی به پرونده‌ها، محدودیت زمانی برای بانک مرکزی در نظر گرفته نشده است که می‌تواند فرایند رسیدگی را طولانی و بی‌اثر کند.

۱. ماده (۸) آیین‌نامه: هیئت می‌تواند برای بررسی بیشتر و یا استفاده از نظرات کارشناسان مورد وثوق به تشخیص خود، اتخاذ تصمیم و صدور رأی را به جلسات بعد موکول نمایند ولی به‌رحال حداکثر ظرف یک هفته بعد از تشکیل آخرین جلسه رسیدگی، بایستی رأی هیئت صادر شود.

۲. ماده (۱۲) آیین‌نامه: در صورت درخواست تجدیدنظر و پس از انقضای مهلت اعتراض، دبیر حداکثر ظرف مدت یک ماه مراتب را برای طرح در شورای پول و اعتبار به رئیس کل بانک مرکزی منعکس می‌نماید.

۳. ماده (۲۰) آیین‌نامه: رئیس کل در کلیه مراحل رسیدگی می‌تواند درخواست توقف یا تعلیق رسیدگی حداکثر به مدت یک سال را بنماید و مراجع موصوف با این درخواست موافقت خواهند نمود.

