

پیشگیری غیرکیفری از جرائم و تخلفات بانکی در قانون بانک مرکزی ایران و قوانین بانکداری فدرال امریکا

مهدی صبوری پور*

زهرا النجری⁺

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۱/۰۶

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۳/۰۴

چکیده

حوزه پولی و بانکی کشور که دهه‌های اخیر بحران‌های متعددی را از سر گذرانده، با تصویب قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در ۱۴۰۲ و از رهگذر رویکردی نوین با عنوان تنظیم‌گری بانکی دستخوش تغییرات گسترده‌ای شده است. این مقاله با رویکردی تحلیلی-توصیفی به تحلیل صلاحیت‌های پیشگیرانه تنظیم‌گران بانکی ایران و ایالات متحده از منظر قانون بانک مرکزی و قوانین مرتبط در نظام حقوقی امریکا می‌پردازد. شناسایی طیف وسیعی از اقدامات نظارتی با عنوان اقدامات اکتشافی، پیشگیرانه، و اصلاحی از مهم‌ترین مباحث قانون جدید بانک مرکزی شناخته می‌شوند که در کنار صلاحیت‌ها و اقدامات تنظیم‌گران بانکی ایالات متحده و به طور خاص اقدامات اجرایی غیررسمی، مورد مقایسه و تحلیل قرار گرفته‌اند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که افزایش توان نظارتی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یکی از اهداف اصلی تدوین قانون جدید تا حد زیادی توانسته است اختیارات و صلاحیت‌های بانک مرکزی را برای نظارت و پیشگیری از تخلفات، جرائم، و بحران‌های بانکی افزایش دهد. همچنین به‌رغم برخی کاستی‌ها، قانون‌گذار ایرانی توانسته است با ایجاد تحولات گسترده در قانون پولی و بانکی و با تأثیرپذیری از برخی اسناد بین‌المللی، تنظیم‌گری بانکی کشور را به استانداردهای بین‌المللی این حوزه نزدیک کند.

واژه‌های کلیدی: نهادهای تنظیم‌گر بانکی، فدرال رزرو، اقدامات نظارتی، نظارت بانکی
طبقه‌بندی JEL: E58, K14, G28

* استادیار رشته حقوق، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)؛ m_sabooripour@sbu.ac.ir
⁺ دانش‌آموخته ارشد جزا و جرم‌شناسی دانشگاه شهید بهشتی؛ za.alanchari@gmail.com

۱ مقدمه

پیشگیری از جرم از موضوعات کلیدی علوم جنایی است که در حوزه گسترده‌تر سیاست جنایی نیز درباره آن بحث می‌شود (رایجیان اصلی، ۱۳۸۳). درباره مفهوم پیشگیری گفته می‌شود به تعداد نویسندگانی که به دنبال تعریف این مفهوم برآمده‌اند، تعریف وجود دارد. اگر از تفاوت‌های فرعی گذشته و تفاوت‌های اساسی را ملاک قرار دهیم، می‌توان دو جهت‌گیری کلی را در نوشته‌های اختصاص یافته به پیشگیری از بزهکاری شناسایی کرد. نخست، بینش وسیع و فراگیری است که هر اقدامی در زمینه مبارزه با بزهکاری، حتی پاسخ‌های کیفری و جبران خسارت از بزه‌دیدگان را پیشگیرانه محسوب می‌کند. به عبارت دیگر، صرف نظر از محتوا و تنها با توجه به نتیجه هر روش کیفری یا غیرکیفری که به کاهش نتایج بزهکاری منجر شود، در این تعریف جای می‌گیرد. مورد دوم نیز مراد از معنای مضیق، همان پیشگیری‌های معمول در جرم‌شناسی است که اغلب در دو گروه پیشگیری وضعی^۱ و اجتماعی^۲ و به صورت موردی درباره جرمی خاص یا کلی، درباره بزهکاری به شکل ترکیبی اعمال می‌شود (ابراهیمی، ۱۳۹۶). در این رویکرد، پیشگیری عبارت است از شیوه‌های غیرقهرآمیز که دولت برای مهار بزهکاری از طریق جذب یا محدودسازی عوامل جرم‌زا و نیز از طریق مدیریت مناسب عوامل محیط فیزیکی و اجتماعی به کار می‌گیرد که فرصت‌های مناسب ارتکاب جرم را فراهم می‌کند (همان).

از سوی دیگر، رویکرد حکمرانی تنظیم‌گرانه که امروزه یکی از الزامات حکمرانی نوین شناخته می‌شود، اسباب پدیدآیی واقعیتهای نهادی به نام نهاد تنظیم‌گر را فراهم کرده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷). به عقیده برخی، تنظیم‌گری حقوقی در مفهومی عام همان کارکرد و نقش حقوق موضوعه است که دولت از طریق آن وظایف و صلاحیت‌های خود را در مدیریت و اداره امور عمومی اعمال می‌کند. به عبارت دیگر، در این برداشت، دولت امور و تنظیم روابط میان بازیگران عرصه‌های مختلف را با استفاده از شیوه‌ها و ابزارهای کلاسیک قانون‌گذاری، وضع مقررات، حل اختلاف قضایی یا شبه‌قضایی، و حکم به مجازات هنگام نقض قوانین و مقررات را سامان‌دهی می‌کند (باوری، ۱۳۹۳). باین حال، مراد از تنظیم‌گری در این پژوهش، معنای خاص این مفهوم حقوقی و به طور دقیق‌تر،

¹ Situational Crime Prevention

² Social Crime Prevention

اقدامات و صلاحیت‌های اشخاص حقوق عمومی خاص و مستقل از دولت با عنوان نهادهای تنظیم‌گر^۱ یا رگولاتور است.

مسئله تنظیم‌گری بانکی به دلیل نقش روزافزون بانک و بانکداری در فعالیت‌های اقتصادی و همچنین زندگی روزمره افراد و گسترش کمی مؤسسات مالی و اعتباری در کنار بحران‌های اخیر این مؤسسات اهمیتی بیش از پیش یافته است. قانون جدید بانک مرکزی نیز بر همین اساس بخشی از ابزارها و صلاحیت‌ها را به کشف و پیشگیری از وقوع تخلفات و جرائم و بخشی دیگر را به اصلاح و تنبیه متخلفان اختصاص داده است. ایالات متحده نیز به‌عنوان یکی از ساختاریافته‌ترین نمونه‌های تنظیم‌گری بانکی در جهان و با سابقه‌ای درخور توجه، به‌عنوان شاهد دیگر این حوزه مورد پژوهش تطبیقی قرار گرفته است. این کشور نیز، با توجه به سابقه تنظیم‌گری و اهمیت حوزه پولی و بانکی فدرال رزرو به‌عنوان بانک مرکزی ایالات متحده در کنار چندین سازمان تخصصی دیگر؛ از جمله دفتر نظارت پولی^۲، شرکت بیمه سپرده فدرال^۳ و اداره ملی اتحادیه اعتباری^۴ به تنظیم‌گری بانک‌ها و مؤسسات مالی پر شمار این کشور می‌پردازد (میشکین، ۱۳۹۹). بی‌توجهی و پرداخت کافی از زاویه اصول و اندیشه‌های حقوق کیفری توسط پژوهشگران این حوزه به نهادهای تنظیم‌گر و به طور خاص، تنظیم‌گران بانکی با وجود ظرفیت و نقش پررنگ این نهادها در حوزه پیشگیری از جرائم و تخلفات بانکی مسئله دیگری است که بر ضرورت پژوهشی جامع و دقیق در این خصوص می‌افزاید. به این ترتیب، ابتدا به بررسی مفهوم اقدامات نظارتی پرداخته و سپس انواع این اقدامات و نقش آن‌ها را در پیشگیری غیرکیفری در حوزه پولی و بانکی ایران و ایالات متحده بررسی خواهیم کرد.

۲ اقدامات نظارتی

ماده ۲۶ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲ دسته‌ای از اقدامات را با عنوان «وظایف و اقدامات نظارتی» در صلاحیت معاونت تنظیم‌گری و نظارت این بانک قرار داده است. براین اساس، معاون تنظیم‌گری و نظارت با هدف تحقق بخشیدن به ثبات و سلامت شبکه بانکی و سایر اشخاص تحت نظارت می‌تواند با تشخیص خود و پس از اطلاع به رئیس کل، حسب مورد

¹ Regulatory bodies

² Comptroller of the Currency (OCC)

³ Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)

⁴ National Credit Union Administration (NCUA)

اقدامات نظارتی^۱ موضوع مواد ۲۷ تا ۳۴ از جمله اقدامات اکتشافی، پیشگیرانه، و اصلاحی را نیز انجام دهد یا مؤسسات اعتباری را به انجام آن‌ها ملزم کند. پیش از تصویب قانون بانک مرکزی ۱۴۰۲ تبصره ماده ۱۴ قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵ نیز به موضوع اقدامات نظارتی بانک مرکزی پرداخته بود. مطابق ماده مذکور، منظور از اقدامات نظارتی، اقداماتی است که در راستای اعمال نظارت بر بانک‌ها، مؤسسات اعتباری غیربانکی، تعاونی اعتبار، و صندوق‌های قرض‌الحسنه به‌جز صندوق‌های قرض‌الحسنه زیر نظر سازمان اقتصاد اسلامی و صندوق‌های قرض‌الحسنه تک‌شعبه‌ای (موضع بند «ب» تبصره ۲ ماده مذکور)، صرافی‌ها و شرکت‌های واسپاری (لیزینگ) در صلاحیت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بوده و مشتمل بر اقدامات به‌عمل‌آمده در تمام مراحل تأسیس، اعطای مجوز، نظارت بر فعالیت، تغییرات ثبتی، بازسازی، ادغام، انحلال، و تصفیه است.

از سوی دیگر، امروزه با عنایت به اینکه تنظیم‌گری بانکی بُعدی بین‌المللی به خود گرفته، گام‌های اولیه حقوق بین‌الملل نیز به‌تدریج به شکل‌گیری برخی استانداردهای بین‌المللی منجر شده است. با توجه به نبود معاهدات بین‌المللی، امروزه نهادهایی میان دولت‌ها تأسیس شده است که به‌طور تخصصی به تدوین استانداردهای تنظیم و نظارت بر بانکداری پرداخته‌اند (متانی، ۱۳۹۸). از جمله آن‌ها می‌توان به سند «اصول اساسی بازل برای نظارت بانکی مؤثر»^۲ منتشرشده توسط «کمیته نظارت بر بانکداری بازل»^۳ مشتمل بر ۲۹ اصل اشاره کرد. یکی از اعضای اصلی این کمیته ایالات متحده امریکا است که علاوه بر حضور در کمیته به اجرایی‌سازی اسناد بین‌المللی کمیته بازل و به‌طور خاص، مفاد سند مذکور در خصوص

^۱ Supervisory actions

^۲ Basel Core Principles for Effective Banking Supervision

^۳ The Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)

کمیته نظارت بر بانکداری بازل در ۱۹۷۴ میلادی توسط روسای بانک‌های مرکزی کشورهای گروه ده (G-10) تأسیس شد. جلسات کمیته مذکور در دبیرخانه آن واقع در مقر بانک تصفیه حساب‌های بین‌المللی (BIS) در شهر بازل سوئیس برگزار می‌شود. این کمیته در ابتدا با هدف همکاری و هماهنگی در تنظیم‌گری بانک‌های بین‌المللی پدید آمد اما با توسعه تدریجی حوزه فعالیت‌های خود، به مرکزی جهت همکاری بانک‌های مرکزی کشورهای عضو در خصوص تنظیم‌گری کلیه فعالیت‌های مرتبط با بانکداری تبدیل شد. کمیته بازل فاقد شخصیت حقوقی مستقل است و مصوباتش قدرت الزام‌آور ندارند؛ اما به‌عنوان مرکز همکاری میان کشورهای عضو عمل می‌کند. جهت آشنایی بیشتر با کمیته نظارت بر بانکداری بازل، نگاه کنید به:

<https://www.bis.org>

نظارت بانکی مؤثر پرداخته است. در پژوهش انجام‌شده توسط صندوق بین‌المللی پول^۱ که به ارزیابی دقیق رعایت «اصول اساسی بازل برای نظارت مؤثر بانکی» در ایالات متحده پرداخته است، اقدامات تنظیم‌گران بانکی این کشور در حوزه اقدامات نظارتی در درجه بسیار بالایی از انطباق (درجه پنج از پنج) با «اصول اساسی بازل برای نظارت بانکی مؤثر» توصیف شده است (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۵). در ایران نیز تا پیش از تصویب قانون بانک مرکزی در ۱۴۰۲ تنها به ترجمه و انتشار اسناد کمیته مذکور در پایگاه اینترنتی بانک مرکزی اکتفا می‌شد و در عمل، اصول و قواعد یک نظارت بانکی مؤثر در کشورمان اجرایی نمی‌شد^۲. با این حال، به نظر می‌رسد که قانون جدید، محتوای سند مذکور را مورد توجه قرار داده و گام‌های ویژه‌ای در راستای اجرایی‌سازی این اصول در حوزه نظارت بانکی کشورمان برداشته است. سنجش میزان دقیق انطباق با این سند مهم نیازمند پژوهشی مستقل و تخصصی در حوزه مذکور است؛ اما در صورت بررسی می‌توان نگارندگان قانون جدید بانک مرکزی را در حوزه اقدامات نظارتی (اصل ۱۱ سند) الهام‌دهندگان سند مذکور دانست. اقدامات نظارتی که توسط قانون‌گذار کشورمان در قانون بانک مرکزی به سه دسته اکتشافی، پیشگیرانه، و اصلاحی تقسیم‌بندی شده‌اند، در ادامه واکاوی می‌شوند.

۳ اقدامات اکتشافی

مطابق ماده ۲۷، چنانچه عملیات مؤسسه اعتباری متضمن احتمال ارتکاب تخلف توسط آن مؤسسه یا ایجاد بی‌ثباتی در شبکه بانکی باشد، معاون تنظیم‌گری و نظارت می‌تواند اقداماتی از قبیل دستور تهیه صورت‌های مالی میان‌دوره‌ای توسط مؤسسه اعتباری، اعزام حسابرس ویژه به مؤسسه اعتباری برای تهیه گزارش‌های حسابرسی مدنظر معاون تنظیم‌گری، و نظارت و انتصاب ناظر مقیم در مؤسسه اعتباری را انجام دهد. همان‌طور که از نام این دست اقدامات پیداست، معاون تنظیم‌گری و نظارت در صورت احراز احتمال ارتکاب تخلف توسط مؤسسات اعتباری یا در مظان اتهام قرارگرفتن اشخاص تحت نظارت می‌تواند برای کشف تخلفات احتمالی به اقدامات اکتشافی ماده ۲۷ مبادرت ورزد. به این ترتیب، مفهوم موردنظر قانون‌گذار در این ماده را می‌توان همان مفهوم کشف جرم مذکور در قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ دانست.

^۱ International Monetary Fund (IMF)

^۲ برای آشنایی بیشتر با اقدامات بانک مرکزی در این زمینه، نگاه کنید به:

<https://www.cbi.ir>

براین اساس، قانون گذار اقدامات نظارتی موضوع مواد ۲۶ تا ۳۴ قانون بانک مرکزی را ناشی از نقش دادستانی این معاونت توصیف نکرده است؛ اما می توان اذعان داشت همان طور که کشف جرم در نهاد دادرسی، تحت نظارت دادستان و توسط ضابطین دادگستری صورت می گیرد، اقدامات اکتشافی نیز به عنوان اقدامات دادستانی بانک مرکزی از طریق نیروهای متخصص آن صورت می گیرد. بر همین مبنا، افراد مذکور در ماده ۲۷ قانون بانک مرکزی با عنوان حسابرس ویژه و ناظر مقیم نیز؛ مانند ضابطان خاص مسئول اقدامات لازم مانند گزارش های حسابرسی ویژه به منظور کشف تخلفات احتمالی و تهیه شواهد و ادله لازم خواهند بود. البته از آنجا که قانون بانک مرکزی کشورمان صراحتاً حسابرسان ویژه و ناظران مقیم بانک مرکزی را ضابطان خاص مذکور در قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ توصیف نکرده است، نمی توان این افراد را واجد همان صلاحیت ها و ویژگی های ضابطان دادگستری مندرج در قانون آیین دادرسی کیفری دانست؛ لیکن با اندکی تسامح می توان اظهار داشت که هدف قانون بانک مرکزی از در نظر گرفتن این افراد همان اهداف مندرج در قانون آیین دادرسی کیفری؛ یعنی کشف تخلفات، حفظ آثار و علائم، جمع آوری ادله، و انجام تحقیقات مقدماتی است. البته مفهوم گزارش های حسابرسی ویژه و نحوه عملکرد این افراد در قانون بانک مرکزی مورد تصریح واقع نشده است که باید مطابق بند «ب» ماده ۶۷ در دستورالعمل های اجرایی آتی مورد توجه قرار گیرد که توسط بانک مرکزی تهیه و تدوین می شود.

نکته دیگر در خصوص این ماده دستور معاونت تنظیم گری و نظارت بانک مرکزی به تهیه صورت های مالی میان دوره ای توسط مؤسسات اعتباری است. در این بند فارغ از توان نظارتی و اکتشافی بانک مرکزی تهیه صورت های مالی به خود مؤسسات اعتباری سپرده شده است. از سوی دیگر، عموماً صورت های مالی شرکت ها به صورت سالانه تهیه می شود؛ اما مطابق این ماده، معاونت نظارت و تنظیم گری در صورت احراز احتمال تخلف می تواند اشخاص تحت نظارت را ملزم کند تا صورت های مالی خود را پیش از موعد و به صورت میان دوره ای تهیه کنند. در این حالت، صورت های مالی واصله و اطلاعات حاصل از آن ها پس از راستی آزمایی های لازم، بانک مرکزی را جهت بررسی بهتر وضعیت ناترازی های مالی مؤسسات و تخلفات آن ها یاری خواهد کرد.

مورد دیگری از اقدامات اکتشافی نیز در قانون بانک مرکزی وجود دارد که در ماده ۲۷ تصریح نشده است؛ اما به دلیل اهمیت جرم مذکور، اشاره به آن ضروری به نظر می رسد. بند الف ماده ۴۲ قانون مورد بحث بانک مرکزی را مکلف کرده تا موارد مظنون به پول شویی را به همراه اطلاعات مربوط به مرکز اطلاعات مالی وزارت امور اقتصادی و دارایی گزارش کرده و پس از تأیید آن مرکز، برای مسدود کردن حساب اشخاص مظنون به پول شویی و محدودسازی

ارائه خدمات بانکی به آن‌ها اقدام کند. مرکز اطلاعات مالی وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است براساس رویه‌های داخلی خود و حداکثر ظرف دو روز کاری، نسبت به تأیید یا عدم تأیید گزارش بانک مرکزی اقدام کند. به این ترتیب، بانک مرکزی موظف است همراه مرکز اطلاعات مالی وزارت امور اقتصادی و دارایی به انجام بررسی‌های لازم برای کشف و شناسایی بزه پول‌شویی بپردازد و در صورت تأیید، اقدامات قانونی مذکور در ادامه ماده را اتخاذ کند. از آنجا که هدف پژوهش حاضر بررسی تطبیقی پیشگیری غیرکیفری از جرایم و تخلفات بانکی توسط تنظیم‌گران بانکی دو کشور ایران و ایالات متحده امریکا است؛ لازم است همگام با تشریح اقدامات بانک مرکزی ایران سراغ تنظیم‌گران ایالات متحده نیز برویم. در خصوص اقدامات اکتشافی در ایالات متحده می‌توان به انواع نظارت‌ها و بازرسی‌ها در حوزه تنظیم‌گری بانکی اشاره کرد. یک نوع از نظارت، جلسات با مدیریت بانک است که اغلب «نظارت مستمر»^۱ نامیده می‌شود. ماده ۵۳۶۵ از بخش ۱۲ مجموعه قوانین ایالات متحده پایه‌گذار این نوع نظارت شناخته می‌شود. ماده یادشده به عنوان بخشی از «قانون داد-فرانک»^۲ به فدرال رزرو اجازه می‌دهد که نظارت مستمر را در قالب جلسات منظم و بازرسی‌های دوره‌ای برای مؤسسات مالی بزرگ اعمال کند. این نظارت شامل جلسات حضوری با مدیریت بانک‌ها، دسترسی مداوم به اطلاعات داخلی، و ارزیابی‌های دوره‌ای است.^۳ در آماده‌سازی برای این جلسات، بازرسان فدرال رزرو گزارش‌های بانکی را بررسی و تجزیه و تحلیل می‌کنند که براساس داده‌های خود بانک، گزارش‌های حسابرسی، و گزارش‌های نظارتی است. هدف از نظارت مستمر حفظ درک درستی از فعالیت‌های بانک، تغییرات مدیریتی یا سازمانی، و سیاست‌ها و عملکردهای مرتبط است. نظارت مستمر به بازرسان کمک می‌کند تا تعیین کنند که آیا به تغییر بازرسی‌های برنامه‌ریزی شده اعم از افزایش یا کاهش آن‌ها نیاز دارند یا خیر. میزان نظارت مستمر به اندازه و فعالیت بانک بستگی دارد.^۴

علاوه بر نظارت مستمر، دفتر نظارت پولی امریکا در ۱۹۷۹ در بیانیه‌ای رسمی رویکردی نو در نظارت و بازرسی بانک‌ها با عنوان نظارت مبتنی بر ریسک را معرفی کرد. نظارت مبتنی بر ریسک که حدی بالاتر از نظارت تطبیقی را در بر می‌گیرد به معنای حذف نظارت تطبیقی نیست و همچنان بخشی از وظایف تنظیم‌گران بانکی به بررسی رعایت مقررات اختصاص دارد.

¹ Continuous monitoring

² Dodd-Frank Act 2010

³ 12 U.S. Code § 5365

⁴ <https://www.federalreserve.gov>

این شیوه نظارتی را می‌توان مجموعه فعالیت‌ها، تدابیر، اصول، و اقدامات نظارتی نامید که باهدف تعیین تمام ریسک‌ها و خطرهایی انجام می‌شود که یک بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی را تهدید می‌کند (توحیدی، ۱۴۰۱). در این خصوص قسمتی از ماده ۱۸۱۷ از بخش ۱۲ مجموعه قوانین ایالات متحده، به‌عنوان بخشی از «قانون بیمه سپرده فدرال»^۱ مقرر می‌دارد که شرکت بیمه سپرده فدرال موظف است مقرراتی وضع کند که بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مطابق یک نظام نظارت مبتنی بر ریسک بررسی شوند. در ادامه نیز، شاخص‌هایی ازجمله انواع و میزان دارایی‌ها و بدهی‌ها را به‌منظور ارزیابی احتمال وقوع ضرر ارائه می‌دهد.^۲ گفتنی است نظارت مبتنی بر ریسک که نظارت احتیاطی نیز نامیده می‌شود به دو روش نظارت مستقیم یا بازرسی در محل^۳ و نظارت غیرمستقیم یا بازرسی خارج از محل^۴ اعمال می‌شود. نظارت حضوری، از طریق اعزام تیم‌های بازرسی به بانک‌ها صورت می‌گیرد. در این نوع از نظارت، بازرسان با حضور در بانک‌ها و تمرکز بر جزئیات اطلاعات ارائه‌شده و فرایند تولید آن‌ها، می‌توانند ضمن تأیید صحت و سقم اطلاعات ارائه‌شده توسط بانک‌ها، قضاوت دقیق‌تری از وضعیت بانک (اعم از وضعیت جاری و عملکرد آتی آن‌ها) ارائه دهند. نظارت غیرحضوری نیز سامانه هشداردهنده زود هنگام بر اساس تجزیه و تحلیل اطلاعات ارائه‌شده توسط بانک‌هاست. در این نوع از نظارت به بررسی و تجزیه و تحلیل گزارش‌های تهیه‌شده از سوی بانک‌ها پرداخته می‌شود (اسدی‌پور، ۱۳۹۰). در پایان بازرسی از یک بانک، ناظران «گزارش کتبی بررسی»^۵ را به‌منظور بررسی برای تمام مدیران و مأموران ارشد بانک می‌فرستند (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۵). تعداد این بازرسی‌ها می‌تواند از هر ماه تا هجده ماه یک بار بسته به وضعیت و بزرگی بانک متغیر باشد (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۵). بازرسان بانکی به بانک‌ها رتبه‌ای به نام «CAMELS» می‌دهند. این کلمه از حروف ابتدایی شش واژه انگلیسی گرفته شده است که معنای فارسی آن‌ها عبارت است از: «کفایت سرمایه، کیفیت دارایی، مدیریت، درآمد، نقدینگی، و حساسیت به ریسک بازار»^۶ (میشکین، ۱۳۹۹). علاوه

¹ Federal Deposit Insurance Act 1950

² 12 U.S. Code § 1817

³ On-Site Inspection

⁴ Off-Site Inspection

⁵ Report of Examination (ROE)

⁶ Capital adequacy, Asset quality, Management, Earnings, Liquidity, and Sensitivity to market risk

بر این، سازمان‌های تنظیم‌گری موارد نقض قانون و انطباق با مقررات را ارزیابی کرده و در گزارش خود منعکس می‌کنند. تنظیم‌گران که از ابزارهای مختلفی برای انتقال اقدامات به هیئت‌های بانک و مدیران ارشد استفاده می‌کنند، مشکلات و موضوعات نگران‌کننده را در دسته‌بندی سه‌گانه زیر به مدیران بانک ارائه می‌دهند تا تدابیر لازم را باتوجه به شدت و اهمیت موضوعات اتخاذ کنند (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۵):

- پیشنهادها، انتقادات، موضوعاتی که به توجه نیاز دارند^۱ (MRA)،
- موضوعاتی که به توجه هیئت‌مدیره نیاز دارند^۲ (MRBA) و
- موضوعاتی که به توجه فوری نیاز دارند^۳ (MRIA).

۴ اقدامات پیشگیرانه

دسته دوم از اقدامات نظارتی، اقدامات پیشگیرانه نام دارد. از آنجا که قانون‌گذار هدف مجموع اقدامات نظارتی سه‌گانه از جمله اقدامات پیشگیرانه را ثبات و سلامت شبکه بانکی و سایر اشخاص تحت نظارت عنوان کرده است، به‌صراحت می‌توان تدابیر و اقدامات این بخش از قانون جدید بانک مرکزی را ناشی از رویکرد پیشگیری از وقوع تخلفات توسط اشخاص تحت نظارت و جلوگیری از ناترازی‌های مالی از طریق اختیارات بانک مرکزی به‌عنوان تنظیم‌گر بازار پولی کشور عنوان کرد.

مطابق ماده ۲۸ قانون بانک مرکزی چنانچه معاون تنظیم‌گری و نظارت در نتیجه اقدامات اکتشافی یا از طرق دیگر تشخیص دهد که مؤسسه اعتباری از حدود مجاز شاخص‌های مذکور در ماده ۲۰ این قانون تخلف کرده یا در آستانه تخلف از آن‌ها قرار دارد، می‌تواند پس از کسب موافقت رئیس کل، مؤسسه اعتباری را با رعایت تناسب به اجرای تمام یا بخشی از اقدامات پیشگیرانه مذکور در این ماده ملزم کند. البته از آنجا که قانون‌گذار تعریفی از قرارگرفتن در «آستانه تخلف» از شاخص‌ها ارائه نداده است، به نظر می‌رسد تشخیص این آستانه به‌صورت موردی بر عهده معاون تنظیم‌گری و نظارت گذاشته شده است. ماده ۲۰ قانون یادشده تصریح می‌کند که تمام مؤسسات اعتباری موظفند سامانه‌های عملیاتی خود را مطابق الگوی ابلاغی بانک مرکزی به‌گونه‌ای تنظیم کنند که هرگونه تغییر در شاخص‌ها بلافاصله و به‌صورت برخط برای بانک مرکزی و کلیه اعضای هیئت‌مدیره، هیئت‌عامل و مدیران ذی‌ربط مؤسسه اعتباری قابل مشاهده باشد.

¹ Matters Requiring Attention

² Matters Requiring Board Attention

³ Matters Requiring Immediate Attention

به تصریح ماده ۲۸ اقدامات پیشگیرانه عبارت از مواردی است که برخی موارد آن را نیز به اختصار تشریح خواهیم کرد:

- **الزام هیئت‌مدیره به تغییر تمام یا بخشی از اعضای هیئت‌عامل:** اگرچه ماده ۲ لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها مصوب ۱۳۵۸ هیئت‌عامل را به عنوان یکی از ارکان بانک‌ها ذکر نکرده است؛ بااین حال در قانون بانک مرکزی ۱۴۰۲ و در موضوع اقدامات پیشگیرانه مورد اشاره قانون‌گذار قرار گرفته است. در حقوق شرکت‌ها، مدیرعامل بالاترین مدیر اجرایی شناخته می‌شود و مطابق ماده ۱۲۵ قانون اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ مدیرعامل شرکت در حدود اختیاراتی که توسط هیئت‌مدیره به او تفویض شده، نمایندۀ شرکت محسوب می‌شود. علاوه بر این، مدیرعامل نیز می‌تواند برای اعمال مدیریت اجرایی و کنترل بهتر امور، مدیران ارشدی را به عنوان قائم مقام خود و نیز معاونت‌های مورد نظر به کارگیرد که مجموع آن‌ها هیئت‌عامل نامیده می‌شود. از مهم‌ترین و مؤثرترین اقداماتی که در راستای پیشگیری و مقابله با جرائم و تخلفات قابل بررسی است «اصلاح ساختار اداری» است که در دسته‌بندی پیشگیری‌های وضعی قرار می‌گیرد. اصلاحات و مدرن‌سازی دستگاه اداری از یک سو با هدف رفع کاستی‌ها (همچون فساد) و ناکارآمدی‌ها و از سوی دیگر، به منظور کارآمدسازی کارکردهای دستگاه اداری صورت می‌پذیرد (رفیع‌الرحمان، ۱۳۸۴). الزام هیئت‌مدیره به تغییر تمام یا بخشی از اعضای هیئت‌عامل به عنوان مدیران اجرایی نیز می‌تواند نمونه‌ای از اقدامات پیشگیرانه در راستای اصلاح ساختار اداری بانک‌ها و مؤسسات اعتباری باشد. عدم رعایت معیارهای ناظر به شایسته‌سالاری، سوءاستفاده از اختیارات، بی‌نظمی در رویه‌های اداری، ضعف در توانایی‌های مدیریتی و اجرایی از معضلات اداری شناخته می‌شوند که الزام به تغییر مدیران ارشد می‌تواند گامی مؤثر در جهت حل آن‌ها و به تبع حاکمیت بیشتر قانون و جلوگیری از تخلفات و ناترازی‌ها ارزیابی شود (توسلی‌زاده، ۱۳۹۲).

- **الزام مجمع عمومی به تغییر تمام یا بخشی از اعضای هیئت‌مدیره:** این بند نیز همانند بند پیشین به نقش و جایگاه مدیران در ساختار اداری تنظیم‌شوندگان توجه دارد. هیئت‌مدیره به موجب ماده ۲ لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها، یکی از ارکان اداره هر بانک به شمار می‌رود و مجمع عمومی نیز به عنوان بازوی تصمیم‌گیری بانک عمل می‌کند. در سیاست جنایی ایران و اسناد سازمان ملل متحد مربوط به جرائم اقتصادی^۱ نیز اصلاح

^۱ Economic crimes

ساختار اداری به‌عنوان عاملی مهم در پیشگیری از ناترازی‌های مالی، فساد، و جرائم اقتصادی مطرح شده است. ازجمله اسناد بین‌المللی نیز می‌توان به کنوانسیون مبارزه با فساد مالی^۱ (معروف به مریدا) اشاره کرد که تمهیدات ویژه‌ای را برای مقابله با فساد مالی ارائه می‌دهد. مطابق ماده ۷ قانون، الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد مصوب ۱۳۸۵ «هر کشور عضو، در صورت اقتضا بر اساس اصول اساسی نظام حقوقی خود تلاش خواهد کرد تا نظام‌هایی را با ویژگی‌های زیر برای استخدام، به‌کارگیری، حفظ، ارتقا، و بازنشستگی کارمندان و سایر مقامات دولتی غیرمنتخب اتخاذ و حفظ کند و تحکیم بخشد:

الف- براساس اصول کارآیی، شفافیت، و معیارهای هدفمند مثل شایستگی، برابری، و استعداد باشند.

ب- مراحل کافی برای گزینش و آموزش افراد برای مقام‌های دولتی به‌ویژه کسانی داشته باشد که در برابر فساد آسیب‌پذیرند و در صورت اقتضا چرخش کاری چنین افرادی برای مشاغل دیگر باشد.»

– **افزایش حدود ذخیره مطالبات مشکوک‌الوصول^۲:** یکی از نسبت‌های مهم در مباحث مالی نسبت هزینه‌ها به سرمایه به شمار می‌رود. از آنجاکه ذخیره مطالبات مشکوک‌الوصول در ردیف بستانکاری‌ها یا سرمایه‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری قرار می‌گیرد، بانک مرکزی قادر است با افزایش حدود این ذخیره نسبت هزینه‌ها به سرمایه تنظیم‌شوندگان را کاهش داده و به‌این‌ترتیب آن‌ها را از وضعیت ناترازی و ورشکستگی دور سازد.

– **کاهش یا ممنوعیت توزیع سود و ممنوعیت توزیع اندوخته بین سهامداران:** مطابق ماده ۹۰ قانون اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷، در صورت وجود منافع^۳، تقسیم ده درصد از سود ویژه سالانه پس از تصویب مجمع عمومی عادی بین صاحبان سهام الزامی است. به‌این‌ترتیب، پس از تصویب مجمع عمومی و مطابق ماده ۲۴۰ قانون

¹ United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)

² Bad debt reserve

پس از شناسایی مطالبات مشکوک‌الوصول برای حساب آن‌ها ذخیره‌ای را در نظر می‌گیرند؛ به این صورت که بر حسب روش‌های متداول و پذیرفته شده حسابداری در قبال مطالبات و اسناد دریافتی ذخیره‌ای با نام ذخیره مطالبات مشکوک‌الوصول در حساب‌ها ایجاد می‌شود. جهت آشنایی بیشتر نگاه کنید به: اسکندری، جمشید (۱۳۹۴). حسابداری میانه ۱. تهران: انتشارات کتاب فرشید.

^۳ سود قابل تقسیم مفهومی خاص‌تر از سود خالص است که الزاماً با یکدیگر برابر نخواهند بود.

مذکور، تقسیم سود باید حداکثر ظرف ۸ ماه پس از تاریخ تصمیم انجام گیرد. با این حال، بانک مرکزی کاهش یا ممنوعیت توزیع سود و اندوخته بین سهامداران را در زمره اقدامات پیشگیرانه ذکر کرده است. به نظر می‌رسد که این تصمیم معاون نظارت و تنظیم‌گری ناظر به زمان پیش از تصویب مجامع عمومی خواهد بود؛ چراکه پس از تصمیم مجامع تقسیم سود الزامی است. این تدبیر بانک مرکزی از اقدام مدیران و سهامداران مبنی بر تقسیم سود در شرایط پرمخاطره جلوگیری کرده و با وصف اقدام پیشگیرانه از خطرات احتمالی این تصمیم می‌کاهد.

– **اصلاح ترکیب دارایی‌ها و بدهی‌ها:** این دست اقدامات نیز عمدتاً با هدف اصلاح ساختار مالی صورت می‌پذیرند. در شرایط پرمخاطره، بانک مرکزی تلاش می‌کند با اصلاح ترکیب دارایی‌ها و بدهی‌ها از وضعیت ناترازی بانک‌ها و خطرات قریب‌الوقوع بعدی جلوگیری کند.

– **توقف یا تحدید عملیات یا فعالیت‌های پرمخاطره:** از آنجاکه تعریفی از عملیات یا فعالیت‌های پرمخاطره ارائه نشده به نظر می‌رسد تشخیص این مصادیق بر عهده معاون تنظیم‌گری و نظارت بانک مرکزی است. این مسئله نیز قادر است ریسک ابتلا به وضعیت‌های ناترازی و ورشکستی بانک‌ها را کاهش دهد.

– **افزایش دارایی‌های نقد یا بهبود کیفیت نقدشوندگی دارایی‌ها:** یکی از عوامل ایجاد وضعیت‌های مخاطره‌آمیز کاهش سطح دارایی‌های نقد و کیفیت نقدشوندگی آن‌هاست. این مسئله از جهات مختلف بر تعاملات مالی بانک‌ها و مؤسسات با دولت، بنگاه‌ها، سپرده‌گذاران و در نتیجه خروج از وضعیت ناترازی مؤثر خواهد بود. از این‌رو، معاونت نظارت تلاش خواهد کرد تا با اقدامی پیشگیرانه وضعیت دارایی‌ها را بهبود بخشد.

– **ارتقای نظام حاکمیت شرکتی^۱ و نظارت (کنترل)‌های داخلی:** در اینجا حاکمیت شرکتی به معنای مجموعه قواعد، ساختارها، و رویه‌های اداره بانک است که در سطح کلان درصدد دستیابی به سلامت و ثبات نظام بانکی بوده و در سطح خرد (بانکی) درصدد دستیابی به منافع قانونی ذی‌نفعان و جلوگیری از فساد و ایجاد شفافیت و پاسخ‌گویی است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵). حاکمیت شرکتی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین موضوعات نظام بانکداری در پاسخ به جرائم بانکی مطرح شد که به دنبال ارائه الگو و راهکار پیشگیری از جرائم بانکی است. اهمیت اجرای مقرره‌های حاکمیت شرکتی در بانک‌ها به حدی است که برخی معتقدند تمامی مصائب به‌وجودآمده در نظام

¹ Corporate Governance

بانکی از سال‌های پس از انقلاب تا پرونده فساد عظیم بانکی ۱۳۹۰ مشهور به اختلاس سه‌هزار میلیارد تومانی ناشی از فقدان یک نظام حاکمیت شرکتی مؤثر در بانک‌ها بوده است (رجبیه و توکلی، ۱۳۹۶). در واقع، الگوی حاکمیت شرکتی اصطلاحی تخصصی است که اعمال ضوابط آن به راحتی می‌تواند دامنه جرائم و تخلفات بانکی را محدود و از وقوع آن پیشگیری کند. حاکمیت شرکتی در بانک در برگیرنده کلیه قوانین و مقررات و سازوکارهای مدیریتی و فرایندهای حسابداری و حسابرسی است که راه را برای رسیدن به چهار هدف اصلی پاسخ‌گویی^۱، شفافیت^۲، عدالت^۳، و رعایت حقوق ذی‌نفعان^۴ هموار می‌سازد و ضمن ایجاد ساختار شفاف و قابل اعتماد در بانک احتمال بروز انواع جرائم و تخلفات را در آن به حداقل می‌رساند. در واقع، الگوی مذکور ابزار مؤثر نظارتی است که در حوزه پیشگیری از جرائم بانکی کارساز بوده و «اصول ارتقای حاکمیت شرکتی در موسسات بانکی»^۵ منتشرشده توسط «کمیته نظارت بر بانکداری بازل» در ۲۰۰۶ که به عنوان اصول مهم فرایند حاکمیت شرکتی و منابع نرم تنظیم‌گری بانکی شناخته می‌شوند، عناصر مهم فرایندی آن را تشکیل می‌دهند (علیزاده، غلامی و جاهد، ۱۳۹۸).

– **محدودکردن هزینه‌های عملیاتی**^۱: اشاره شد یکی از موارد اصلاح ساختار مالی می‌تواند بهبود ترکیب دارایی‌ها و بدهی‌ها باشد. کاهش هزینه‌های عملیاتی نیز در همین راستا عمل کرده و به بهبود وضعیت دارایی‌ها منجر می‌شوند.

– **محدودکردن اعطای تسهیلات یا ایجاد تعهدات**: کاهش میزان تسهیلات اعطایی و تعهدات نیز به منظور اصلاح ساختار مالی و وضعیت دارایی‌ها انجام خواهد شد.

– **ممنوعیت یا محدودیت در انجام برخی از خدمات یا عملیات بانکی**: این اقدام نیز اگرچه در عمل محدودیت‌هایی را در ارائه خدمات به مشتریان ایجاد خواهد کرد؛ به عنوان

¹ Responsibility² Transparency³ Equanimity, Justice⁴ Beneficiaries⁵ Enhancing Corporate Governance for Banking Organization

جهت آشنایی بیشتر نگاه کنید به:

<https://www.bis.org>

^۶ در مباحث حسابداری هزینه‌های عملیاتی همه هزینه‌ها را در بر می‌گیرد که برای تهیه و تولید محصول یا ارائه خدمات به کار برده می‌شود. هزینه‌های عملیاتی می‌تواند شامل هزینه حقوق، اجاره، بیمه، استهلاک اسباب و اثاثیه، و هزینه ملزومات باشد جهت آشنایی بیشتر نگاه کنید به: اسکندری، جمشید (۱۳۹۴). حسابداری میانه ۱. تهران: انتشارات کتاب فرشید.

اقدامی پیشگیرانه به کاهش نتایج سوء حاصل از خدمات و فعالیت‌های بانکی پرخطر منجر می‌شود.

- **ممنوعیت پرداخت پاداش به مدیران مؤسسه اعتباری:** ممنوعیت پرداخت پاداش‌ها نیز علاوه بر کاهش انگیزه مدیران برای تصمیم‌های پرریسک به جلوگیری از فساد و سوءاستفاده‌های احتمالی از منابع نیز می‌انجامد.

- **تشدید شاخص‌های احتیاطی مذکور در بند «الف» ماده ۲۰ قانون بانک مرکزی** با بررسی‌های صورت گرفته می‌توان اذعان داشت که در حوزه تنظیم‌گری بانکی ایالات متحده، ابزارها، و اقدامات خاصی به طور مشخص به عنوان اقدامات پیشگیرانه معرفی نشده‌اند؛ اما به نظر می‌رسد می‌توان صرف‌نظر از اقدامات تنبیهی این تنظیم‌گران را دارای هدف پیشگیری از جرائم، تخلفات، و بحران‌های بانکی نیز توصیف کرد. این رویکرد چندوجهی به حفظ یکپارچگی و ثبات نظام مالی ایالات متحده کمک می‌کند. ازجمله این اقدامات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- **بازرسی‌ها و ممیزی‌های منظم:** تنظیم‌گران برای ارزیابی تطبیق عملکرد تنظیم‌شونده‌ها با قوانین و مقررات، بازرسی‌های منظمی از مؤسسات مالی انجام می‌دهند. این بازرسی‌ها قبل از تبدیل شدن به مشکلات جدی به شناسایی مسائل احتمالی کمک می‌کنند. ماده ۴۸۱ از مجموعه قوانین ایالات متحده به عنوان بخشی از «قانون بانکداری ملی»^۱ در خصوص بازرسی‌ها و نحوه انتخاب بازرسان تصریح می‌دارد: دفتر نظارت پولی با تأیید «وزیر خزانه‌داری»^۲ ایالات متحده، بازرسانی را منصوب می‌کند که وظیفه بررسی بانک‌های ملی را بر عهده دارند. بازرسان باید تمام امور بانک‌ها را به طور کامل بررسی کرده و سوگندنامه دریافت کنند و مدیران، کارکنان، و نمایندگان بانک را تحت سوگند خود موردپرسش قرار دهند. گزارش‌های کامل و دقیق از وضعیت بانک تهیه و به دفتر نظارت پولی ارسال می‌شود. در بررسی بانک‌های ملی، بازرسان باید شرکت‌های وابسته به بانک را نیز بررسی کنند. هدف این بررسی‌ها افشای روابط مالی بین بانک و شرکت‌های وابسته و تأثیر این روابط بر وضعیت بانک است. اگر یک شرکت وابسته از ارائه اطلاعات موردنیاز خودداری کند یا اجازه بررسی را ندهد، حقوق و امتیازات بانک تحت تأثیر قرار می‌گیرد. به‌ویژه، اگر بانک‌ها در ۱۲۰ روز پس از دریافت

¹ National Bank Act 1864

² Secretary of the Treasury

توصیه‌های نظارتی، اقدامات اصلاحی لازم را انجام ندهند دفتر نظارت پولی می‌تواند گزارش‌های بررسی بانک‌ها را منتشر کند.^۱

– **نظارت مبتنی بر ریسک:** چنانچه اشاره شد، تنظیم‌گران ایالات متحده از یک رویکرد مبتنی بر ریسک برای نظارت استفاده کرده و به این ترتیب، عمده منابع خود را بر مؤسساتی متمرکز می‌کنند که خطرات احتمالی بیشتری برای نظام مالی به همراه دارند. این رویکرد به شناسایی زودهنگام خطرات احتمالی می‌انجامد.

– **وضع مقرر و صدور دستورالعمل‌های لازم:** تنظیم‌گران با وضع مقررات و ارائه دستورالعمل‌های لازم الزامات رفتاری مؤسسات مالی را تعیین می‌کنند. این دستورالعمل‌ها طیف گسترده‌ای از مباحث؛ از جمله الزامات سرمایه، شیوه‌های مدیریت ریسک، و محافظت از مصرف‌کننده را در بر می‌گیرند. از جمله این موارد حکم ماده ۱۸۴۴ از بخش ۱۲ مجموعه قوانین ایالات متحده است که به عنوان بخشی از «قانون شرکت‌های هلدینگ بانکی^۲»، به هیئت‌مدیره فدرال رزرو اجازه می‌دهد تا مقررات و دستورات لازم را برای اجرای این قانون و جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی صادر کند. این مقررات شامل الزامات سرمایه‌ای ضدچرخشی^۳ است که در دوران رونق اقتصادی افزایش و در دوران رکود کاهش می‌یابد^۴. همچنین، ماده ۱۸۲۸ از همان بخش نیز به عنوان بخشی از «قانون بیمه سپرده فدرال^۵»، به شرکت بیمه سپرده فدرال اجازه می‌دهد تا مقرراتی را برای نظارت بر مؤسسات مالی بیمه‌شده در خصوص نحوه نمایش اطلاعات بیمه سپرده‌ها وضع کند^۶.

– **آموزش تنظیم‌شونده‌ها:** تنظیم‌گران منابع آموزشی از جمله کارگاه‌ها، سمینارها، و منابع آنلاین را به منظور درک بهتر و رعایت هرچه بیشتر الزامات نظارتی به مؤسسات مالی ارائه می‌دهند.

¹ 12 U.S. Code § 481

² Bank Holding Company Act 1956

³ Countercyclical

ضدچرخه‌ای، به سیاست‌ها و اقدامات اقتصادی که در پاسخ به شرایط اقتصادی نامساعد افزایش می‌یابد، اشاره دارد.

⁴ 12 U.S. Code § 1844(b)

⁵ Federal Deposit Insurance Act 1950

⁶ 12 U.S. Code § 1828

- **نظام‌های نظارت و گزارش‌دهی:** نظام‌های مذکور در تشخیص زود هنگام فعالیت‌های غیرمعمول یا مشکوک که نشان‌دهنده نقض احتمالی مقررات است، متمرکز خواهند بود. از جمله این گزارش‌دهی‌ها می‌توان به الزام به گزارش‌دهی فعالیت‌های مشکوک توسط بانک‌ها و مؤسسات مالی به موجب «قانون حفظ اسرار بانکی»^۱ اشاره کرد. به موجب ماده ۵۳۲۶ از بخش ۳۱ مجموعه قوانین ایالات متحده، هنگامی که بانک یک تراکنش به ظاهر مشکوک را مشاهده می‌کند که ممکن است نشان‌دهنده یک فساد یا پول‌شویی باشد، باید یک «گزارش فعالیت مشکوک»^۲ را به تنظیم‌گران بانکی ارسال کند.^۳ این الزام به عنوان بخشی از «برنامه مبارزه با پول‌شویی»^۴ بیانگر نقش تنظیم‌گران در پیشبرد این برنامه‌های پیشگیرانه است.^۵
- **همکاری با سایر سازمان‌های فدرال:** تنظیم‌گران اغلب با سایر سازمان‌های فدرال همکاری می‌کنند تا در صورت لزوم اطلاعات لازم را با آن‌ها به اشتراک بگذارند. به این ترتیب، با هدف همکاری و هماهنگی، موضوعات تنظیمی را با برخی دیگر از اجزای نظام حکمرانی این کشور از جمله دادستان کل ایالات متحده، وزارت خزانه‌داری، و روسای سایر آژانس‌های فدرال لازم، البته در صورتی که منع قانونی در خصوص افشا وجود نداشته باشد، در میان خواهند گذاشت (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۵). سایر سازمان‌های فدرال نیز ملزم به همکاری با تنظیم‌گران شناخته شده‌اند. از جمله^۶ این سازمان‌ها می‌توان به «کمیسیون بورس و اوراق بهادار»^۷ اشاره کرد که به موجب ماده ۱۸۲۰ از مجموعه قوانین ایالات متحده به عنوان بخشی از «قانون نوسازی خدمات مالی»^۷ صراحتاً مکلف شده است در صورت درخواست، نتایج هرگونه بررسی، گزارش، سوابق، یا سایر اطلاعات مربوط به هر شرکت سرمایه‌گذاری ثبت‌شده را تا حدی که سازمان‌های تنظیم‌گر فدرال برای انجام مسئولیت‌های قانونی خود لازم دارند، در اختیار

¹ Bank Secrecy Act 1970 (BSA)

² Suspicious Activity Report (SAR)

³ 31 U.S. Code § 5316

⁴ Anti-Money Laundering (AML) programs

⁵ <https://financialcrimeacademy.org>

⁶ Securities and Exchange Commission

⁷ Financial Services Modernization Act 1999

آن‌ها قرار دهد^۱. همچنین، سازمان‌هایی مانند «دفتر حمایت مالی مصرف‌کننده»^۲ با اطمینان از اینکه محصولات و خدمات مالی منصفانه و شفاف‌اند، بر حمایت از مصرف‌کنندگان تمرکز می‌کنند.

۵ اقدامات اصلاحی

پس از اقدامات پیشگیرانه نوبت اقدامات اصلاحی می‌رسد. مطابق ماده ۲۹ قانون بانک مرکزی در صورتی که معاون تنظیم‌گری و نظارت اقدامات پیشگیرانه را کافی نداند، می‌تواند پس از کسب موافقت رئیس کل، مؤسسه اعتباری را ملزم کند تا ظرف یک ماه برنامه بازسازی خود را اجرا کند که قبلاً به تأیید شورای تنظیم‌گری و نظارت بانکی رسیده است، یا حسب درخواست معاون تنظیم‌گری و نظارت، برنامه بازسازی خود را اصلاح و پس از تأیید، اجرا کند. در صورتی که ظرف مهلت مقرر برنامه بازسازی مؤسسه اعتباری به بانک مرکزی ارائه نشود یا برنامه ارائه‌شده به تأیید شورای تنظیم‌گری و نظارت نرسد، معاون تنظیم‌گری و نظارت، برنامه بازسازی مؤسسه اعتباری موردنظر را تهیه و برای تصویب به شورای مزبور ارائه می‌دهد.

نکته مهم در خصوص ماده مذکور، عدم ارائه تعریفی جامع و دقیق از اقدامات اصلاحی است؛ یعنی تعریف حاضر تنها به عنصر زمان توجه داشته و بر این اساس مشخصه اقدامات اصلاحی را پسینی بودن آن در مقایسه با اقدامات پیشگیرانه و نیز اتخاذ آن‌ها پس از تشخیص عدم کفایت اقدامات پیشگیرانه عنوان کرده است. بدیهی است که تعریف مذکور نمی‌تواند ماهیت اقدامات اصلاحی را به درستی تبیین کند. البته گفتنی است طبق تبصره ۲ ماده مذکور، حتی احتمال انجام اقدامات اصلاحی پیش از اقدامات پیشگیرانه نیز وجود دارد. به این ترتیب، در صورتی که به تشخیص معاون تنظیم‌گری و نظارت، تأیید رئیس کل و تصویب دوسوم اعضای هیئت عالی، اجرای برخی از اقدامات اصلاحی مذکور در برنامه بازسازی مؤسسه اعتباری، مقدم بر انجام اقدامات پیشگیرانه، ضرورت داشته باشد، معاون تنظیم‌گری و نظارت موظف است مؤسسه اعتباری را به اجرای اقدامات اصلاحی موردنظر ملزم می‌کند. در مجموع،

¹ 12 U.S. Code § 1820a

² Consumer Financial Protection Bureau (CFPB)

اداره حمایت مالی مصرف‌کننده یکی از سازمان‌های مستقل فدرال است که مسئولیت حمایت از حقوق مصرف‌کننده در بخش مالی نظیر بانک‌ها، اتحادیه‌های اعتباری، شرکت‌های اوراق بهادار، و سایر شرکت‌های مالی فعال در ایالات متحده را بر عهده دارد.

<https://www.consumerfinance.gov>

می‌توان اقدامات اصلاحی را اقدامات معاونت تنظیم‌گری و نظارت در راستای اصلاح وضعیت خطرناک اشخاص تحت تنظیم، به‌منظور ثبات و سلامت شبکه بانکی و سایر اشخاص تحت نظارت در صورت عدم کفایت اقدامات پیشگیرانه توصیف کرد. به تصریح ماده ۲۹ قانون یادشده، برنامه بازسازی می‌تواند تمام یا بخشی از اقدامات زیر شامل شود که برخی از آن‌ها را به اختصار تشریح خواهیم کرد:

- فروش بخشی از دارایی‌ها
- افزایش سرمایه^۱ با سلب حق تقدم از سهامداران یا بدون آن با تصویب هیئت‌عالی: افزایش سرمایه که به معنای افزایش سرمایه اسمی و ثبت شده شرکت است مسئولیت صاحبان سهام را مقابل دیون شرکت افزایش می‌دهد. علاوه بر این، افزایش سرمایه می‌تواند ارزش و اعتبار شرکت را تا حد زیادی افزایش دهد. در مجموع، این اقدام همانند اقدامی اصلاحی وضعیت بانک را بهبود بخشیده و ثبات و سلامت شبکه بانکی را ارتقا می‌بخشد. گفتنی است ماده ۸ قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت (۱۴۰۳-۱۴۰۷) افزایش سرمایه را یکی از اقدامات این برنامه برای اصلاح ساختار مالی نظام بانکی و حل و فصل ناترازی‌ها عنوان کرده و به تفصیل نحوه انجام آن زیر نظر بانک مرکزی را شرح داده است.
- افزایش اندوخته‌ها و ذخایر
- کاهش شعب یا محدودیت در توسعه آن
- فروش شرکت‌های تابعه
- تبدیل مطالبات حال‌شده سهامداران به سرمایه: یکی از راه‌های افزایش سرمایه، تبدیل مطالبات حال‌شده سهامداران به سهام است؛ لذا اگر شرکت بابت سود سهام به سهامدارن بدهکار باشد، شرکت به‌جای پرداخت طلب سهامداران، سهام جدید صادر کرده و به سهامداران می‌دهد. به این ترتیب مبلغ اسمی سهم با طلبی که سهامداران از شرکت دارند تهاتر می‌شود.

^۱ تبصره ۱ ماده ۲۹ قانون بانک مرکزی در خصوص افزایش سرمایه مؤسسه اعتباری مقرر می‌دارد:

تگر مؤسسه اعتباری که به موجب این ماده ملزم به افزایش سرمایه شده است، دولتی باشد، دولت موظف است منابع موردنیاز برای افزایش سرمایه مؤسسه اعتباری موردنظر را در لایحه اصلاحیه قانون بودجه همان سال یا لایحه بودجه سال بعد با تخصیص صددرصد (۱۰۰٪) پیش‌بینی کند. در صورتی که دولت به این حکم عمل نکرده یا پیشنهاد دولت مورد موافقت مجلس قرار نگیرد، افزایش سرمایه مؤسسات اعتباری دولتی موضوع این تبصره از محل عائدی دولت از سود خالص بانک مرکزی با رعایت اصل پنجاه و سوم (۵۳) قانون اساسی انجام خواهد شد.

- تبدیل بدهی‌های تبعی^۱ غیرسپرده‌ای به سهام: تبدیل بدهی‌ها به سهام نیز از موجبات تهاتر طلب با سهم است.
 - تغییر سهامداران مؤثر از طریق الزام ایشان به کاهش سهام خود با تصویب هیئت‌عالی اصل یازده سند «اصول اساسی برای نظارت بانکی مؤثر» کمیته بازل در خصوص «اختیارات محدودکننده و اصلاحی ناظران» مقرر می‌دارد: «اقدام ناظران در اولین گام این است که "عملکرد نایمن و ناسالم"^۲ یک بانک یا فعالیت‌هایی را مشخص کنند که ممکن است باعث تحمیل ریسک به بانک یا سیستم بانکی شود. ناظران بانکی، در حد اختیارات خود، طیف مناسبی از ابزارهای نظارتی برای اعمال اقدامات اصلاحی به‌موقع را دارند» (کمیته نظارت بر بانکداری بال، ۱۳۹۳).
- اصطلاح عملکرد نایمن و ناسالم که نقشی کلیدی در تنظیم‌گری بانکی در امریکا دارد؛ پس از آنکه فدرال رزرو این اصطلاح را در برکناری یک مقام بانکی از سمت خود استفاده کرد بدون آنکه تعریفی از آن ارائه شود، برای نخستین بار در «قانون بانکداری»^۳ در ۱۹۳۳ مورد استفاده قرار گرفت. جان هورن^۴، رئیس وقت هیئت بانک وام مسکن فدرال^۵ در مطالبی که در ۱۹۶۶ به کنگره ارائه شد «عملکرد بانکی نایمن و ناسالم» را این‌گونه تعریف کرد: «هرگونه اقدام یا عدم‌اقدام خلاف استانداردهای پذیرفته‌شده عمومی عملیات محتاطانه است که در صورت تداوم، عواقب احتمالی آن خطر، زیان یا خسارت غیرعادی برای مؤسسه، سهامداران یا مؤسسات اداره‌کننده صندوق‌های بیمه است.» این همان تعریفی است که مورد تأیید و استفاده سازمان‌های تنظیم‌گر بانکی فدرال قرار گرفته است. باین‌حال، دادگاه‌ها با تنظیم‌گران فدرال در تعریف و کاربرد شیوه‌های بانکی نایمن و ناسالم متفاوت بوده‌اند (اونیلیوگو^۶، ۲۰۱۹). در واقع، دادگاه‌ها کار با مفهوم انعطاف‌پذیر عملکرد نایمن و ناسالم و

^۱ بدهی تبعی به بدهی گفته می‌شود که در صورت نکول وام گیرنده، پس از بازپرداخت سایر بدهی‌ها و وام‌های شرکتی پرداخت می‌شود. این بدهی در مقایسه با بدهی‌های غیرتبعی ریسک بیشتری دارد و داخل ترازنامه، پس از بدهی‌های غیرتبعی و به‌عنوان بدهی بلندمدت فهرست می‌شود.

<https://www.eghtesadonline.com>

^۲ Unsafe and unsound

^۳ Banking Act 1933

^۴ John Horne

^۵ Federal Home Loan Bank Board (FHLBB)

این سازمان در ۱۹۸۹ منحل شده است.

^۶ Onyiliogwu

دادن محتوای مشخص به آن را ممکن کرده‌اند. برای مثال، میان انواع اقدامات یا فعالیت‌های خاصی که برای نشان دادن رویه‌های بانکی ناایمن یا ناسالم انجام شده است، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد (مالوی^۱، ۱۹۸۸):

- الگوی وام‌های داده‌شده با امنیت ناکافی
- تمرکز بی‌رویهٔ تمدید اعتبار به یک وام‌گیرنده و منافع مربوط به وام‌گیرنده
- حجم بیش از حد دارایی‌های با کیفیت پایین در رابطه با کل سرمایه، به دلیل وام‌دهی خطرناک و شیوه‌های سهل‌گیرانهٔ وصول
- حجم بیش از حد وام‌های معوق در رابطه با وام‌های ناخالص، به دلیل وام‌دهی خطرناک و شیوه‌های سهل‌گیرانهٔ جمع‌آوری
- سیاست‌های ناکارآمد وام
- انباشت مقدار زیادی از دارایی‌های ناامن در رابطه با سرمایهٔ ناخالص
- عدم اجرای کنترل‌های داخلی و رویه‌های حسابرسی کافی
- عدم حفظ اطلاعات اعتباری کافی درمورد برخی تعهدات بدهی در پرتفوی سرمایه‌گذاری بانک
- پرداخت پاداش‌های بیش از حد به کارکنان بانک
- پرداخت حقوق مازاد به مأموران بانک
- تضاد منافع و معاملهٔ شخصی توسط مقامات بانک
- نقض محدودیت‌های وام
- هزینه‌های خدمات غیرمعقول

اقدامات تنظیم‌گران ایالات متحده به‌طور کلی اقدامات اجرایی^۲ نامیده شده و به دو دستهٔ اقدامات اجرایی رسمی^۳ و غیررسمی^۴ تقسیم می‌شود. اقدامات اجرایی غیررسمی را می‌توان همان اقدامات اصلاحی دانست؛ چراکه آن‌ها برای اصلاح کاستی‌های شناسایی شده و اطمینان از انطباق با قوانین و مقررات بانکداری فدرال و ایالتی طراحی شده و تعهدات داوطلبانه‌ای هستند که هیئت‌مدیرهٔ یک بانک یا مؤسسهٔ مالی انجام می‌دهد. اقدامات غیررسمی نه به‌صورت عمومی افشا می‌شوند و نه از نظر قانونی قابل اجرا هستند (شرکت بیمه سپرده فدرال، ۲۰۲۳). در مقابل، اگر مشکلات فراگیر، مکرر یا حل نشده باشند یا نگرانی

¹ Malloy

² Enforcement actions

³ Formal enforcement actions

⁴ Informal enforcement actions

جدی وجود داشته باشد، تنظیم‌گران می‌توانند با انجام اقدامات اجرایی رسمی که همان تنبیهات قانونی‌اند، اختیارات خود را اعمال کنند (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۵). به این ترتیب، اقدامات اجرایی غیررسمی خلاف اقدامات رسمی برای مشکلات سطحی‌تر به کار برده می‌شوند و به شکل عمومی نیز منتشر نمی‌شوند؛ اگرچه رعایت نکردن اقدام غیررسمی به اقدام رسمی منجر می‌شود، زیرا این امر حاکی از بی‌تعهدی بانک برای مقابله با موضوعات در هنگام بروز آن‌هاست (جکسون^۱ و سیمونز^۲، ۱۹۹۹). اقدامات اجرایی غیررسمی در متن مجموعه قوانین ایالات متحده تشریح نشده است؛ اما به موجب دستورالعمل‌های صادره از نهادهای تنظیم‌گر یک یا چند مورد از موارد زیر را در بر می‌گیرد:

- **تعهدات کتبی^۳:** تعهد درخواستی از سوی تنظیم‌گران برای حل مسائل کوچک در بانک است و به توافق داوطلبانه بین یک مؤسسه مالی و تنظیم‌گران اشاره دارد (سینگ، ۲۰۱۶). وقتی تنظیم‌گران مسائل جزئی را در یک بانک شناسایی می‌کنند، ممکن است از بانک برای رسیدگی به این مسائل درخواست تعهد کنند. در اصل، این وعده‌ای است که بانک برای انجام اقدامات اصلاحی داده است.

- **مصوبه‌های هیئت‌مدیره^۴:** مصوبه‌های هیئت‌مدیره نیز تعهداتی غیررسمی‌اند که توسط هیئت‌مدیره مؤسسه اغلب به درخواست نهاد تنظیم‌گر اتخاذ می‌شوند و به مدیران مؤسسه دستور می‌دهند تا اقدامات اصلاحی را در رابطه با نقص‌های مشخص‌شده انجام دهند. ممکن است این مصوبه‌ها به عنوان ابزاری برای تقویت و نظارت بر پیشرفت مؤسسه با توجه به رتبه‌بندی یا فعالیت خاصی استفاده شوند. مؤسساتی که در وضعیت توجه فوری قرار دارند؛ مانند مواردی که نیاز به توجه هیئت‌مدیره در گزارش کتبی آن‌ها ذکر شده است، یا اقدامات اصلاحی آن‌ها برای رسیدگی به نگرانی‌های نظارتی کافی نیست، مشمول نظارت افزایشی می‌شوند که ممکن است مصوبه‌های هیئت‌مدیره را الزامی کند. این مصوبات ممکن است در نقش اقدامی پیشگیرانه برای رسیدگی به مسائل ذکر شده در طول یک بازرسی نیز ظاهر شوند. در مواردی که مصوبه پیشنهادی هیئت‌مدیره به طور مؤثر نگرانی‌های ذکر شده را برطرف نمی‌کند، نهاد تنظیم‌گر ممکن است سایر راه‌حل‌های نظارتی را دنبال کند (شرکت بیمه سپرده فدرال، ۲۰۲۲).

¹ Jackson

² Symons

³ Commitment letter

⁴ A bank board resolution (BBR)

- **یادداشت تفاهم^۱:** یادداشت تفاهم یا تفاهم‌نامه قراردادی غیررسمی بین مؤسسه مالی و نهادتنظیم‌گر است که توسط هر دو طرف امضا می‌شود. البته مقام دولتی نیز ممکن است طرف قرارداد باشد. تفاهم‌نامه‌ها برای رسیدگی و تصحیح نقاط ضعف شناسایی شده در وضعیت یک مؤسسه، تخلفات یا اقدامات نایمن و ناسالم طراحی شده‌اند. تنظیم‌گران معمولاً زمانی از یادداشت‌های تفاهم به جای مصوبه‌های هیئت‌مدیره استفاده می‌کنند که نقص‌های ذکرشده در طول بررسی، بازدید یا بررسی‌های هدف به برنامه‌ای ساختاریافته‌تر یا شرایط خاص برای اعمال اقدامات اصلاحی نیاز داشته باشد. اگر اتخاذ اقدام رسمی توسط قانون الزامی باشد یا اگر تنظیم‌گر معتقد باشد که مدیریت مؤسسه مایل یا قادر به انجام داوطلبانه اقدامات اصلاحی لازم نیست؛ استفاده از تفاهم‌نامه مانع از آن نمی‌شود که تنظیم‌گران متعاقباً اقدامات اجرایی رسمی را دنبال کنند. بنابراین، اگر تلاش‌ها برای انطباق با اقدامات اجرایی غیررسمی به رفع کافی نگرانی‌های شناسایی شده یا بهبود وضعیت مؤسسه منجر نشده باشد، ممکن است اقدام اجرایی رسمی نیز پیگیری شود (شرکت بیمه سپرده فدرال، ۲۰۲۲).

۶ نتیجه‌گیری

تا سال‌های پیش از تصویب قانون جدید بانک مرکزی اقداماتی که در سطح بین‌المللی انجام می‌شد یا در برخی کشورها برای بهبود وضعیت نظارت بر بانک‌ها و موسسات اعتباری صورت می‌گرفت توسط بانک مرکزی و برخی پژوهشکده‌ها و مؤسسات تحقیقاتی ترجمه و علاوه بر انتشار عمومی، توسط بانک مرکزی جهت اطلاع به کلیه بانک‌ها و موسسات اعتباری نیز ابلاغ می‌شد. با این حال، سند قانونی و حدود اختیارات مصرح قانونی همان موارد مصرح در قانون پولی و بانکی سابق بود که تلاش شده بود از طریق قوانین برنامه‌های توسعه گام‌هایی برای رفع کاستی‌های آن برداشته شود که البته به دلیل پراکندگی و فقدان یک رویکرد واحد در عمل چندان مؤثر نبود.

تنظیم‌گری که به تدریج حوزه‌های مختلفی را از حیث مدیریت دولتی به اشغال خود در می‌آورد، در جدیدترین اراده قانون‌گذار، به سامان‌بخشی حوزه پولی و بانکی کشور پرداخته است. در این رویکرد نهادی با عنوان نهاد تنظیم‌گر وظایف مشخصی را در حوزه‌های مقررات‌گذاری، نظارت، و تنبیه متخلفین بر عهده می‌گیرد. علاوه بر این موارد، بخشی از ظرفیت نهادهای مذکور قادر است در حوزه پیشگیری غیرکیفری و به‌منظور جلوگیری از بروز

¹ Memorandum of Understanding (MoU)

تخلفات و جرائم بانکی مورد استفاده قرار گیرد. در این راستا قانون جدید بانک مرکزی با شناسایی اقدامات نظارتی به شناسایی ابزارهای لازم برای تنظیم گر بازار پولی و بانکی کشور به منظور نظارت و پیشگیری از تخلفات و جرائم پرداخته است.

پژوهش حاضر پس از بررسی تنظیم‌گری بانکی کشور ایالات متحده و برخی اقدامات بین‌المللی نظیر «اصول اساسی برای نظارت بانکی مؤثر» منتشر شده توسط «کمیته نظارت بر بانکداری بازل» که معیار عمل کشورهای از جمله ایالات متحده نیز بوده است نشان می‌دهد که قانون جدید تلاش کرده است تا با تأییدپذیری از سند مذکور تا حدی فضای تنظیم‌گری بانکی کشور را به استانداردهای بین‌المللی این حوزه نزدیک کند که خود اقدامی روبه‌جلو محسوب می‌شود. براین اساس، می‌توان به صراحت اظهار داشت قانون بانک مرکزی با توسعه اختیارات نظارتی دست کم ابزارهای لازم را برای نظارت و پیشگیری برای بانک مرکزی فراهم آورده است؛ بنابراین از جهت هنجاری تفاوت چندانی میان دو کشور موضوع پژوهش یعنی ایران و ایالات متحده مشاهده نشد. قانونی که در کشور ما به صورت شکلی و ماهوی مسئله نظارت بانکی و پیشگیری از جرائم و تخلفات این حوزه را مورد توجه قرار داده است قانونی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲ است؛ اما در ایالات متحده با توجه به تعدد نهادهای تنظیم‌گر، تدابیر قانون‌گذار در متون مختلف قانونی و به صورت متعدد و پراکنده ارائه شده است. از سوی دیگر و با عنایت به نظام حقوق عرفی ایالات متحده، از آنجاکه مجموعه قوانین ایالات متحده به عنوان قانون ماهوی این نظام حقوقی شناخته می‌شود؛ رویکردهای کلان و شناسایی صلاحیت‌های لازم تنظیم‌گران در قوانین این کشور مورد تصریح قرار گرفته است؛ لیکن تدابیر عملی و شیوه‌های اجرا در اسناد داخلی، بین‌المللی، و رویه عملی نهادهای تنظیم‌گر انعکاس یافته‌اند که مهم‌ترین آن‌ها در متن مقاله تحلیل شد. همچنین، متأثر از نوع نظام حقوقی این کشور، قوانین ایالات متحده بسیاری از وضعیت‌ها را ذیل عنوان کلی اقدامات «ناایمن و ناسالم» قرار داده‌اند که رویه قضایی تا حدی به شناسایی مصادیق آن مبادرت ورزیده است؛ اما به نظر می‌رسد که قدرت تنظیم‌گران را به منظور تشخیص تخصصی و انجام اقدامات مقتضی بسیار بهبود بخشیده است.

فهرست منابع

- ابراهیمی، ش. (۱۳۹۶). جرم‌شناسی پیشگیری (جلد ۱). تهران: انتشارات میزان.
 اسدی‌پور، ن. (۱۳۹۰). نظارت بر بانک‌ها و شیوه‌های اجرا. تهران: پژوهشکده پولی و بانکی.
 اسکندری، ج. (۱۳۹۴). حسابداری میانه ۱. تهران: انتشارات کتاب فرشید.

- توحیدی، ف. (۱۴۰۱). بررسی تأثیر نظارت مبتنی بر ریسک بر ایجاد نقدینگی در بانک‌های ایرانی. فصلنامه مطالعاتی در مدیریت بانکی و بانکداری اسلامی، دوره ۸، شماره ۱۹، ۱۰۵-۱۲۲.
- توسلی زاده، ت. (۱۳۹۲). پیشگیری از جرایم اقتصادی. تهران: جنگل جاودانه.
- رایجیان اصلی، م. (۱۳۸۳). رهیافتی نو به بنیان‌های نظری پیشگیری از جرم. مجله حقوقی دادگستری، شماره ۴۸ و ۴۹، ۱۲۳-۱۶۸.
- رجبیه، م.، توکلی، ا. (۱۳۹۶). پیشگیری از جرائم بانکی با تأکید بر اصلاح ساختار بانک‌ها در نظام حقوقی ایران. نشریه مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، ۳(۱/۳)، ۱۴۵-۱۶۱.
- رفیع‌الرحمان، ا. (۱۳۸۴). بهبود عملکرد دولت از طریق اصلاح دستگاه اداری (م. صفار، مترجم). تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- علیزاده، ر.، غلامی، ح.، و جاهد، م. (۱۳۹۸). پیشگیری از جرائم بانکی از طرق اعمال ضوابط حاکمیت شرکتی. دوفصلنامه دانشنامه حقوق اقتصادی، ۱۶. ۷۷-۱۰۷.
- کمیته نظارت بر بانکداری بال (۱۳۹۳). اصول ۲۹ گانه برای نظارت بانکی مؤثر (ترجمه حسین صدقی). تهران: اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- متانی، م. (۱۳۹۸). حقوق تنظیمی امور بانکی در نظام‌های حقوقی ایران و انگلستان (رساله دکتری حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی). تهران.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵). آسیب‌شناسی نظام بانکی: چالش‌ها و آسیب‌های کلان ضعف حاکمیت شرکتی در مدیریت بانک‌های ایران. گزارش پژوهشی، تهران: شماره مسلسل ۱۴۹۵۳.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷). نظام ملی تنظیم‌گری ۱. مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی. گزارش پژوهشی، تهران: شماره مسلسل ۱۵۹۴۰.
- میشیکین، ف. (۱۳۹۹). اقتصاد پول، بانکداری و بازارهای مالی (ح. قضاوی، مترجم). جلد ۱، تهران: مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران.
- یاوری، ا. (۱۳۹۲). درآمدی بر مفهوم تنظیم‌گری حقوقی. نشریه مطالعات حقوق تطبیقی، ۵(۲)، ۶۲۹-۶۴۷.

FDIC. (2022). Formal and informal enforcement actions manual. Retrieved from: <https://www.fdic.gov>

FDIC. (2023). Consumer compliance examination manual. Retrieved from: <https://www.fdic.gov>

<https://financialcrimeacademy.org/>

<https://www.consumerfinance.gov>

<https://www.eghtesadonline.com>

<https://www.federalreserve.gov/>

- International Monetary Fund. (2015). Financial sector assessment program, report on detailed assessment of observance of the Basel core principles for effective banking supervision, Washington, D.C.
- Jackson, H. E. & Symons E. (1999). Regulation of financial institutions, *St Paul: West Group*.
- Malloy, M. P. (1988). Balancing public confidence and confidentiality: adjudication practices and procedures of the federal bank regulatory agencies. *Temple L. Rev.*, 61, 723-797.
- Onyiliogwu, I. (2019). Do enforcement actions by us federal banking regulators against banks for unsound and unsafe banking practices deter further and future wrongdoing? A way forward. [*Master's thesis, Loyola University Chicago*]. Chicago.
- Singh, D. (2016). Banking regulation of UK and US financial markets. *London: Routledge*.

Journal of Monetary & Banking Research

Vol 19, No. 67, Spring 2026

pages 1-26

Non- Criminal Prevention of Banking Crimes and Violations in the Central Bank of Iran Act and U.S. Federal Banking Laws

Mahdi Sabooripour¹

Zahra Alanchari²

Received: 26-Mar-2025

Accepted: 25-May-2025

Abstract

The monetary and banking sector of the country, which has undergone numerous crises in recent decades, has experienced extensive changes with the adoption of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran Act in 1402, through a new approach known as banking regulation. This article, using an analytical-descriptive approach, analyzes the preventive authorities of banking regulators in Iran and the United States from the perspective of the Central Bank Act and related laws in the American legal system. Identifying a wide range of regulatory actions as exploration, preventive and correctional actions are among the most important issues of the new central bank act that have been compared and analyzed along with the competence and actions of US banking regulators, and in particular informal enforcement actions. The findings indicate that increasing the regulatory capacity of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran as one of the main goals of the new law has been significantly able to increase the authority and competence of the central bank to monitor and prevent violations, crimes and banking crises. Also, despite some deficiencies, the Iranian legislator has been able to bring the country's banking regulation closer to international

¹ Assistant Professor of Law at Shahid Beheshti University (Corresponding Author);
m_sabooripour@sbu.ac.ir

² MSc. in Criminal and Criminology of Shahid Beheshti University;
za.alanchari@gmail.com

standards by making widespread changes to Monetary and Banking Act and influenced by some international documents.

Keywords: Regulatory Bank Agencies, Federal Reserve, Supervisory Actions, Banking Supervision

JEL Classification: G28, K14, E58