

مطالعه تطبیقی نظارت بر نظام بانکی در ایران و کشورهای منتخب

سید محمد رضا سید نورانی^۱
حسین امیری^۲
میثم رافعی^۳

چکیده

فعالیت‌های بانکی به صورت اجتناب‌ناپذیری مستلزم ریسک است. ریسک‌هایی که بانک‌ها در معرض آن قرار دارند، از ماهیت فعالیت و همچنین ویژگی‌های خاص ساختار مالی آن‌ها تأثیر می‌پذیرد. یک سیستم بانکداری آسیب‌پذیر و بی‌ثبات می‌تواند تمام نتایج کلان اقتصادی را در کشورهای صنعتی، در حال توسعه و اقتصادهای در حال گذار به هم بزند. شیوع گسترده و هزینه‌های بسیار زیاد مربوط به نظام بانکی موجب پیدایش حرکت‌های هماهنگ در جهت بالا بردن ضریب ثبات و اطمینان سیستم بانکی شده است.

در این مقاله تلاش شده شیوه‌های نظارتی بر سیستم بانکی در کشورهای انگلستان، ژاپن، مالزی و هندوستان مورد بررسی قرار گیرد و سپس به مقایسه شیوه‌های نظارتی در این کشورها با ایران پرداخته شده است.

شیوه نظارتی که در اکثر کشورهای پیشرفته مورد استفاده قرار می‌گیرد شیوه نظارت مبتنی بر ریسک می‌باشد. در صورتی که شیوه نظارت در ایران از نوع تطبیقی می‌باشد. ارزیابی‌های به عمل آمده حاکی از آن است که شیوه نظارتی در تأمین سلامت نظام بانکی در کشور ما از کارایی لازم برخوردار نمی‌باشد. نظارت تطبیقی به مفهوم آنچه در ایران اجرا می‌گردد، با استفاده از شاخص‌های سلامت بانکی مورد ارزیابی قرار گرفته است. نتایج ارزیابی بیانگر آن بود که این شیوه نظارتی در تأمین سلامت بانک‌های کشور از کارایی لازم برخوردار نیست.

واژگان کلیدی: نظام بانکی، شیوه‌های نظارت، ریسک و عدم ثبات، مطالعه تطبیقی

۱ دانشیار و عضو هیئت علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی تهران
hossienamiri@gmail.com
۲ دانشجوی دکتری دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی تهران
۳ دانشجوی دکتری دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی تهران

مقدمه

مهم‌ترین کارکردهای بانک‌های مرکزی در جهان، بانکداری و مدیریت ذخایر ارزی، کنترل حجم پول، مدیریت و راهبری نظام پرداخت‌ها و وجوه و نیز برقراری ثبات مالی بوده‌اند. بانک‌های مرکزی مختلف بر این اساس کارکردهای مختلفی دارند، اما همگی با زبانی مشترک با هم سخن می‌گویند. قدیمی‌ترین کارکرد بانک مرکزی در ایران نگهداری سپرده‌های دولت، پرداخت تسهیلات به آن، نقدینگی ذخایر دولت، مدیریت ذخایر و موارد مشابه است، اما در بانکداری مدرن، این موارد کمتر دیده می‌شوند. دو کارکرد مهم بانک‌های مرکزی در سراسر جهان، کنترل و تثبیت قیمت‌ها و توازن نظام پرداخت‌ها بوده و این دو کارکرد، در ادبیات جدید بانک مرکزی هم به رسمیت شناخته شده‌اند. در کنار این نقش‌ها، یکی از مهم‌ترین کارکردهایی که باید به آن پرداخته شود، مباحث نظارت و قانون‌مداری است. کار بانک مرکزی در عرصه نظارتی، نظارت احتیاطی است و این نوع از نظارت، ممانعت از بروز مخاطرات مالی است که متأسفانه از عرصه‌های مغفول نظارت بر بانک‌ها در ایران است. یکی از مواردی که کشور ما در زمینه نظارت تطبیقی، بسیار در آن مورد کار کرده، عملیات بانکداری بدون ربا است. از سال ۶۳ که اجرای قانون بانکداری بدون ربا الزامی شده است، این نگرانی به وجود آمده است که باید عملیات بانکداری ربوی نباشد. در نتیجه باید تسهیلات بر مبنای عقود باشند، در حالی که تعداد معدودی در کشور، عالم به عقود بودند. بنابراین، بانک مرکزی نظارت بر بانک‌ها را به عهده گرفت و این موضوع باعث افزایش این نوع نظارت شد و در عین حال، به حدی مهم بود که نظارت احتیاطی بانک‌ها را تحت‌الشعاع خود قرار داده است. وقوع مخاطرات، جزء لاینفک سیستم مالی در هر کشوری است که بایستی در این راستا اقدامات اساسی صورت گیرد.

نظارت، در مفهوم کلی، به معنی تطبیق عملکرد است با آن چه باید عمل می‌شد؛ یا مطابقت وضع موجود با وضع مطلوب؛ یا تطبیق آن چه اتفاق افتاده با آن چه باید اتفاق می‌افتاد. نظارت بر عملیات بانک‌ها اگر واقعی و جدی باشد، هم از اتلاف منابع جلوگیری

می‌کند و هم ریشه فساد اداری و مالی را می‌خشکاند.

برنامه ریزی، کنترل و نظارت، از مهم‌ترین وظایف مدیریت هستند که لازم و ملزوم یکدیگر می‌باشند. برنامه‌های از قبل تدوین شده پایه و اساس مقایسه عملکرد قرار می‌گیرد تا انحرافات مشخص و دلایل وقوع آن‌ها بررسی گردد و متناسب با دلایل وقوع اقدامات اصلاحی لازم صورت گیرد. برنامه‌ریزی بر اساس اهداف واضح و مشخص از قبل تعیین شده، کلید تدوین برنامه موفق بوده و اتخاذ تدابیر کنترلی مؤثر کلید اجرای موفق برنامه می‌باشد. بنابراین، نهادینه‌کردن برنامه‌ریزی، کنترل و نظارت از اصول اساسی و زیربنایی است که باید مورد توجه قرار گیرد.

ترتیبات تدوین مقررات و اعمال نظارت بر بانک‌ها، در هر کشور متفاوت از کشورهای دیگر می‌باشد. وضعیت سیستم مالی کشورها از نظر تعداد و اندازه مؤسسات بانکی، پیچیدگی فعالیت بانک‌ها، آزادی نسبی سیستم مالی، چگونگی افشای اطلاعات بانک‌ها و همچنین، دسترسی به فناوری اطلاعات و نیروی انسانی مورد نیاز، از عوامل مهمی هستند که تفاوت در رویکردهای نظارتی را بیان می‌دارند.

علاوه بر تفاوت در رویکردهای نظارتی، در مدل نهادهای نظارتی نظام مالی کشورها نیز تنوع زیادی مشاهده می‌شود. به عنوان مثال، بررسی‌های به عمل آمده توسط بانک مرکزی انگلستان^۱ حاکی از آن است که برخی کشورهای اسکاندیناوی مانند نروژ، دانمارک و سوئد در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ میلادی، نهاد نظارتی واحد^۲ را برای نظارت بر نظام مالی خود برگزیده‌اند. نهاد نظارتی واحد بدین معنا است که در کشور تنها یک نهاد نظارتی وجود دارد که بر اعمال بانک‌ها و مؤسسات مالی نظارت دارد. در همین زمان ایتالیا مدل دیگری را انتخاب کرده است، بدین ترتیب که بانک مرکزی ایتالیا عهده‌دار نظارت احتیاطی^۳ بر بانک‌ها و بورس اوراق بهادار بوده و نظارت غیراحتیاطی^۴ (شامل حمایت از سپرده‌گذاران و نظارت بر روابط بانک با مشتریان)

1 Bank of England

2 Unified supervision

3 Prudential supervision

4 Non Prudential supervision

توسط نهاد دیگری خارج از بانک مرکزی به نام Consop صورت می‌پذیرد. در عین حال اعمال نظارت بر شرکت‌های بیمه نیز توسط نهاد دیگری انجام می‌شود. نظارت احتیاطی در برگیرنده مفهوم اعمال نظارت دولتی و اجرای ارزیابی‌های مستمر به منظور حصول اطمینان از برقراری سلامت و ثبات در نظام بانکی است.

از مدل‌های بسیار معروف نظارتی، مدل نهاد نظارتی کشور استرالیا معروف به سیستم Twin Peaks در خارج از بانک مرکزی می‌باشد. در این مدل یک نهاد (APRA)^۱ مسئول نظارت احتیاطی بر کل نظام مالی، و نهاد دیگر (ASIC) عهده‌دار نظارت غیراحتیاطی بر نظام مالی آن کشور است.

علی‌رغم تنوع در مدل نهادهای نظارتی، آنچه حائز اهمیت می‌باشد محوریت بانک مرکزی در اعمال نظارت بر بانک‌ها در اکثر کشورها (به ویژه کشورهای در حال توسعه) است. بررسی‌های به عمل آمده توسط بانک جهانی، (بارت و دیگران ۲۰۰۱)^۲ نشان می‌دهد از ۱۰۷ کشور مورد مطالعه، ۸۹ کشور، دارای یک نهاد نظارتی برای بانک‌ها و ۱۸ کشور دارای دو نهاد نظارتی یا بیشتر بوده‌اند. در کشورهایی که دارای یک نهاد نظارتی برای بانک‌ها هستند، حدود ۶۷ درصد آن‌ها را بانک مرکزی تشکیل می‌داد، یا اینکه مانند فرانسه نهاد نظارتی (کمیسون بانکی) با بانک مرکزی ارتباط بسیار نزدیکی دارد. از نتایج دیگر تحقیق فوق، پاسخگویی نهاد نظارتی به وزارت اقتصاد (خزانه‌داری یا مالیه) در اکثر کشورها بود، و بر اساس آخرین اطلاعات منتشره توسط بانک جهانی در سال ۲۰۰۷ میلادی، نهاد نظارتی ۵۶ درصد از ۱۴۳ کشورهای مورد بررسی، بانک مرکزی می‌باشد (اسدی پور، ۱۳۸۸).

در مطالعه‌ای توسط هلر (۱۹۹۱) که به مقایسه نرخ تورم بدست آمده توسط بانک مرکزی با وظایف نظارتی بانک‌ها پرداخته شده نتیجه گرفته شد که کشورهایی که در آن‌ها بانک‌های مرکزی وظایف نظارتی بر عهده دارند به طور متوسط نرخ‌های تورم بالاتری را تجربه می‌کنند.

بررسی ادبیات بانکداری نشان می‌دهد که نه شکل غالب برای اعمال نظارت احتیاطی

1 The Australian Prudential Regulation Authority

2 James. R, Barth et. al

بر بانک‌ها وجود دارد که عبارتند از:

- اعمال محدودیت بر ترکیب دارایی‌ها و نوع فعالیت‌ها؛
- تفکیک فعالیت‌های بانکداری از سایر فعالیت‌های مالی مانند داد و ستد اوراق بهادار، بیمه و مسکن؛
- اعمال محدودیت بر رقابت میان بانک‌ها؛
- الزامات کفایت سرمایه؛
- حق بیمه سپرده‌ها بر پایه مخاطره؛
- الزامات حاکم بر افشای اطلاعات؛
- الزامات مربوط به اخذ مجوزهای رسمی برای فعالیت در صنعت بانکداری؛
- ارزیابی سلامت و ثبات بانک؛
- رویکرد نظارتی در برابر رویکرد قانونی.

فارغ از این مسائل سوالات اساسی که در این مقاله به دنبال آن هستیم این است که شیوه نظارتی در کشورهای انگلستان، ژاپن، مالزی و هندوستان به چه صورتی است؟ انتخاب کشورهای فوق به این علت می‌باشد که تقریباً تمامی طیف کشورهای موجود در جهان بررسی شود اعم از کشورهای پیشرفته، در حال توسعه و نیز شیوه نظارت در کشورهای اسلامی که بدین منظور مالزی به عنوان کشور اسلامی انتخاب شده است. از این رهگذر به این نکته می‌پردازیم که با مقایسه شیوه نظارتی ایران با کشورهای مورد مطالعه، نقاط ضعف و قوت شیوه نظارتی فوق چیست و برای بهبود عملکرد فوق بایستی چه اقداماتی انجام داد؟

۱. نظارت بر نظام بانکی در کشورهای منتخب

۱-۱. نظارت بر نظام بانکی در کشور انگلستان

در ۲۰ ماه مه ۱۹۹۷ میلادی دولت منتخب حزب کارگر انگلستان در یک بیانیه رسمی، انتقال مسئولیت نظارت بر بانک‌ها از بانک مرکزی انگلستان را به یک نهاد

مستقل به نام "سازمان نظارت بر خدمات مالی FSA"^۱ واگذار کرد. در بیانیه مذکور تایید شده بود سازمان جدید التاسیس، مسئولیت نظارت بر کلیه مؤسسات فعال در بازارهای مالی انگلستان را عهده‌دار خواهد بود.

در مورد برگزیدن مدل نهاد نظارتی FSA و انتقال قدرت از بانک مرکزی انگلستان به آن، به دلایلی از قبیل: افزایش کارایی، جذب نیروهای با تجربه بازار، حفظ اعتبار و مقبولیت آن و همچنین نگرانی دولت انگلستان از تمرکز قدرت در بانک مرکزی انگلستان^۲ اشاره شده است.

FSA یک نهاد مستقل غیردولتی است که از هیچ یک از سازمان‌های دولتی و عمومی وجوهی دریافت نمی‌دارد و بودجه آن از عوارض دریافتی از مؤسسات مالی فعال در بازار انگلستان تأمین می‌شود. قانون بازارها و خدمات مالی سال ۲۰۰۳، FSA را ملزم نموده که ۳ هدف زیر را تعقیب نماید:

- حفظ اعتماد عمومی به نظام مالی انگلستان؛
- ارتقای درک و دانش عمومی از نظام مالی؛
- کاهش جرائم مالی.

از نکات مهمی که بعد از انتقال نظارت بر بانک‌ها از بانک مرکزی انگلستان به FSA مطرح می‌شود، چگونگی دسترسی بانک مرکزی انگلستان به بعضی از داده‌های نظارتی در ارزیابی نقاط ضعف و قوت نظام مالی آن کشور می‌باشد. برای رفع این مشکل بانک مرکزی انگلستان، خزانه‌داری^۳ و FSA مبادرت به انعقاد یادداشت تفاهمی در زمینه همکاری متقابل و ثبات در نظام مالی نموده‌اند.

اصول همکاری متقابل بین سه نهاد فوق، بر مبنای شفافیت در مسئولیت^۴، پاسخگویی

1 Financial Services Authority

2 Central Bank of England

3 Her Majesty Treasury

4 Transparency of Responsibility

مشخص^۱، جلوگیری از اقدامات موازی^۲ و تبادل مداوم اطلاعات^۳ تعیین شده است. تحت این یادداشت تفاهم، بانک مرکزی انگلستان مسئولیت ثبات کلی نظام مالی^۴ (شامل: ثبات پولی، فراهم نمودن زیرساخت‌های لازم جهت توسعه و تقویت نظام مالی به ویژه در جهت کاهش مخاطرات) را به عهده دارد.

مسئولیت قانون‌گذاری در نظام مالی و تدوین چارچوب کلی مقررات، با خزانه‌داری است؛ وظایف FSA در راستای ثبات مالی عبارت از: صدور مجوز فعالیت، تدوین مقررات و نظارت بر کلیه مؤسسات مالی، تنظیم بازارها و همچنین نظام تسویه^۵ می‌باشد.

سرانجام اینکه، از نظر سازمانی، FSA می‌بایست گزارش سالانه خود را در زمینه دستیابی به اهداف، به خزانه‌داری تسلیم و خزانه‌داری ملزم به ارائه آن به پارلمان است.

شیوه نظارت مبتنی بر ریسک FSA، متفاوت از شیوه متداول نظارت مبتنی بر ریسک می‌باشد. رویکرد نظارتی FSA دقیقاً در راستای تأمین اهداف نظارتی قرار دارد که بر اساس "قانون بازارها و خدمات مالی سال ۲۰۰۰" برای آن تعبیه شده است. FSA ضمن به رسمیت شناختن مسئولیت‌های مصرف‌کنندگان خدمات مالی و همچنین مدیران مؤسسات مالی، در ارزیابی خود از مؤسسات مالی بیشترین تمرکز را بر ریسک‌هایی قرار می‌دهد که اهداف مقرراتی آن سازمان را تهدید می‌نمایند. بدین ترتیب، ریسک از نظر FSA عاملی است که مانع تحقق اهداف آن می‌شود. رویکرد انتخاب شده توسط FSA در اعمال نظارت مبتنی بر ریسک به "RTO"^۶ معروف است.

به طوری که ملاحظه می‌شود رویکرد RTO، فرآیندی پویا بوده و دارای سه مرحله شاخص، ارزیابی اولیه ریسک‌ها، استفاده از ابزارهای نظارتی و ارزیابی مجدد عملکرد مؤسسات مالی می‌باشد (اسدی پور، ۱۳۸۸).

-
- 1 Clear Accountability
 - 2 No Duplication
 - 3 Regular Information Exchange
 - 4 Overall Stability of Financial Sector
 - 5 Clearing and Settlement Systems
 - 6 Risk to Our Objectives

۲-۱. نظارت بانکی در ژاپن

بازرسی در ژاپن، ناگهانی و بدون اطلاع قبلی مرسوم نیست؛ زیرا بانکی که قرار است بازرسی شود، نیازمند فرصتی برای تهیه گزارش‌های اولیه همراه با جزئیات آماری است که می‌باید قبل از شروع کار در اختیار بازرسان قرار دهد. بازرسان داده‌های مالی را که از بانک دریافت کرده‌اند، تجزیه و تحلیل کرده و گزارش‌های تحلیل مورد لزوم برای این مرحله را تهیه می‌کنند؛ بازرسان، مواردی از قبیل گزارش سوددهی، وام‌های سررسید گذشته، استانداردهای تأمین اعتبار^۱، کنترل‌های داخلی و نسبت سرمایه به دارایی را در بانک‌های مشابه (از نظر اندازه و فعالیت) مقایسه می‌کنند. به این ترتیب آن‌ها قسمت‌های سوال برانگیز وضعیت بانک را بررسی کرده و در قدم اول بخش‌هایی را که با مشکل روبه رو هستند، مشخص می‌کنند. بعد از اتمام این مرحله، کار اصلی بازرسی مستقیم، به صورت گفت و گو با مدیر بانک و روسای ادارات آغاز شده و به دنبال آن دارایی‌های بانک ارزیابی می‌شود و سپس بازدید از شعب به عمل می‌آید. ابتدا با هر یک از مدیران و روسای ادارات بانک‌ها درباره مسائلی از قبیل خطمشی تجاری، مشکلات جاری مدیریتی و مدیریت ریسک گفت و گو به عمل می‌آید. مذاکرات مذکور، در مجموع به ارزیابی شایستگی مدیریت بانک کمک کرده و مهارت‌های آنان در برنامه‌ریزی بلندمدت و شناسایی انواع مختلف ریسک مالی مشخص می‌شود. بازدید از شعب داخلی بانک مورد نظر (شعب منتخب) برای ارزیابی مدیریت شعبه و عملیات آن صورت می‌گیرد. در طول مدت بازرسی، توجه خاصی بر شایستگی بانک در زمینه مدیریت ریسک^۲ معطوف می‌شود.

پس از بازرسی مستقیم، بازرسان برداشت‌های اصلی خود را به مدیریت اداره نظارت بر بانک‌ها ارائه می‌کنند. سپس در یک جلسه، سرپرست گروه بازرسی نتایج کار و فرامین لازم برای رفع مشکلات را به مدیران بانک بازرسی شده ارائه می‌دهد و همچنین خلاصه‌ای از ارزیابی بازرسان از بانک مربوطه تهیه می‌شود و در نهایت، گروه مذکور نسبت به تهیه گزارش بازرسی با ذکر همه جزئیات برای استفاده داخلی اقدام به عمل

1 Credit Underwriting Standards

2 Risk Management

می‌آورند.

روش نظارتی بر فعالیت‌های بانکی ژاپن به دو شیوه بازرسی مستقیم و بازرسی غیرمستقیم صورت می‌گیرد. این شیوه آن‌ها را قادر می‌سازد، ضمن ارایه تصویر روشنی از وضع موجود، بر معضلات بانکی نیز واقف شده و در رفع آن‌ها کوشش کنند. برای نظارت غیرمستقیم، اداره‌هایی تحت عنوان اداره مدیریت اعتبار و بازار، عهده‌دار این مهم هستند.

بانک مرکزی ژاپن، ضمن نظارت بر وضعیت نقدینگی بانک‌ها، نظارت همه جانبه‌ای بر فعالیت‌های بانک و نیز نظارت بعد از بازرسی دارد. همچنین بین اداره‌های مختلف بانک مرکزی ژاپن همکاری متقابلی در زمینه اعمال نظارت وجود دارد.

۳-۱. شیوه نظارت در کشور مالزی

در کشور مالزی نظارت بر مؤسسات مالی و بانکی بر مبنای نظارت مبتنی بر ریسک و مطابق با اصول محوری کمیته بال صورت می‌پذیرد. بانک مرکزی مالزی با تاکید فراوان بر تقویت و اعمال نظارت قوی توانسته در این زمینه موفق عمل نماید. در آن کشور همچنین به منظور دوام و توسعه بازارهای اسلامی، مدیریت خوب و مؤثری تحت عنوان مدیریت اسلامی اعمال می‌گردد. این مدیریت تحت عنوان مدیریت منظم و قدرتمند شریعت در سه سطح و مرحله اجرا می‌شود.

مرحله اول) نظم بخشی به بازارهای مالی اسلامی؛

مرحله دوم) مدیریت و نظارت کمیته شریعت بر مؤسسات مالی؛

مرحله سوم) نظارت بر اجرای کارها و اموری که باید توسط مؤسسات مالی و اعتباری انجام شود.

در مرحله اول پایه و اساس بازار مالی اسلامی که همان ممانعت از ربا است مورد توجه قرار دارد و نتیجه نهایی فعالیت مؤسسات مالی و اعتباری در مالزی را مهار ربا تعریف می‌کند و با کنترل قوانین و مقرراتی که وضع می‌شوند بر تحقق این مهم تاکید

می‌کند. پس این مسئله نشان می‌دهد مؤسسات مالی و اعتباری در مالزی شریعت‌مدار هستند.

مرحله دوم شامل مدیریت و نظارت بر مؤسسات مالی و اعتباری توسط شورای شریعت است. مالزی اولین کشوری است که شورایی متشکل از متخصصان اسلامی تشکیل داده است که به اتخاذ تصمیم اقدام و تمامی مؤسسات مالی و اعتباری آیین مقررات و تصمیمات را اجرا می‌کنند حتی اگر کمیته داخلی آن موسسه موافق نباشد. این امر سبب ایجاد هماهنگی این مؤسسات می‌گردد. در این حالت، قدرت کنترل اجرای قوانین اسلامی بیشتر در دست مجریان می‌باشد و از اظهارنظرها و تصمیم‌گیری‌های شخصی جلوگیری می‌شود.

در مرحله سوم، کارها و فعالیت‌های مؤسسات مالی و اعتباری، مدیریت می‌شود چرا که کمیته اسلامی باید اطمینان حاصل نماید همه مؤسسات مالی مصوبات و سیاست‌های آنان را اجرا می‌نمایند. به همین جهت، در هر موسسه‌ای، کارشناس درون سازمانی وجود دارد که به شکل درون سازمانی کارها را کنترل و نظارت می‌کند. این یک استاندارد جدید است و هیچ موسسه‌ای نمی‌تواند غیر از این عمل نماید.

بانک نگارا در مالزی در سال ۲۰۰۸ اقدام به تقویت ستون‌های چارچوب قوانین نظارتی نمود. این امر سبب گردید تا بخش‌های مالی در مالزی در برابر آشفتگی‌های مالی جهانی در آرامش و ثبات بیشتری به سر برند. مالزی با ایجاد یک توازن بین مدیریت و مقررات، توانسته یک چارچوب مقررات احتیاطی را به منظور رشد و ترقی اجزای بخش‌های مالی داخلی خود به وجود آورد. همچنین، حفظ بخش مالی در برابر بحران‌های مالی، نتیجه حمایت‌های اساسی از سیستم بر طبق بهسازی وسیع مقررات و نظارت و سرپرستی شدید از نحوه اجرای آن‌ها در مؤسسات مالی و بانکی بوده است. به طور کلی در مالزی، نظارت‌های بانکی، مسئول توسعه و حرکت بانک‌ها به سمت جلو را بر عهده دارند. این نحوه نظارت به عنوان یک نظارت خارج سازمانی مطرح می‌شود که تمرکز بیشتری روی ریسک‌ها و تکان‌های مالی، در ابعاد کوچک و بزرگ دارد.

این اقدام به بانک مرکزی کمک می‌کند تا بتواند طرح‌های مؤثر مانند الگوی سرمایه برای رویارویی با هرگونه استرس مالی را در اختیار مؤسسات مالی و بانکی قرار دهد. یکی از این طرح‌ها، طرح آموزش مدیران مؤسسات مالی^۱ می‌باشد. مهمترین اهداف این طرح به شرح زیر می‌باشند:

- ایجاد برنامه آموزشی مشخص؛
- ایجاد شبکه تبادل نظرات بین مدیران و کارگزاران و کارمندان؛
- برگزاری گردهمایی برای بررسی اوضاع مالی و ارائه کنفرانس و سخنرانی اشخاص خبره در این موضوع؛
- کسب اطلاعات توسط روسای بانک‌ها و مؤسسات مالی به طور مرتب راجع به روش‌های رهبری بانکی و مالی.

در سال ۲۰۰۹ جمعاً ۱۸۰ رئیس بانک دوره تربیتی فوق را گذراندند که در آن دوره‌ها از تعدادی سخنران مشهور بین‌المللی دعوت به عمل آمد. همچنین بانک نگارا دستورالعملی راجع به ویژگی‌های کیفیت استاندارد مدیران تدوین کرده است که در دست اجرا است. در این دستورالعمل، انتظارات بانک نگارا در مورد ارزیابی دائمی کسانی که در مکان‌های کلیدی بانکی و مالی هستند و همچنین صلاحیت ماندن و ادامه کار آن‌ها تشریح شده است. با توجه به بحران مالی در دنیا در مالزی بانک‌ها و مؤسسات مالی توانستند از صدمه بیشتر خودشان را محفوظ کنند و حتی بسیاری از آن‌ها تحت آزمایش ریسک قرار گرفتند که مشخص شود چقدر تاب تحمل فشار را دارند. نتیجه این که، آن‌ها به ریسک بازپرداخت نکردن وام‌ها بیشتر بها داده و روش‌هایی که این ریسک‌ها را تقلیل می‌دهند را به کار گرفتند و به اصلاح روش‌های مدیریت ریسک پرداختند. طرز برخورد با وام‌های مشکل‌آفرین خود را بهبود بخشیدند و مقرر کردند که سطح سرمایه بانکشان از حدی که مشخص شده پایین‌تر نیاید. جریان اطلاعات را شفاف‌تر کردند. روش‌های مدیریت ریسک عملیاتی را به شدت بهبود بخشیدند و توجه سیستم نظارت از امنیت در مقابل دزدی و کلاهبرداری رایانه‌ای دورتر شد و به استراتژی‌های گسترده‌تر کنترل ریسک در عملیات در مقیاس بزرگ‌تر معطوف شد.

روش‌های اعمال مدیریت و گزارشگری هم جدی‌تر از قبل شد و مدیریشان را بر ریسک بهبود بخشیدند. این چیزی بود که قبلاً به آن بی‌توجهی می‌شد.

در سال ۲۰۰۸، بخش نظارتی بانکی بیشتر تحت تأثیر اتفاقاتی شده بود که ناشی از بحران جهانی بود. با وجود اینکه بحران جهانی در سازمان‌های محلی تأثیر مستقیم نگذاشته بود ولی توجه‌اش را به اثرات ثانوی این بحران بر مؤسسات مالی گذاشت و در نتیجه ارزیابی مدیران اهمیت بیشتری پیدا کرد. با وجود اینکه سیستم مالی توانست از آسیب دیدن بیشتر خود جلوگیری کند ولی به خاطر نگرانی برای مؤسسات مالی یک تست تحمل استرس برای این مؤسسات انجام داد. بعد از آن اقدامات برای بهتر کردن تحمل برای این مؤسسات انجام شد.

بانک نگارا از طریق اقدامات نظارتی خود توجه را به اهمیت روسای گرداننده سازمان‌های مالی نسبت به کارکرد و ریسک پذیری آن‌ها معطوف کرد. بانک نگارا موارد زیر را نیز تقویت کرد:

- در تهیه ابزار پیشرفته ارزیابی اعتباری سرمایه‌گذاری بیشتری شد؛
- توانایی‌های نظارتی بهتری به کار گرفته شد تا در موارد وام‌های مشکل‌دار بهتر عمل شود؛
- جریان‌های کنترل ریسک حتی در موارد خفیف‌تر هم بهبود داده شد؛
- مدیریت سرمایه طوری انجام شد که سرمایه سازمان مالی، بالاتر از یک حد مناسب حفظ شد.

این در حالی است که قبلاً به این موضوع توجهی نشده بود. همچنین کارگروهی از متخصصین مسئول نظارت بر ریسک ایجاد شد که بر آن‌ها نظارت کند. همچنین سیستمی به نام سیستم پاداش تفاضلی^۱ به کار گرفتند که در سازمان‌های مالی ریسک را تحت کنترل بگیرد. اصولاً بین این سیستم و بانک رابطه اطلاعاتی محکم برقرار شده که هر دو در جهت کنترل ریسک، یکدیگر را تقویت کنند (عنصری، کامران، ۱۳۸۹).

بالاخره کمیته‌ای به نام کمیته امنیت^۱ و یک سیستمی به نام PIDM^۲ تشکیل گردید تا برای بهبود اوضاع بانکی و مالی در مالزی تلاش نمایند. از فعالیت‌های دیگر در این کشور، می‌توان به برقراری رابطه‌های دوسویه بین این سازمان‌های مالزیایی با سازمان‌های کشورهای همجوار اشاره نمود. همچنین، مالزی برای بهبود اوضاع مربوط به امور بانکی و مالی به قانون بانک مرکزی مالزی^۳ تبصره‌هایی را اضافه نمود که مواجهه با بحران‌های احتمالی آینده در آن مورد توجه قرار گرفته است.

۴-۱. نظارت بر فعالیت‌های پولی و بانکی در کشور هند

به موجب قانون مقررات بانکداری مصوب سال ۱۹۴۹ و همچنین به موجب مقررات مصوب سال ۱۹۴۳، بانک مرکزی هندوستان^۴ مسئول نظارت، قانون‌گذاری و کنترل فعالیت‌های بانک‌های تجاری در هند بوده و اداره «عملیات و توسعه بانکداری» عهده‌دار اجرای فعالیت‌های نظارتی است، بانک‌هایی که در هندوستان تحت بازرسی قرار می‌گیرند به شرح ذیل می‌باشند:

- بانک ایالتی هندوستان و شعب فرعی آن؛
- بانک‌های تجاری بخش خصوصی؛
- بانک‌های تجاری ملی شده؛
- شعب بانک‌های خارجی؛
- بانک‌های تعاونی؛
- بانک‌های ناحیه‌ای روستایی.

وظیفه نظارت توسط ۳۰۰۰ نفر صورت می‌گیرد که از این میان، حدوداً ۳۰۰ نفر از آنان کنترل‌کننده اصلی هستند؛ افراد مذکور به صورت منطقه‌ای سازمان‌دهی شده و در دفتر اصلی واقع در بمبئی و ۱۶ دفتر منطقه‌ای در سرتاسر هندوستان به انجام امر نظارت می‌پردازند. نظارت بر نظام بانکی از طریق کنترل‌های مالی که به صورت مستقیم

1 Security Commission

2 Perbadanam Insurance Deposit Malaysia

3 Central Bank of Malaysia

4 Reserve Bank of India

و در فواصل زمانی منظم صورت گرفته، بررسی‌های مالی سالیانه و سایر رسیدگی‌هایی که به صورت غیررسمی و از قبل پیش‌بینی نشده است انجام می‌پذیرد، کنترل‌های مالی بانک‌های بخش دولتی هر چهار سال یک‌بار صورت گرفته و آن دسته از بانک‌های مذکور که دارای مشکلات خاصی بوده و وضعیت مالی و یا روش‌های عملیات آن‌ها رضایت‌بخش نیست، هر سه سال یک‌بار کنترل می‌شوند. علاوه بر این، بررسی مالی سالیانه نیز انجام می‌پذیرد. برای بانک‌های خصوصی بازرسی‌ها معمولاً هر دو سال یک‌بار انجام می‌گیرند. تاکید اصلی در بازرسی مستقیم، ارزیابی کیفیت مدیریت است. در ارزیابی مدیریت، بازرسین بانک مرکزی هند، به قدرت بازپرداخت بدهی بانک و کسب درآمد، همچنین، به عملکرد بانک مذکور در رسیدن به اهداف ملی، برخورداری از نقدینگی کافی و برنامه‌ریزی برای آینده توجه می‌کنند.

قلمرو نظارتی و قانونی بانک مرکزی نه تنها به سیستم بانکی هند گسترش پیدا کرد بلکه همچنین به مؤسسات مالی توسعه (DFIs)^۱، شرکت‌های مالی غیر بانکی (NBFCs)^۲، دلان و فروشندگان اولیه^۳، شرکت‌های اطلاعات اعتباری^۴ و بخش‌های منتخب از بازارهای مالی^۵ رسیده است. بانک مرکزی قدرتش را در مورد بانک‌ها از قانون تنظیم بانک‌ها در سال ۱۹۴۹ بدست آورد، در حالی که بازارها و مؤسسات مستقل دیگر تحت قانون بانک مرکزی هند در سال ۱۹۳۴ تنظیم شده است. شرکت‌های اطلاعات اعتباری تحت قانون شرکت‌های اطلاعات اعتباری در سال ۲۰۰۵ تنظیم شده است.

بانک مرکزی به عنوان تنظیم‌کننده و ناظر سیستم بانکی یک نقش حیاتی در تأمین امنیت و صحت سیستم بانکی بازی می‌کند. هدف از این کار محافظت از نرخ بهره سپرده‌ها از طریق چهارچوب تنظیم احتیاطی مؤثر برای توسعه و هدایت کارهای بانکی و حفظ کردن ثبات مالی از طریق معیارهای سیاستی متفاوت می‌باشد.

1 The Development Financial Institutions (DFIs)

2 Non-banking Financial Companies (NBFCs)

3 Primary Dealers

4 Credit Information Companies

5 Select Segments of The Financial Markets

سیستم مالی هند شامل بانک‌های تجاری^۱، بانک‌های روستایی منطقه‌ای^۲، بانک‌های منطقه‌ای محلی^۳، بانک‌های مشارکتی^۴، مؤسسات مالی^۵ و شرکت‌های مالی غیر بانکی می‌باشد. بخش بانکی از سال ۱۹۹۰ اصلاح شد و ثبات بخش مالی را به عنوان یک قسمت مهم در دستورکار خود قرار داد. در کنار این بازارهای مالی جهانی بر حسب حجم، تعداد بازیگران و ابزارها رشد پیدا کرده‌اند. کمیته نظارت بانکی (BFS)^۶ که در نوامبر ۱۹۹۴ تشکیل شد یک نیروی هدایت‌گر اصلی در پشت فعالیت‌های نظارتی و قانونی بانک مرکزی بود.

در حالی که، پذیرش و قبول یافته‌های بازرسی در مسیر معمول خود دنبال می‌شود، مدیریت بالای بانک مرکزی، نامه‌های نظارتی را به مدیریت بالای بانک‌ها آدرس‌دهی می‌کند و مناطق بزرگ واحدهای نظارتی را که نیاز به اصلاح فوری دارد، را برجسته می‌کند و یک برنامه عملیاتی مناسب را به نمایش می‌گذارد و همه این موارد با جدیت تمام دنبال می‌شود. بانک‌های تجاری هند با استفاده مدل ارزیابی نظارتی سرانه مورد ارزیابی قرار می‌گیرند که به وسیله BFS بر اساس مفهوم CAMELS تصویب شده است.

سازمان‌های مختلفی در بانک مرکزی وجود دارند که این وظایف نظارتی و قانونی را انجام می‌دهند. سازمان توسعه و عملیات بانکداری (DBOD) قوانینی را برای بانک‌های تجاری تنظیم کرده است. سازمان نظارت بانکی (DBS) نظارت بر بانک‌های تجاری را بر عهده گرفته که شامل بانک‌های منطقه‌ای روستایی و همه مؤسسات مالی هند می‌باشد. سازمان نظارت غیربانکی (DNBS) شرکت‌های مالی غیربانکی (NBFCs)^۷ را تنظیم و نظارت می‌کند در حالی که سازمان بانکی روستایی (UBD)^۸

-
- 1 Commercial Banks
 - 2 Regional Rural Banks
 - 3 Local Area Banks
 - 4 Cooperative Banks
 - 5 Financial Institutions
 - 6 The Board for Financial Supervision (BFS)
 - 7 Non-Banking Financial Companies (NBFCs)
 - 8 Urban Banks Department (UBD)

بانک‌های مشارکتی روستایی (UCBs)^۱ را تنظیم و نظارت می‌کند. سازمان اعتباری و برنامه‌ریزی روستایی (RPCD)^۲ بانک‌های روستایی منطقه‌ای (RRBs)^۳ و بانک‌های مشارکتی روستایی را تنظیم می‌کند.

به صورت سنتی، فعالیت‌های سیاستی، نظارتی و قانونی بانک مرکزی در محافظت از نرخ سپرده‌ها، توسعه و هدایت عملکردهای بانکداری و نقدینگی و نیز پرداخت دیون بانک‌ها کمک مناسبی کرده است. هند، با آغاز اصلاحات بخش بانکی در طول دهه ۱۹۹۰، معیارهای احتیاطی متفاوتی را اجرا کرد که قدرت سیستم بانکی این کشور را در طول دوره زمانی افزایش داد. تندرستی مالی بهبود یافته بانک‌ها به آن‌ها کمک کرد که ثبات و قابلیت ارتجاع را در برابر بحران مالی اخیر را داشته باشد که این بحران بر روی چندین بانک در کشورهای پیشرفته تأثیرات مخربی را داشته است.

۲. نظارت بر نظام بانکی در ایران^۴

شیوه نظارتی که سال‌ها توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به عنوان ناظر قانونی بانک‌ها مورد استفاده قرار می‌گرفت، نظارت تطبیقی^۵ بود. آنچه در این شیوه اهمیت اساسی دارد، رعایت مقررات در بانک می‌باشد به طوری که در ارزیابی‌ها از وضعیت بانک در چارچوب این روش، موضوعاتی از قبیل: رعایت ضوابط ارائه تسهیلات، رعایت سود سپرده‌ها و تسهیلات، بررسی دفاتر بانکی برای کشف اختلاس و نیز بررسی چک‌های برگشتی مورد توجه قرار می‌گیرد. بدیهی است در این شیوه، شاخص‌های اصلی استحکام و سلامت بانکی از قبیل: وضعیت سرمایه، وضعیت نقدینگی بانک، سودآوری، ماهیت درآمدهای بانک، کیفیت مدیریت آن، کیفیت دارایی‌های بانک و به طور کلی بانک به عنوان یک مجموعه در پیچ و خم مقررات و رعایت آن نادیده گرفته می‌شود.

1 Urban Cooperative Banks (UCBs)

2 Rural Planning and Credit Department (RPCD)

3 Regional Rural banks (RRBs)

۴ آمار و اطلاعات مورد نیاز مربوط به بانک‌های ایران در قسمت پیوست آورده شده است.

5 Compliance Based Supervision

این شیوه نظارتی تا زمانی که سیستم بانکی کشور دولتی بوده و بانک‌ها از حمایت‌های بی‌دریغ بانک مرکزی برخوردار باشند، گذشته از اینکه کارایی لازم را ندارند، از نظر سیستمی هم مسئله‌ساز است. با این وجود، با ورود بانک‌های خصوصی به نظام بانکی کشور شرایط جدیدی حاکم شده است. از یک سو بانک‌های خصوصی از حمایت‌های خاص دولت و بانک مرکزی برخوردار نمی‌باشند و نظام بانکی کشور فاقد سیستم حمایتی بیمه سپرده‌هاست و از سوی دیگر، تمایل به ریسک در این بانک‌ها، با توجه به دیدگاه خرد حاکم بر تمامی بنگاه‌های اقتصادی در زمینه حداکثر کردن سود، بالا می‌باشد.

شیوه نظارت مبتنی بر ریسک که اخیراً مورد توجه بانک مرکزی در بخش نظارت قرار گرفته است، مجموعه فعالیت‌ها و امور نظارتی است که هدف آن شناسایی و کنترل ریسک‌های مختلف در یک بانک و جلوگیری از اشاعه آن به کل سیستم بانکی و همچنین نظام مالی کشور می‌باشد. از آنجا که حصول اطمینان از رعایت ضوابط و مقررات، خواست هر سیستم نظارتی است، نظارت تطبیقی زیرمجموعه‌ای از مجموع فعالیت‌ها در نظارت مبتنی بر ریسک می‌باشد.

نتایج حاصل از بررسی شیوه‌های نظارتی در ایران حاکی از این است که اولاً ماهیت قانونی نظارت بر بانک‌ها در ایران، حفظ ثبات پولی کشور است. در رابطه با اهداف دیگری که عموماً برای نظارت بر بانک‌ها ذکر می‌شود، قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ برای بانک مرکزی به عنوان نهاد نظارتی وظیفه مشخصی تعیین ننموده است؛ ثانیاً به استناد آمار ارائه شده، مشخص گردید ساختار دولتی بانک‌های کشور بعد از پیروزی انقلاب، این بانک‌ها را به صندوق تأمین منابع مورد نیاز دولت و شرکت‌های وابسته به آن تبدیل نموده و در این راستا رویکرد نظارتی بانک مرکزی نیز کاملاً در خدمت تأمین اهداف اقتصادی دولت بوده است.

همچنین، با استفاده از شاخص‌های سلامت بانکی، کارایی شیوه مورد استفاده بانک مرکزی در اعمال نظارت بر بانک‌ها (رویکرد تطبیقی) مورد ارزیابی قرار گرفته است. نتایج این ارزیابی بیانگر وضعیت نه چندان مطلوب نظام بانکی کشور بود. انعکاس این

وضعیت را می‌توان در رتبه پایین جمهوری اسلامی ایران در بخش سیاست پولی، بخش بانکی و محیط مؤسساتی در گروه خاورمیانه و شمال آفریقا مشاهده نمود.

در ادامه، کارایی شیوه نظارت تطبیقی را در تأمین سلامت مالی بانکها با استفاده از پارامترهای عملکردی آنها مورد بررسی قرار می‌دهیم و از این رهگذر، در ارزیابی نظام نظارتی بانک مرکزی، تلاش می‌شود از نسبت‌های عملیاتی بانکها که برخی از آنها از شاخص‌های خرد سلامت بانکی نیز می‌باشند، بهره گرفته شود.

سرمایه از عوامل اصلی در ارزیابی سلامت و بنیه مالی بانکها به شمار می‌رود. در واقع میزان سرمایه هر بانک، به عنوان پوشش آن در مقابل زیان‌های ناشی از انواع ریسک‌های فعالیت تلقی می‌گردد. در حال حاضر بر اساس مقررات مورد پذیرش اکثر کشورهای فعال در عرصه بین‌الملل، میزان سرمایه و ذخائر هر بانک، فاکتور اساسی تعیین‌کننده ظرفیت وام‌دهی آن و یا به عبارت دیگر ایجاد دارایی به شمار می‌رود. نسبت کفایت سرمایه از نسبت‌های بسیار اساسی در ارزیابی سلامت مالی بانکها می‌باشد؛ اما با توجه به محدودیت انتشار نسبت کفایت سرمایه بانکها به صورت انفرادی، در ارزیابی وضعیت سرمایه بانکهای تجاری از نسبت مالکانه و یا نسبت حقوق صاحبان سهام به کل دارایی‌ها استفاده می‌شود.

با ملاحظه آمارهای مربوط به نسبت مالکانه ملاحظه می‌شود که نسبت مالکانه در بانکهای تجاری دولتی بسیار پایین است. این نسبت، بیانگر بالا بودن درجه ابزارگونی بانک و ایجاد دارایی از محل منابع غیرسرمایه‌ای می‌باشد. لذا ملاحظه می‌شود که بانکهای دولتی در این رابطه از وضعیت مطلوبی برخوردار نیستند. با بی‌توجهی مدیران بانکها به سلامت مالی آنها از طریق مشارکت پایین سرمایه در ایجاد دارایی‌ها، به نظر می‌رسد بانکهای اشاره شده در سالهای فوق با پدیده کژمنشی مواجه شده‌اند.

یکی دیگر از اساسی‌ترین پارامترهای تعیین‌کننده کیفیت دارایی‌های بانکها، میزان و رشد مطالبات سررسید گذشته و معوق بانکها می‌باشد.

با بررسی آمار مربوط به مطالبات سررسید گذشته و معوق بانکها ملاحظه می‌شود

که این ارقام به طور نسبی بالا می‌باشد، لیکن رشد مطالبات فوق از روند مشخصی تبعیت نمی‌کند. در بعضی سال‌ها مطالبات مذکور به شدت افزایش یافته و در برخی سال‌ها (به طور مشخص در فاصله سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۲) از روند نزولی برخوردار بوده است. اما نسبت مطالبات فوق به کل مطالبات بانک‌ها از بخش غیردولتی همواره بیش از ۵ درصد می‌باشد.

در رابطه با مطالبات سررسید گذشته و معوق بانک‌ها ذکر نکات ذیل ضروری است: الف) بر اساس ضوابط تعیین شده توسط بانک مرکزی، طبقه‌بندی دارایی‌های اعتباری بانک‌ها مبنای تعداد روزهای سررسید شده اقساط بوده و این دارایی‌ها در سه دسته جاری، سررسید گذشته و معوق طبقه‌بندی می‌شوند (موضوع بخش نامه شماره نت/۵۱۷۴ مورخ ۸۰/۱۲/۲)^۱. ضمناً حداقل ذخیره مطالبات مشکوک‌الوصول بانک‌ها دو درصد کل تسهیلات اعطایی تعیین گردیده است (موضوع بخشنامه شماره نب/ ۸۲۳۸ مورخ ۷۶/۲۲/۵).

ب) بررسی‌های به‌عمل‌آمده حاکی از عدم شناسایی به موقع مطالبات سررسید گذشته و معوق در شعب بانک‌ها می‌باشد. بسیاری از دارایی‌های غیر جاری بانک‌ها در صورت‌های مالی آن‌ها جاری نشان داده می‌شود. این موضوع موجب می‌شود در صورت‌های مالی بانک‌های یاد شده تصویری واقعی از وضعیت مالی آن‌ها ارائه ندهند (عدم شفافیت اطلاعاتی). عدم رعایت طبقه‌بندی مقرر برای دارایی‌های اعتباری در بانک‌ها، ضمن آنکه کیفیت دارایی‌های فوق را مبهم و نامشخص می‌کند، ارقام مربوط به سرمایه و سودآوری آن‌ها را نیز بی‌معنی می‌سازد.

ج) شایان ذکر است نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد هر چند در اکثر بانک‌ها میزان ذخائر در نظر گرفته شده از حداقل مقرر در بخشنامه‌های فوق (به میزان دو درصد کل تسهیلات) بیشتر است، لیکن نسبت ذخائر مشکوک‌الوصول به مطالبات غیرجاری بانک‌ها بیانگر این است که ذخائر فوق پاسخگوی دارایی‌های غیرجاری شناسایی شده

۱ بر اساس بخشنامه شماره مب/ ۲۸۲۳ مورخ ۸۵/۱۲/۵ موضوع دستورالعمل طبقه بندی دارایی های مؤسسات اعتباری از تاریخ ابلاغ دستور العمل مذکور، تسهیلات بانک ها از سه طبقه به چهار طبقه افزایش یافته است.

بانک‌های کشور نمی‌باشد. در واقع ذخایر مطالبات مشکوک‌الوصول در بهترین شرایط حدود ۵۰ درصد مطالبات غیرجاری شناسایی شده بانک‌های مذکور را در سال‌های مورد بررسی پوشش می‌دهند.

همچنین، سودآوری یکی دیگر از پارامترهای اساسی تعیین‌کننده کارایی عملیاتی بانک‌ها و مدیریت مؤثر آن‌ها و همچنین لازمه رشد و تداوم حیات بانک‌ها می‌باشد؛ در بررسی کارایی عملیاتی بانک‌ها نسبت‌های متداول سودآوری در بانکداری شامل بازده دارایی‌ها (ROA) و بازده سرمایه (ROE) مورد توجه قرار می‌گیرد. محاسبه نسبت‌های فوق به ترتیب حاصل تقسیم سود پس از کسر مالیات به کل دارایی‌ها و حقوق صاحبان سهام می‌باشد.

بازده حقوق صاحبان سهام علی‌رغم بالا بودن آن در برخی سال‌ها، از نوسان شدید برخوردار است. همچنین، بازده دارایی‌ها در اکثر سال‌های مورد بررسی، پایین می‌باشد. پایین بودن نسبت فوق، علاوه بر دلایلی از قبیل اعطای تسهیلات با نرخ‌های پایین (به ویژه تسهیلات تکلیفی و همچنین تسهیلات اعطایی در بخش‌های صادرات و کشاورزی)، می‌تواند بازتاب کیفیت نامطلوب دارایی‌های اعتباری بانک‌ها باشد.

یکی دیگر از شاخص‌هایی که کارایی نظارت و تأمین سلامت بانکی را مشخص می‌نماید نسبت‌های نقدینگی می‌باشد. نسبت‌های نقدینگی، حاصل تقسیم دارایی‌های نقد بانک‌های مذکور (شامل اسکناس و مسکوک و سپرده دیداری نزد بانک مرکزی) به ترتیب، به کل سپرده‌ها و کل دارایی‌های آنان می‌باشد. در رابطه با نسبت‌های مذکور، نکات زیر ضروری است:

الف) طبق ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور، ابزارهای دخالتی و نظارتی بانک مرکزی در امور پولی و بانکی را معرفی نموده است. یکی از این ابزارها، نسبت دارایی‌های آنی به کل دارایی‌ها یا به انواع بدهی‌های آن‌ها، به تشخیص بانک مرکزی می‌باشد. با توجه به اینکه چنین نسبتی برای بانک‌های کشور تعیین نگردیده است، برای بیان وضعیت نقدینگی بانک‌های تجاری کشور از دو نسبت مذکور که از شاخص‌های خرد سلامت بانکی محسوب می‌شوند، استفاده شده است.

ب) طبق عرف بانکی در ایران حداقل نسبت دارایی‌های نقد بانک‌ها به کل سپرده‌ها پنج درصد می‌باشد. بانک‌های تجاری کشور در این رابطه فقط در سال‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱ در وضعیت مناسب قرار دارند. شایان ذکر است، وضعیت انفرادی بانک‌ها در این رابطه متفاوت است. متأسفانه نسبت فوق در برخی از بانک‌های تجاری بزرگ کشور حدود یک الی دو درصد می‌باشد.

ج) نسبت دارایی‌های نقد به کل دارایی‌های بانک‌های تجاری ایران در سال‌های مورد بررسی، در بهترین شرایط حدود ۳/۵ درصد است. مقایسه این نسبت با نسبت فوق در انگلستان (حدود ۲۵ درصد) بیانگر وضعیت نه چندان مطلوب بانک‌های تجاری دولتی کشور است. این موضوع، با توجه تفاوت ابزارهای پرداخت در دو کشور اهمیت بیشتری می‌یابد.

همچنین، با توجه به تأمین نیازهای نقدی فوری و نیز کوتاه‌مدت بانک‌های دولتی در ایران توسط بانک مرکزی (از محل اضافه برداشت از حساب جاری خود نزد بانک مرکزی)، این بانک‌ها در معرض ریسک نقدینگی و هجوم سپرده‌گذاران نمی‌باشد. لیکن، همین کانال سهل‌الوصول پول برای سیستم بانکی کشور موجب گردیده که بانک‌های یادشده از مدیریت صحیح نقدینگی برخوردار نباشند و هزینه بالایی را (که به مراتب بالاتر از حداکثر نرخ سود تسهیلات آن‌ها می‌باشد) به عنوان جریمه اضافه برداشت تقبل نمایند.

۳. مقایسه شیوه‌های نظارتی در ایران با کشورهای منتخب

انگلستان یکی از استثنایی‌ترین شیوه‌های نظارتی با محوریت ریسک در سطح بالا (ریسک‌های اهداف مقرراتی) را دارا می‌باشد. ویژگی دیگر انگلستان برخورداری از نهاد نظارتی واحد برای کل نظام مالی است. تأکید اصلی در نظام مالی انگلستان بر نظارت غیرحضوری است. همچنین، کشور انگلستان از استانداردهای بالای حاکمیت و افشای اطلاعات برخوردار می‌باشد.

در کشور انگلستان، مسئولیت نظارت بر بانک‌ها توسط یک نهاد مستقل به نام

سازمان نظارت بر خدمات مالی انجام می‌شود. رویکرد نظارتی سازمان فوق نظارت مبتنی بر ریسک می‌باشد که در راستای تأمین اهداف نظارتی می‌باشد.

بازرسی در ژاپن به دو صورت بازرسی مستقیم و بازرسی غیرمستقیم انجام می‌شود. همچنین، بازرسی بدون اطلاع قبلی در بانک‌های ژاپن مرسوم نیست.

در کشور مالزی همانند انگلستان، نظارت بر مؤسسات مالی و بانکی بر مبنای نظارت مبتنی بر ریسک و مطابق با اصول کمیته بال صورت می‌گیرد.

اما شیوه نظارتی بر بانک‌های ایران نظارت تطبیقی می‌باشد که خود را ملزم به رعایت مقررات در بانک‌ها می‌کند. نتایج حاصل از بررسی شیوه‌های نظارتی در ایران حاکی از این است که ماهیت قانونی نظارت بر بانک‌ها در ایران، حفظ ثبات پولی کشور است.

در کشور انگلستان نهاد صادر کننده مجوز در خصوص ضوابط مقرراتی و نظارتی بر عهده FSA می‌باشد. این امر، در کشور مالزی بر عهده وزارت مالیه با پیشنهاد بانک مرکزی (بانک نگارا) می‌باشد. در ایران و هندوستان نیز این وظیفه را بانک مرکزی این کشورها انجام می‌دهد.

در کشور انگلستان و ژاپن، فعالیت بانک‌های خارجی مجاز و بدون محدودیت می‌باشد. همچنین، در کشور مالزی بر اساس قانون بانکی ۱۹۸۹ مالزی فعالیت بانک‌های خارجی به صورت بانک مستقل فرعی و سرمایه‌گذاری مشترک مجاز و فعالیت به صورت شعبه ممنوع است. در ایران نیز فعالیت بانک‌های خارجی ممنوع می‌باشد.

در کشور انگلستان، مسئولیت نظارت بر بانک‌ها بر عهده FSA می‌باشد در حالی که این مسئولیت در کشور ایران، مالزی، ژاپن و هندوستان بر عهده بانک مرکزی است. نکته مهم این است که در تمامی کشورهای مورد بررسی، تنها یک نهاد نظارتی وجود دارد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

در این مقاله به معرفی شیوه‌های سنتی و مدرن نظارت بر بانک‌ها پرداخته شده است. شیوه مدرن نظارت بر بانک‌ها، به عبارتی نظارت مبتنی بر ریسک، شکل بالاتری از نظارت سنتی و در برگیرنده آن است. این شیوه نظارتی مبتنی بر اصول محوری کمیته بال در زمینه نظارت بانکی بوده و استفاده از آن توسط صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی ترویج می‌شود.

مهم‌ترین ویژگی شیوه نظارت مبتنی بر ریسک، پیشگیرانه بودن آن است. بدین ترتیب که با شناسایی ریسک‌های درون‌زا و برون‌زا بانک‌ها تلاش می‌شود مشکلات بانک‌ها را قبل از وقوع شناسایی و اصلاح نماید. اما به سبب جدید بودن شیوه نظارت مبتنی بر ریسک، به نظر می‌رسد در خصوص چگونگی اجرا آن اتفاق نظر وجود ندارد. در واقع مدل نظارتی هر کشور بستگی به ساختار بازار و مؤسسات مالی آن کشور دارد. برنامه نظارتی هر بانک با توجه به اندازه آن، ماهیت فعالیت‌ها و ریسک‌های آن طراحی می‌گردد.

همانگونه که اشاره شد، شیوه رایج نظارت بر بانک‌ها در ایران، نظارت تطبیقی است که ناظرین بانکی در ایران، تبعیت کاملی از شیوه فوق نداشته و بررسی عملکرد مالی بانک‌ها عموماً در بررسی چگونگی رعایت قوانین و مقررات به فراموشی سپرده می‌شود.

نظارت تطبیقی به مفهوم آنچه در ایران اجرا می‌شود، با استفاده از شاخص‌های سلامت بانکی مورد ارزیابی قرار گرفت که نتایج ارزیابی به عمل آمده بیانگر آن است که این شیوه نظارتی، در تأمین سلامت مالی بانک‌های کشور از کارایی لازم برخوردار نبوده است. بالا بودن مطالبات معوق و همچنین، عدم پوشش ذخائر مشکوک الوصول آن‌ها از اهم نتایج ارزیابی فوق می‌باشد. بالا بودن مطالبات معوق بانک‌های تجاری و دولتی نشان می‌دهد که بانک‌های ایران به نوعی در معرض پدیده‌های کژمنشی و کژگزینی بوده‌اند. راهکارهای اساسی جلوگیری از پدیده‌های فوق وجود الزامات سرمایه‌ای بالا و ذخیره‌گیری، الزامات افشای اطلاعات و نظارت مؤثر می‌باشد.

همچنین، با مقایسه میزان انطباق نظارت بر بانکها در ایران با حداقل الزامات معرفی شده توسط اصول محوری کمیته بال مشخص گردید علی‌رغم تلاش‌های به عمل آمده طی سال‌های اخیر نظام بانکی و نظارتی فعلی ایران در رابطه با محورهای اساسی نظارت مبتنی بر ریسک، به عبارتی سیستم مدیریت ریسک، کنترل‌های داخلی، حاکمیت سهامی و حتی سیستم اطلاعاتی و حسابداری بانکها با کاستی‌هایی مواجه است. بدیهی است نارسایی‌های فوق امکان اجرای مؤثر نظارت مبتنی بر ریسک را محدود می‌سازد.

از طرف دیگر، طی برنامه‌های سوم و چهارم توسعه اقتصادی برخی از شیوه‌های سرکوب مالی که سال‌ها بر نظام بانکی کشور حاکم بود به تدریج کاهش یافته است؛ سهمیه‌بندی بخشی و منطقه‌ای تسهیلات، اعطای تسهیلات با نرخ سود ترجیحی و همچنین، تعیین سقف نرخ سود در مورد عقود مشارکتی حذف گردیده‌اند. پرداخت تسهیلات تکلیفی توسط بانکها محدود شده و در مجموع بانکها آزادی عمل بیشتری یافته‌اند. با توجه شواهد بین‌المللی در مورد اینکه تغییرات فوق به میزان قابل ملاحظه‌ای تمایل به ریسک را در بانکها به منظور کسب سود افزایش می‌دهد، نیاز بانکها و ناظرین بانکی به ارزیابی و مدیریت ریسک در فضای جدید فعالیت افزایش می‌یابد. به عبارت دیگر، نظام نظارتی مختص بانکداری دولتی که عمدتاً بر رعایت مقررات معطوف بوده، در شرایط آزاد سازی مالی، کارایی لازم را برای ایجاد نظام بانکی سالم و با ثبات نخواهد داشت. از این رو، سلامت نظام بانکی کشور ایجاب می‌نماید، نظام نظارتی بانک مرکزی علی‌رغم محدودیت‌های موجود، شناسایی ریسک در بانکها و ارزیابی مدیریت آن را محور اصلی فعالیت خود قرار دهد.

با توجه به مطالب فوق، پیشنهادات ذیل در جهت اجرای مؤثر شیوه نظارت در ایران ارائه می‌گردد:

- اصلاح قانون پولی و بانکی کشور

تعریف صریح و مشخص اهداف و مسئولیت‌های بانک مرکزی به عنوان ناظر قانونی،

به ویژه در جهت حمایت از مشتریان نظام بانکی و نیز تعریف مجدد ابزارهای بانک مرکزی در جهت ترغیب بانکها به انجام اقدامات اصلاحی.

- تدوین مقررات احتیاطی مورد نیاز

وجود قوانین و مقررات مناسب، ناظرین بانکی را قادر می‌سازد که مسئولیت‌های خود را به صورت مؤثر و کارا ایفا نمایند.

- ارتقای حاکمیت سهامی و کنترل‌های داخلی در بانکها

از اقدامات اساسی در این رابطه، اصلاح لایحه اداره بانک‌های دولتی و همچنین، تدوین الزامات مقرراتی در مورد ترکیب هیئت مدیره بانکها مبنی بر وجود اعضای موظف و غیرموظف و استقرار نظام کنترل‌های داخلی مناسب در بانکها می‌باشد.

- الزام به افشای اطلاعات و گزارش‌دهی

تدوین الزاماتی در زمینه افشای اطلاعات و اصلاح شیوه‌های گزارش‌دهی بانکها، به طوری که اطلاعات ارائه شده در صورت‌های مالی آنها از قابلیت استناد و اتکا بالا برخوردار بوده و استانداردهای حسابداری را رعایت نماید.

- بیمه سپرده‌ها

نظارت مؤثر بر بانکها فقط بخشی از ترتیبات لازم برای برخورداری از نظام بانکی سالم و با ثبات می‌باشد. عوامل دیگری از قبیل: سیاست‌های مناسب اقتصادی، زیرساخت‌های لازم (شامل: مقررات ورشکستگی، قضایی و حسابداری)، نظم مؤثر بازار و مکانیزم حمایت کننده از نظام بانکی، به عبارتی ترتیبات آخرین قرض دهنده و بیمه سپرده‌ها نیز در این رابطه دخیل می‌باشند.

منابع و مأخذ

- اسدی پور، نوشین. (۱۳۸۸). نظارت بر بانک‌ها و شیوه‌های اجرا. تهران: پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۵۱). قانون پولی و بانکی کشور. تهران: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۶۲). قانون عملیات بانکی بدون ربا. تهران: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. سنوات مختلف (گزارش اقتصادی و ترازنامه).
- کمبته بال. (۱۳۸۴). اصول محوری نظارت بانکی مؤثر. تهران: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- پژوهشکده پولی و بانکی. (۱۳۸۵). بخشنامه‌های مدیریت نظارت و امور بانک‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. تهران: پژوهشکده پولی و بانکی.
- بهرامی، مهناز. (۱۳۷۳). بررسی نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها در ایران. تهران: موسسه عالی بانکداری.
- بهرامی، مهناز. (۱۳۸۰). نظارت بانکی در ژاپن؛ روش‌های نظارتی و راهکارهای عالمانه. فصلنامه بانک، شماره ۱۶ صفحه ۶۶-۷۵.
- بیدآباد، بیژن. (۱۳۷۵). بررسی اجمالی اثرات سیاست فروش نرخ ارز در بازار غیررسمی اسعار خارجی. تازه‌های اقتصاد، شماره هشتاد و چهار، صفحه ۴-۶.
- تذهیبی، فریده. (۱۳۸۲). به سوی معیارهای تازه در بانکداری جهانی. روند، شماره‌های ۳۲ و ۳۳.
- عنصری، کامران. (۱۳۸۹). مطالعه تطبیقی تاسیس، نظارت، حدود فعالیت و آثار اقتصادی مؤسسات مالی و اعتباری غیر بانکی در ایران و مالزی. موسسه عالی بانکداری.
- ملاحی، جواد. (۱۳۸۶). آسیب شناسی مطالبات معوق. بانک، ۳۶-۴۲.
- (2009). Core Principles for Effective Banking Supervision. reserve bank of malaysia.
- England, c. b. (2001). annual survey of supervision development. london: central bank england.
- Reserve bank of india. (2007) functions and working. reserve bank of india.
- Roberta B. Staub, G. S. (2009). evolution of bank efficiency in brazil: a DEA approach. working paper series , 1-49.
- Settlements, B. f. (2004). report on international development in banking supervision. Basel: B.I.S.

پیوست‌ها

جدول ۱. رشد، مطالبات سررسید گذشته و معوق بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی

سال	بانک‌های تجاری - دولتی	بانک‌های تخصصی	بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری	کل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی
۱۳۶۸	۴	-۲۰/۱	-	-۵/۴
۱۳۶۹	-۱۱/۱	۴/۸	-	-۵/۸
۱۳۷۰	۲۶/۱	۱۶/۶	-	۲۲/۶
۱۳۷۱	۳۱/۹	۲۴/۷	-	۲۹/۴
۱۳۷۲	۳۱/۷	۱۷/۲	-	۲۶/۸
۱۳۷۳	۲۱/۱	۳۶/۴	-	۲۵/۹
۱۳۷۴	۶۳	۲۱	-	۴۸/۸
۱۳۷۵	۱۵/۵	۴۹/۴	-	۲۴/۸
۱۳۷۶	۱۴/۹	۱۸	-	۱۵/۹
۱۳۷۷	۱۴/۷	۵۹	-	۲۹/۵
۱۳۷۸	۲۱	-۲/۸	-	۱۱/۲
۱۳۷۹	۲۴/۴	۵۱/۸	-	۴۳/۳
۱۳۸۰	۴۲/۸	۵۹/۴	۲۵۰	۴۹/۷
۱۳۸۱	۴۸/۸	۱۱/۱	۲۸۱	۳۲/۸
۱۳۸۲	۴۵/۶	-۰/۶	۲۵۰	۲۹/۷
۱۳۸۳	۴۰	۷۴/۶	۳۷۴/۶	۵۳/۲
۱۳۸۴	۹۴	۲۹	۱۵۲/۶	۷۵/۴
۱۳۸۵	۶۴	۲۹/۹	۸۴/۶۱	۷۵/۷
۱۳۸۶	۷۶/۵	۲۰/۶	۱۳۳/۳۱	۸۶/۷

مأخذ: گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

جدول ۲. نسبت‌های نقدینگی تجمعی در بانک‌های تجاری

۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴	۱۳۸۳	۱۳۸۲	۱۳۸۱	۱۳۸۰	۱۳۷۹	۱۳۷۸	۱۳۷۷	
۴/۷	۵	۴/۵	۱/۸	۳/۸	۵/۵	۶	۳	۳	۳/۹	نسبت دارایی‌های نقد به مجموع سپرده‌ها
۳	۱/۱۸	۲/۸	۱	۱/۶	۳/۲	۴	۲/۲	۱/۷	۲/۷	نسبت دارایی‌های نقد به کل دارایی‌ها

مأخذ: گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی

جدول ۳. سهم مطالبات سررسید گذشته از کل مطالبات بخش غیر دولتی

سال	بانک‌های تجاری - دولتی	بانک‌های تخصصی	بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری	کل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی
۱۳۷۰	۵/۶	۸/۸	-	۶/۵
۱۳۷۱	۵/۶	۹/۲	-	۶/۵
۱۳۷۲	۵/۶	۸/۹	-	۶/۳
۱۳۷۳	۵/۴	۱۰/۲	-	۶/۵
۱۳۷۴	۷/۳	۹/۳	-	۷/۷
۱۳۷۵	۶/۶	۹/۸	-	۷/۴
۱۳۷۶	۶/۴	۸/۴	-	۶/۹
۱۳۷۷	۵/۸	۹/۸	-	۶/۹
۱۳۷۸	۵/۱	۶/۴	-	۵/۵
۱۳۷۹	۴/۹	۷/۳	-	۵/۶
۱۳۸۰	۵/۱	۹/۱	۱/۹	۶/۳
۱۳۸۱	۵/۶	۷/۹	۲	۶/۲
۱۳۸۲	۵/۸	۶/۴	۱/۶	۵/۸
۱۳۸۳	۶	۸/۹	۲/۷	۶/۴
۱۳۸۴	۹/۱	۸	۳/۲	۸/۱۱
۱۳۸۵	۱۴/۳	۱۴/۷	۱۲	۱۴/۷
۱۳۸۶	۱۰/۸	۱۱/۷	۱۱/۳	۱۱/۱

مأخذ: گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

جدول ۴. نسبت پوشش مطالبات غیرجاری در بانک‌های تجاری (دولتی)

شرح	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶
نسبت ذخایر مطالبات مشکوک الوصول به کل مطالبات بانک‌های تجاری	۵۸	۳۱/۵	۳۱/۴	۴۲/۴	۴۲	۴۲/۱	۳۴/۷	۳۳/۷	۳۹/۴	۳۰/۲	۳۱/۱	۳۴	۳۲/۳

مأخذ: گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

جدول ۵. رشد ذخیره مطالبات مشکوک الوصول بانک‌ها (درصد)

شرح	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶
بانک‌های تجاری	۰/۱	-۳۸/۱	۸۳/۷	۹/۶	۷۱/۸
بانک‌های تخصصی	-۰/۱	-۸/۷	۳۲/۲	۹/۵	۰/۸
کل بانک‌ها	۰/۱	-۳۲/۶	۷۰/۷	۹/۵	۵۸

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اداره نظارت بر امور بانک‌ها، خلاصه دفتر کل بانک‌ها