

تدوین چارچوب حقوقی - اقتصادی «نهاد نظارت بانکی» در ایران^۱

دکتر محمدحسین رحمتی^۲

دکتر سید محمدرضا سیدنورانی^۳

چکیده

تجربه بشری و علم اقتصاد نشان داده است که نهاد نظارت بانکی باید مجموعه‌ای مستقل و تخصصی باشد. برای این منظور و هم‌گرایی بین‌المللی در طراحی نظام نظارت بانکی کمیته‌ای تحت عنوان بال ایجاد شده است که اصول کلی و خطوط راهنمای این نهاد را تدوین می‌کند. هدف اصلی تشکیل این نهاد و اصول کمیته بال پیشگیری از ریسک است؛ به عبارت دیگر نهاد نظارت بانکی به عنوان وکیل سپرده‌گذاران موظف به نظارت بر عملکرد بانک‌ها است و در این راستا اختیارات و ابزارهای گسترده‌ای به این نهاد داده می‌شود. مطالعه نهاد نظارتی در ایران نشان داد که اولاً چنین نهادی در ایران وجود ندارد و وظایف این نهاد را حسب ضرورت بانک مرکزی انجام می‌دهد. دوم آن که اهداف نظارت بانکی در ایران و رویه‌های نظارت بر این نهاد نیز تعریف نشده است و مهم‌تر از همه ساختار و ابزارهای کافی در اختیار این نهاد قرار ندارد. افزایش شدید تسهیلات مشکوک‌الوصول، تخطی بانک‌ها از سیاست‌های کلان از جمله اقتصاد مقاومتی و اصل ۴۴ به دلیل عدم وجود این نهاد است. در این مقاله رئوس کلی لایحه قانون بانکداری نیز پیشنهاد شده است.

واژگان کلیدی: نظارت بانکی، اصول کمیته بال، تسهیلات مشکوک‌الوصول، استقلال بانک مرکزی

۱- این مقاله برگرفته از کار تحقیقی است که با حمایت مالی و معنوی سازمان بازرسی کل کشور تهیه شده و از مصاحبه با ۲۵ نفر از کارشناسان برجسته بانکی و مسئولین رده بالای بانک مرکزی استفاده شده است.

۲- عضو هیأت علمی دانشگاه صنعتی شریف

۳- عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی

مقدمه

گرچه از اولین تجربه‌ی ایجاد نهاد نظارت بانکی کمتر از یک قرن می‌گذرد، ولی تجربه‌ی مشترک بشری در نقش مهم این نهاد برای کنترل ریسک در نظام بانکی عملاً تمام کشورهای دنیا را مجاب کرده است تا این نهاد را تشکیل دهند. عملاً در ادبیات، اقتصاددانانی که با عنوان نهادگرا از ایشان یاد می‌شود، همواره از این نهاد به عنوان شاهده‌ی بر تأثیر نهادسازی بر رشد اقتصادی و ثبات یاد کرده‌اند. این نهاد زمانی ضرورت دوچندان دارد که در یک بازار بانکی رقابت افزایش یابد. برای مثال کشورهایی که دارای تعداد بانک محدود مانند کانادا (۵ بانک) و مالزی (۱۲ بانک) هستند از لحاظ تئوری ممکن است نیاز کمتری به نهاد نظارتی داشته باشند^۱، ولی در کشورهایی مانند ایران که تعداد زیادی بانک و مؤسسه اعتباری دارند ضرورت تشکیل این نهاد و اعطای اختیارات و ابزارهای گسترده چند برابر است.

دلیل عمده‌ی نیاز مضاعف به نهاد نظارتی در کشورهای با بازار رقابتی بانکی آن است که با افزایش رقابت، بانک‌ها به عملیات مخاطره‌آمیز دست می‌زنند تا کسب سود کنند؛ به عبارت دیگر بانک‌ها در نتیجه‌ی رقابت نرخ سود سپرده را افزایش می‌دهند تا بتوانند سپرده بیشتری کسب کنند (ناشی از افزایش رقابت) در نتیجه ناچارند تنها به پروژه‌هایی که سود بالایی دارند تسهیلات اعطا کنند. بدیهی است طرح‌های با سود انتظاری بالا، ریسک بالاتری هم دارند^۲ و اعطای تسهیلات به این طرح‌ها ریسک کل نظام مالی را افزایش می‌دهد. از سوی دیگر طرح‌های مطمئن ولی با سود پایین به دلیل اینکه سود کمتر از سود تسهیلات دارند، از نظام مالی حذف می‌شوند. در نتیجه در بازار رقابتی ایجاد نهاد نظارتی با اختیارات و وظایف کامل بسیار ضروری‌تر و با اولویت‌تر از بازارهای بانکی انحصاری است.

سؤال اساسی در این بین برای طراحی نظام حقوقی آن است که فلسفه و بنیان تأسیس این نهاد چیست؟ به خصوص اگر قرار است مشابه دیگر نهادهای نظارتی در دنیا به این نهاد اختیار تغییر مدیرعامل، اصلاح اساسنامه، ممنوعیت عملیات در زمان و یا محدوده خاص برای یک بانک را داشته باشد، چه «حقی» را می‌توان برای این نهاد متصور بود؟ توجه به این نکته ضروری است که بانکداری کسب و کار ویژه‌ای است که در اقتصاد به آن کسب و کار بین‌میانی^۳ اطلاق می‌شود؛ به عبارت دیگر ارزش‌افزوده‌ی این نهاد، نه تأمین مالی است و نه اجرا و بنگاهداری است. بلکه ارزش‌افزوده یک بانک نظارت^۴ و شناسایی^۵ است؛ به عبارت دیگر بانک‌ها تنها عملیاتی که انجام می‌دهند شناسایی پروژه‌های سودده و اختصاص سرمایه دیگران به این پروژه‌ها است. بدیهی است این مؤسسات اعتباری باید بر نحوه‌ی اجرا و پیشرفت پروژه نظارت کنند و در صورت لزوم درخواست ورشکستگی

۱ - البته هر دو این کشورها از پیش‌قدمان تأسیس نهاد نظارتی هستند و تطابق بالایی با اصول کمیته بال دارند.

۲ - در علم مالی و اقتصاد به این اصل بده بستان سود و ریسک اطلاق می‌شود.

3-Intermediary

4-Monitoring

5-Screening

و تسویه بدهند؛ بنابراین بدفهمی رایج در کشور باید اصلاح شود که: «بانک‌ها تأمین مالی می‌کنند.» اشاره شد که بانک‌ها تأمین‌کننده‌ی مالی پروژه‌های صنعتی و طرح‌های مختلف سرمایه‌گذاری نیستند. پس سؤال آن است که تأمین‌کننده مالی چه کسانی هستند؟ در نظام مالی که در فوق تشریح شد، مردم و سپرده‌گذاران تأمین‌کننده مالی هستند؛ به عبارت دیگر زمانی که نسبت کفایت سرمایه در حدود ۱۰٪ باشد، نزدیک به ۹۰٪ منابع لازم برای ایجاد تسهیلات از طریق سپرده‌گذاران تأمین می‌شود؛ به عبارت دیگر و در معنی حقوقی بانک‌ها و کیل سپرده‌گذاران در تخصیص اعتبارات هستند. حال این سؤال پیش می‌آید که نقش «نهاد نظارتی» چیست؟ در این نظام مالی که تشریح شد، «نهاد نظارتی» و کیل سپرده‌گذاران برای نظارت بر عملیات بانکی است.

به عبارت دیگر مردمی که سپرده‌گذاری می‌کنند نمی‌توانند و البته معقول هم نیست که بر تک‌تک عملیات بانکی نظارت کنند، لذا ایشان شخصی حقوقی با نام «نهاد نظارت بانکی» استخدام می‌کنند تا بر رویه‌ها، عملیات بانکی و موارد دیگر که بانک‌ها به نیابت از سپرده‌گذاران انجام می‌دهند نظارت کند. این ساختار حقوقی چند اصل اساسی دارد؛ اول: نهاد نظارتی باید تمام اختیاراتی را داشته باشد که مالکین اموال (سپرده‌گذاران) بر اموال خود دارند. دوم: نهاد نظارتی باید مجاز باشد در جریان ریز کلیه عملیاتی باشد که بانک‌ها انجام می‌دهد. سوم: نهاد نظارتی باید مستقل از دولت باشد چرا که این نهاد و کیل سپرده‌گذاران است. چهارم: نهاد نظارتی تنها به سپرده‌گذاران پاسخ‌گو است چرا که و کیل ایشان است و به نهادهای نظارتی دیگر در چارچوب تأثیر نظارتش بر نظام اقتصادی کشور پاسخ‌گو است.^۱ پنجم: در صورت طرح دعوا بر علیه نهاد نظارتی چنانچه ناظر بر رویه‌ها و فرایندهای نظارتی باشد مرجع رسیدگی دیوان عالی عدالت اداری است.

بر اساس منطبق فوق، این مقاله به ترتیب زیر چارچوب حقوقی- اقتصادی مناسب در ایران را ترسیم می‌کند. در بخش اول چالش‌های اساسی نظام بانکی در ایران بررسی می‌شود. در بخش دوم نظام فعلی «نهاد نظارت بانکی» ترسیم می‌شود و سعی می‌شود فرایندهای موجود توضیح داده شوند. در بخش سوم برای اولین بار تطابق «نهاد نظارت بانکی» در ایران با اصول کمیته بال بررسی می‌شود. در بخش آخر نیز چارچوب موردنظر برای نهاد نظارتی در ایران بررسی می‌شود.

۱. چالش‌های موجود نظام بانکی

نظام بانکی در ایران رقابتی است. سهم بزرگ‌ترین بانک در ایران که بانک ملی است تنها ۱۶٪ از بازار است. سهم بازار اهمیتی ندارد از چه روشی محاسبه شود، در هر روشی اعم از دارایی، تسهیلات، سرمایه بازار و موارد دیگر، سهم پنج بانک بزرگ کشور (ملی، ملت، مسکن، صادرات و تجارت) نزدیک به ۶۰٪ بازار است.^۲ نسبت به بازارهای دیگر در ایران و البته بازار بانکی در

۱- این مشابه هر فعالیت اقتصادی دیگر است. چنانچه بخواهم در این خصوص تفصیل کنم برای مثال چنانچه یک فرایند نظارتی موجب اخلاص در نظام اقتصادی شود، آنگاه نهاد نظارتی به سازمان بازرسی پاسخ‌گو است؛ به عبارت دیگر نهاد نظارتی در خصوص فرایندها و نحوه نظارتش باید به سازمان بازرسی پاسخ‌گو باشد و پرونده‌هایی که برای این نهاد در سازمان بازرسی تشکیل می‌شود باید در دیوان عدالت اداری مورد بررسی قرار گیرد.

۲- این شاخص در ادبیات رقابت با CR5 شناخته می‌شود.

کشورهای دیگر، بازار بانکی در ایران رقابتی است. البته در این رقابت تناسبی بین اندازه و سود بانکی وجود ندارد. بانک‌های متوسط و کارا مانند پاسارگاد، پارسین، اقتصاد نوین بیشترین سود بانکی را در سالیان اخیر نشان داده‌اند. در حوزه‌ی رقابت جغرافیایی نیز بانک‌های ملی (۳۲۰۰ شعبه)، صادرات (۲۹۵۰ شعبه) و کشاورزی (۱۹۱۲ شعبه) سه بانک با بیشترین تعداد شعبه هستند؛ بنابراین به نظر می‌رسد در حوزه‌ی رقابت و ساختار بانکی در سطح کلان و نظارت بانکی (تنظیم بازار) چالش جدی وجود ندارد.

در مقابل اگر تسهیلات مشکوک‌الوصول مورد مطالعه قرار بگیرد، چالش‌ها و نگرانی‌های جدی مشاهده می‌شود. تا زمانی که تسهیلات مشکوک‌الوصول به‌درستی اعلام می‌شود، نسبت مطالبات غیر جاری به خالص تسهیلات در شبکه بانکی به آستانه ۲۵٪ نیز رسید.^۱ ذکر این نکته ضروری است که این نسبت در دیگر کشورها معمولاً کمتر از ۳٪ است؛ به عبارت دیگر نظام بانکی ایران در واقع ورشکسته است. آن‌چه بسیار نگران‌کننده است ادامه فعالیت بانک‌های مشکل‌دار است. فرض کنید بانکی در مرز ورشکستگی باشد. اگر این بانک بتواند بزرگ شود و سپرده بیشتری بگیرد، لزوماً سهم تسهیلات مشکوک‌الوصول کاهش نمی‌یابد. بلکه این بانک که در مرز ورشکستگی است حاضر است دست به عملیات مخاطره‌آمیز بزند تا از تله ورشکستگی نجات یابد. به زبان دیگر ادامه فعالیت یک بانک در محدوده قرمز به افزایش مطالبات مشکوک‌الوصول می‌انجامد.

سؤال اصلی آن است که چرا این تسهیلات به‌وجود آمدند؟ امروز تخمین زده می‌شود چنان‌چه حسابرسی صحیح انجام شود، نزدیک به ۲۵۰ هزار میلیارد تومان تسهیلات غیر جاری وجود دارد. از این رقم تخمین زده می‌شود نزدیک به ۸۰ هزار میلیارد تومان بدهی معوق دولت به شبکه بانکی است^۲ و مابقی که نزدیک به ۱۷۰ هزار میلیارد تومان است بدهی اشخاص خصوصی به شبکه‌ی بانکی است. به بیان دیگر نزدیک به بودجه عمومی دولت، کشور به شبکه بانکی بدهکار است.

آمار فوق‌الاولاً نشان می‌دهد که بخش بزرگی از بدهی به شبکه بانکی (نزدیک به ۲۵٪) بدهی دولت به شبکه بانکی است. سؤال اساسی آن است که آیا شبکه بانکی و به‌طور خاص بانک مرکزی این توانایی و ظرفیت را دارند که در مقابل دولت بایستند و از صدور تسهیلات بیشتر به دولت و دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه دولت امتناع کنند؟ البته بدهی دولت به شبکه بانکی اثر دیگری هم دارد که اثر غیرمستقیم خوانده می‌شود. وقتی نهادهای ناظر توانایی اعمال قانون و اجرای مصوبات شورای پول و اعتبار را درمورد مطالبات دولت ندارند، از لحاظ کارکردی قدرت خود را در خصوص اجرای قانون برای مطالبات خصوصی نیز از دست می‌دهند.

۱- نیلی فرهاد، امینه محمودزاده «تسهیلات غیر جاری و یا دارایی مسموم» در کتاب «چالش‌های پولی و بانکی»

۲- کل بدهی دولت نزدیک به ۲۷۰ هزار میلیارد تومان تخمین زده می‌شود که ۱۵۰ هزار میلیارد تومان بدهی به بیمه‌ها و تأمین اجتماعی، ۴۰ هزار میلیارد تومان بدهی به پیمانکاران و نزدیک به ۸۰ هزار میلیارد تومان بدهی به شبکه بانکی است؛ بنابراین تخمین زده می‌شود ۴۰ هزار میلیارد تومان از ۱۷۰ هزار میلیارد تومان بدهی مشکوک‌الوصول بخش خصوصی به شبکه بانکی، ناشی از بدهی دولت به پیمانکاران باشد. لذا اگر دولت بتواند تمام بدهی خود را به‌روز کند، تخمین زده می‌شود اندازه مطالبات مشکوک‌الوصول به آستانه ۱۳۰ هزار میلیارد تومان و یا ۱۲٪ نسبت تسهیلات کاسته می‌شود.

انبوه ۱۷۰ هزار میلیارد تومان بدهی غیرجاری بخش غیردولتی چگونه ایجاد شده است؟ اگر نگاهی به قوانین و مداخلات دولت بیاندازیم مشاهده می‌کنیم که این مطالبات غیرجاری دقیقاً محصول مداخلات دولت و مجلس است. این مداخلات دو جنبه دارد. اول قوانینی که بانک‌های دولتی را ملزم می‌کند سطح مشخصی از تسهیلات به بخش‌های معینی از اقتصاد بدهند. دوم قوانینی است که تسهیلات غیرجاری را جاری می‌کند. در ادامه به برخی از این موارد اشاره می‌شود.

قانون «تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک‌ها» مورخ ۱۳۸۶/۴/۵ در مجلس تصویب شد که در ماده ۵ این قانون آمده است:

دولت مکلف است ترتیبی اتخاذ نماید که ظرف مدت یک سال از تاریخ تصویب این قانون با ایجاد و به‌کارگیری نهادهای جدید مالی از قبیل بانک جامع اطلاعات، رتبه‌بندی و اعتبار سنجی مشتریان، گروه‌های مشاور مالی و سرمایه‌گذاری غیردولتی، ساماندهی مطالبات معوق، مؤسسات تضمین اعتبار، زمینه تسهیل و تسریع اعطای تسهیلات بانکی را فراهم نماید.

آیین‌نامه‌ای به‌موجب این قانون در هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۸۶/۱۰/۳۰ با عنوان «آیین‌نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک‌الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی)» به تصویب رسید که در این آیین‌نامه برخی بدهی‌های تسهیلات غیرجاری بخشیده شد. مجدداً به استناد همین قانون، آیین‌نامه‌ی دیگری در هیأت وزیران مورخ ۱۳۸۸/۷/۱ با عنوان «آیین‌نامه‌ی وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک‌الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی)» به تصویب هیأت وزیران رسید که در ماده ۱۵ این آیین‌نامه به سیاست‌های تشویقی برای بدهکاران از جمله بخشش بدهی و جریمه تأخیر و یا کاهش جریمه تأخیر اشاره شده بود. تغییرات در طبقات تسهیلات و بخشش بدهی‌ها موقوف به مصوبات فوق‌نماند. در تبصره‌ی ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۹۱ آمده است:

به‌منظور حمایت از تولید و اشتغال، بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دولتی دارای معجز از بانک مرکزی موظف‌اند با درخواست متقاضی و پس از تأیید هیأت مدیره بانک، اصل و سود اعم از سود قبل و بعد از سررسید تسهیلات ریالی یا ارزی سررسید شده و معوقه پرداختی به اشخاص حقیقی و یا حقوقی بابت فعالیت در امور تولیدی صنعتی، معدنی، کشاورزی و خدماتی را که در بازپرداخت اقساط تسهیلات دریافتی به دلایل موجه دچار مشکل شده‌اند را برای یک‌بار و تا پنج سال تقسیط و از سرفصل مطالبات سررسید گذشته و معوق خارج نمایند. همچنین با تأیید هیأت مدیره مذکور جریمه خسارت تأخیر پس از تعیین تکلیف تا آن زمان و انجام تسویه حساب کامل مورد تأیید بانک یا مؤسسه مالی و اعتباری بخشیده شود به‌نحوی که در این موارد تفاوتی میان سود قبل و پس از سررسید وجود نداشته باشد.

این ماده‌ی قانونی عملاً تیر خلاص به شبکه بانکی بود. بدیهی است با این روند بدهکاران اطمینان داشتند ضرورتی به پرداخت حتی تسهیلات استمهال شده ندارند. با این مواد قانونی بدیهی است نهاد

نظارت بانکی حتی اگر وجود داشت، هیچ توانایی نداشت. مضاف بر اشکالات اقتصادی اساسی که بر این مواد وارد است، به نظر می‌رسد این مواد قانونی با مبانی شرعی نیز در تضاد است و باید «شورای نگهبان» این مواد را رد می‌کرد. نگارنده متخصص امور شرعی نیست، ولی به نظر می‌رسد تسهیلات بانکی عقود است که میان بانک به وکالت از سپرده‌گذاران و دریافت‌کنندگان تسهیلات منعقد می‌گردد و نمی‌توان با قانون کلی و بدون امر قضاوت شرایط این عقود را تغییر داد. این اصل در قوانین کشورهای دیگر نیز وجود دارد. برای مثال در سوییس هیچ قانون مالی و بانکی به تصویب مجلس نمی‌رسد مگر آن که نظر بانک مرکزی کسب شده باشد. به نظر می‌رسد ضروری است قانون بالادستی وجود داشته باشد که به مجلس اجازه ندهد قوانینی تصویب کند که نظام بانکی را مختل کند.

دیگر مصوباتی که یک چالش اساسی است، تخصیص حداقلی از تسهیلات به بخش‌های اقتصادی است. موارد قانونی در این موضوع بسیار زیاد است و به صورت سالانه تکرار می‌شود. برای مثال در آخرین مورد و در دولت تدبیر و امید، در قانون بودجه ۱۳۹۴ ذیل بند ح تبصره ۱۱ آمده است:

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است به گونه‌ای برنامه‌ریزی کند که به طور متوسط حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) از مجموع تسهیلات پرداختی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به بخش کشاورزی و منابع طبیعی و صنایع وابسته با نرخ ترجیحی اختصاص یابد. در صورت تخلف بانک‌ها از سهمیه تعیین شده، بانک مرکزی باید متناسب با میزان تخلف نسبت به افزایش سپرده قانونی این بانک‌ها اقدام نماید.

در راستای اجرای این قانون بانک مرکزی در ابلاغیه به کلیه بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دولتی و خصوصی (به‌غیر از بانک مسکن و صنعت و معدن) تکلیف کرد که سهم بخش کشاورزی در کل تسهیلات هر بانک حداقل به اندازه سهم بخش کشاورزی از تولید ناخالص داخلی باید باشد.^۱ این گونه مصوبات عملاً موجب اختلال شدید در نظام بانکی می‌شود و بدیهی است که موجب افزایش تسهیلات غیر جاری می‌شود. چراکه بانک‌ها نه بر اساس اعتبار مشتری بلکه بر اساس قوانین غیر معقول باید به صدور تسهیلات اقدام کنند.

۲. نظام فعلی نهاد نظارت بانکی در ایران

در شرایط فعلی بانک مرکزی مسئول نظارت بر عملکرد بانک‌ها شناخته می‌شود. تا قبل از سال ۱۳۹۰ نظارت در این بانک در حد یک مدیرکل انجام می‌شد. در این سال آقای بهمنی، رییس کل بانک مرکزی، در یک اقدام سنجیده مدیرکل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را به سطح معاونت رساند؛ بنابراین واضح است گرچه اهمیت نظارت در سال‌های اخیر بارز شده است، ولی قبل از آن نظارت صرفاً یک عملیات جانبی بانک مرکزی بوده است. بدیهی است در

۱- گرچه قانون بودجه سهم بخش کشاورزی را ۲۵٪ تعیین کرده بود ولی قانون مؤخر «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» در ماده ۴۷ سهم بخش کشاورزی را حداقل به اندازه سهم این بخش از تولید ناخالص داخلی (۱۱٪) تعیین کرده است. بانک مرکزی هم که می‌داند اجرای قانون بودجه می‌تواند نظام بانکی را به شدت مختل کند، به درستی به قانون مؤخر استناد کرده و بر اساس آن آیین‌نامه مرتبط را صادر کرده است. البته از نظر حقوقی قانون مؤخر قانون مقدم را نقض نکرده و حداقل جدیدی را تعیین کرده است لذا بر اساس قانون همان حداقل ۲۵٪ باید رعایت شود.

این چارچوب، قوانین بانکی در ایران که در دهه ۵۰، ۶۰ و ۸۰ مصوب شده‌اند هرگز توجهی به نظارت و ملزومات آن نداشته‌اند.

در قوانین موجود نهاد تصمیم‌گیر بخشنامه‌های نظارتی شورای پول و اعتبار است. ترکیب این شورا به نحوی است که به صورت بدیهی سیاست‌های پولی و بانکی در جهت ضد اهداف سیاست‌های بانک مرکزی سوق داده می‌شود. برای مثال در قانون پولی و بانکی کشور آمده است که یک نفر مطلع در امور بازرگانی و صنعتی به تشخیص و انتخاب وزیر اقتصاد و یک نفر مطلع در امور کشاورزی به تشخیص و انتخاب وزیر کشاورزی در شورا عضو باشند. همچنین در قوانین برنامه‌ی توسعه^۱ اعضای شورا تغییر کرده‌اند و در برهه‌هایی وزرای جهاد سازندگی، راه و شهرسازی، صنعت و معدن، نفت و اطلاعات هم عضو شورای پول و اعتبار بوده‌اند. بدیهی است حضور این افراد با حفظ سمت و در نقش وزرای دریافت‌کننده‌ی تسهیلات، همواره مخل اجرای سیاست‌های پولی و بانکی بوده است. بدیهی است با این ترکیب شورای پول و اعتبار، نمی‌تواند دغدغه ثبات و صحت نظام بانکی را داشته باشد؛ به عبارت دیگر رأی این افراد همواره کاهش نرخ تسهیلات و سرکوب مالی و دستور به بانک‌ها به منظور تسهیل در صدور اعتبارات است. بدیهی است با این ترکیب شورای پول و اعتبار، اعتبارسنجی و ریسک در نظام بانکی در اولویت آخر خواهد بود.^۲

البته در مواردی که خارج از قانون بوده است و عملاً در محدوده اختیارات بانک مرکزی است، معاونت نظارت سعی کرده است براساس استانداردها و رویه‌های کمیته بال عمل کند. برای مثال نظارت در محل^۳ و خارج از محل^۴ الآن به صورت حداقلی انجام می‌شود. بانک مرکزی به این سمت حرکت می‌کند که شیوه‌نامه‌ها و رویه‌هایی را تنظیم کند و این دو بازوی نظارتی را به یکدیگر نزدیک و هماهنگ کند. برای مثال فرم‌هایی تعریف شده است با نام 28X که اطلاعات تسهیلات افراد مرتبط را از بانک‌ها اخذ می‌کند.^۵ همچنین در خصوص تسهیلات کلان نیز سعی می‌شود براساس آیین‌نامه مرتبط عمل کند.^۶ بنابراین شورای پول و اعتبار بدون آن که ضمانت اجرایی برای مصوباتش وجود داشته باشد، برخی مصوبات را منطبق با اصول بال^۷ مصوب کرده است، ولی این مصوبات هرگز اجرایی و عملیاتی نشده است. لذا تصویب برخی دیگر از آیین‌نامه‌ها مانند شناسایی ریسک نقدینگی، ریسک نرخ بهره و موارد دیگر که در اصول کمیته بال آمده است، چندان محلی از اعراب ندارد.

۱- برای مثال تبصره (۸) قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۳

۲- تصمیمات شورای پول و اعتبار نشان می‌دهد، این شورا بارها بر مصوبات خود و در موارد متعدد استننا زده است. برای مثال این شورا مجوزهای مکرر به بانک‌ها داده است که از آیین‌نامه تسهیلات کلان تخطی کنند.

3- In-site supervision

4- Out-site supervision

۵- حتی به اذعان مسئولین بانک مرکزی زیرساخت لازم برای اجرای آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط مصوب جلسه ۱۰۱۴ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۵ شورای پول و اعتبار وجود ندارد. برای مثال برخی نهادها سهام‌دار اکثر بانک‌ها هستند. همچنین شناسایی شرکت‌های زیرمجموعه بسیاری از نهادها برای شناسایی ذی‌نفع واحد بدون وجود اطلاعات و شفافیت مالی غیرممکن است.

۶- اشاره به آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان مصوب جلسه ۱۰۱۴ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۵ شورای پول و اعتبار

۷- البته با کاستی‌های فراوان که بحث آن فراتر از مقاله حاضر است.

با توجه به توضیحات فوق، نگارنده این مقاله هم‌نظر با یکی از رؤسای کل بانک مرکزی است که چنین نهاد نظارتی در ایران اصلاً وجود ندارد. نهادی که قانون مشخص ندارد، ساختار ندارد، استقلال ندارد، اهداف و وظایف و اختیارات آن تعریف نشده است، یعنی اصلاً وجود ندارد. لذا همه انتظاری که از بانک مرکزی می‌رود انتظاری خارج از منطق و غیراصولی است. هرگز وظیفه بانک مرکزی نظارت بر ریسک نظام بانکی نبوده است و هرگز دولت‌ها و مقننین به‌منظور ایجاد یک نهاد نظارتی در ایران اقدام نکرده‌اند؛ بنابراین اولین قدم در اصلاح نظام بانکی، تعریف «نهاد نظارتی» در یک قانون مشخص و جامع است.

۳. نهاد نظارت بانکی در آمریکا، مالزی، ایتالیا

نظارت بانکی در مالزی زیر نظر بانک مرکزی مالزی انجام می‌شود. بانک مرکزی از روش‌های بسیار پیشرفته‌ی ارزیابی ریسک و ساختار نظارتی مدرن برای تنظیم بازار استفاده می‌کند. ابزارهای بانک مرکزی برنامه مفصل نظارت در محل و تحلیل و ارزیابی گسترده خارج از محل از متغیرهای خرد و کلان است به نحوی که به‌خوبی از اطلاعات در محل استفاده می‌کند. ناظران بانک مرکزی به‌خوبی آموزش دیده‌اند تا بتوانند میزان ریسک و انتظارات از میزان کنترل داخل بانک‌ها را ارزیابی دقیق و معمولاً فراتر از استانداردهای بین‌المللی عمل کنند. این نهاد نظارتی در تعامل مستقیم با نهادهای نظارتی جهانی است و دستورالعمل‌ها و رویه‌ها را مکرر در تعامل با نهادهای جهانی بهبود می‌بخشد.

بخش بانکی که حدود ۵۰٪ از تأمین مالی و بخش مالی اقتصاد مالزی را شامل می‌شود دارای سرمایه بالا و بسیار سودده است. دارایی داخلی بانک‌ها نزدیک به ۲۰۰٪ تولید خالص داخلی است و بخش بانکداری اسلامی نزدیک به ۲۰٪ بخش بانکی است. پنج بانک بزرگ مالزی نزدیک به ۶۲٪ از کل دارایی‌های بانکی را تشکیل می‌دهند. دارایی‌های نظام بانکی دارای کیفیت خوبی است و میزان وام‌های معوق تنها ۲/۷٪ از کل دارایی‌ها در سال ۲۰۱۱ است. نزدیک به ۹۹/۴٪ از وام‌های معوق اختصاصی‌سازی می‌شوند که نزدیک به ۱/۸٪ آن‌ها به‌صورت خاص اختصاصی می‌شوند. بانک‌ها دارای سرمایه بسیار خوبی هستند و اگر براساس سرمایه موزون ریسکی و یا براساس نسبت سرمایه هسته‌ای ارزیابی شوند دارای نسبت ۱۸/۶٪ و ۱۳/۶٪ به ترتیب هستند.

نظام قانونی در مالزی براساس نظام حقوقی کافمن است که به‌نظام رویه قضایی و سابقه قضایی هم معروف است. قوانین براساس یک نظام حقوقی واحد که از بخش‌های اولی و زیرین تشکیل شده است، تنفیذ می‌شود. نظام حسابداری و خدمات حسابرسی و بازرسی توسعه یافته‌ای در مالزی وجود دارد که مبنای مطمئن برای افشای مستند اطلاعات و ایجاد نظم در بازار است. شرکت‌ها موظف‌اند ترازنامه‌هایشان را براساس دستورالعمل هیأت استاندارد حسابداری مالزی تنظیم کنند.

بانک مرکزی دارای قدرت بالایی در کاهش ریسک در مالزی است. بانک مرکزی مالزی با ابزارهای گسترده‌ای که دارد می‌تواند ریسک در بازار اعتباری را کاهش دهد یا از بین ببرد. بانک مالزی می‌تواند برای مثال در صورت وقوع شوک نقدینگی در بازار دخالت کند و به بانک‌ها در بازار

شبهانه نقدپنگی تزریق کند. یک نهاد درونی در بانک مرکزی با نام کمیته ثبات در شبکه‌ی اعتباری به صورت دقیق وظیفه بررسی میزان ریسک در بازار را بر عهده دارد.

در ادامه ابعاد قانونی نهاد نظارت بانکی در ایتالیا مورد مطالعه قرار می‌گیرد. در ابتدا ذکر این نکته ضروری است که پس از بحران اخیر در اتحادیه اروپا، بانک مرکزی اتحادیه اروپا تصمیم گرفت نهاد نظارتی متمرکز را که نظارت و مقررات‌گذاری را بر تمام بانک‌های اروپایی به صورت متمرکز انجام دهد، تأسیس کند. در ایتالیا چند نهاد نظارتی وجود دارند که بر مؤسسات اعتباری نظارت می‌کنند. در این مقاله تمرکز بر نهاد نظارت BI است که بر مؤسسات مالی و اعتباری بانکی نظارت می‌کند. بانک مرکزی ایتالیا از نظر استقلال و جایگاه حرفه‌ای در مرحله خوبی قرار دارد. بسیاری از مراحل نظارتی در فرایند نظارت و بازبینی متمرکز شده است که از سه مرحله تحلیل بیرون از محل، بازرسی در محل و پایش داده تشکیل شده است. بانک مرکزی به نظر می‌رسد در اعمال قدرت و حتی لغو مجوز بانکی توانایی کافی دارد.

بانک مرکزی ایتالیا ابزارهای فراوانی برای اخذ تصمیم در خصوص بانک قبل از رسیدن به آستانه ورشکستگی دارد. بسیاری از این مراحل مشابه استانداردهای جهانی است. برای مثال بانک مرکزی بدون تعلیق مدیران می‌تواند آن‌ها را در دوره‌ای موقت، ممنوع کار کند. در این مدت فرد حق انجام هیچ عملیات یا تصمیم‌گیری بانکی را ندارد. به صورت مشابه بانک مرکزی می‌تواند اداره‌ای خاص (شعبه) را از انجام عملیات بانکی منع کند. البته قانون ایتالیا در مواردی مانند عزل و یا حتی تعلیق مدیران و اعضای هیأت مدیره نقصان دارد. گرچه شاید به دلیل نظارت شدید بانکی هرگز این مورد لازم نشده است. اطلاعات کامل مالکین بانک، دیگر دارایی‌هایشان، ساختار مالکیت بانک و یا اطلاع تغییر ساختار باید به بانک مرکزی ارسال گردد. تمام مؤسسات مالی و اعتباری اعم از هرگونه مؤسسه یا صندوق اعتباری از نظر ساختاری تحت نظارت واحد بانک مرکزی قرار دارند.

نظام نظارتی در آمریکا بارها مورد اصلاح و بازبینی قرار گرفته است. به صورت کل می‌توان ادعا کرد که پس از هر بحران که ربطی به نظام بانکی و واسطه‌گری داشته باشد نظام نظارتی دچار اصلاحاتی شده است. برای مثال در بحران سال ۲۰۰۸، قوانین شدیدی در آمریکا تحت عنوان داد-فرانک به تصویب رسیده است که نظام نظارتی را متحول می‌کند و تا حدی کاستی‌هایی که علت بحران بودند را برطرف می‌کنند. به طور کلی می‌توان بیان کرد که پاسخ قانون‌گذار به بحران‌های مختلف نشان از پویایی سیستم دارد، امری که در ایران چندان سابقه نداشته است.

بدیهی است که نظام مالی در آمریکا کاملاً و اصالتاً متفاوت از دیگر کشورها است به این معنا که نظام تأمین مالی در آمریکا کاملاً پیشرفته است و از نظر بازار سرمایه بسیار خوب توسعه یافته است. هم‌چنین منابع اعتباری بسیار متنوع است در نتیجه نظارت در نظام بانکی صرفاً بخشی از کل نظارت تأمین مالی است. به زبان ساده‌تر به دلیل اینکه بخش زیادی از تأمین مالی در آمریکا از روش‌های غیر بانکی تأمین می‌شود، اصول کمیته بال لزوماً کل نظام نظارتی آمریکا را نمی‌تواند پوشش دهد. برای

مثال مؤسسات تأمین مالی با ضمانت دولت مرکزی، دلال‌های مسکن و تأمین مالی ایشان برای وام رهنی، مؤسسات مالی و اعتباری کوچک محلی قابل ارزیابی در جغرافیای اصول کمیته بال نیستند. مراکز مختلف نظارتی در آمریکا نظارت بر عملیات بانکی را انجام می‌دهند و به همین دلیل برای بررسی تطابق روال نظارتی در آمریکا با اصول بال ضروری است تا این مراکز به صورت یکپارچه مورد ارزیابی قرار بگیرند. این مراکز عبارت‌اند از مؤسسه فدرال بیمه سپرده‌ها و اداره نظارت بر مؤسسات کم‌هزینه و اداره کنترل‌کننده ارز بانک مرکزی فدرال، بسیاری از این نهادها به صورت تاریخی و پس از بحران‌های مالی به وجود آمده‌اند در نتیجه این گونه نبوده که یک برنامه‌ی واحد تصمیم گرفته باشد مراکز متعدد به وجود بیاید. گرچه اصول بال در خصوص ساختار عملیاتی ساکت است اما از نظر نظارتی همین تعدد مراکز یکی از ضعف‌های نهاد نظارتی آمریکا است. تعدد این مراکز به نحوی است که در بحران ۲۰۰۷ هیچ کدام از نهادهای فوق مسئولیت خود را نظارت بر ابزارهای مشتقه نمی‌دانست و لذا نظارتی بر این نوع از معاملات وجود نداشت و نهاد جدیدی تأسیس شده است. مثال دیگر تأسیس مهم‌ترین نهاد نظارتی یعنی مؤسسه فدرال بیمه‌ی سپرده‌هاست که در سال ۱۹۱۲ و پس از حمله سپرده‌گذاران به بانک‌ها و ورشکستگی بسیار بزرگ در آمریکا به وجود آمد.

مطالعه‌ی نهاد نظارتی در سه کشور فوق نشان می‌دهد که هر سه کشور مگر در مواردی که به صورت تاریخی و ساختاری امکان همگرایی با اصول کمیته بال موجود نبوده است، کاملاً قوانین بانکی و ساختار نظارتی خود را براساس این اصول تبیین کرده‌اند؛ به عبارت دیگر، اصول کمیته بال راهنما برای تدوین قوانین بانکی است که به صورت یکنواخت در کشورهای مختلف آزمایش و البته پیاده‌سازی شده است. در مقایسه با ایران که هرگز انطباق قوانین ایران با اصول کمیته بال انجام نشده است، این کشورها هر پنج سال یک‌بار یک گروه بین‌المللی را استخدام می‌کنند تا انطباق عملکرد و قوانینشان را با اصول کمیته بال ارزیابی کنند. گزارش‌های این ارزیابی‌ها نشان می‌دهد این کشورها پس از هر ارزیابی مقررات خود را اصلاح کرده‌اند و سعی کرده‌اند هر چه بیشتر به اصول کمیته بال نزدیک شوند.

۴. تطابق نهاد نظارت بانکی در ایران با اصول کمیته بال

اصول کمیته بال در دو دهه اخیر توسعه یافته‌اند و حداقل سه بار اصلاحات اساسی شده‌اند. آن‌چه بدیهی است خطوط اصلی کمیته بال، در تمام ویرایش‌های موجود کمیته یکسان است لذا چندان اهمیتی ندارد نهاد نظارتی در ایران با کدام یک از ویرایش‌های این اصول سنجیده شود. در این مقاله «نهاد نظارت بانکی» در ایران با بال ۲ که شامل ۲۵ اصل است سنجیده می‌شود.^۱ در ابتدا ذکر این نکته ضروری است که بسیاری از مقایسه‌ها قیاس مع الفارق است به همان دلیلی که اصلاً نهاد نظارتی در ایران وجود ندارد.

۱- بال ۳ دارای ۲۹ اصل است ولی همان‌گونه که ذکر شد محتوای اصول و راهنماهای اصلی برای منظور مقایسه آن با ایران چندان تفاوتی ندارند. دلیل این که قوانین ایران با اصول کمیته بال ۲ سنجیده شده است آن است که تقریباً اصول بال ۲ برای کلیه کشورهای دنیا مورد سنجش قرار گرفته است و لذا این سنجش می‌تواند در مقام مقایسه مفید باشد.

یکی از مهم‌ترین اصول کمیته بال، اصل اول است که اهداف را بیان می‌کند. در ماده ۱۰ و بند الف این ماده در قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ آمده است:

بانک مرکزی ایرانی مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری براساس سیاست کلی اقتصادی کشور می‌باشد؛ و هدف بانک مرکزی ایران حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور است.

در قانون تنظیم بازار غیر متشکل پولی مصوب ۱۳۸۳/۱۰/۲۲ نیز اشاره‌ای به اهداف «نهاد نظارت بانکی» نشده است. در عین حال براساس ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور «نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری طبق مقررات این قانون» بر عهده‌ی بانک مرکزی است؛ بنابراین بدیهی است براساس قوانین موجود اولاً هدف نهاد نظارت بانکی نه تنها تعریف نشده است بلکه چنین نهادی وجود ندارد. نظارتی که در قانون پولی و بانکی از آن سخن به میان آمده است نظارت بر بانک‌ها در خصوص اجرای سیاست‌های پولی است. ماده ۲ قانون تنظیم بازار غیر متشکل پولی نیز نشانه دیگری است که منظور از نظارت صرفاً مصوبات شورای پول و اعتبار بوده است. لذا در هیچ کجای قوانین موجود اشاره‌ای به نظارت از جنس نظارت ریسک نشده است.

اصل دوم بیان می‌کند که اختیارات و وظایف نهاد نظارتی باید در قانون تصریح شده باشد. در این خصوص نیز نقصان وجود دارد. گرچه بانک مرکزی بنابر ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور می‌تواند «محدود کردن بانک‌ها به انجام یک یا چند نوع از فعالیت‌های مربوط به‌طور موقت یا دائم» را انجام دهد، اما در ماده ۴۴ همین قانون اشاره شده است که «ممنوع ساختن بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی از انجام بعضی امور بانکی به‌طور موقت یا دائم» تنها با حکم هیأت انتظامی بانک‌ها قابل اجرا است؛ به عبارت دیگر گرچه موارد محدودی مانند آنچه در فوق اشاره شده است در قانون، اختیار به بانک مرکزی داده است، اما چون نظارت بر ریسک جزء اهداف نظارتی نیست، بعید است از این ابزار بتوان برای کاهش ریسک بانکی استفاده کرد.

اصل سوم در خصوص صدور مجوزهای بانکی است که براساس ماده ۳۰ قانون پولی و بانکی کشور «تأسیس بانک در ایران مؤکول به تصویب اساسنامه آن به وسیله‌ی شورای پول و اعتبار و صدور اجازه از طرف بانک مرکزی ج.ا.ایران است.» بنابراین گرچه قانون ایران شرایط را اعم از اهلیت به‌وضوح تعیین نکرده است ولی اگر شورای پول و اعتبار بتواند مستقل و درست عمل کند، می‌تواند جلوی مجوزهای نامربوط را بگیرد. اصل پنجم بیان می‌کند که نهاد نظارتی می‌تواند هرگونه انتقال عمده سهم، فروش، ادغام و یا جابه‌جایی مالکین را بررسی کند و درخواست چنین انتقال سهمی را رد کند. متأسفانه مشابه دیگر موارد چنین اختیاری به نهاد نظارتی ایران که بانک مرکزی

و شورای پول و اعتبار است، داده نشده است. اصل ششم در خصوص کفایت سرمایه است، گرچه آیین نامه این اصل به رغم برخی کاستی‌ها وجود دارد، ولی این آیین نامه که ساده‌تر از اصول بال است نیز به دلایلی که شرح داده شد، رعایت نمی‌شود.

اصل نهم نیز در مورد ذخیره‌گیری برای وام‌های مشکوک الوصول است که به رغم دستورالعمل‌های شورای پول و اعتبار به دلایل قوانین متضاد مجلس و تسهیلات تکلیفی رعایت نمی‌شود. دیگر اصول نیز مشابه است. برای مثال اصل دهم که در خصوص اطمینان نهاد نظارتی در خصوص کنترل ریسک وام‌های کلان است، وقتی آیین نامه تعهدات کلان رعایت نمی‌شود، چگونه می‌توان انتظار داشت، جنبه‌های سنجش ریسک آن رعایت شود. دقیقاً همین مصداق در خصوص اصل یازدهم که به موضوع وام‌های مرتبط می‌پردازد صادق است.

اصل ۱۲ بیان می‌دارد که بانک‌ها باید ریسک کشوری و انتقال ریسک را در فرایندهای نظارتی خود ببینند که بدیهی است مانند دیگر اصول نظارت بر ریسک نه در قوانین ایران وجود دارد و نه شخصی مسئول اجرا و یا نظارت بر این اصل است. همان‌گونه که اشاره شد قوانین ریسک بازار در ایران حتی آیین نامه مشخصی ندارد لذا از اصل ۱۳ که ناظر بر نحوه‌ی مدیریت بانک‌ها بر تأثیر ریسک بازار بر سبب آن‌ها است و اصل ۱۴ که در خصوص ریسک نقدینگی است و اصل ۱۵ که در خصوص ریسک عملیات است و اصل ۱۶ که در خصوص ریسک نرخ بهره است و اصل ۱۷ که در خصوص دفاتر نظارت ریسک در هر بانک است، کاملاً چشم‌پوشی شده است.

اصول کمیته بال اشاره می‌کند که برخی از جرایم و سوءاستفاده از عملیات بانکی در کسب و کار غیرقانونی می‌تواند ریسک بانک را بالا ببرد، به همین دلیل اصل ۱۸ می‌گوید: بانک‌ها باید رویه مشخص و آموزش مشخص برای پرسنل خود در این راستا داشته باشند. اصل ۱۹ نیز در خصوص روابط بین بانکی و چارچوب همکاری بین بانک‌ها در جهت کنترل ریسک است. این اصول نیز در ایران چندان رعایت نمی‌شوند.

اصل ۲۰ در خصوص نحوه‌ی عملیات نظارت است که باید در محل و خارج از محل باشد. در ایران هر دو این نظارت‌ها انجام می‌شود، ولی کیفیت خوبی ندارند و الآن در مراحل اولیه یادگیری نحوه اجرای این نظارت‌ها و البته شکل همکاری این دو قسم نظارت با یکدیگر هستیم. اصل ۲۱ بیان می‌کند که نظام گزارش‌گیری باید هدفمند، دقیق و مبتنی بر تحلیل و آمار مشخص باشد. این گزارش‌ها گرچه بسته‌گرفته در ایران تعریف شده است، ولی بر کیفیت حتی گزارش‌های موجود و البته کیفیت نظارت خارج از محل ابهام جدی وجود دارد. اصل ۲۲ در خصوص حسابداری و افشای اطلاعات مالی است. در این خصوص میان کارشناسان اختلاف وجود داشت. برخی از افراد مورد

مصاحبه اظهار می کردند حسابرسی در ایران برای بانکها حداقل استانداردهای لازم را دارد. گروه دوم اشاره می کردند حسابرسی در ایران مخصوصاً برای بانکها به دلیل عدم حسابرسی تخصصی دارای اشکال اساسی است. مطالعه حداقل یک مورد گزارش حسابرسی بانکی در ایران و مقایسه آن با گزارشهای حسابرسی بانکها در آمریکا نشان داد حسابسان نیز مانند بقیه بخشها حتی توانایی و یا انگیزه شناسایی داراییهای مشکوک الوصول را ندارند و به واقع سطح کیفی گزارشهای حسابرسی بانکها بسیار نازل است. شاهد آن که در سال ۱۳۹۴ بانک مرکزی حداقل سه حسابرس بانکها را تأیید نکرده و از بانکها خواسته حسابرس جدید اختیار کنند.

اصل ۲۳ می گوید که نهاد نظارتی باید ابزارهای کافی و قوی داشته باشد تا در زمان مناسب دستور به اصلاح عملکرد بدهد. این ابزارها باید بتواند به نهاد نظارت بانکی اختیار دستور به فروش دارایی، دستور به خروج سهامداری از سهامداران، دستور به اصلاح اساسنامه، دستور به افزایش نسبتهای احتیاطی، منع عملیات خاص در زمان یا موقعیت خاص را بدهد.

اصل ۲۴ بیان می کند که نظارت باید به صورت یکپارچه باشد که به نظر می رسد اگر هم نظارتی باشد، به صورت یکپارچه در بانک مرکزی انجام می شود و براساس اصل ۲۵ به نظر می رسد بین نهاد نظارت بانکی (بانک مرکزی) و نهاد نظارت اوراق بهادار (سازمان بورس اوراق بهادار) ارتباط در صورت نیاز برقرار است.

البته این تنها مثالهایی از ابزارهای رایجی بود که در قوانین نهاد نظارت بانکی کشورهای دیگر می توان دید. به رغم اعطای برخی اختیارات به بانک مرکزی، مجموعه ابزارهای بانک مرکزی به حدی محدود است که حداقلهای تنظیم بازار بانکی را در اختیار ندارد.

برای بررسی تطابق نهاد نظارتی در ایران با اصول کمیته بال، مجموعه ای از ۲۲ سؤال تهیه شد که مفاهیم اساسی موجود در کمیته بال از ۲۵ کارشناس اقتصادی سؤال گردید. کارشناسان اقتصادی شامل چهار مسئول بانک مرکزی (از مدیرکل به بالا)، ۱۷ استاد دانشگاه، ۴ پژوهشگر در حوزه بانکی بودند.^۱ نحوه مصاحبه هم به صورت حضوری و در پنج مورد به صلاحدید کارشناسان به صورت مکتوب انجام شد. خلاصه نتایج سؤالات و پاسخ کارشناسان در جدول ۱ به همراه آزمون معناداری نتایج ارایه شده است. میانگین بانکیها عبارت است از میانگین نظرات کارشناسانی که تجربه فعالیت بانکی در بانک مرکزی داشته اند و یا صاحب سمت مدیریتی در بانکهای تجاری بوده اند^۲:

۱- برخی کارشناسان هم زمان نماینده مجلس و استاد دانشگاه و مدیران سابق و فعلی پژوهشکده پولی که هم زمان استاد دانشگاه هستند و دو مدیرعامل بانک فعلی و سابق هم استاد دانشگاه هستند، یک مدیرعامل سابق بانک مرکزی، دو وزیر اقتصاد سابق و دو استاد دانشگاه نیز خارج از کشور بودند.

۲- به عبارت دیگر برای کارشناسانی که تجربه کار بانکی داشته اند وزن ۱ و برای کارشناسان که تجربه کار بانکی نداشته اند وزن صفر در نظر گرفته شده است. از میان کل ۲۵ نفر ۱۰ نفر تجربه کار بانکی داشته اند. البته همه این ۱۰ نفر به کلیه سؤالات پاسخ ندادند.

جدول ۱- پاسخ کارشناسان به سؤالات سنجش عملکرد ساختار نظارت در ایران

سؤال (فرضیات)	تعداد پاسخ	میانگین	میانگین بانکی‌ها	خطا در رد فرضیه	خطا در رد (بانکی‌ها)
تعیین هدف نهاد نظارتی در قانون و استقلال	۲۳	٪۱۰	٪۱۰	٪۰٫۰	٪۰٫۰
حضور ملزومات و پیش‌نیازهای نظارت بانکی	۲۳	٪۲۰	٪۰	٪۰٫۰	٪۰٫۰
سرعت نهاد نظارتی در صدور مجوز و پیگیری تخلفات	۱۹	٪۰	٪۰	٪۰٫۰	٪۰٫۰
رعایت اهلیت در اعطای مجوز بانکی	۲۰	٪۳۵	٪۱۰	٪۰٫۴	٪۰٫۰
رعایت اصول کفایت سرمایه و ضرایب ریسک	۲۰	٪۲۰	٪۱۰	٪۰٫۰	٪۰٫۰
صراحت در آیین‌نامه‌ها و ام‌های مشکوک‌الوصول	۲۲	٪۳۰	٪۵۰	٪۰٫۰	٪۱۶٫۸
رعایت آیین‌نامه‌های وام‌های مشکوک‌الوصول	۱۸	٪۲۰	٪۱۰	٪۰٫۰	٪۰٫۰
رعایت آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان	۱۲	٪۳۰	٪۱۰	٪۰٫۸	٪۰٫۰
رعایت آیین‌نامه تسهیلات به افراد مرتبط	۱۷	٪۰	٪۰	٪۰٫۰	٪۰٫۰
دفا تر نظارتی مستقل درون هر بانک تجاری	۱۴	٪۵۰	٪۲۰	٪۲۰٫۹	٪۰٫۰
وجود آیین‌نامه ریسک‌های مختلف (نقدینگی، ارز و...) ^{۲۵}	۱۵	٪۶۰	٪۲۰	٪۶٫۱	٪۰٫۰
کفایت ابزارهای نظارت بانکی برای تنظیم بازار	۱۵	٪۲۰	٪۰	٪۰٫۰	٪۰٫۰
کارآمدی بازرسی در محل و وجود راهنما و فرم مؤثر	۱۲	^a ٪۵۰	^a ٪۵۰		
ارتباط بین بازرسی از محل و خارج از محل	۱۱	^a ٪۵۰	^a ٪۵۰		
کارآمدی حسابرسی مستقل و رعایت اصول ریسک	۱۶	٪۸۰	٪۶۰	٪۰٫۰	٪۳٫۹
رعایت نظارت بر ریسک شرعی	۱۹	٪۲۰	— ^b	٪۰٫۰	
اهمیت نظارت شرعی بر عقود نزد بانک مرکزی	۱۲	٪۵۰	— ^b	٪۲۲٫۶	
عملکرد بانک مرکزی در حفظ ارزش پول ملی	۱۵	٪۲۰	٪۴۰	٪۰٫۰	٪۶٫۱

توضیحات: میانگین برابر تعداد پاسخ‌های مثبت است. تعداد پاسخ به معنی پاسخ‌هایی است که قابل ارزیابی حمایت و یا رد است. در بسیاری از پاسخ‌ها کارشناس مربوطه هر دو جنبه منفی و مثبت را اشاره کرده است ولی نظر خود را به صورت دقیق بیان نکرده است. ^a پاسخ ناظران دوپهلوی بود که ناشی از عدم اطلاع و یا عدم پاسخ‌گویی دقیق بود. ^b خبرگان با تغییر معنای مورد نظر مجری، پاسخ به سؤال دیگری را مطرح کردند و لذا آمارگیری مقدور نبود. برای آزمون معناداری فرض شده است که توزیع احتمالی باینومیال است و احتمال درست بودن پاسخ برابر پاسخ میانگین است. با این فرضیات احتمال خطا در رد فرضیه گزارش شده است.

مأخذ: نتایج تحقیق

جدول ۱ نتایج این تحقیق را به وضوح نشان می‌دهد. براساس نتایج این تحقیق در رد این فرضیه که بانک مرکزی ایران دارای استقلال است، هیچ خطایی رخ نمی‌دهد؛ به عبارت دیگر می‌توان به صورت آماري بیان کرد که از نظر کارشناسان این تحقیق بانک مرکزی ایران استقلال ندارد. به صورت مشابه براساس نظرات کارشناسان اکثر آیین‌نامه‌های تنظیم بازار در کشور اجرا نمی‌شود؛ به عبارت دیگر تحلیل نظرات کارشناسان نشان می‌دهد که نظارت بانکی در ایران هیچ انطباقی با اصول کمیته بال ندارد.

تنها مورد استثنا تصریح در آیین‌نامه تسهیلات مشکوک‌الوصول است که براساس نظر کارشناسانی که در نظام بانکی فعالیت داشته‌اند، صراحت کافی در آیین‌نامه مذکور وجود دارد. مثال دیگر حسابرسی مستقل است که کارشناسان بانکی اظهار کرده‌اند که حسابرسی مستقل و دقیق بر دفاتر بانکی در ایران وجود دارد. براساس نظرات کارشناسان می‌توان تطابق نهاد نظارت بانکی در ایران را با اصول کمیته بال را در جدول زیر خلاصه کرد:

جدول ۲- جمع‌بندی تطابق عملکرد نهاد نظارتی با اصول کمیته بال

اصل	درجه تبعیت	اصل	درجه تبعیت	اصل	درجه تبعیت	اصل	درجه تبعیت	اصل	
۱	پایین	۶	متوسط	۱۱	متوسط	۱۶	پایین	۲۱	متوسط
۲	پایین	۷	پایین	۱۲	پایین	۱۷	پایین	۲۲	بالا
۳	متوسط	۸	پایین	۱۳	پایین	۱۸	پایین	۲۳	پایین
۴	پایین	۹	پایین	۱۴	پایین	۱۹	پایین	۲۴	بالا
۵	پایین	۱۰	متوسط	۱۵	پایین	۲۰	پایین	۲۵	متوسط

مأخذ: نتایج تحقیق

۵. ساختار بهینه نهاد نظارت بانکی در ایران

در این بخش باید به چند سؤال عمده پاسخ داد. این سؤالات مسایلی است که فراتر از اصول کمیته بال است؛ به عبارت دیگر اصول کمیته بال در این خصوص ساکت است و احتمالاً در هر کشوری بنا بر مقتضیات کشور ممکن است ساختار نهاد نظارت بانکی متفاوت باشد. سؤالات اساسی در تدوین چارچوب حقوقی- اقتصادی نهاد نظارت بانکی عبارت‌اند از:

- آیا نهاد نظارتی باید زیرمجموعه‌ی بانک مرکزی باشد و یا باید از بانک مرکزی هم مستقل باشد؟ اگر قرار است مستقل باشد در چه مواردی باید مستقل باشد؟
- اعضای شورای نهاد نظارت بانکی چه افرادی باید باشند و استقلال ایشان چگونه باید حفظ شود؟
- نظارت شرعی بر عملیات بانکی براساس قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) آیا باید درون نهاد نظارت بانکی باشد و یا مستقل باشد؟ اگر قرار است مستقل باشد در چه جنبه‌هایی باید مستقل باشد؟ در بسیاری از کشورهای جهان، سیاستگذار پولی مستقل از نهاد دولت تعریف شده است؛ به عبارت دیگر حضور نهاد نظارت بانکی در قالب بانک مرکزی خلی بر استقلال نهاد نظارتی ایجاد نمی‌کند؛ اما در ایران کاملاً خلاف این مورد است. در ادامه دلایلی بررسی می‌شوند که چرا باید نهاد نظارتی مستقل از بانک مرکزی باشد:

- نهاد نظارتی وکیل سپرده‌گذاران است ولی بانک مرکزی مسئول سیاست پولی است؛ به عبارت دیگر بانک مرکزی ذاتاً وابسته به سیاست‌های دولت است. گرچه تجربه بحران جهانی اخیر نشان داده است که برای خروج از بحران بانکی برای مثال در آمریکا، هماهنگی سیاست‌های پولی و سیاست‌های بانکی کلید خروج از بحران است و برای مثال در بحران سال ۲۰۰۸ اشاره شده است که پایین

نگه داشتن نرخ بهره برای مدت طولانی یکی از عوامل بحران بانکی بوده است؛ بنابراین واقعاً استقلال این دو نهاد ممکن است مقدور نباشد. به رغم این نکته در ماهیت این استدلال خدشه‌ای وارد نمی‌شود که سیاست‌گذار پولی هدفی را دنبال می‌کند که لزوماً توسط نهاد نظارت بانکی به عنوان وکیل سپرده‌گذاران دنبال نمی‌شود.

- یک عامل اساسی که باعث می‌شود هرگز بانک مرکزی و سیاست‌گذار پولی مستقل از دولت نشود، درآمدهای نفتی و اثر نوسانی این درآمدها بر بودجه دولت است. در زمان فزونی درآمدهای نفتی، دولت به یک بانک مرکزی مطیع نیاز دارد که دلارهای نفتی را تبدیل به ریال کند. بخشی از این تبدیل به صورت چاپ پول است که به تورم می‌انجامد. بدیهی است اگر بانک مرکزی مستقل بود به دلیل آثار تورم‌زای این سیاست ممکن بود از پذیرش تبدیل دلارهای نفتی به ریال اجتناب کند. در مقابل زمانی که کاهش درآمدهای نفتی است دولت تمایل دارد بانک مرکزی با چاپ پول کاهش درآمدهای نفتی را جبران کند. لذا دولت در ایران به شدت وابسته به بانک مرکزی برای هموارسازی درآمدها و مخارج بودجه‌ای است و به دلیل همین وابستگی هرگز اجازه نمی‌دهد بانک مرکزی مستقل شود. لذا اگر نهاد نظارتی به صورت جزئی از بانک مرکزی تعریف شود، انتظار نمی‌رود هرگز مستقل شود. از آنجا که عملیات نظارتی مستقل از سیاست‌گذاری پولی است، می‌توان انتظار داشت نهاد مستقل نظارت بانکی خارج از بانک مرکزی، مشابه برخی کشورها، تأسیس شود.
- سؤال اساسی دیگر آن است که در چه جنبه‌هایی نهاد نظارتی باید مستقل باشد. اولین مورد که بسیار اساسی است استقلال در رأی است. زمانی که از یکی از مصاحبه‌شوندگان سؤال شد چرا بانک مرکزی مستقل نیست، وی اشاره کرد که تمام رؤسای کل بانک مرکزی به جای اینکه نظام پولی و بانکی را مدیریت کنند، ناچارند صندلی خود را مدیریت کنند و گرنه در کمتر از یک هفته جابه‌جا خواهند شد؛ بنابراین اولین جنبه استقلال آن است که هیچ فردی نتواند برخلاف میل عضو شورای نظارت بانکی، وی را برکنار کند.^۱ بنابراین می‌توان بندی مشابه «هیچ‌یک از اعضای نهاد را نمی‌توان برخلاف میل او از عضویت در نهاد برکنار کرد» را در قانون گنجاند. از این منظر چندان اهمیتی ندارد اعضای شورای نهاد توسط چه نهادهایی پیشنهاد می‌شوند، تنها مهم است که ترکیب کارشناسی و حرفه‌ای باشد.

- رکن دیگر استقلال، بودجه‌ی مستقل است. به نظر می‌رسد بودجه نهاد نظارت بانکی باید مستقل از بانک مرکزی و دولت باشد. این نهاد می‌تواند در ازای صدور مجوز کسب درآمد کند و یا بر روی مبادلات بانکی کارمزد دریافت کند. اگر بودجه وابسته به بانک مرکزی و یا دولت باشد، در این صورت نهاد ناچار است برای تأمین بودجه تحت تأثیر این مراکز قرار گیرد. در عین حال ضرورتی ندارد نهاد خارج از بانک مرکزی باشد. لذا نهاد از نظر ساختار مستقل نیست و یکی از ارکان بانک

۱- تنها نهاد مقررگذار مستقل در ایران، شورای رقابت است. براساس ماده ۵۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی هیچ فردی نمی‌تواند اعضای شورای رقابت را در مدت فعالیتشان برخلاف میلش برکنار کند. این مهم چنان استقلالی در تصمیم‌گیری به اعضا داده است که مستقل از آن که توسط چه فردی یا دستگاهی برای عضویت در شورای رقابت پیشنهاد شده‌اند، در اتخاذ تصمیمات کاملاً مستقل هستند.

مرکزی است. محل استقرار نهاد و دبیرخانه نهاد نیز در بانک مرکزی خواهد بود.

• پیشنهاد می‌شود ترکیب نهاد عبارت باشد از: یک نماینده مجلس از کمیسیون اقتصادی به انتخاب مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر، دو صاحب‌نظر بانکی برجسته به پیشنهاد رییس کل بانک مرکزی و حکم رییس جمهور، دو صاحب‌نظر اقتصادی برجسته به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و حکم رییس جمهور، یک حسابرس برجسته به انتخاب جامعه حسابداران رسمی، یک نفر از کانون بانکداران، قائم‌مقام بانک مرکزی

درخصوص نظارت بر عملیات شرعی یک سؤال اساسی وجود دارد که تشریح دقیق معنای اصطلاح نظارت شرعی است. یکی از دلایلی که به عنوان نظارت ریسک بانک‌ها ذکر می‌شود آن است که ورشکستگی و رفتار مخاطره‌آمیز یک بانک کوچک می‌تواند باعث ورشکستگی کل نظام بانکی یک کشور شود. به همین دلیل ضروری است نهاد نظارتی وجود داشته باشد که مانع رفتار مخاطره‌آمیز حتی یک بانک شود و از شیوع بحران بانکی جلوگیری کند. در این شرایط سپرده‌گذاران به نظام بانکی اطمینان پیدا می‌کنند و دارایی خود را در بانک پس‌انداز می‌کنند. حال سؤال اساسی آن است که ارزش افزوده نظارت شرعی چیست؟

در کشورهایی که نظام دوگانه بانکداری اسلامی در کنار بانکداری معمولی برقرار است، نهاد نظارت شرعی بیشتر معنا دارد.^۱ در این کشورها نهاد نظارت شرعی تعیین می‌کند که کدام مؤسسه‌ی اعتباری عملیات بانکداری را به صورت شرعی انجام می‌دهند. این نهادهای نظارتی معمولاً در هر بانکی وجود دارند و علاوه بر فرایندها بر نحوه اجرای عملیات بانکداری اسلامی نیز نظارت می‌کنند. براساس گزارش‌های نهادهای نظارت شرعی، متشرعان تصمیم می‌گیرند برای عدم ارتکاب به ربا، در بانک‌های اسلامی پس‌انداز کنند. در چنین نظامی رتبه‌بندی بانک‌ها نیز براساس رعایت اصول شرعی معنی پیدا می‌کند و به اطلاع عموم می‌رسد. در ایران چون کل نظام بانکی براساس قانون عملیات بدون ربا اداره می‌شود، موضوع نظارت شرعی نمی‌تواند توسط هر بانک انجام شود^۲ بنابراین ضروری است نهاد نظارتی شرعی دیگری خارج از بانک برای رتبه‌بندی بانک‌ها از منظر شرعی وجود داشته باشد.^۳

۱- در تمام کشورهای اسلامی به جز ایران و سودان جنوبی نظام بانکی دوگانه برقرار است. در این دو کشور تنها نظام بانکی قابل عملیات نظام بانکداری اسلامی است. البته این بحث فراتر از این مقاله است که همین محدودیت باعث شده در جنبه‌های بسیاری بانکداری در ایران و فرایندهای آن هیچ شباهتی به بانکداری اسلامی نداشته باشد. شاهد آن که زمانی که بانک‌های ایرانی اقدام به تأسیس شعبه در کشورهای اسلامی دیگر می‌کنند نمی‌توانند از نهاد نظارت شرعی کشورهای دیگر، استاندارد اسلامی بودن را کسب کنند و شعب بانک‌های ایرانی در کشورهای دیگر به عنوان بانک معمولی فعالیت می‌کنند.

۲- چراکه هیچ بانک و یا نهادی درون یک بانک اعلام نمی‌کند غیرشرعی رفتار کرده است. اگر بانکی چنین کند در نظام بانکی ایران خلاف قوانین عمل کرده است. ولی در مالزی، برای مثال، بانک‌ها می‌توانند به سادگی اعلام کنند این مسایل شرعی را رعایت و موارد دیگری را رعایت نمی‌کنند و مشتریان اختیار دارند به کدام بانک مراجعه کنند.

۳- بحث درخصوص ساختار نهاد نظارت شرعی فراتر از این مقاله است. به صورت خلاصه نهاد نظارت شرعی می‌تواند درون بانک مرکزی باشد و یا انجمن مستقلی مانند انجمن بانکداری اسلامی ایران باشد. هر یک از این نهادها مزایا و معایبی دارد. برای مثال نهاد نظارت شرعی مستقل از نهاد نظارت ریسک درون بانک مرکزی می‌تواند از منظر شرعی نیز مصوبات نهاد نظارت ریسک را تأیید کند.

نکته اساسی آن است که نهاد نظارت شرعی کاملاً عملکردی متفاوت و هدفی بلکه عمود بر نهاد نظارت ریسک بانکی دارد. برای مثال اطلاعات رتبه‌بندی بانک‌ها در نظارت شرعی باید به اطلاع عموم رسانده شود تا متشرعان براساس این گزارش‌ها اقدام به سپرده‌گذاری کنند. درحالی‌که در نظارت ریسکی، اطلاعات رتبه‌بندی ریسک^۱ بانک‌ها کاملاً محرمانه است. اگر این اطلاعات افشا شود می‌تواند موجب وحشت و ورشکستگی در نظام بانکی شود. از سوی دیگر این دو نهاد کاملاً تخصصی هستند و لذا لازم است مجزا از یکدیگر باشند.

بنابراین لازم است یک نهاد نظارت ثبات بانکی که متولی ریسک در نظام بانکی است تأسیس شود و در کنار آن نهاد نظارت شرعی نیز تأسیس شود که بر فرایندها، عقود و نحوه‌ی اجرای اصول شرعی نظارت کند. ضروری است بازرسان این دو نهاد از یکدیگر مجزا باشند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری:

در این مقاله نشان داده شد که نهاد نظارتی در قوانین ایران وجود ندارد. به دلیل اختیارات و ابزارهای اساسی که مورد نیاز این نهاد است، ضروری است قانون جامع بانکداری تدوین و به تصویب مجلس برسد. این قانون باید مبتنی بر تجربیات کشورهای دیگر و اصول کمیته بال نوشته شود. اولین نکته کلیدی در این قانون استقلال نهاد نظارتی در تصمیم‌گیری و تصویب رویه‌ها و آیین‌نامه‌ها در نهاد است. همچنین ضروری است در قانون دیده شود که مجلس نمی‌تواند قوانینی را درخصوص تسهیلات بانکی مصوب کند مگر آن‌که نظر مکتوب این نهاد نظارتی قبلاً اخذ شده باشد. گرچه تدوین و اجرای این قانون زمان‌بر است ولی هرچه سریع‌تر باید تدوین لایحه آغاز شود. درعین حال برای کوتاه‌مدت پیشنهاد می‌شود ماده‌ای در برنامه ششم توسعه گنجانده شود و ترکیب فعلی شورای پول و اعتبار اصلاح شود و وزرای نامربوط از این ترکیب حذف شوند.

فهرست منابع:

- ۱- آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط، جلسه ۱۰۱۴ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۵، شورای پول و اعتبار
- ۲- آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان، مصوب جلسه ۱۰۱۴ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۵، شورای پول و اعتبار
- ۳- قانون پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸
- ۴- قانون تنظیم بازار غیر متشکل پولی، مصوب ۱۳۸۳/۱۰/۲۲
- ۵- قانون عملیات بانکداری بدون ربا (بهره)، مصوب ۱۳۶۲/۶/۸

6- Basel Committee on Banking Supervision, »Report and Recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group«, (2010)

7- Bank Regulatory Structure: United States of America (GAO/GGD-97-23, Nov, 1996)

3- Stress test, VaR method of risk analyses.

- 8- Deng, Han. Banking Supervision and Its Regulations—Comparative Study between US and China. Diss. Cornell Law School, 2009.
- 9- Filosa, Renato. (2007);”Stress testing of the stability of the Italian banking system: a VAR approach.” Heterogeneity and monetary policy 703.1,1-46.
- 10- Italy: Financial System Stability Assessment, IMF Country Report No. 06/112,(March 2006)
- 11- Italy: Report on the Observance of Standards and Codes, IMF Country Report No. 13/301,(September 2013)
- 12- Polizatto, Vincent. (1992); “Prudential regulation and banking supervision.” Financial Regulation: Changing the Rules of the Game. Washington, D. C: World Bank, 283-319.
- 13- Malaysia: Report on the Observance of Standards and Codes, IMF Country Report No. 13/53,(February 2013)