



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم- سال سوم

شماره ثبت:
۸۶۰

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

مشخصات گزارش

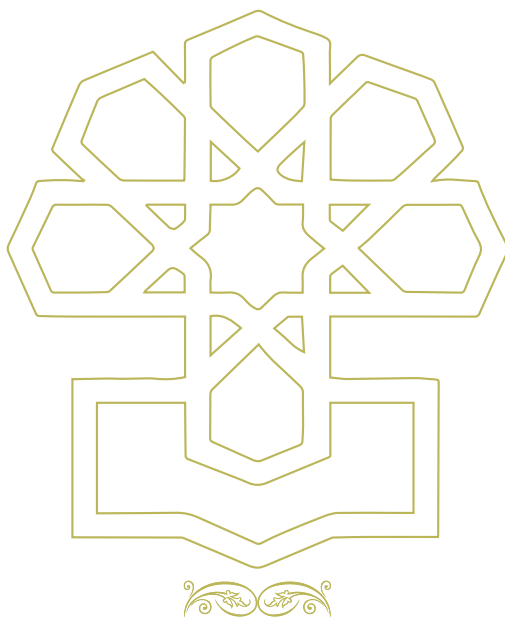
شماره مسلسل:
۲۲۰۱۸۷۸۰

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۱۱/۱۹



دفتر مطالعات اقتصادی



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۶۶):

نحوه تعیین هیئت مدیره و مدیران عامل بانک‌های تخصصی (بند «م» تبصره ۱۱)



رضا لطفی^۱، سید مهدی بنی طبا^۲، میثم خسروی^۳، سید علی روحانی^۴

مقدمه

در بند «م» تبصره «۱۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ به شرح زیر (به‌عنوان تبصره‌های پیشنهادی برای تبدیل به احکام دائمی) دولت پیشنهاد نموده است که اعضای هیئت مدیره و مدیر عامل برخی بانک‌های دولتی با پیشنهاد وزرای بخشی مربوط تعیین گردد.

«تعیین اعضای هیئت مدیره و مدیر عامل بانک‌های توسعه‌ای مسکن و صنعت و معدن با پیشنهاد وزرای راه و شهرسازی و صنعت، معدن و تجارت و تصویب مجمع عمومی این بانک‌ها و صدور حکم توسط رئیس مجمع عمومی بانک‌های مذکور و در قالب مقررات بانک مرکزی انجام گردد».

تا پیش از این، مطابق تبصره ماده (۶) قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی^۱، وزیر امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان نماینده سهام دولت در بانک‌ها، وظیفه پیشنهاد عضو یا اعضای هیئت مدیره و مدیر عامل بانک‌ها برای تصویب در مجمع عمومی و در نهایت صدور حکم را بر عهده داشت. از این‌رو واگذاری حق پیشنهاد اعضای

۱. تهیه و تدوین.

۲. ناظر علمی.

۳. تبصره ماده (۶) قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک‌ها به‌منظور ارتقای کارایی و هماهنگی اختیارات و مسئولیت‌ها در مدیریت بانک‌ها مصوب ۱۳۸۶/۴/۵ اشعار می‌دارد: تبصره - وزیر امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان نماینده سهام دولت در بانک‌ها خواهد بود. انتخاب عضو یا اعضای هیئت مدیره و همچنین مدیر عامل بانک‌ها با پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تصویب مجمع عمومی بانک‌ها و با حکم وی خواهد بود.

هیئت مدیره و مدیرعامل بانک‌های تخصصی مسکن و صنعت و معدن به وزرای مربوطه بخشی مغایر با قانون دائمی فوق‌الذکر بوده و تصویب آن در بودجه مستلزم دوسوم آرای نمایندگان است.

در ادامه به بررسی محتوایی حکم پیشنهادی و اظهار نظر کارشناسی در خصوص آن پرداخته خواهد شد.

ارزیابی بند «م» احکام دائمی تبصره «۱۱» مبتنی بر اصول حاکمیت شرکتی

تعیین اعضای هیئت مدیره و مدیرعامل مطابق ادبیات علمی ذیل مفهوم حاکمیت شرکتی قرار می‌گیرد. در واقع حاکمیت شرکتی سازوکار مناسبی را برای توزیع اختیارات و مسئولیت‌ها و چگونگی تصمیم‌گیری فعالیت‌های بانک ارائه می‌نماید. در ادبیات حاکمیت شرکتی بانک‌ها، هیئت مدیره و در درجه بعد هیئت‌عامل نقش محوری و اساسی را در ایجاد و استقرار حاکمیت شرکتی مؤثر در جهت تحقق اهداف بانک و در راستای منافع ذی‌نفعان بانک ایفا می‌نمایند. در این میان هیئت مدیره را می‌توان قلب راهبردی بانک برای تحقق اهداف حاکمیت شرکتی و سلامت بانک دانست. به لحاظ تئوری، هدف از تشکیل هیئت مدیره برطرف کردن مشکلات نمایندگی است که به دلیل جدایی مالکیت از کنترل تصمیم‌گیری ناشی می‌شود.

به‌طور کلی اهمیت و ضرورت استقرار حاکمیت شرکتی در بانک‌ها را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

۱. تأمین ثبات و سلامت نظام بانکی

۲. جلوگیری از سرایت مشکلات بانکی به کل اقتصاد

۳. مقابله با شکل‌گیری و گسترش فساد

۴. حفظ حقوق و منافع ذی‌نفعان (لزوم صیانت از وجوه سپرده‌گذاران در عین توجه به منافع سهامداران)

۵. ایفای نقش مهم بانک‌ها در واسطه‌گری مالی

از این رو سازوکارها و رویه‌های قانونی نیز در خصوص انتخاب اعضای هیئت مدیره باید متضمن اجرای اصول حاکمیت شرکتی باشد. زیرا نبود ساختار مطلوب برای انتخاب اعضا موجب می‌شود افراد فاقد صلاحیت انتخاب گردند. در این میان یکی از شروط مهم در راستای انجام مسئولیت‌ها به‌نحو مستقر و کارآمد، نبود تعارض منافع در خصوص کاندیداهای هیئت مدیره است. همچنین باید اطمینان حاصل گردد که اعمال نفوذی از سوی سایر اشخاص (همچون مدیران یا سایر ذی‌نفعان)، از اعضای هیئت مدیره قبلی یا فعلی و یا از روابط فردی، حرفه‌ای یا اقتصادی با سایر اعضای هیئت مدیره یا مدیریت ارشد (یا سایر مناصب در ساختار گروه بانک) در کاندیداهای اعضای هیئت مدیره صورت نگیرد.

به دلیل اهمیت سیستمی بانک‌ها در اقتصاد، ثبات و سلامت و چارچوبی که بانک‌ها کسب و کار خود را اداره می‌کنند، بانک‌ها عناصر کلیدی برای ثبات نظام مالی محسوب می‌شوند. ساختارهای ضعیف اداره بانک موجب شکل‌گیری فساد، عدم کارایی، تضییع حقوق ذی‌نفعان، تحمیل ریسک به اقتصاد و مشکلات متعدد دیگر شده و این مسئله با تحقق اصول حاکمیت شرکتی در تعارض بوده و موجب می‌شود که مشکلات درون سازمان بانکی به کل اقتصاد سرایت نماید.

از سوی دیگر باید توجه داشت که بانک‌های تخصصی، بانک‌هایی هستند که به‌منظور تسریع و تسهیل توسعه اقتصادی یک کشور، از طریق تجهیز و تخصیص منابع میان مدت و بلندمدت و تشویق و ترغیب بخش خصوصی در کمک به توسعه اقتصادی، نقش آفرینی می‌کنند. وجه تمایز این بانک‌ها با بانک‌های تجاری در این است که بانک‌های تخصصی معمولاً در طرح‌های پُرسیک و دیربازده سرمایه‌گذاری می‌کنند که بانک‌های تجاری تمایل چندانی به آن ندارند.

با توجه به مباحث مطرح شده فوق از جمله تعریف بانک‌های تخصصی و تبیین نقش حاکمیت شرکتی در سلامت بانکی، ضرورت توجه به **دوگان تخصیص بیشتر یا سلامت بیشتر** که از یکسو بیان‌کننده جایگاه بانک‌های تخصصی در تسهیل اعتباردهی و ریسک‌پذیری

۱. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۳». اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی در بانک‌ها» به شماره مسلسل ۱۴۹۱۱، منتشر شده به تاریخ ۱۳۹۵/۴/۱۵.



به جهت تخصیص اعتبارات برای سرمایه‌گذاری و از سوی دیگر بیان‌کننده جایگاه بانک‌ها در نظام مالی و ضرورت حفظ سلامت و کنترل اشتباهات ریسک آنهاست، روشن گردید. همان‌طور که بیان شد متولی اصلی حفظ توازن این دوگان با به‌عبارت بهتر پیاده‌سازی اصول حاکمیت شرکتی هیئت مدیره و مدیرعامل بانک‌ها هستند. از این‌رو لزوم توجه به هر دو کفه این دوگان و طراحی سازوکاری متناسب برای تعیین اعضای هیئت مدیره و مدیرعامل در راستای حفظ توازن در سیستم بانکی امری مبرهن و بدیهی است.

با توجه به مطالب بیان شده و از آنجا که وزارتخانه‌های پیشنهادی در بند «م» تبصره «۱۱» هیچ‌کدام مسئولیتی نسبت به حفظ و تأمین سلامت مالی بانک‌ها ندارند، اعطای چنین اختیاری در تضاد با اصول حاکمیت شرکتی بانک‌ها بوده و اساساً سازوکار مناسبی برای حفظ توازن دوگان مطرح شده نمی‌باشد. از این‌رو اعطای اختیار پیشنهاد اعضای هیئت مدیره و مدیرعامل بانک‌های مسکن و صنعت و معدن به وزاری که نسبت به بسط اعتبار ذی‌نفع هستند، اما نسبت به سلامت مالی بانک‌های فوق‌مسئولیتی ندارند می‌تواند بانک‌های مزبور را با سلطه سهامداران مواجه نموده و به تهدیدی علیه ثبات و سلامت آنها منجر شود.

جمع‌بندی

تأمین سلامت بانک‌ها عنصر محوری در تضمین ثبات مالی است. به‌علاوه تأمین سلامت بانک‌ها الزاماتی همچون کنترل رشد ترازنامه و کنترل اشتباهات ریسک را می‌طلبد. از سوی دیگر یکی از مهم‌ترین ابزارهای تأمین مالی در ساختار اقتصادی کشور نظام بانکی است و جایگاه بانک‌های تخصصی - توسعه‌ای در پیشبرد اهداف رشد و پیشرفت غیرقابل چشم‌پوشی است. از این‌رو برای کنترل توأمان ریسک تهدید نظام بانکی و ریسک عدم سرمایه‌گذاری و تسهیلات‌دهی و جلوگیری از اثرات مخرب دوگان «تخصیص بیشتر یا سلامت بیشتر»، نیازمند طراحی سازوکاری به جهت تعیین نقطه بهینه این دوگان هستیم.

به‌علاوه باید خاطر نشان کرد که در ادبیات حاکمیت شرکتی بانک‌ها، هیئت‌مدیره و در درجه بعد هیئت‌عامل نقش محوری و اساسی را در ایجاد و استقرار حاکمیت شرکتی مؤثر در جهت تحقق اهداف بانک و در راستای منافع ذی‌نفعان بانک ایفا می‌نمایند و به‌نوعی ایشان مسئول تعیین جهت‌گیری بانک ذیل دوگان مذکور خواهند بود. بنابراین چگونگی تعیین اعضای هیئت‌مدیره و انتخاب مدقانه ایشان امری حساس است و باید مسئولیت این کار به نهادی سپرده شود که توأمان دغدغه و مسئولیت حفظ ثبات مالی و پیشرفت اقتصادی را بر عهده داشته باشد.

از این‌رو پیشنهاد می‌شود **بند مزبور حذف گردیده** و به قانون «تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک‌ها به منظور ارتقای کارایی و هماهنگی اختیارات و مسئولیت‌ها در مدیریت بانک‌ها» مصوب ۱۳۸۶/۴/۵، که این مسئولیت را بر عهده وزیر امور اقتصادی و دارایی گذاشته است، عمل گردد.

