فصلنامهٔ پژوهش‌های پولی_بانکی
سال نوزدهم، شمارهٔ ۶۷، بهار ۱۴۰۵
صفحات ۱_۲۷

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

مهدی صبوری پور [*] **زهرا النچری** [†]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۱/۰۶ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۳/۰۴

چکیده

حوزهٔ 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 پیشگیرانهٔ 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، موردمقایسه و تحلیل قرارگرفته‌اند. 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: G28، K14، E58

[*] استادیار رشتهٔ حقوق، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)؛ m_sabooripour@sbu.ac.ir
[†] دانش‌آموختهٔ ارشد جزا و جرم‌شناسی دانشگاه شهید بهشتی؛ za.alanchari@gmail.com

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]

[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

۱ مقدمه

پیشگیری از جرم از موضوعات کلیدی علوم جنایی است که در حوزۀ گسترده‌تر سیاست جنایی نیز دربارۀ آن بحث می‌شود (رایجیان‌اصلی، ۱۳۸۳). دربارۀ مفهوم پیشگیری گفته می‌شود به تعداد نویسندگانی که به‌دنبال 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 اختصاص‌یافته به پیشگیری از بزهکاری شناسایی کرد. نخست، بینش وسیع و فراگیری است که هر اقدامی درزمینۀ مبارزه با بزهکاری، حتی پاسخ‌های کیفری و جبران خسارت از بزه‌دیدگان را پیشگیرانه محسوب می‌کند. به عبارت دیگر، صرف‌نظر از محتوا و تنها باتوجه‌به 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[1] و اجتماعی[2] و به‌صورت موردی دربارۀ جرمی خاص یا کلی، دربارۀ 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 واقعیتی نهادی به نام نهاد تنظیم‌گر را فراهم کرده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷). به عقیدۀ 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 ادارۀ 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 (یاوری، ۱۳۹۳). بااین‌حال، مراد از تنظیم‌گری در این پژوهش، معنای خاص این مفهوم حقوقی و به طور دقیق‌تر،

[1] Situational Crime Prevention
[2] Social Crime Prevention

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]
[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

اقدامات و صلاحیت‌های اشخاص حقوق عمومی خاص و مستقل از دولت با عنوان نهادهای تنظیم‌گر[1] یا رگولاتور است.

مسئلهٔ تنظیم‌گری بانکی به دلیل نقش روزافزون بانک و بانکداری در فعالیت‌های اقتصادی و همچنین زندگی روزمرهٔ افراد و گسترش کمّی 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 درخورتوجه، به‌عنوان شاهد دیگر این حوزه موردپژوهش تطبیقی قرارگرفته است. این کشور نیز، باتوجه‌به سابقهٔ تنظیم‌گری و اهمیت حوزهٔ پولی و بانکی فدرال‌رزرو به‌عنوان بانک مرکزی ایالات متحده در کنار چندین سازمان تخصصی دیگر؛ ازجمله دفتر نظارت پولی[2]، شرکت بیمهٔ سپردهٔ فدرال[3] و ادارهٔ ملی اتحادیهٔ اعتباری[4] به تنظیم‌گری بانک‌ها و مؤسسات مالی پرشمار این کشور می‌پردازد (میشکین، ۱۳۹۹). بی‌توجهی و پرداخت کافی از زاویهٔ 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 حوزهٔ پیشگیری از جرائم و تخلفات بانکی مسئلهٔ 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 حوزهٔ پولی و بانکی ایران و ایالات متحده بررسی خواهیم کرد.

۲ اقدامات نظارتی

مادهٔ 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. براین‌اساس، معاون تنظیم‌گری و نظارت با هدف تحقق‌بخشیدن به ثبات و سلامت شبکهٔ بانکی و سایر اشخاص تحت نظارت می‌تواند با تشخیص خود و پس از اطلاع به رئیس‌کل، حسب مورد

[1] Regulatory bodies
[2] Comptroller of the Currency (OCC)
[3] Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)
[4] National Credit Union Administration (NCUA)

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]
[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

اقدامات نظارتی[1] موضوع مواد ۲۷ تا ۳۴ ازجمله 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 تبصرهٔ مادهٔ ۱۴ قانون برنامهٔ ششم توسعهٔ اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵ نیز به موضوع اقدامات نظارتی بانک مرکزی پرداخته بود. مطابق مادهٔ مذکور، منظور از اقدامات نظارتی، اقداماتی است که در راستای اعمال نظارت بر بانک‌ها، مؤسسات اعتباری غیربانکی، تعاونی اعتبار، و صندوق‌های قرض‌الحسنه به‌جز صندوق‌های قرض‌الحسنهٔ زیر نظر سازمان اقتصاد اسلامی و صندوق‌های قرض‌الحسنهٔ 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 اولیهٔ حقوق بین‌الملل نیز به‌تدریج به شکل‌گیری برخی استانداردهای بین‌المللی منجر شده است. باتوجه‌به نبود معاهدات بین‌المللی، امروزه نهادهایی میان دولت‌ها تأسیس شده است که به‌طور تخصصی به تدوین استانداردهای تنظیم و نظارت بر بانکداری پرداخته‌اند (متانی، ۱۳۹۸). ازجملهٔ آن‌ها می‌توان به سند «اصول اساسی بازل برای نظارت بانکی مؤثر[2]» منتشرشده توسط «کمیتهٔ نظارت بر بانکداری بازل[3]» مشتمل بر ۲۹ اصل اشاره کرد. یکی از اعضای اصلی این کمیته ایالات متحدهٔ امریکاست که علاوه بر حضور در کمیته به اجرایی‌سازی اسناد بین‌المللی کمیتهٔ بازل و به طور خاص، مفاد سند مذکور در خصوص

[1] Supervisory actions

[2] Basel Core Principles for Effective Banking Supervision

[3] The Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)

کمیتهٔ نظارت بر بانکداری بازل در ۱۹۷۴ میلادی توسط روسای بانک‌های مرکزی کشورهای گروه ده (G-10) تأسیس شد. جلسات کمیتهٔ مذکور در دبیرخانهٔ 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 بین المللی پدید آمد اما با توسعهٔ تدریجی حوزهٔ فعالیت‌های خود، به مرکزی جهت همکاری بانک‌های مرکزی کشورهای عضو در خصوص تنظیم‌گری کلیه فعالیت‌های مرتبط با بانکداری تبدیل شد. کمیتهٔ 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

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]

[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

نظارت بانکی مؤثر پرداخته است. در پژوهش انجام‌شده توسط صندوق بین‌المللی پول[1] که به ارزیابی دقیق رعایت «اصول اساسی بازل برای نظارت مؤثر بانکی» در ایالات متحده پرداخته است، اقدامات تنظیم‌گران بانکی این کشور در حوزهٔ اقدامات نظارتی در درجهٔ 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 کمیتهٔ مذکور در پایگاه اینترنتی بانک مرکزی اکتفا می‌شد و در عمل، اصول و قواعد یک نظارت بانکی مؤثر در کشورمان اجرایی نمی‌شد[2]. بااین‌حال، به نظر می‌رسد که قانون جدید، محتوای سند مذکور را موردتوجه قرار داده و گام‌های ویژه‌ای در راستای اجرایی‌سازی این اصول در حوزهٔ نظارت بانکی کشورمان برداشته است. سنجش میزان دقیق انطباق با این سند مهم نیازمند پژوهشی مستقل و تخصصی در حوزهٔ مذکور است؛ اما در صورت بررسی می‌توان نگارندگان قانون جدید بانک مرکزی را در حوزهٔ اقدامات نظارتی (اصل ۱۱ سند) الهام‌دهندگان سند مذکور دانست. اقدامات نظارتی که توسط قانون‌گذار کشورمان در قانون بانک مرکزی به سه دستهٔ اکتشافی، پیشگیرانه، و اصلاحی تقسیم‌بندی شده‌اند، در ادامه واکاوی می‌شوند.

۳ اقدامات اکتشافی

مطابق مادهٔ ۲۷، چنانچه عملیات مؤسسهٔ اعتباری متضمن احتمال ارتکاب تخلف توسط آن مؤسسه یا ایجاد بی‌ثباتی در شبکهٔ بانکی باشد، معاون تنظیم‌گری و نظارت می‌تواند اقداماتی از قبیل دستور تهیهٔ صورت‌های مالی میان‌دوره‌ای توسط مؤسسه اعتباری، اعزام حسابرس ویژه به مؤسسهٔ اعتباری برای تهیهٔ گزارش‌های حسابرسی مدنظر معاون تنظیم‌گری، و نظارت و انتصاب ناظر مقیم در مؤسسهٔ 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 مادهٔ ۲۷ مبادرت ورزد. به‌این‌ترتیب، مفهوم موردنظر قانون‌گذار در این ماده را می‌توان همان مفهوم کشف جرم مذکور در قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ دانست.

---

[1] International Monetary Fund (IMF)

[2] برای آشنایی بیشتر با اقدامات بانک مرکزی در این زمینه، نگاه کنید به:
https://www.cbi.ir

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]

[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

براین‌اساس، قانون‌گذار اقدامات نظارتی موضوع مواد ۲۶ تا ۳۴ قانون بانک مرکزی را ناشی از نقش دادستانی این معاونت توصیف نکرده است؛ اما می‌توان اذعان داشت همان‌طور که کشف جرم در نهاد دادسرا، تحت نظارت دادستان و توسط ضابطین دادگستری صورت می‌گیرد، اقدامات اکتشافی نیز به‌عنوان اقدامات دادستانی بانک مرکزی از طریق نیروهای متخصص آن صورت می‌گیرد. بر همین مبنا، افراد مذکور در مادهٔ ۲۷ قانون بانک مرکزی با عنوان حسابرس ویژه و ناظر مقیم نیز؛ مانند ضابطان خاص مسئول اقدامات لازم مانند گزارش‌های حسابرسی ویژه به‌منظور کشف تخلفات احتمالی و تهیهٔ شواهد و ادلّهٔ لازم خواهند بود. البته ازآنجاکه 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، نمی‌توان این افراد را واجد همان صلاحیت‌ها و ویژگی‌های ضابطان دادگستری مندرج در قانون آیین دادرسی کیفری دانست؛ لیکن با اندکی تسامح می‌توان اظهار داشت که هدف قانون بانک مرکزی از درنظرگرفتن این افراد همان اهداف مندرج در قانون آیین دادرسی کیفری؛ یعنی کشف تخلفات، حفظ آثار و علائم، جمع‌آوری ادلّه، و انجام تحقیقات مقدماتی است. البته مفهوم گزارش‌های حسابرسی ویژه و نحوهٔ عملکرد این افراد در قانون بانک مرکزی موردتصریح واقع نشده است که باید مطابق بند «ب» مادهٔ ۶۷ در دستورالعمل‌های اجرایی آتی مورد توجه قرار گیرد که توسط بانک مرکزی تهیه و تدوین می‌شود.

نکتهٔ دیگر در خصوص این ماده دستور معاونت تنظیم‌گری و نظارت بانک مرکزی به تهیهٔ صورت‌های مالی میان‌دوره‌ای توسط مؤسسات اعتباری است. در این بند فارغ از توان نظارتی و اکتشافی بانک مرکزی تهیهٔ صورت‌های مالی به خود موسسات اعتباری سپرده شده است. از سوی دیگر، عموماً صورت‌های مالی شرکت‌ها به‌صورت سالانه تهیه می‌شود؛ اما مطابق این ماده، معاونت نظارت و تنظیم‌گری در صورت احراز احتمال تخلف می‌تواند اشخاص تحت نظارت را ملزم کند تا صورت‌های مالی خود را پیش از موعد و به‌صورت میان‌دوره‌ای تهیه کنند. در این حالت، صورت‌های مالی واصله و اطلاعات حاصل از آن‌ها پس از راستی‌آزمایی‌های لازم، بانک مرکزی را جهت بررسی بهتر وضعیت ناترازی‌های مالی مؤسسات و تخلفات آن‌ها یاری خواهد کرد.

مورد دیگری از اقدامات اکتشافی نیز در قانون بانک مرکزی وجود دارد که در مادهٔ ۲۷ تصریح نشده است؛ اما به دلیل اهمیت جرم مذکور، اشاره به آن ضرروی به نظر می‌رسد. بند الف مادهٔ ۴۲ قانون موردبحث بانک مرکزی را مکلف کرده تا موارد مظنون به پول‌شویی را به همراه اطلاعات مربوط به مرکز اطلاعات مالی وزارت امور اقتصادی و دارایی گزارش کرده و پس از تأیید آن مرکز، برای مسدودکردن حساب اشخاص مظنون به پول‌شویی و محدودسازی

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]
[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

ارائهٔ 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 عدم‌تأیید گزارش بانک مرکزی اقدام کند. به‌این‌ترتیب، 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 ادامهٔ ماده را اتخاذ کند.

ازآنجاکه هدف پژوهش حاضر بررسی تطبیقی پیشگیری غیرکیفری از جرایم و تخلفات بانکی توسط تنظیم‌گران بانکی دو کشور ایران و ایالات متحدهٔ امریکاست؛ 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 حوزهٔ تنظیم‌گری بانکی اشاره کرد. یک نوع از نظارت، جلسات با مدیریت بانک است که اغلب «نظارت مستمر[1]» نامیده می‌شود. مادهٔ ۵۳۶۵ از بخش ۱۲ مجموعه قوانین ایالات متحده پایه‌گذار این نوع نظارت شناخته می‌شود. مادهٔ یادشده به‌عنوان بخشی از «قانون داد–فرانک[2]» 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[3]. در آماده‌سازی برای این جلسات، بازرسان فدرال رزرو گزارش‌های بانکی را بررسی و تجزیه‌وتحلیل می‌کنند که بر اساس 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 برنامه‌ریزی‌شده اعم از افزایش یا کاهش آن‌ها نیاز دارند یا خیر. میزان نظارت مستمر به اندازه و فعالیت بانک بستگی دارد[4].

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. این شیوهٔ نظارتی را می‌توان مجموعهٔ فعالیت‌ها، تدابیر، اصول، و اقدامات نظارتی نامید که

[1] Continuous monitoring
[2] Dodd–Frank Act 2010
[3] 12 U.S. Code § 5365
[4] https://www.federalreserve.gov

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]
[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

باهدف تعیین تمام ریسک‌ها و خطرهایی انجام می‌شود که یک بانک یا مؤسسهٔ اعتباری غیربانکی را تهدید می‌کند (توحیدی، ۱۴۰۱). در این خصوص قسمتی از مادهٔ ۱۸۱۷ از بخش ۱۲ مجموعه قوانین ایالات متحده، به‌عنوان بخشی از «قانون بیمهٔ سپردهٔ فدرال[1]» مقرر می‌دارد که شرکت بیمهٔ سپردهٔ 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.[2] گفتنی است نظارت مبتنی بر ریسک که نظارت احتیاطی نیز نامیده می‌شود به دو روش نظارت مستقیم یا بازرسی در محل[3] و نظارت غیرمستقیم یا بازرسی خارج از محل[4] 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 صحت‌وسقم اطلاعات ارائه‌شده توسط بانک‌ها، قضاوت دقیق‌تری از وضعیت بانک (اعم از وضعیت جاری و عملکرد آتی آن‌ها) ارائه دهند. نظارت غیرحضوری نیز سامانهٔ هشداردهندهٔ زودهنگام بر اساس تجزیه‌وتحلیل اطلاعات ارائه‌شده توسط بانک‌هاست. در این نوع از نظارت به بررسی و تجزیه‌وتحلیل گزارش‌های تهیه‌شده از سوی بانک‌ها پرداخته می‌شود (اسدی‌پور، ۱۳۹۰). در پایان بازرسی از یک بانک، ناظران «گزارش کتبی بررسی[5]» 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 واژهٔ انگلیسی گرفته شده است که معنای فارسی آن‌ها عبارت است از: «کفایت سرمایه، کیفیت دارایی، مدیریت، درآمد، نقدینگی، و حساسیت به ریسک بازار[6]» (میشکین، ۱۳۹۹). علاوه 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

[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

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]
[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

هیئت‌های بانک و مدیران ارشد استفاده می‌کنند، مشکلات و موضوعات نگران‌کننده را در دسته‌بندی سه‌گانهٔ زیر به مدیران بانک ارائه می‌دهند تا تدابیر لازم را باتوجه‌به شدت و اهمیت موضوعات اتخاذ کنند (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۵):

- پیشنهادها، انتقادات، موضوعاتی که به توجه نیاز دارند[1] (MRA)،
- موضوعاتی که به توجه هیئت‌مدیره نیاز دارند[2] (MRBA) و
- موضوعاتی که به توجه فوری نیاز دارند[3] (MRIA).

۴ اقدامات پیشگیرانه

دستهٔ دوم از اقدامات نظارتی، اقدامات پیشگیرانه نام دارد. ازآنجاکه قانون‌گذار هدف مجموع اقدامات نظارتی سه‌گانه ازجمله اقدامات پیشگیرانه را ثبات و سلامت شبکهٔ 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 مادهٔ ۲۸ قانون بانک مرکزی چنانچه معاون تنظیم‌گری و نظارت درنتیجهٔ اقدامات اکتشافی یا از طرق دیگر تشخیص دهد که مؤسسهٔ اعتباری از حدود مجاز شاخص‌های مذکور در مادهٔ ۲۰ این قانون تخلف کرده یا در آستانهٔ تخلف از آن‌ها قرار دارد، می‌تواند پس از کسب موافقت رئیس‌کل، مؤسسهٔ اعتباری را با رعایت تناسب به اجرای تمام یا بخشی از اقدامات پیشگیرانهٔ مذکور در این ماده ملزم کند. البته ازآنجاکه قانون‌گذار تعریفی از قرارگرفتن در «آستانهٔ تخلف» از شاخص‌ها ارائه نداده است، به نظر می‌رسد تشخیص این آستانه به‌صورت موردی بر عهدهٔ معاون تنظیم‌گری و نظارت گذاشته شده است. مادهٔ 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 کلیهٔ اعضای هیئت‌مدیره، هیئت‌عامل و مدیران ذی‌ربط مؤسسهٔ اعتباری قابل‌مشاهده باشد.

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

---

[1] Matters Requiring Attention

[2] Matters Requiring Board Attention

[3] Matters Requiring Immediate Attention

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]

[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

- **الزام هیئت‌مدیره به تغییر تمام یا بخشی از اعضای هیئت‌عامل:** اگرچه مادهٔ ۲ لایحهٔ قانونی ادارهٔ امور بانک‌ها مصوب ۱۳۵۸ هیئت‌عامل را به عنوان یکی از ارکان بانک‌ها ذکر نکرده است؛ بااین‌حال در قانون بانک مرکزی ۱۴۰۲ و در موضوع اقدامات پیشگیرانه مورداشارهٔ قانون‌گذار قرار گرفته است. در حقوق شرکت‌ها، مدیرعامل بالاترین مدیر اجرایی شناخته می‌شود و مطابق مادهٔ ۱۲۵ قانون اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ مدیرعامل شرکت در حدود اختیاراتی که توسط هیئت‌مدیره به او تفویض شده، نمایندهٔ شرکت محسوب می‌شود. علاوه بر این، مدیرعامل نیز می‌تواند برای اعمال مدیریت اجرایی و کنترل بهتر امور، مدیران ارشدی را به‌عنوان قائم‌مقام خود و نیز معاونت‌های موردنظر به کار گیرد که مجموع آن‌ها هیئت‌عامل نامیده می‌شود.

از مهم‌ترین و مؤثرترین اقداماتی که در راستای پیشگیری و مقابله با جرائم و تخلفات قابل‌بررسی 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 به‌عنوان مدیران اجرایی نیز می‌تواند نمونه‌ای از اقدامات پیشگیرانه در راستای اصلاح ساختار اداری بانک‌ها و مؤسسات اعتباری باشد. عدم‌رعایت 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 مادهٔ ۲ لایحهٔ قانونی ادارهٔ امور بانک‌ها، یکی از ارکان ادارهٔ هر بانک به شمار می‌رود و مجمع عمومی نیز به‌عنوان بازوی تصمیم‌گیری بانک عمل می‌کند. در سیاست جنایی ایران و اسناد سازمان ملل متحد مربوط به جرائم اقتصادی[1] نیز اصلاح 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

[1] Economic crimes

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]

[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

فساد مالی[1] (معروف به مریدا) اشاره کرد که تمهیدات ویژه‌ای را برای مقابله با فساد مالی ارائه می‌دهد. مطابق مادهٔ ۷ قانون، الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد مصوب ۱۳۸۵ «هر کشور عضو، درصورت 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 درصورت اقتضا چرخش کاری چنین افرادی برای مشاغل دیگر باشد.»

- **افزایش حدود ذخیرهٔ مطالبات مشکوک‌الوصول[2]:** یکی از نسبت‌های مهم در مباحث مالی نسبت هزینه‌ها به سرمایه به شمار می‌رود. ازآنجاکه ذخیرهٔ 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 سرمایهٔ 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 مادهٔ ۹۰ قانون اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷، در صورت وجود منافع[3]، تقسیم ده درصد از سود ویژهٔ سالانه پس از تصویب مجمع عمومی عادی بین صاحبان سهام الزامی است. به‌این‌ترتیب، پس از تصویب مجمع عمومی و مطابق مادهٔ ۲۴۰ قانون مذکور، تقسیم سود باید حداکثر ظرف ۸ ماه پس از تاریخ تصمیم انجام گیرد. بااین‌حال، بانک مرکزی کاهش یا ممنوعیت توزیع سود و اندوخته بین سهامداران را در زمرهٔ

---

[1] United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)

[2] Bad debt reserve

پس از شناسایی مطالبات مشکوک الوصول 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 مشکوک الوصول در حساب‌ها ایجاد می‌شود. جهت آشنایی بیشتر نگاه کنید به: اسکندری، جمشید (۱۳۹۴). حسابداری میانه ۱. تهران: انتشارات کتاب فرشید.

[3] سود قابل تقسیم مفهومی خاص‌تر از سود خالص است که الزاماً با یکدیگر برابر نخواهند بود.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]

[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

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:** ازآنجاکه تعریفی از عملیات یا فعالیت‌های پرمخاطره ارائه نشده به نظر می‌رسد تشخیص این مصادیق بر عهدهٔ 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 درنتیجه خروج از وضعیت ناترازی مؤثر خواهد بود. ازاین‌رو، معاونت نظارت تلاش خواهد کرد تا با اقدامی پیشگیرانه وضعیت دارایی‌ها را بهبود بخشد.
- **ارتقای نظام حاکمیت شرکتی[1] و نظارت (کنترل)های داخلی:** در اینجا حاکمیت شرکتی به معنای مجموعهٔ قواعد، ساختارها، و رویه‌های ادارهٔ 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 به‌دنبال ارائهٔ 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 بانکی از سال‌های پس از انقلاب تا پروندهٔ فساد عظیم بانکی ۱۳۹۰ مشهور به اختلاس سه‌هزار میلیارد تومانی ناشی از فقدان یک نظام حاکمیت شرکتی مؤثر در بانک‌ها بوده

[1] Corporate Governance

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]

[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

است (رجبیه و توکلی، ۱۳۹۶). در واقع، الگوی حاکمیت شرکتی اصطلاحی تخصصی است که اعمال ضوابط آن به‌راحتی می‌تواند دامنهٔ جرائم و تخلفات بانکی را محدود و از وقوع آن پیشگیری کند. حاکمیت شرکتی در بانک در برگیرندهٔ کلیهٔ قوانین و مقررات و سازوکارهای مدیریتی و فرایندهای حسابداری و حسابرسی است که راه را برای رسیدن به چهار هدف اصلی پاسخ‌گویی[1]، شفافیت[2]، عدالت[3]، و رعایت حقوق ذی‌نفعان[4] هموار می‌سازد و ضمن ایجاد ساختار شفاف و قابل‌اعتماد در بانک احتمال بروز انواع جرائم و تخلفات را در آن به حداقل می‌رساند. در واقع، الگوی مذکور ابزار مؤثر نظارتی است که در حوزهٔ پیشگیری از جرائم بانکی کارساز بوده و «اصول ارتقای حاکمیت شرکتی در موسسات بانکی[5]» منتشرشده توسط «کمیتهٔ نظارت بر بانکداری بازل» در ۲۰۰۶ که به‌عنوان 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[6]:** 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 ارائهٔ خدمات به مشتریان ایجاد خواهد کرد؛ به‌عنوان اقدامی پیشگیرانه به کاهش نتایج سوء حاصل از خدمات و فعالیت‌های بانکی پرخطر منجر می‌شود.

---

[1] Responsibility

[2] Transparency

[3] Equanimity, Justice

[4] Beneficiaries

[5] Enhancing Corporate Governance for Banking Organization

جهت آشنایی بیشتر نگاه کنید به:

https://www.bis.org

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

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]

[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

- **ممنوعیت پرداخت پاداش به مدیران مؤسسه اعتباری:** ممنوعیت پرداخت پاداش‌ها نیز علاوه بر کاهش انگیزهٔ مدیران برای تصمیم‌های پرریسک به جلوگیری از فساد و سوءاستفاده‌های احتمالی از منابع نیز می‌انجامد.
- تشدید شاخص‌های احتیاطی مذکور در بند «الف» مادهٔ ۲۰ قانون بانک مرکزی

با بررسی‌های صورت‌گرفته می‌توان اذعان داشت که در حوزهٔ تنظیم‌گری بانکی ایالات متحده، ابزارها، و اقدامات خاصی به طور مشخص به‌عنوان 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. ازجملهٔ این اقدامات می‌توان به موارد ذیر 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 تبدیل‌شدن به مشکلات جدی به شناسایی مسائل احتمالی کمک می‌کنند. ماده ۴۸۱ از مجموعه قوانین ایالات متحده به‌عنوان بخشی از «قانون بانکداری ملی[1]» در خصوص بازرسی‌ها و نحوهٔ انتخاب بازرسان تصریح می‌دارد: دفتر نظارت پولی با تأیید «وزیر خزانه‌داری[2]» ایالات متحده، بازرسانی را منصوب می‌کند که وظیفهٔ بررسی بانک‌های ملی را بر عهده دارند. بازرسان باید تمام امور بانک‌ها را به‌طور 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 ارائهٔ اطلاعات موردنیاز خودداری کند یا اجازهٔ بررسی را ندهد، حقوق و امتیازات بانک تحت تأثیر قرار می‌گیرد. به‌ویژه، اگر بانک‌ها در ۱۲۰ روز پس از دریافت توصیه‌های نظارتی، اقدامات اصلاحی لازم را انجام ندهند دفتر نظارت پولی می‌تواند گزارش‌های بررسی بانک‌ها را منتشر کند[3].

[1] National Bank Act 1864
[2] Secretary of the Treasury
[3] 12 U.S. Code § 481

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]
[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

- **نظارت مبتنی بر ریسک:** چنانچه اشاره شد، تنظیم‌گران ایالات متحده از یک رویکرد مبتنی بر ریسک برای نظارت استفاده کرده و به‌این‌ترتیب، عمدهٔ 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 مقرره و صدور دستورالعمل‌های لازم:** تنظیم‌گران با وضع مقررات و ارائهٔ دستورالعمل‌های لازم الزامات رفتاری مؤسسات مالی را تعیین می‌کنند. این دستورالعمل‌ها طیف گسترده‌ای از مباحث؛ ازجمله الزامات سرمایه، شیوه‌های مدیریت ریسک، و محافظت از مصرف‌کننده را در بر می‌گیرند. ازجملهٔ این موارد حکم مادهٔ ۱۸۴۴ از بخش ۱۲ مجموعه قوانین ایالات متحده است که به‌عنوان بخشی از «قانون شرکت‌های هلدینگ بانکی[1]»، به هیئت‌مدیرهٔ 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[2] است که در دوران رونق اقتصادی افزایش و در دوران رکود کاهش می‌یابد[3]. همچنین، مادهٔ ۱۸۲۸ از همان بخش نیز به‌عنوان بخشی از «قانون بیمهٔ سپردهٔ فدرال[4]»، به شرکت بیمهٔ سپردهٔ فدرال اجازه می‌دهد تا مقرراتی را برای نظارت بر مؤسسات مالی بیمه‌شده در خصوص نحوهٔ نمایش اطلاعات بیمه سپرده‌ها وضع کند[5].
- **آموزش تنظیم‌شونده‌ها:** تنظیم‌گران منابع آموزشی از جمله کارگاه‌ها، سمینارها، و منابع آنلاین را به‌منظور درک بهتر و رعایت هرچه بیشتر الزامات نظارتی به مؤسسات مالی ارائه می‌دهند.
- **نظام‌های نظارت و گزارش‌دهی:** نظام‌های مذکور در تشخیص زودهنگام فعالیت‌های غیرمعمول یا مشکوک که نشان‌دهندهٔ نقض احتمالی مقررات است، مثمر ثمر خواهند بود. ازجملهٔ این گزارش‌دهی‌ها می‌توان به الزام به گزارش‌دهی فعالیت‌های مشکوک

---

[1] Bank Holding Company Act 1956

[2] Countercyclical

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

[3] 12 U.S. Code § 1844(b)

[4] Federal Deposit Insurance Act 1950

[5] 12 U.S. Code § 1828

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]

[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

توسط بانک‌ها و مؤسسات مالی به موجب «قانون حفظ اسرار بانکی»[1] اشاره کرد. به موجب مادهٔ ۵۳۲۶ از بخش ۳۱ مجموعه قوانین ایالات متحده، هنگامی که بانک یک تراکنش به ظاهر مشکوک را مشاهده می‌کند که ممکن است نشان‌دهندهٔ یک فساد یا پول‌شویی باشد، باید یک «گزارش فعالیت مشکوک[2]» را به تنظیم‌گران بانکی ارسال کند.[3] این الزام به‌عنوان بخشی از «برنامهٔ مبارزه با پول‌شویی»[4] بیانگر نقش تنظیم‌گران در پیشبرد این برنامه‌های پیشگیرانه است[5].

- **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. به‌این‌ترتیب، با هدف همکاری و هماهنگی، موضوعات تنظیمی را با برخی دیگر از اجزای نظام حکمرانی این کشور ازجمله دادستان کل ایالات‌متحده، وزارت خزانه‌داری، و روسای سایر آژانس‌های فدرال لازم، البته درصورتی‌که 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. ازجملهٔ[6] این سازمان‌ها می‌توان به «کمیسیون بورس و اوراق بهادار[6]» اشاره کرد که به موجب مادهٔ ۱۸۲۰ از مجموعه قوانین ایالات متحده به‌عنوان بخشی از «قانون نوسازی خدمات مالی[7]» 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 آن‌ها قرار دهد[8]. همچنین، سازمان‌هایی مانند «دفتر حمایت مالی مصرف‌کننده[9]» با

[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
[8] 12 U.S. Code § 1820a
[9] Consumer Financial Protection Bureau (CFPB)
←

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]
[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

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 مادهٔ ۲۹ قانون بانک مرکزی درصورتی‌که معاون تنظیم‌گری و نظارت اقدامات پیشگیرانه را کافی نداند، می‌تواند پس از کسب موافقت رئیس‌کل، مؤسسهٔ اعتباری را ملزم کند تا ظرف یک ماه برنامهٔ بازسازی خود را اجرا کند که قبلاً به تأیید شورای تنظیم‌گری و نظارت بانکی رسیده است، یا حسب درخواست معاون تنظیم‌گری و نظارت، برنامهٔ بازسازی خود را اصلاح و پس از تأیید، اجرا کند. درصورتی‌که ظرف مهلت مقرر برنامهٔ بازسازی مؤسسهٔ اعتباری به بانک مرکزی ارائه نشود یا برنامهٔ ارائه‌شده به تأیید شورای تنظیم‌گری و نظارت نرسد، معاون تنظیم‌گری و نظارت، برنامهٔ بازسازی مؤسسهٔ اعتباری موردنظر را تهیه و برای تصویب به شورای مزبور ارائه می‌دهد.

نکتهٔ مهم در خصوص مادهٔ مذکور، عدم‌ارائهٔ تعریفی جامع و دقیق از اقدامات اصلاحی است؛ یعنی تعریف حاضر تنها به عنصر زمان توجه داشته و بر این اساس مشخصهٔ اقدامات اصلاحی را پسینی‌بودن آن در مقایسه با اقدامات پیشگیرانه و نیز اتخاذ آن‌ها پس از تشخیص عدم‌کفایت اقدامات پیشگیرانه عنوان کرده است. بدیهی است که تعریف مذکور نمی‌تواند ماهیت اقدامات اصلاحی را به‌درستی تبیین کند. البته گفتنی است طبق تبصرهٔ ۲ مادهٔ مذکور، حتی احتمال انجام اقدامات اصلاحی پیش از اقدامات پیشگیرانه نیز وجود دارد. به‌این‌ترتیب، درصورتی‌که به تشخیص معاون تنظیم‌گری و نظارت، تأیید رئیس‌کل و تصویب دوسوم اعضای هیئت‌عالی، اجرای برخی از اقدامات اصلاحی مذکور در برنامهٔ بازسازی مؤسسهٔ اعتباری، مقدم بر انجام اقدامات پیشگیرانه، ضرورت داشته باشد، معاون تنظیم‌گری و نظارت موظف است مؤسسهٔ اعتباری را به اجرای اقدامات اصلاحی موردنظر ملزم می‌کند. درمجموع، می‌توان اقدامات اصلاحی را اقدامات معاونت تنظیم‌گری و نظارت در راستای اصلاح وضعیت خطرناک اشخاص تحت تنظیم، به‌منظور ثبات و سلامت شبکهٔ بانکی و سایر اشخاص تحت نظارت در صورت عدم‌کفایت اقدامات پیشگیرانه توصیف کرد. به تصریح مادهٔ ۲۹ قانون

ادارهٔ 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

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]

[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

یادشده، برنامهٔ 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 سرمایهٔ اسمی و ثبت شدهٔ 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. درمجموع، این اقدام همانند اقدامی اصلاحی وضعیت بانک را بهبود بخشیده و ثبات و سلامت شبکهٔ بانکی را ارتقا می‌بخشد. گفتنی است مادهٔ ۸ قانون برنامهٔ پنج‌سالهٔ 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 نحوهٔ انجام آن زیر نظر بانک مرکزی را شرح داده است.
- افزایش اندوخته‌ها و ذخایر
- کاهش شعب یا محدودیت در توسعهٔ آن
- فروش شرکت‌های تابعه
- تبدیل مطالبات حال‌شدهٔ سهامداران به سرمایه: یکی از راه‌های افزایش سرمایه، تبدیل مطالبات حال‌شدهٔ 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.
- تبدیل بدهی‌های تبعی[۲] غیرسپرده‌ای به سهام: تبدیل بدهی‌ها به سهام نیز از موجبات تهاتر طلب با سهم است.

[۱] تبصرهٔ ۱ مادهٔ ۲۹ قانون بانک مرکزی در خصوص افزایش سرمایه موسسهٔ اعتباری مقرر می‌دارد:
تگر مؤسسهٔ اعتباری که به موجب این ماده ملزم به افزایش سرمایه شده است، دولتی باشد، دولت موظف است منابع موردنیاز برای افزایش سرمایهٔ مؤسسه اعتباری موردنظر را در لایحهٔ اصلاحیهٔ قانون بودجهٔ همان سال یا لایحهٔ بودجهٔ سال بعد با تخصیص صددرصد (۱۰۰٪) پیش‌بینی کند. درصورتی‌که دولت به این حکم عمل نکرده یا پیشنهاد دولت موردموافقت مجلس قرار نگیرد، افزایش سرمایهٔ مؤسسات اعتباری دولتی موضوع این تبصره از محل عائدی دولت از سود خالص بانک مرکزی با رعایت اصل پنجاه‌وسوم (۵۳) قانون اساسی انجام خواهد شد.

[۲] 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

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]

[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

– تغییر سهامداران مؤثر از طریق الزام ایشان به کاهش سهام خود با تصویب هیئت‌عالی

اصل یازده سند «اصول اساسی برای نظارت بانکی مؤثر» کمیتهٔ بازل در خصوص «اختیارات محدودکننده و اصلاحی ناظران» مقرر می‌دارد: «اقدام ناظران در اولین گام این است که "عملکرد ناایمن و ناسالم"[1] 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» (کمیتهٔ نظارت بر بانکداری بال، ۱۳۹۳).

اصطلاح عملکرد ناایمن 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[2]» در ۱۹۳۳ مورداستفاده قرار گرفت. جان هورن[3]، رئیس وقت هیئت بانک وام مسکن فدرال[4] در مطالبی که در ۱۹۶۶ به کنگره ارائه شد «عملکرد بانکی ناایمن و ناسالم» را این‌گونه تعریف کرد: «هرگونه اقدام یا عدم‌اقدام خلاف استانداردهای پذیرفته‌شدهٔ عمومی عملیات محتاطانه است که در صورت تداوم، عواقب احتمالی آن خطر، زیان یا خسارت غیرعادی برای مؤسسه، سهامداران یا مؤسسات اداره‌کنندهٔ صندوق‌های بیمه است.» این همان تعریفی است که موردتأیید و استفادهٔ سازمان‌های تنظیم‌گر بانکی فدرال قرار گرفته است. بااین‌حال، دادگاه‌ها با تنظیم‌گران فدرال در تعریف و کاربرد شیوه‌های بانکی ناایمن و ناسالم متفاوت بوده‌اند (اونیلیوگو[5]، ۲۰۱۹). در واقع، دادگاه‌ها کار با مفهوم انعطاف‌پذیر عملکرد ناایمن و ناسالم و دادن محتوای مشخص به آن را ممکن کرده‌اند. برای مثال، میان انواع اقدامات یا فعالیت‌های خاصی که برای نشان‌دادن رویه‌های بانکی ناایمن یا ناسالم انجام شده است، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد (مالوی[6]، ۱۹۸۸):

– الگوی وام‌های داده‌شده با امنیت ناکافی
– تمرکز بی‌رویهٔ تمدید اعتبار به یک وام‌گیرنده و منافع مربوط به وام‌گیرنده

---

[1] Unsafe and unsound
[2] Banking Act 1933
[3] John Horne
[4] Federal Home Loan Bank Board (FHLBB)
این سازمان در ۱۹۸۹ منحل شده است.
[5] Onyiliogwu
[6] Malloy

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]
[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

- 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
- عدم‌اجرای کنترل‌های داخلی و رویه‌های حسابرسی کافی
- عدم‌حفظ 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 به‌طورکلی اقدامات اجرایی[1] نامیده شده و به دو دستهٔ اقدامات اجرایی رسمی[2] و غیررسمی[3] تقسیم می‌شود. اقدامات اجرایی غیررسمی را می‌توان همان اقدامات اصلاحی دانست؛ چراکه آن‌ها برای اصلاح کاستی‌های شناسایی‌شده 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 جدی وجود داشته باشد، تنظیم‌گران می‌توانند با انجام اقدامات اجرایی رسمی که همان تنبیهات قانونی‌اند، اختیارات خود را اعمال کنند (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۵). به‌این‌ترتیب، اقدامات اجرایی غیررسمی خلاف اقدامات رسمی برای مشکلات سطحی‌تر به کار برده می‌شوند و به شکل عمومی نیز منتشر نمی‌شوند؛ اگرچه رعایت‌نکردن اقدام غیررسمی به اقدام رسمی منجر می‌شود، زیرا این امر حاکی از بی‌تعهدی بانک برای مقابله با موضوعات

[1] Enforcement actions
[2] Formal enforcement actions
[3] Informal enforcement actions

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]
[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

در هنگام بروز آن‌هاست (جکسون[1] و سیمونز[2]، ۱۹۹۹). اقدامات اجرایی غیررسمی در متن مجموعهٔ 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[3]:** تعهد درخواستی از سوی تنظیم‌گران برای حل مسائل کوچک در بانک است و به توافق داوطلبانه بین یک مؤسسهٔ 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[4]:** مصوبه‌های هیئت‌مدیره نیز تعهداتی غیررسمی‌اند که توسط هیئت‌مدیرهٔ 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 به‌عنوان ابزاری برای تقویت و نظارت بر پیشرفت مؤسسه باتوجه‌به 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 ذکرشده در طول یک بازرسی نیز ظاهر شوند. در مواردی که مصوبهٔ پیشنهادی هیئت‌مدیره به طور مؤثر نگرانی‌های ذکرشده را برطرف نمی‌کند، نهادتنظیم‌گر ممکن است سایر راه‌حل‌های نظارتی را دنبال کند (شرکت بیمه سپرده فدرال، ۲۰۲۲).
- **یادداشت تفاهم[5]:** یادداشت تفاهم یا تفاهم‌نامه قراردادی غیررسمی بین مؤسسهٔ 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 شناسایی‌شده در وضعیت یک مؤسسه، تخلفات یا اقدامات ناایمن و ناسالم طراحی شده‌اند. تنظیم‌گران معمولاً زمانی از یاداشت‌های تفاهم به‌جای مصوبه‌های هیئت‌مدیره استفاده می‌کنند که

[1] Jackson
[2] Symons
[3] Commitment letter
[4] A bank board resolution (BBR)
[5] Memorandum of Understanding (MoU)

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]
[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

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 داوطلبانهٔ 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 شناسایی‌شده 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 کلیهٔ بانک‌ها و موسسات اعتباری نیز ابلاغ می‌شد. بااین‌حال، 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 به‌تدریج حوزه‌های مختلفی را از حیث مدیریت دولتی به اشغال خود در می‌آورد، در جدیدترین ارادهٔ قانون‌گذار، به سامان‌بخشی حوزهٔ 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 حوزهٔ پیشگیری غیرکیفری و به‌منظور جلوگیری از بروز تخلفات و جرائم بانکی مورداستفاده قرار گیرد. در این راستا قانون جدید بانک مرکزی با شناسایی اقدامات نظارتی به شناسایی ابزارهای لازم برای تنظیم‌گر 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 «کمیتهٔ نظارت بر بانکداری بازل» که معیار عمل کشورهایی از جمله ایالات متحده نیز بوده است نشان می‌دهد که قانون جدید تلاش کرده است تا با تأثیرپذیری از سند مذکور تا حدی فضای

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]
[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

تنظیم‌گری بانکی کشور را به استانداردهای بین المللی این حوزه نزدیک کند که خود اقدامی روبه‌جلو محسوب می‌شود. براین‌اساس، می‌توان به صراحت اظهار داشت قانون بانک مرکزی با توسعهٔ 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 به‌صورت شکلی و ماهوی مسئلهٔ نظارت بانکی و پیشگیری از جرائم و تخلفات این حوزه را موردتوجه قرار داده است قانونی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲ است؛ اما در ایالات متحده باتوجه‌به تعدد نهادهای تنظیم‌گر، تدابیر قانون‌گذار در متون مختلف قانونی و به‌صورت متعدد و پراکنده ارائه شده است. از سوی دیگر و با عنایت به نظام حقوق عرفی ایالات متحده، ازآنجاکه مجموعهٔ قوانین ایالات متحده به‌عنوان قانون ماهوی این نظام حقوقی شناخته می‌شود؛ رویکردهای کلان و شناسایی صلاحیت‌های لازم تنظیم‌گران در قوانین این کشور مورد تصریح قرارگرفته 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 رویهٔ 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 متقتضی 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: پژوهشکدهٔ 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. *فصلنامهٔ مطالعاتی در مدیریت بانکی و بانکداری اسلامی*، دوره ۸، شماره ۱۹، ۱۰۵ـ۱۲۲.

توسلی زاده، ت. (۱۳۹۲). *پیشگیری از جرایم اقتصادی*. تهران: *جنگل جاودانه*.

رایجیان اصلی، م. (۱۳۸۳). رهیافتی نو به بنیان‌های نظری پیشگیری از جرم. *مجلهٔ حقوقی دادگستری*، شماره ۴۸ و ۴۹، ۱۲۳ـ۱۶۸.

رجبیه، م.، توکلی، ا. (۱۳۹۶). پیشگیری از جرائم بانکی با تأکید بر اصلاح ساختار بانک‌ها در نظام حقوقی ایران. *نشریهٔ مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه*، ۳(۱/۳)، ۱۴۵ـ۱۶۱.

رفیع‌الرحمان، ا. (۱۳۸۴). بهبود عملکرد دولت از طریق اصلاح دستگاه اداری (م. صفار، مترجم). تهران: *انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور*.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]

[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

علیزاده، ر.، غلامی، ح.، و جاهد، م. (۱۳۹۸). پیشگیری از جرائم بانکی از طرق اعمال ضوابط حاکمیت شرکتی. *دوفصلنامهٔ دانشنامه حقوق اقتصادی*، ۱۶. ۷۷ـ۱۰۷.

کمیتهٔ نظارت بر بانکداری بال (۱۳۹۳). اصول ۲۹ گانه برای نظارت بانکی مؤثر (ترجمه حسین صدقی). تهران: *ادارهٔ مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران*.

متانی، م. (۱۳۹۸). حقوق تنظیمی امور بانکی در نظام‌های حقوقی ایران و انگلستان (رسالهٔ 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: شمارهٔ مسلسل ۱۴۹۵۳.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷). نظام ملی تنظیم‌گری ۱. مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی. *گزارش پژوهشی*، تهران: شمارهٔ مسلسل ۱۵۹۴۰.

میشکین، ف. (۱۳۹۹). *اقتصاد پول، بانکداری و بازارهای مالی* (ح. قضاوی، مترجم). جلد ۱، تهران: *مؤسسهٔ عالی آموزش بانکداری ایران*.

یاوری، ا.، (۱۳۹۲). درآمدی بر مفهوم تنظیم‌گری حقوقی. *نشریهٔ مطالعات حقوق تطبیقی*، ۵(۲)، ۶۲۹ـ۶۴۷.

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

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]

[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

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*.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]

[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

Journal of Monetary & Banking Research
Vol 19, No. 67, Spring 2026
pages 1-27

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

Mahdi Sabooripour[1] Zahra Alanchari[2]

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 a 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

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]

[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]

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

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-07]

[DOI: 10.66224/jmbr.19.67.1]