

باسمه تعالی

مدل مطلوب نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها



اسفندماه 1397

فهرست مطالب

5	مقدمه:
7	1- بررسی سیستم نظارتی بانک مرکزی در برخی از کشورهای منتخب
7.....	1/1- نظارت بانکی در آلمان
12.....	1/2- نظارت بانکی در ژاپن
18.....	1/3- نظارت بانکی در انگلستان
21.....	1/4- نظارت بانکی در ایالات متحده آمریکا
25.....	1/5- نظارت بانکی در مالزی
28.....	1/6- نظارت بانکی در بلغارستان
36	2- ادبیات نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی
36.....	2/1- هدف و ساختار نظارت بانک مرکزی
37.....	2/2- انواع نظارت بانک مرکزی
38.....	2/3- ابعاد اقتدار مقام ناظر بانکی
39.....	2/4- مؤلفه‌های نظارت بانکی «خوب»
41	3- شواهدی از عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی بر شبکه بانکی
41.....	3/1- نسبت کفایت سرمایه
43.....	3/2- نظرات حسابرس مستقل و بازرس قانونی
43.....	3/2/1- مصادیقی از تخلفات بانکهای خصوصی و دولتی
48	4- علل ناکارآمدی سیستم نظارتی بانک مرکزی در کشور
48.....	4/1- استقلال مقام ناظر از مجموعه تحت نظارت
50.....	4/1/1- وابستگی‌های ساختاری و سازمانی

- 54..... راه حل مشکل در طرح بانکداری
- 55..... 4/1/2- وابستگی مالی
- 59..... 4/1/3- وابستگی نیروی انسانی
- 64..... راه حل مشکل در طرح بانکداری
- 65..... 4/1/4- جمع بندی نهایی استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی
- 68..... 4/2- برخورد مقتدرانه (سریع، دقیق و بدون اغماض) با متخلفین
- 69..... 4/2/1- مساله بازدارندگی مجازات ها
- 70..... 4/2/2- علل ضعف بازدارندگی مجازات ها در کشور
- 81..... راه حل این مشکلات در طرح بانکداری
- 85..... 4/3- وجود استانداردهای نظارتی متقن (قواعد بازی)
- 88..... 4/3/1- نقش ناظران بانکی بر اساس اصول حاکمیت شرکتی
- 91..... 4/3/2- علل عدم تحقق اصول حاکمیت شرکتی در بانک های کشور
- 101..... راه حل مشکل در طرح بانکداری
- 103..... 4/4- دسترسی مقام ناظر به اطلاعات دقیق و به هنگام از عملکرد بازیگران
- 103..... راه حل مشکل در طرح بانکداری
- 5- توقف و ورشکستگی بانک ها، نبود ساختار ورشکستگی بانک ها در کشور..... 106**
- 106..... 5/1- ادبیات نظری توقف بانکی و ورشکستگی بانکی
- 110..... 5/2- توقف و ورشکستگی در قوانین بانکی کشور
- 110..... 5/2/1- جایگاه ورشکستگی بانکی در قوانین و مقررات کشور
- 112..... 5/3- توقف و ورشکستگی در طرح بانک داری
- 6- نظارت شرعی بانک مرکزی بر سیستم بانکی کشور..... 115**
- 116..... 6/1- جایگاه قانونی نظارت شرعی توسط بانک مرکزی

- 6/2- وضع موجود نظارت شرعی در بانک‌های کشور 117
- 6/3- آسیب‌های ناشی از فقدان نظارت شرعی بانک مرکزی 118
- 6/4- نظارت شرعی در طرح بانکداری 123
- 7- پیشنهادهای اصلاحی برای اقتدار مقام ناظر در طرح بانکداری 125**
- 7/1- تعریف هدف مشخص و اولویت بندی اهداف 125
- 7/2- ایجاد نظام رتبه‌بندی بانک‌ها 126
- 7/3- افزایش اختیار معاونت نظارت بانک مرکزی در اعمال مجازاتها 126
- 7/4- اصلاح ترکیب هیئت انتظامی 130
- 7/5- الزام شفافیت و پاسخگویی مقام ناظر بانکی 131
- 7/6- الزام بانکها به افشای تخلفات از مقررات پولی و بانکی، در صورتهای مالی 132
- 7/7- دسترسی سریع به اطلاعات بانکها 132
- 7/8- اجرای اصول حاکمیت شرکتی در بانک‌های کشور 135
- 7/9- عدم تصدی هم‌زمان هیات مدیره و مدیرعامل 136
- 7/10- ایجاد محدودیت در رابطه نیروی انسانی بانک مرکزی و شبکه بانکی 137
- 8- مصاحبه با کارشناسان 140**
- 8/1- مصاحبه با آقای خسروی (کارشناس بخش اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس) 140
- 8/2- مصاحبه با آقای ذوالفقاری (استاد دانشگاه امام صادق(ع)) 142
- 8/3- مصاحبه با دکتر درودیان 147
- 8/4- مصاحبه با دکتر امین آزاد 151

منابع

مقدمه

اصلی‌ترین کارکرد بانک‌ها در اقتصاد، خلق پول و وساطت مالی میان پس‌انداز کنندگان و سرمایه‌گذاران است. در اکثر کشورها بانک‌ها و فعالیت‌های آن‌ها در مقایسه با سایر مؤسسات، تحت نظارت دقیق‌تری قرار دارند. دلیل این امر به نقش بانک‌ها در حیات اقتصادی و مالی کشورها و همچنین ماهیت فعالیت آن‌ها برمی‌گردد.

به‌طور کلی صیانت از رقابت و فضای رقابتی از یک سو و تضمین کیفیت ارائه کالاها و خدمات ازسوی دیگر، نیازمند مقررات‌گذاری و تنظیم‌گری دولتهاست. اما لزوم مقررات‌گذاری و نظارت بر حسن اجرای این مقررات در نظام بانکی، اهمیت مضاعفی دارد. بانک‌ها به دلیل ساختار متفاوت دارایی‌ها و بدهی‌ها، (برای مثال داشتن دارایی‌های مدت‌دار و بدهی‌های آنی)، یا به بیانی دیگر هماهنگ نبودن بدهی‌ها و دارایی‌ها از لحاظ سررسید، اثرپذیری متفاوت از نوسانات نرخ بهره، نرخ ارز، قیمت دارایی‌های فیزیکی و...، به طور بالقوه در وضعیت بی‌ثباتی و ناپایداری قرار می‌گیرند.

ازسوی دیگر، سهم بدهی‌های مالی در ترازنامه بانک‌ها بسیار بزرگتر از سایر صنایع است و در واقع بانکها با سپرده‌های مردم اقدام به وام‌دهی و سرمایه‌گذاری می‌کنند. به عبارت دیگر بانک‌ها از نسبت اهرمی بسیار بالایی نسبت به سایر صنایع برخوردارند. توجه هم‌زمان به این دو نکته (ریسک‌های خاص فعالیت بانکی و نسبت اهرمی بالای بانکها)، لزوم نظارت قوی بر شبکه بانکی را نمایان می‌کند.

سومین نکته‌ای که لزوم نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی را دوچندان می‌کند، نقش مؤثر بانکها بر عرضه پول و خلق اعتبار است که واسطه مبادله غالب در نظام‌های پولی مدرن محسوب می‌شود. به دلیل این نقش بانکها، ورشستگی یک بانک می‌تواند موج به خطر افتادن نظام پولی و مختل شدن مبادلات در کل اقتصاد گردد، کما اینکه در بحران‌های مالی این مسئله قابل مشاهده است. همچنین بانک‌ها به واسطه دسترسی به منابع بانک مرکزی و امکان اضافه برداشت، اثر مستقیم بر حجم پایه پولی دارند و این مسئله نیز می‌تواند سیاست‌های پولی بانک مرکزی را با مشکل مواجه نماید.

ناپایداری سیستم بانکی به همراه نقش مؤثر بانکها بر عرضه پول و خلق اعتبار (که واسطه مبادله غالب در نظام‌های پولی مدرن محسوب می‌شود)، نظارت بر بانکها را به منظور جلوگیری از اختلال در نظام مالی و انتقال این نارسایی‌ها به بخش واقعی اقتصاد ضروری می‌نماید. اصلی‌ترین هدف مرجع نظارت بانکی در همه کشورها، برقراری و حفظ ثبات و سلامت نظام بانکی و صیانت از منافع سپرده‌گذاران است.

نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری، طبق مقررات قانون پولی و بانکی از وظایف بانک مرکزی می‌باشد.

نظارت کارآمد در هر نظام اقتصادی درگرو تحقق چهار امر است¹:

- 1- استقلال مقام ناظر از مجموعه تحت نظارت (بازیگران)،
- 2- وجود استانداردهای نظارتی متقن (قواعد بازی)،
- 3- دسترسی مقام ناظر به اطلاعات دقیق و به هنگام از عملکرد بازیگران،
- 4- برخورد مقتدرانه (سریع، دقیق و بدون اغماض) با متخلفین.



از آن چه که در سال های اخیر با مشاهده اوضاع بانکداری در کشور ما می توان نتیجه گرفت، این است که سیستم نظارتی بانک مرکزی در کشور کارا و موثر عمل نکرده است. علت را می توان در ضعف عملکرد بانک مرکزی در هر یک از گزینه های بالا جستجو کرد.

لذا در گزارش حاضر سعی داریم سیستم نظارتی بانک مرکزی بر بانک های کشور را مورد بررسی قرار دهیم و علل ضعف ها و نقص های آن را شناسایی کنیم و در پایان با توجه به آسیب شناسی که انجام شد، راه کارهایی به منظور بهبود سیستم نظارتی بانک مرکزی ارائه بدهیم.

در ابتدای گزارش سیستم نظارتی بانک مرکزی در برخی از کشورهای منتخب را بررسی می کنیم و در ادامه به تحلیل و تفسیر سیستم نظارتی بانک مرکزی و ضعف ها و نقص های آن در کشور می پردازیم.

¹ آسیب شناسی نظام بانکی، 5. بررسی استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

1 - بررسی سیستم نظارتی بانک مرکزی در برخی از کشورهای منتخب

پس از وقوع بحران گسترده مالی در دهه اول قرن بیست و یکم، نظارت مالی بر مؤسسات و سیستم مالی از جهات مختلف مورد توجه ویژه‌ای قرار گرفت و تحولات عمده‌ای در قوانین و ساختارهای نظارت بانکی و مالی بسیاری از کشورهای جهان ایجاد شد. با توجه به ارائه طرح و لایحه اصلاح قوانین بانکی توسط مجلس و دولت بررسی تحولات سیستم نظارت مالی و بانکی با تأکید بر قوانین بانکداری برخی از کشورهای جهان و بهره‌گیری از تجربیات دنیا، ضروری به نظر می‌رسد.

در این مطالعه سیستم نظارت بانکی کشورهای آلمان، ژاپن، انگلستان و آمریکا از کشورهای توسعه‌یافته و سه کشور بلغارستان، مالزی و افغانستان از سایر کشورها، مورد بررسی قرار گرفته است.

از نظر نهاد نظارتی وظیفه نظارت بانکی در بلغارستان، مالزی و افغانستان برعهده بانک مرکزی است. اما در کشورهای آلمان، ژاپن، انگلستان و آمریکا که سیستم مالی آنها پیچیده‌تر است، وظیفه نظارت بانکی برعهده بانک مرکزی و یک یا چند سازمان مستقل است.

1/1 - نظارت بانکی در آلمان

مقام ناظر بازار مالی (نهاد بافین)² یک نهاد عمومی زیر نظر وزارت مالی و مستقل از بودجه دولتی است که مسئول نظارت یکپارچه بر بازار مالی آلمان شامل بانک‌ها، بیمه‌ها و بازار معاملات اوراق بهادار می‌باشد و بودجه آن از مؤسساتی که بر آن‌ها نظارت دارد، تأمین می‌شود. این نهاد، نظارت را با همکاری بانک مرکزی انجام می‌دهد، به این صورت که اغلب امور اجرایی نظارت شامل ممیزی مؤسسات، نظارت غیرحضوری و ... را بانک مرکزی انجام می‌دهد و بانک مرکزی، بافین را از نتایج آنها مطلع می‌کند و در نهایت بافین تصمیمات لازم را اتخاذ و اعلام می‌کند. اگر چه بافین در حالت کلی وارد امور اجرایی شامل بازرسی محلی و ارزیابی خارج از محل نمی‌شود و این کار را بانک مرکزی انجام می‌دهد، اما بافین هم در صورت تمایل می‌تواند در بازرسی مؤسسات مشارکت داشته باشد. به‌طور کلی، نظارت یکپارچه توسط یک سازمان مستقل و نقش مهم بانک مرکزی در نظارت بانکی از ویژگی‌های مهم سیستم نظارت مالی در آلمان است.

با تأسیس بافین، تمام حقوق و وظایف سه اداره نظارتی بانکی، بیمه و اوراق بهادار در قبال جمهوری فدرال آلمان به این نهاد منتقل شد. بافین زیر نظر وزارت مالی اداره می‌شود ولی با این وجود در برنامه‌ها و تصمیمات به‌طور مستقل از وزارت مالی عمل می‌کند و خود بافین مسئول نظارت بانکی محسوب می‌شود.

² Federal Financial Supervisory Authority (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht-BaFin)

بافین شامل یک هیئت اجرایی و یک شورای اداری است. هیئت اجرایی شامل رئیس و چهار مدیر اجرایی است که آنها را رئیس جمهور و با توصیه دولت فدرال تعیین می‌کند و یکی از چهار مدیر اجرایی به‌عنوان معاون تعیین می‌شود. هیئت اجرایی سازماندهی داخلی بافین را تعیین می‌کند و تصمیمات آن باید با توافق وزارت مالی فدرال صورت گیرد. چهار اداره برای انجام اقدامات نظارتی در بافین تشکیل شده که عبارتند از: خدمات نظارتی و منابع انسانی، نظارت بانکی، نظارت بیمه و نظارت اوراق بهادار. رئیس بافین درباره جهت استراتژیک نظارت در سطح ملی و بین‌المللی تصمیم می‌گیرد و مدیران اجرایی مسئولیت تطابق عملکرد اداره‌های زیر نظر خود را با این چارچوب استراتژیک برعهده دارند.³

شورای اداری وظیفه کنترل مدیریت بافین و کمک به انجام وظایف آن را به عهده دارد. رئیس و معاون شورای اداری ازسوی وزارت مالی تعیین می‌شوند و 19 عضو دیگر این شورا شامل دو نماینده دیگر از وزارت مالی، یک نماینده از وزارت اقتصاد و فناوری، یک نماینده از وزارت دادگستری، پنج عضو از بوندستاگ (مجلس)، پنج عضو از مؤسسات اعتباری، چهار عضو از شرکت‌های بیمه و یک نماینده از شرکت‌های مدیریت سرمایه می‌باشند که همگی ازسوی وزارت مالی تعیین می‌شوند. بانک مرکزی هم می‌تواند نماینده‌ای در شورای اداری بدون حق رأی داشته باشد و همچنین رئیس بافین و معاونان او می‌توانند بدون حق رأی در جلسات شورای اداری شرکت کنند. رئیس بافین باید شورای اداری را به‌طور مرتب از فعالیت‌های بافین مطلع نماید. همچنین مدیران اداره‌های بافین باید گزارش‌هایی در مورد فعالیت‌های اداره‌های زیر نظر خود به شورای اداری ارائه کنند.

همچنین یک هیئت مشورتی در بافین وجود دارد که مشاوره‌هایی در رابطه با انجام وظایف بافین به آن ارائه می‌کند. همچنین این هیئت می‌تواند توصیه‌هایی را درخصوص توسعه بیشتر اقدامات نظارتی ارائه نماید. این هیئت شامل 24 عضو از دانشگاه‌ها، بانک‌ها و شرکت‌های بیمه، بانک مرکزی و انجمن‌های حمایت از مصرف‌کننده است که ازسوی وزارت مالی تعیین می‌شوند. هیئت مشورتی رئیسی را از میان اعضای خود انتخاب می‌کند و مقررات داخلی خود را تعیین می‌کند.

هماهنگی میان بافین و بانک مرکزی از طریق یک تفاهمنامه و یک دستورالعمل نظارت هماهنگ ایجاد شده است. براساس این تفاهمنامه، بازرسی مؤسسات معمولاً توسط بانک مرکزی انجام می‌شود، ولی امکان مشارکت بافین هم در آن وجود دارد. همچنین نظارت غیرحضوری به وسیله بانک مرکزی انجام شده و بانک مرکزی، بافین را از نتایج آن مطلع می‌کند. شورای نظارت بازار مالی برای ایجاد هماهنگی میان بافین و بانک مرکزی و بحث در مورد

³ Act Establishing the Federal Financial Supervisory Authority (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – BaFin), 2002, <https://www.bafin.de/Shared Doc->

مسائل مهم برای ثبات مالی در بافین تشکیل می‌شود که نمایندگانی از بافین و بانک مرکزی در آن عضویت دارند و رئیس آن از سوی بافین تعیین می‌شود.

به طور کلی سپردن مسئولیت نظارت بانکی به بانک مرکزی در هر کشوری یک حسن مهم و یک مشکل اساسی دارد. حسن این کار این است که بانک مرکزی معمولاً با داشتن شعب و ادارات متعدد خود با تمام بانک‌ها در ارتباط بوده و به خوبی می‌تواند از عهده امور اجرایی نظارت برآید. در عوض، مشکل اساسی سپردن مسئولیت نظارت بانکی به بانک مرکزی این است که بانک مرکزی علاوه بر نظارت بانکی دارای وظایف مهم دیگری است که مهم‌ترین آنها اجرای سیاست پولی است و انجام این وظایف بر نظارت بانکی تأثیر گذاشته و موجب می‌شود که نظارت بانکی به‌طور دقیق و بدون ملاحظه انجام نشود. سیستم نظارت مالی در آلمان به گونه‌ای طراحی شده که ضمن بهره‌مندی از مزیت بانک مرکزی برای انجام امور اجرایی نظارت، مشکل مطرح شده تا حد زیادی بروز پیدا نمی‌کند، زیرا بانک مرکزی این امور را زیر نظر بافین انجام داده و تصمیم‌گیری نهایی در مورد نتایج فعالیت‌های نظارتی بانک مرکزی به بافین سپرده می‌شود.

برنامه نظارت بانکی

در نظارت بانکی ترکیبی از اقدامات به کار گرفته می‌شود که شامل بازرسی مستقیم، تحلیل گزارش‌های حسابرسی و گزارش‌های ارسال شده از بانک‌ها و تحلیل آزمون‌های استرس می‌باشد. همه‌ساله در 31 اکتبر، بانک مرکزی یک برنامه نظارت سالانه را ارائه می‌دهد که براساس سه مورد پروفایل ریسک، اهمیت مؤسسه برای ثبات بازارهای مالی و موارد ضروری پیش روی مؤسسات مالی است. این برنامه برای بررسی به بافین ارائه می‌شود تا آن را مرور کرده و در نهایت، برنامه در 15 دسامبر هر سال نهایی می‌شود.

بافین و بانک مرکزی یک فرآیند نظارت بر ریسک مؤسسات ایجاد کرده‌اند که براساس آن، پروفایل ریسک هر مؤسسه براساس چهار نوع ریسک و سه نوع ثبات سیستمی توسط بانک مرکزی مشخص می‌شود و نتایج آن به منظور تصمیم‌گیری نهایی به بافین فرستاده می‌شود. این فرآیند تأثیر بسزایی در هدایت مؤثر نظارت بر مؤسسات مالی دارد. البته بانک مرکزی نقش خود را در این فرآیند براساس گزارش مؤسسات انجام می‌دهد. همه مؤسسات ملزم هستند که هر سال یک فرآیند داخلی برای تعیین تمام موارد ریسک و ظرفیت تحمل ریسک مؤسسه یعنی ظرفیت تعیین، ارزیابی، کنترل و اطلاع رسانی این ریسک‌ها را ایجاد کنند و نتایج این تحلیل را برای بررسی مسئولان نظارتی بفرستند. براساس این گزارش‌ها، پروفایل ریسک هر مؤسسه را بانک مرکزی مشخص می‌کند و نتایج آن به منظور تصمیم‌گیری نهایی به بافین فرستاده می‌شود. البته تهیه پروفایل ریسک مؤسسات کوچک‌تر مثل بانک‌های تعاونی و پس‌انداز براساس تحلیل آماری اطلاعات موجود انجام می‌شود.

علاوه بر بازرسی مستقیم و تحلیل گزارش‌های ارسال شده از بانک‌ها، یکی از روش‌هایی که برای بررسی ریسک‌های مؤسسات به کار می‌رود و در تکمیل امور نامبرده انجام می‌شود، تحلیل آزمون‌های استرس است. بانک مرکزی انواع مختلفی از آزمون‌های استرس پایین به بالا و بالا به پایین را انجام می‌دهد که مسائل مختلفی نظیر ریسک توانایی پرداخت، ریسک نقدینگی و مسائل ثبات سیستمی را پوشش می‌دهد و نتایج این آزمون‌ها به طور منظم در جلسات مسئولان نظارتی و همین‌طور در ملاقات‌های مسئولان نظارتی با مؤسسات منتخب ارائه شده و مورد بحث قرار می‌گیرد.

مروری بر قانون بانکداری آلمان در مورد وظایف و اختیارات بافین

یکی از ویژگی‌های مهم قانون بانکداری آلمان این است که روش‌های نظارت و محدوده و نحوه تعیین نسبت‌های سرمایه احتیاطی و نقدینگی به تفصیل بیان شده است.

طریقه برخورد بافین با بانک‌های مسئله‌دار در ماده 3 فصل 6 این قانون آمده است «بافین می‌تواند: به عنوان بخشی از وظایف قانونی خود، دستوراتی را برای مؤسسات و مدیران ارشد آن‌ها بفرستد که مانع از انحراف آنها از مقررات و یا مانع از به خطر افتادن دارایی‌ها و یا مانع از اختلال در مسیر صحیح فعالیت بانکی یا ارائه خدمات مالی شود».

جزئیات بررسی و ارزیابی نظارتی بافین در فصل 6 -ب به صورت زیر بیان شده است:

1. بافین به عنوان بخشی از وظایف نظارت احتیاطی، ترتیبات، استراتژی‌ها، فرآیندها و مکانیسم‌های اجرا شده توسط هر مؤسسه را بررسی کرده تا با الزامات احتیاطی تطبیق داشته باشد و در این رابطه باید ریسک‌های هر مؤسسه (از طریق آزمون استرس) و ریسک‌هایی که مؤسسه بر سیستم مالی وارد می‌کند مورد بررسی قرار گیرد. برای این منظور بافین با بانک مرکزی براساس فصل 7 این قانون همکاری می‌کند

2. بافین باید براساس جمع‌بندی بررسی‌ها و ارزیابی آینده‌نگر مشخص نماید که آیا ترتیبات استراتژی‌ها، فرآیندها و مکانیسم‌های اجرا شده توسط هر مؤسسه و نقدینگی و منابع مالی نگهداری شده آن، مدیریت ریسک مناسب و مؤثر و پوشش ریسکی آن را تضمین می‌کند یا خیر.

در ادامه این ماده از بافین خواسته شده که در این رابطه 15 مورد گوناگون را مورد بررسی قرار دهد.

3. بافین خودش یا از طریق بانک مرکزی می‌تواند مؤسسات را تحت آزمون استرس قرار دهد

4. بافین با مشورت بانک مرکزی تعداد و میزان بررسی‌ها، ارزشیابی‌ها و آزمون‌های استرس را با توجه به اندازه، اهمیت سیستمی، ماهیت، مقیاس و پیچیدگی فعالیت‌های هر مؤسسه تعیین می‌کند. بررسی‌ها و ارزشیابی‌ها باید حداقل به طور سالانه به‌روزرسانی شود.

همکاری بافین و بانک مرکزی و وظایف نظارت بانک مرکزی در فصل 7 توضیح داده شده است:

«همکاری بافین و بانک مرکزی در مورد نظارت مستمر بر مؤسسات است که توسط بانک مرکزی انجام می‌شود و شامل ارزیابی مدارک فرستاده شده مؤسسات، حسابرسی گزارشها براساس فصل 26 و انجام و ارزیابی بازرسی‌های مستقیم در مورد کفایت سرمایه و فرآیندهای مدیریت ریسک می‌باشد. نظارت مستمر بانک مرکزی توسط دفاتر ناحیه‌ای آن انجام می‌شود»

فصل 9 به الزامات رازداری حرفه‌ای اختصاص داده شده است.

در مواد (1) و (3) فصل 10 الزامات سرمایه پایه اضافی به‌صورت زیر بیان شده است:

(1) برای اینکه مؤسسات بتوانند از عهده تعهدات خود برآیند و به منظور محافظت از دارایی‌های واگذار شده به آن‌ها، وزارت مالی با مشورت بانک مرکزی باید یک دستور قانونی در مورد جزئیات کفایت سرمایه بر پایه مؤسسات منتشر کند.

(2) وزارت مالی می‌تواند این اختیار را به بافین واگذار نماید.

(3) بافین می‌تواند دستوری صادر نماید که با توجه به ریسک‌های هر مؤسسه، آن‌ها را ملزم به داشتن سرمایه پایه فراتر از مقادیر تعیین شده در ماده (1) این فصل از قانون و قانون شماره 575 / 2013 اتحادیه اروپا نماید.

همچنین مقدار و محدوده و یا طریقه تعیین ذخیره سرمایه حائل، ذخیره سرمایه حائل ضد دوره‌ای و سرمایه احتیاطی ریسک سیستمی به ترتیب در فصل‌های 10-پ، 10-ت و 10-ث مشخص شده است

در فصل 11 الزامات نقدینگی بیان شده که برخی از مواد آن به قرار زیر است:

1. مؤسسات باید وجوه نقد کافی برای پرداخت‌های خود نگهداری کنند. وزارت مالی با مشورت بانک مرکزی باید یک دستور قانونی در مورد الزامات دقیق‌تر کفایت نقدینگی مؤسسات صادر نماید وزارت مالی می‌تواند این اختیار را به بافین واگذار نماید.

2. بافین می‌تواند در هنگام ارزیابی نقدینگی مؤسسات، با توجه به شرایط و ریسک‌های هر مؤسسه، آن‌ها را ملزم به نگهداری نقدینگی فراتر از مقادیر تعیین شده در ماده (1) این فصل از قانون نماید.

3. بافین می‌تواند از یک مؤسسه بخواهد که گزارش‌هایی با تعداد دفعات بیشتر یا جامع‌تر در مورد نقدینگی بفرستد. نحوه اعطا و لغو مجوز فعالیت بانکی یا ارائه خدمات مالی توسط بافین در فصل‌های 32 و 33 و انواع اقدامات اصلاحی و تنبیهی و جریمه‌های گوناگونی که بافین می‌تواند در برخورد با بانک‌ها داشته باشد، در فصول 28، 30، 33، 35 تا 38، 45 تا 45 پ، 46، 54 تا 56 و 59 تا 60 الف بیان شده است.

جمع بندی

نظارت بانکی در آلمان با همکاری یک سازمان مستقل با عنوان بافین و بانک مرکزی این کشور انجام می‌شود. تقسیم وظایف نظارت بانکی به این صورت است که بانک مرکزی مسئول انجام فعالیت‌های عملیاتی نظارت است و تصمیم‌گیری نهایی در مورد نتیجه این فعالیت‌ها برعهده بافین می‌باشد. در قانون بانکداری آلمان، علاوه بر مشخص کردن وظایف و اختیارات بافین و بانک مرکزی، به برخی از روش‌های نظارت مثل آزمون بحران و همینطور نحوه تعیین انواع نسبت‌های احتیاطی نیز اشاره شده است.

1/2 - نظارت بانکی در ژاپن

ژاپن یکی از کشورهای پیشگام در حوزه نظارت بانکی است. پس از وقوع بحران‌های بانکی در دهه 1990 تحولات مقررات نظارتی آغاز شد و وجود مقررات احتیاطی در مورد مؤسسات مالی موجب شد که در بحران مالی جهانی، بخش مالی ژاپن سالم باقی بماند..

مسئول نظارت بانکی در ژاپن، آژانس خدمات مالی (FSA) است که با همکاری بانک مرکزی ژاپن (BOJ) امور مربوط به نظارت بانکی را انجام می‌دهد. در این رابطه وزارت مالی (MOF) و شرکت ضمانت سپرده ژاپن (DICJ) هم نقش مهمی دارند. همکاری میان نهادهای نام برده از طریق برگزاری جلسات مختلف میان آن‌ها برقرار شده است.

تحولات تاریخی سیستم نظارت مالی در ژاپن

شروع بانکداری به شکل نوین آن در ژاپن به سال 1873 برمی‌گردد که سیستم بانکداری ملی در آن شکل گرفت و هم‌زمان با آن، دایره بانکداری در وزارت مالی وظیفه بازرسی بانکی را به عهده گرفت. در سال 1927 قانون بانکی ژاپن تصویب شد و بخش بازرسی مستقل مالی در وزارت مالی تأسیس شد. پس از آن هم تا سال 1998 همچنان وظیفه نظارت بانکی برعهده وزارت مالی بود.

با اصلاحاتی که در سال 1998 در سیستم نظارت مالی ژاپن به وجود آمد، آژانس نظارت مالی (FSA) تأسیس شد. این سازمان زیر نظر دفتر نخست وزیری و مستقل از وزارت مالی فعالیت کرده و وظایف دادن مجوز، بازرسی

و نظارت بر بانک‌ها، شرکت‌های بیمه و معاملات اوراق بهادار که پیش از آن توسط وزارت مالی انجام می‌شد، به این سازمان محول شد. در وزارت مالی، اداره‌های بانکداری و اوراق بهادار با هم ادغام شده و یک اداره جدید با عنوان برنامه‌ریزی مالی تشکیل شد که مسئولیت برنامه‌ریزی سیستم مالی را برعهده داشت. همچنین شورای نظارت بورس و اوراق بهادار از وزارت مالی به FSA منتقل شد.

بخش دیگری از تحول سیستم نظارت مالی به اصلاحات ضمانت سپرده‌ها مربوط بود. پس از اصلاح قانون ضمانت سپرده‌ها در سال 1998 پایه مالی شرکت ضمانت سپرده ژاپن تقویت شده و اجازه انتشار اوراق قرضه هم به آن داده شد. همچنین در این سال دو نهاد جدید با عنوان‌های کمیسیون بازسازی مالی (FRC) و شرکت تسویه و وصول (RCC) تأسیس شد. کمیسیون بازسازی مالی زیر نظر دفتر نخست وزیری تأسیس شده و مسئولیت احیای مؤسسات مالی را با استفاده از بودجه عمومی برعهده داشت. شرکت تسویه و وصول هم وظیفه خرید وام‌های بد مؤسسات بحران زده و جمع آوری وثایق و مدیریت دارایی‌های آن‌ها را برعهده گرفت.

در ادامه روند اصلاحات در سیستم نظارت مالی، آژانس خدمات مالی در سال 2000 جایگزین FSA قبلی شد و وظایف دادن مجوز، بازرسی و اقدامات نظارتی که برعهده FSA قبلی بود، به علاوه مسئولیت برنامه‌ریزی مالی که قبلاً توسط اداره برنامه‌ریزی مالی وزارت مالی انجام می‌شد را برعهده گرفت. در سال 2001 مسئولیت کمک به بانک‌های بحران زده و مدیریت بحران مالی نیز که پیش از آن برعهده FRC بود، به FSA محول شد.

ساختار نظارت بانکی

چارچوب قانونی برای نظارت بانکی در ژاپن در چهار سطح تعریف شده است. در سطح اول، قانون بانکداری، در سطح دوم، دستورات کابینه در اجرای قانون بانکداری، در سطح سوم، دستورالعمل‌های FSA در اجرای قانون بانکداری و در سطح چهارم، ایجاد و انتشار راهنماهای نظارتی و دستورالعمل‌های بازرسی توسط FSA است که راهنماهای نظارتی و دستورالعمل‌های بازرسی به ترتیب در نظارت خارج محل و محلی توسط ناظران به کار گرفته می‌شود. بانک‌ها هم موظفند که براساس این راهنماها و دستورالعمل‌ها به ایجاد یک سیستم کنترل داخلی اقدام کنند.⁴

آژانس خدمات مالی یک سازمان دولتی زیر نظر دفتر نخست وزیری است که مسئولیت نظارت یکپارچه بر بازار مالی شامل بانک‌ها، بیمه و بازار معاملات اوراق بهادار را با هدف تضمین ثبات سیستم مالی و محافظت از منافع سپرده‌گذاران، بیمه‌گذاران و سرمایه‌گذاران در اوراق بهادار برعهده دارد. دامنه وظایف و فعالیت‌های این نهاد شامل موارد زیر است:

⁴ Japan's financial regulatory responses to the global financial crisis, Kimie Harada, 2015.

1. برنامه ریزی، سیاستگذاری و تنظیم مقررات در مورد سیستم مالی،
 2. بازرسی و نظارت بر مؤسسات مالی بخش خصوصی شامل بانک‌ها، شرکت‌های بیمه و مؤسسات خرید و فروش ابزارهای مالی،
 3. ایجاد استانداردهای حسابداری و سایر موارد مربوط به امور مالی،
 4. نظارت بر حسابداران عمومی و شرکت‌های حسابرسی مجاز
 5. مشارکت در فعالیتهای سازمان‌های بین‌المللی و همکاری‌های دوجانبه و چندجانبه در موضوعات مالی با هدف توسعه مدیریت مالی هماهنگ بین‌المللی
- کمیسیون نظارت بورس و اوراق بهادار (SESC) تحت نظر FSA قرار داشته و وظیفه نظارت و بازرسی محلی شرکت‌های اوراق بهادار و بررسی مسائل موجود در این حوزه را برعهده دارد. این کمیسیون متشکل از رئیس و دو مأمور عالی رتبه است که از سوی نخست‌وزیر منصوب می‌شوند. این کمیسیون دارای اختیارات مداخله و مجازات نبوده و FSA در صورت توصیه SESC اختیار چنین اقداماتی را دارد. هیئت نظارت حسابداری و حسابرسی رسمی (CPAAOB) هم در FSA تشکیل شده و وظیفه نظارت بر مؤسسه حسابداران رسمی ژاپن را برعهده دارد. البته CPAAOB نیز همانند SESC فقط می‌تواند توصیه به اقدامات تنبیهی کند و FSA در صورت توصیه CPAAOB اختیار چنین اقداماتی را دارد. علاوه بر موارد نام برده، ساختار سازمانی FSA شامل اداره برنامه ریزی و هماهنگی، اداره بازرسی و اداره نظارت و یک بخش حقوقی برای تعیین مجازات متخلفان است. همچنین شورای سیستم مالی (FSC) شورایی متشکل از کمیته‌های گوناگون در FSA است که به درخواست نخست‌وزیر، مأمور عالی رتبه FSA و یا وزیر مالی، بحث‌های گسترده‌ای در مورد سیستم مالی در آن مطرح می‌شود و این شورا گزارش‌هایی را درباره سیستم مالی از دیدگاه‌های میان مدت و بلندمدت ارائه می‌دهد.
- بانک مرکزی ژاپن مسئولیت تحلیل و ارزیابی ریسک‌های سیستم مالی و ارائه گزارش آن را برعهده دارد که برای این کار از نظارت محلی و کنترل خارج از محل و همین‌طور بحث‌ها و سمینارهای داخلی و بین‌المللی استفاده می‌کند.
- در مجموع وضعیت مطلوب و ثبات را در بخش مالی ژاپن ایجاد کرده است. اقدامات BOJ و FSA همچنین شرکت ضمانت سپرده ژاپن (DICJ) از طریق مدیریت سیستم ضمانت سپرده و حمایت از بانک‌های ورشکسته، در جهت ایجاد ثبات مالی تلاش می‌کند. این شرکت اجازه انتشار اوراق قرضه را در بازارها با موافقت FSA و MOE داراست و همچنین می‌تواند از بانک ژاپن تقاضای نقدینگی اضطراری کند.

براساس ماده (38) قانون بانک مرکزی ژاپن، نخست وزیر و وزیر مالی می‌توانند از بانک مرکزی ژاپن بخواهند که جهت حفظ ثبات سیستم مالی در شرایط ضروری از برخی مؤسسات مالی از طریق اعطای وام حمایت کند. در شرایط بحرانی که مداخله دولت در سیستم مالی ضروری باشد، شورای مدیریت سیستم مالی (FSMC) تشکیل می‌شود که شامل نخست وزیر، دبیر کابینه، وزیر خدمات مالی، وزیر مالی، مأمور عالی رتبه خدمات مالی و رئیس بانک ژاپن است.

برنامه نظارت بانکی⁵

در نظارت بانکی ترکیبی از اقدامات به کار گرفته می‌شود که شامل بازرسی مستقیم، تحلیل گزارش‌های حسابرسی و گزارش‌های ارسال شده از بانک‌ها و انجام و تحلیل آزمون‌های استرس است. چارچوب نظارتی در ژاپن، مؤسسات مالی مجاز را ملزم می‌کند که فرآیندهای کنترل داخلی را برای شناخت و پوشش ریسک‌ها ایجاد نمایند. کنترل این فرآیندها از طریق نظارت محلی و کنترل خارج از محل توسط بانک مرکزی ژاپن و FSA صورت می‌گیرد.

بانک ژاپن و FSA با هم نظارت مستمر بانکی را با استفاده از بازرسی‌های محلی و کنترل خارجی و روابط منظم با مسئولان مؤسسات تحت نظارت دنبال می‌کنند. براساس ماده (44) قانون بانک ژاپن، FSA می‌تواند درخواست ارسال گزارش‌های بازرسی محلی مؤسسات مالی از بانک ژاپن بنماید. در مورد تحلیل‌های خارج محل و در سطح مدیریت ارشد، تبادل اطلاعات منظم‌تری میان آن‌ها وجود دارد. هر دو نهاد در تعیین تعداد و دامنه بازرسی‌های محلی و تعداد بازرسان مشارکت دارند. همچنین بانک مرکزی ژاپن هر ساله نتایج بازرسی‌های محلی را انتشار می‌دهد.

رویه استاندارد بازرسی محلی مؤسسات مالی به این صورت است که از چهار هفته قبل از بازرسی به ترتیب اعلام بازرسی به مؤسسه، اعلام آمادگی مؤسسه به بانک ژاپن، دریافت و تحلیل گزارش‌ها و اسناد ارائه شده از سوی مؤسسه و مشخص کردن نکات مهم برای تمرکز روی آن‌ها در بازرسی محلی انجام می‌شود. بازرسی محلی طی دو تا سه هفته انجام می‌شود که در طول این مدت، مصاحبه با مدیران، ارزیابی دارایی‌ها، کنترل کارایی سیستم مدیریت ریسک، بازرسی دفاتر مؤسسه و تبادل نظرات با مدیران و کارکنان صورت می‌گیرد. دو تا سه هفته پس از بازرسی هم ارائه گزارش نتایج و بازخورد به مدیریت مؤسسه، بیان نکاتی برای بهبود و درخواست گزارش‌های مدت دار بعدی برای بهبود مسائل موجود صورت می‌گیرد.

⁵ Japan: Basel Core Principles for Effective Banking Supervision— Detailed Assessment of Compliance, 2012.

لزوم انجام آزمون‌های استرس هم بخشی از مقررات بانکی در ژاپن است. نهاد FSA بانک‌ها را ملزم کرده که در هر فصل از سال براساس سناریوهای استرس خود، آزمون‌های استرس را انجام داده و گزارشی از روش و نتایج آن ارائه دهند. در صورتی که نتایج آزمون‌ها وضعیت مناسبی را برای بانک‌ها نشان ندهند، FSA آن‌ها را ملزم به افزایش سرمایه و بهبود سیستم مدیریت ریسک می‌کند.

علاوه بر آزمون‌های استرس خرد که به عنوان یک ابزار مدیریت ریسک توسط بانک‌ها انجام می‌شود، بانک مرکزی ژاپن هم آزمون‌های استرس کلان را برای کل سیستم بانکی در سناریوهای مختلف انجام می‌دهد. اولین آزمون از این نوع در سال‌های 2011 - 2012 توسط BOJ و FSA و با همکاری صندوق بین‌المللی پول در چهار سناریوی مختلف انجام شد و براساس نتایج آن، مؤسسات مالی ژاپن در مجموع در هر چهار سناریو مقاوم و خوب عمل کرده و از سرمایه کافی برای مقابله با شوک‌ها برخوردار هستند.

البته نتایج، نشان دهنده برخی از مسائل و نگرانی‌ها برای سیستم مالی بود. آزمون بعدی در سال 2014 توسط بانک ژاپن انجام شد و نتایج آن هم مطلوب بود.

مروری بر قانون بانکداری ژاپن

در قانون بانکداری ژاپن بیشتر درباره مسئولیت کلی نهادها در حوزه نظارت بانکی صحبت شده است. بسیاری از مواد این قانون در حوزه نظارت بانکی به مسئولیت‌های بانک‌ها، انواع مؤسسات مالی، شرکت‌های هلدینگ و سهام‌داران عمده آنها و اقدامات اصلاحی و تنبیهی برای آن‌ها اختصاص دارد. به عنوان نمونه به خلاصه‌ای از مواد (24) تا (29) از فصل 4 این قانون توجه کنید.⁶

ماده (24) نخست وزیر می‌تواند در صورت نیاز برای اطمینان از مناسب بودن مدیریت کسب و کار یک بانک، آن را ملزم به ارائه گزارش یا موارد دیگری در مورد وضعیت کسب و کار یا اموال کند.

ماده (25) اختیار نخست وزیر برای فرستادن افرادی برای بازرسی محلی بانکها.

ماده (26) نخست وزیر می‌تواند از بانک بخواهد که یک طرح بهبود وضعیت را با خود ارائه دهد و یا بخواهد که طرح داده شده را با افزودن مواد و تعیین محدوده زمانی تغییر دهد و یا در صورت لزوم دستور تعلیق تمام یا بخشی از فعالیت بانک را صادر کند و یا دستور گرفتن دارایی‌های بانک و یا سایر اقدامات لازم برای نظارت را صادر نماید.

⁶ The Structure of Japan's Financial Regulation and Supervision, the Bank of Japan's Role and Monetary Policy, 2009.

ماده (27) نخست وزیر می‌تواند در صورت تخلف یک بانک از قوانین و مقررات یا اساسنامه یا خواسته نخست وزیر براساس قوانین و مقررات یا انجام عملی که به منافع عمومی آسیب می‌رساند، دستور تعلیق تمام یا بخشی از فعالیت بانک را صادر نماید و یا رئیس، مدیر اجرایی، مشاور حسابداری، یا حسابرس شرکت را برکنار کند و یا مجوز بانک را مطابق ماده (4) بند «1» لغو نماید.

ماده (28) نخست وزیر در صورت تعلیق تمام یا بخشی از فعالیت یک بانک براساس دو ماده قبلی، می‌تواند در صورت لزوم مجوز بانک را مطابق ماده (4) بند «1» لغو نماید.

ماده (29) نخست وزیر می‌تواند در صورت لزوم برای محافظت از سپرده‌گذاران و سایر موارد لازم برای منافع عمومی به بانک دستور دهد تا بخشی از دارایی‌های خود را با تشخیص کابینه و بنابر دستور کابینه، در ژاپن نگهداری کند.

مشابه موارد فوق برای سایر انواع مؤسسات مالی، شرکت‌های هلدینگ و سهام‌داران عمده آن‌ها در قانون بانکداری ژاپن آمده است. در تمام این مواد، تمام اختیارات نظارت به نخست وزیر داده شده و براساس ماده (59) از فصل هشتم، نخست وزیر باید تمام اختیارات نظارتی خود را به مأمور عالی رتبه FSA واگذار کند. یکی از نکات قابل توجه در این قانون، سازوکار خاصی است که در فصل 2-7 برای سهام‌داران عمده بانک‌ها تعریف شده است:

ماده (52-9) و ماده (52-10): لزوم اخذ مجوز برای سهامدار عمده بانک و شرایط آن.

ماده (52-11): اختیار درخواست گزارش و مستندات از سهامدار عمده بانک.

ماده (52-12): اختیار بازرسی از دفتر و هر جای دیگری که متعلق به سهامدار عمده بانک باشد.

ماده (52-14): اختیار درخواست طرح بهبود وضعیت از سهامدار عمده بانک و یا دستور اصلاح آن.

ماده (52-15): اختیار لغو مجوز سهامدار عمده بانک

و در نهایت، انواع تخلفات بانکی و مجازات‌های مربوط به آن‌ها در فصل نهم این قانون بیان شده است. سایر قوانین و مقررات نظارت بانکی در قانون بانک ژاپن، دستورالعمل‌های صادر شده از سوی FSA و راهنماهای نظارتی و دستورالعمل‌های بازرسی که توسط FSA منتشر می‌شود، گنجانده شده است.

جمع بندی

مسئول نظارت بانکی در ژاپن، آژانس خدمات مالی است که با همکاری بانک مرکزی امور مربوط به نظارت بانکی را انجام می‌دهد. اختیارات و نحوه نظارت بر بانک‌ها، مؤسسات مالی، شرکت‌های هلدینگ و سهام‌داران عمده آن‌ها

به طور مجزا در قانون بانکداری ژاپن مشخص شده است. همکاری مشترک آژانس خدمات مالی و بانک مرکزی در نظارت مستمر بانکی، موجب شده که نظارت بانکی در این کشور به صورت مطلوب و مؤثری انجام شود.

1/3 - نظارت بانکی در انگلستان

نظارت مالی در انگلستان دارای سیستمی بسیار پیچیده است و دارای تحولات زیادی در دهه‌های اخیر بوده که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

تحولات چارچوب نظارت مالی در انگلستان⁷

نظارت بانکی به طور رسمی با تصویب قانون بانکداری در سال 1979 به وجود آمد و بانک مرکزی انگلستان مسئول آن شد، البته پیش از آن هم توسط همین بانک به طور غیر رسمی انجام می‌شد و با تصویب قانون بانکداری دیگری در سال 1987 نقش نظارت بانک مرکزی انگلستان تقویت شد و این مسئولیت تا سال 1997 پا برجا بود.

در سال 1997 نهاد جدیدی با عنوان مقام مسئول خدمات مالی (FSA) تأسیس شد و مسئولیت ثبات مالی در انگلستان بر عهده سه نهاد وزارت خزانه داری، بانک مرکزی (بانک انگلستان) و مقام مسئول خدمات مالی گذاشته شد. تقسیم وظایف میان این سه نهاد براساس تفاهم‌نامه‌ای مشخص می‌شد. چارچوب نهادی نظارت مالی در انگلستان در آن زمان به این صورت بود که مقام مسئول خدمات مالی نظارت احتیاطی خرد بر مؤسسات و بازارهای مالی را بر عهده داشت و همین طور نظارت کسب و کار بر عهده این نهاد بود، اما نقش FSA در مورد نظارت احتیاطی کلان مبهم بود و اساساً این نوع نظارت به خوبی برای هیچ یک از سه نهاد نام برده تعریف نشده بود.

در تقسیم بندی وظایف، نقش بانک انگلستان تنها نظارت بر زیرساخت مالی و به طور خاص سیستم‌های پرداخت بوده است و البته این بانک مسئول ثبات مالی انگلستان هم شمرده می‌شد، بدون اینکه ابزارها و فرآیندهای لازم برای آن مشخص شده باشد و بالاخره در تقسیم بندی وظایف، وزارت خزانه داری مسئول ساختار نهادی کلی برای قوانین و مقررات مالی بوده است و مسئولیتی در قبال عملکرد دو نهاد دیگر نداشته است.

یکی از نقاط ضعف سیستم نظارت بانکی در انگلستان این بود که مسئولیت نظارت بر دوش چند نهاد گذاشته شده بود و مرز دقیق قلمرو وظایف هر نهاد مشخص نبوده و در صورت بروز یک بحران دقیقاً مشخص نبود که کدام یک

⁷ بررسی سیستم نظارت بانکی در کشورهای منتخب با تأکید بر قوانین بانکداری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

از نهادهای مسئول آن هستند. اشکالات دیگر سیستم نظارت بانکی انگلستان که در سال‌های پس از بحران مطرح می‌شد، به شرح زیر است:

1. با آنکه مطابق قانون بانکداری بانک انگلستان در قبال ثبات مالی مسئولیت داشت، اما حق کسب اطلاعات مورد نیاز خود را نداشت.

2. اداره خدمات مالی در انجام وظیفه نظارت احتیاطی، فقط به نظارت احتیاطی خرد می‌پرداخت و به مسائل احتیاطی کلان توجه چندانی نمی‌شد.

3. اداره خدمات مالی تأکید زیادی بر نظارت کسب و کار کرده که به قیمت کم توجهی به نظارت احتیاطی تمام می‌شد. دلیل این مسئله این است که حوزه نظارت کسب و کار از حساسیت سیاسی کوتاه مدت بیشتری برخوردار است.

همه این موارد زمینه ساز انتقال مسئولیت نظارت احتیاطی خرد و کلان از FSA به بانک انگلستان شد. با توجه به نقاط ضعف این سیستم نظارتی سه بخشی، اصلاح این سیستم پس از وقوع بحران مالی جهانی آغاز شد و ضمن اجرای برنامه‌های بهبود نظارت، قوانین بارها مورد بازنگری قرار گرفت. یکی از مهم‌ترین موارد تحول، توجه به نظارت احتیاطی کلان و انتقال وظیفه نظارت احتیاطی از FSA به بانک مرکزی انگلستان بود. قانون خدمات مالی سال 2012 ضمن دادن مسئولیت ثبات مالی به بانک انگلستان، برای دستیابی به این هدف، کمیته سیاست مالی (FPC) را زیر نظر دیوان مدیران این بانک ایجاد کرده و علاوه بر این، اداره نظارت احتیاطی (PRA) هم زیر نظر این بانک فعالیت کرده و اکثر اعضای آن از بانک انگلستان هستند. در حال حاضر یکی از ویژگی‌های سیستم نظارت بانکی در انگلستان این است که بخش مهمی از مسئولیت نظارت بر عهده بانک انگلستان می‌باشد، به این صورت که قانون بانکداری وظیفه ثبات مالی را بر عهده این بانک گذاشته و دو معاونت امور مقررات احتیاطی و ثبات مالی در چارت سازمانی این بانک وجود دارد که در قبال نظارت بانکی مسئول هستند.

ساختار جدید نظارت مالی در انگلستان

ساختار جدید نظارت مالی در انگلستان پس از تصویب قانون خدمات مالی در سال 2012 ایجاد شد. در این ساختار سه سازمان اداره هدایت مالی (FCA) و اداره نظارت احتیاطی و کمیته سیاست مالی نقش دارند. اداره نظارت احتیاطی و کمیته سیاست مالی هر دو زیرمجموعه بانک انگلستان می‌باشند و اداره هدایت مالی یک سازمان مستقل بوده که مستقیماً باید به مجلس و وزارت خزانه داری پاسخگو باشد.

بدین ترتیب بانک مرکزی به همراه یک سازمان مستقل با هم مسئولیت نظارت مالی را بر عهده دارند. در تقسیم بندی وظایف نظارتی میان این سه سازمان، اداره نظارت احتیاطی وظیفه نظارت احتیاطی خرد بر بنگاه‌هایی که

از لحاظ سیستمی مهم هستند را برعهده دارد و اداره هدایت مالی مسئولیت نظارت احتیاطی بر بنگاه‌هایی که چندان از نظر سیستمی اهمیت ندارند و همین طور مسئولیت نظارت کسب و کار (محافظت از منافع مصرف کنندگان) را برعهده دارد و مسئولیت نظارت احتیاطی کلان برعهده کمیته سیاست مالی می‌باشد. با توجه به اینکه اداره نظارت احتیاطی و کمیته سیاست مالی هر دو زیر مجموعه بانک انگلستان هستند، به طور کلی می‌توان گفت که مسئولیت نظارت احتیاطی برعهده بانک انگلستان است.

برنامه نظارت بانکی

روش نظارتی PRA دارای سه ویژگی زیر است⁸:

1. قضاوت محوری: به کارگیری قضاوت در تعیین ایمنی و سلامت عملکرد بنگاه‌های مالی،
 2. آینده‌نگری: ارزیابی بنگاه‌ها نه تنها در مورد ریسک‌های جاری، بلکه همچنین با توجه به ریسک‌هایی که بنگاه‌ها در آینده با آن‌ها مواجه می‌شوند، صورت می‌گیرد،
 3. تمرکز: تمرکز بر مسائل و بنگاه‌هایی که بیش‌ترین ریسک را متوجه ثبات مالی سیستم مالی می‌کنند.
- براساس این PRA برنامه‌های نظارتی را برای مؤسسات گوناگون اجرا می‌کند و هر ساله هیئت مدیره مؤسسات را از نتایج ارزیابی‌های خود و ریسک‌های مهمی که هر مؤسسه با آن روبه‌رو است، مطلع ساخته و آنها را ملزم به اجرای اقدامات اصلاحی می‌کند.

مروری بر قوانین بانکی انگلستان

این قوانین در حوزه نظارت بیشتر بر ساختار و اهداف و وظایف کلی نهادهای نظارتی و روابط میان آنها پرداخته و محدوده عملکرد نهادها را به صورت کلی مشخص کرده و وارد مباحث روش‌های نظارت نشده و آن را به خود نهادها واگذار می‌کند که با مشورت با هم کار نظارت را دنبال کنند.

یکی از مهم‌ترین قوانین بانکی، قانون خدمات مالی و بازارها مصوب سال 2000 است که در سال 2012 اصلاح شد. در فصل اول این قانون، ساختار، اهداف و وظایف اداره هدایت مالی و در فصل دوم، ساختار، اهداف و وظایف اداره نظارت احتیاطی بیان شده است. قانون مهم دیگر، قانون بانکداری سال 2009 است که در سال 2012 اصلاح شد. براساس ماده (238) این قانون، یکی از اهداف بانک انگلستان محافظت و بهبود ثبات سیستم مالی است.

⁸ A new approach to financial regulation: judgement, focus and stability, Presented to Parliament by Command of Her Majesty, July 2010. Chapter 3: Prudential Regulation Authority.

قانون مهم دیگر، قانون خدمات مالی مصوب سال 2012 است. در ماده (4) این قانون، ساختار، اهداف و وظایف کمیته سیاست مالی تعیین شده است.

نکته قابل توجه در قوانین انگلستان این است که اهدافی نظیر محافظت از مصرف کننده، رقابت، رشد و اشتغال همتراز هدف ثبات مالی و حتی در مواردی مقدم بر آن در نظر گرفته شده است. در بند «4» ماده C9 از قانون خدمات مالی مصوب سال 2012 تصریح شده است که اقداماتی که با هدف ثبات سیستم مالی انجام می شود نباید نقش سیستم مالی را در رشد اقتصاد انگلستان در میان مدت و بلندمدت تضعیف کند.

جمع بندی

ویژگی چارچوب نظارت بانکی انگلستان، این است که بانک مرکزی انگلستان در حوزه نظارت احتیاطی خرد و کلان نقش اساسی و محوری در آن دارد. یک نقطه قوت سیستم نظارت بانکی انگلستان این است که در آن به ابعاد مختلف نظارت شامل نظارت احتیاطی خرد، نظارت احتیاطی کلان و نظارت کسب و کار توجه شده و مسئولیت هریک از آنها به طور جداگانه مشخص شده است. اداره نظارت احتیاطی وظیفه نظارت احتیاطی خرد بر بنگاه هایی که از لحاظ سیستمی مهم هستند را برعهده دارد و اداره هدایت مالی مسئولیت نظارت احتیاطی بر بنگاه هایی که چندان از نظر سیستمی اهمیت ندارند و همین طور مسئولیت نظارت کسب و کار را برعهده دارد و مسئولیت نظارت احتیاطی کلان بر عهده کمیته سیاست مالی است. البته به دلیل تعدد سازمان های متولی نظارت و روابط پیچیده میان آنها، نمی توان چنین سیستم پیچیده ای را به عنوان الگوی سیستم نظارتی کشور قرار داد.

نکته قابل تأمل در قوانین نظارت بانکی انگلستان، اهدافی است که برای نظارت بانکی تعیین شده است. برخلاف دیدگاه رایج در ادبیات نظارت بانکی که هدف اصلی نظارت بانکی را ثبات سیستم از طریق کنترل ریسک معرفی می کند، در قوانین انگلستان اهدافی نظیر محافظت از مصرف کننده، رقابت، رشد و اشتغال همتراز هدف ثبات مالی و حتی در مواردی مقدم بر آن در نظر گرفته شده است. نتیجه اینکه در تدوین قانون نظارت بانکی کشور باید اهداف نظارت و مواردی که بر آن نظارت می شود، متناسب با اهداف کل نظام اقتصادی مشخص و تصریح شود.

1/4 - نظارت بانکی در ایالات متحده آمریکا

نظارت مالی در آمریکا دارای سیستمی بسیار پیچیده و دارای تحولات تاریخی بوده است که بخش نظارت بانکی آن در ادامه مورد بررسی قرار می گیرد.

تاریخچه نظارت بانکی در آمریکا

در دهه 1860 نظارت بانکی در مورد ریسک‌های فعالیت‌های بانک‌ها و کفایت سرمایه آن‌ها با هدف تأمین ایمنی و سلامت سیستم مالی در آمریکا به وجود آمد.

در دهه 1930 با تصویب قانون بانکداری گلس - استیگال، ضمن شدید شدن مقررات بانکی، بیمه سپرده‌ها ایجاد شد. مقررات زدایی در دو دهه آخر قرن بیستم دنبال شد. اما بحران مالی جهانی این روند را معکوس کرد و در سال 2010 با تصویب قانون داد - فرانک، ضمن تشدید مجدد نظارت بانکی، نظارت بر ریسک‌های سیستمی هم به سیستم نظارتی آمریکا افزوده شد.

ساختار نظارت بانکی

در آمریکا یک سیستم بانکی دوگانه برقرار است. هر بانک می‌تواند تحت نظارت دولت فدرال یا ایالت باشد. مجوز بانک‌های ملی و مؤسسات پس‌انداز فدرال توسط اداره ممیزی پولی (OCC) صادر می‌شود و بانک‌های ایالتی و مؤسسات پس‌انداز ایالتی زیر نظر اداره بانکی ایالت خود هستند که هریک قوانین و مقررات مخصوص خود را دارند. هریک از بانک‌ها براساس ملی یا ایالتی بودن و شرایط دیگر، تحت نظارت یکی از نهادهای اداره ممیزی پولی، هیئت مدیره فدرال رزرو و یا شرکت ضمانت سپرده فدرال (FDIC) قرار می‌گیرند.⁹

به ترتیب بانک‌های ملی، بانک‌های ایالتی عضو فدرال رزرو و بانک‌های ایالتی غیرعضو فدرال رزرو تحت نظارت سه نهاد نام‌برده قرار دارند. هزینه‌های نظارتی هریک از سه نهاد نام‌برده از طریق دریافت حق‌الزحمه‌هایی که از مؤسسات تحت نظارت دریافت می‌شود، پوشش داده می‌شود.

همچنین قانون داد-فرانک مصوب سال 2010¹⁰، شورای نظارت بر ثبات مالی (FSOC) را برای ایجاد هماهنگی میان نهادهای نام‌برده برای مواجهه با تهدیدات پیش روی سیستم مالی ایجاد می‌کند. این شورا دارای مسئولیت‌هایی نظیر شناسایی و کنترل ریسک‌های به وجود آمده در کل سیستم مالی، تشخیص شکاف‌های مقرراتی بالقوه و هماهنگی میان سازمان‌ها در مواجهه با ریسک‌های بالقوه سیستمی می‌باشد. این شورا دارای کمیته‌های اجرایی است. کمیته مقررات و حل و فصل یکی از این کمیته‌های اجرایی است که وظیفه ایجاد هماهنگی‌های لازم برای تنظیم مقررات لازم برای تقویت ثبات مالی و ارائه توصیه‌هایی برای بهبود عملکرد نظارتی سازمان‌های نظارتی را

⁹ U.S. Government Publishing Office, 2015. Code of Federal Regulations, Title 12: Banks and Banking, <http://bookstore.gpo.gov>

¹ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act 2010

برعهده دارد. همچنین شناسایی و ارائه راه کارهایی برای کنترل ریسک های به وجود آمده در سیستم مالی برعهده کمیته ریسک سیستمی است.

عملکرد شورا بیشتر به صورت ارائه مشورت و توصیه است و علاوه بر آن، تعطیل کردن بنگاه های مالی که به تشخیص فدرال رزرو می تواند ثبات سیستم مالی را تهدید کند، با تصویب شورا (رأی دوسوم اعضای شورا) انجام می شود. علاوه بر این، شورای بازرسی مؤسسات مالی فدرال (FFIEC) جهت هماهنگی میان نهادهای نظارتی در مورد قوانین و رویه ها فعالیت می کند.

در ادامه ساختار و عملکرد هریک از سه نهاد نظارتی بررسی می شود.¹¹

الف) اداره ممیزی پولی: یک سازمان مستقل خزانه داری است که وظیفه نظارت بر بانک های ملی و مؤسسات پس انداز فدرال و همین طور شعب بانک های خارجی را برعهده دارد. رئیس این سازمان هر پنج سال توسط رئیس جمهور و با مشورت و تأیید سنا انتخاب می شود. اختیارات OCC شامل موارد زیر است:

1. بازرسی از مؤسسات تحت نظارت،
 2. موافقت یا عدم موافقت با ایجاد شعب جدید، تغییرات سرمایه و سایر تغییرات در شرکت یا ساختار بانکی،
 3. اقدامات نظارتی در مقابله با عدم رعایت قوانین و مقررات و یا اقدامات غیرسالم مؤسسات، که شامل مذاکره، برکناری مقامات و مدیران، توقف فعالیت ها و یا جرائم نقدی می باشد،
 4. انتشار مقررات و دستورالعمل ها و تفاسیر قانونی در موارد مرتبط.
- هزینه اداره OCC در وهله اول از طریق حق الزحمه پرداختی مؤسسات تحت نظارت آن تأمین می شود و علاوه بر آن، این سازمان درآمدی را از طریق سرمایه گذاری در اوراق خزانه داری به دست می آورد.

ب) سیستم نظارتی فدرال رزرو: شامل هیئت مدیره فدرال رزرو و 12 بانک ایالتی فدرال رزرو می باشد. هیئت مدیره فدرال رزرو بخشی از بدنه فدرال رزرو است که اعضای آن را رئیس جمهور و با تأیید سنا انتخاب می کند. این هیئت وظیفه نظارت بر شرکت های هلدینگ بانکی و بانک های ایالتی عضو فدرال رزرو را برعهده دارد. علاوه بر آن بانک های فدرال رزرو در ایالت های مختلف به صورت سازمان های غیرانتفاعی مستقل بوده و وظایف نظارتی خاص خود را برعهده دارند. در ساختار اداری فدرال رزرو، بخش مقررات و نظارت و بخش ثبات مالی زیر نظر هیئت مدیره فدرال رزرو مسئولیت نظارت بر مؤسسات مالی مربوطه را برعهده دارند.

¹¹ بررسی سیستم نظارت بانکی در کشورهای منتخب با تأکید بر قوانین بانکداری، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

ج) **شرکت ضمانت سپرده فدرال:** یک سازمان مستقل زیر نظر دولت فدرال است که علاوه بر بیمه کردن سپرده‌های بانکی، وظیفه نظارت بر بانک‌های ایالتی غیرعضو فدرال رزرو و مؤسسات پس‌انداز ایالتی را برعهده دارد. این سازمان توسط یک هیئت‌مدیره پنج نفری اداره می‌شود که اعضای آن توسط رئیس جمهور و با تأیید سنا انتخاب می‌شوند و نباید بیش از سه نفر آن‌ها از یک حزب سیاسی باشند. هزینه اداره FDIC در وهله اول از طریق حق‌الزحمه پرداختی مؤسسات تحت نظارت آن تأمین می‌شود. و علاوه بر آن، این سازمان درآمدی را از طریق سرمایه‌گذاری در اوراق خزانه‌داری به دست می‌آورد.

برنامه نظارت بانکی

ویژگی مهم برنامه‌های نظارتی در آمریکا این است که این برنامه‌ها براساس مقررات و دستورالعمل‌های دقیق و جزئی انجام می‌شود. برنامه‌ها و فرآیندهای نظارت بر بانک‌ها و سایر مؤسسات مالی به صورت دقیق توسط نهادهای نظارتی همچون OCC و فدرال رزرو تعیین می‌شود. انتخاب نوع و چگونگی بازرسی‌های محلی با توجه به نتایج نظارت خارج از محل و با توجه به نوع فعالیت‌های بانک و ریسک‌هایی که متوجه آن است، تعیین شده و این بازرسی‌ها توسط تیم‌های تخصصی انجام می‌شود.

مروری بر قوانین و مقررات بانکی آمریکا

یکی از مهم‌ترین قوانین بانکی آمریکا، قانون داد - فرانک سال 2010 است. در فصل اول این قانون، اهداف و وظایف شورای نظارت بر ثبات مالی و همین‌طور اهداف و وظایف اداره مطالعات مالی بیان شده است. در فصل‌های بعدی این قانون، عملکردهای نظارتی و دامنه اختیارات و وظایف سازمان‌های نظارتی نظیر OCC و فدرال رزرو تعیین شده است. طریقه نظارت و برخورد با بانکها با ذکر جزئیات در مقررات بانک‌ها و بانکداری آورده شده است. به‌طور نمونه در بخش 30 این مقررات، دستورالعمل‌های استانداردهای ایمنی و سلامت بانک‌ها و طریقه نظارت و برخورد با بانک‌ها در این خصوص بیان شده است.

توجه به هدف نهایی نظارت بانکی در قانون داد-فرانک که نباید بر رشد اقتصادی اثر منفی داشته باشد، بسیار قابل توجه است. به ویژه وجود یک ماده قانونی (ماده (123) قانون داد فرانک 2010) برای الزام رئیس شورای نظارت بر ثبات مالی برای مطالعه و بررسی این مسئله بسیار جای تأمل دارد. براساس ماده (123) قانون داد - فرانک رئیس شورای نظارت بر ثبات مالی موظف است حداقل هر پنج سال یک بار مطالعه‌ای در مورد تأثیر اقتصادی محدودیت‌های نظارتی بر ارائه خدمات مالی انجام دهد. این مطالعه باید شامل توصیه‌هایی در مورد ساختار بهینه محدودیت‌های نظارتی که حداکثرکننده کارایی و حداقل‌کننده تأثیر اقتصادی آن‌هاست، باشد.

جمع بندی

سیستم نظارت بانکی در آمریکا پیچیده بوده و هریک از بانک‌ها براساس ملی یا ایالتی بودن و شرایط دیگر، تحت نظارت یکی از نهادهای اداره ممیزی پولی، هیئت مدیره فدرال رزرو یا شرکت ضمانت سپرده فدرال قرار می‌گیرند. برنامه‌ها و فرآیندهای نظارت بانکی براساس مقررات و دستورالعمل‌های دقیق و جزئی انجام می‌شود که توسط نهادهای نظارتی تعیین می‌شود. علاوه بر این، شورای نظارت بر ثبات مالی وظیفه هماهنگی میان نهادهای نام‌برده برای مواجهه با تهدیدات پیش روی سیستم مالی، شناسایی و کنترل ریسک‌های به‌وجود آمده در کل سیستم مالی را برعهده دارد.

یک نکته جالب در قانون داد-فرانک این است که به هدف نهایی نظارت بانکی و پیشگیری از اثر منفی آن بر رشد اقتصادی توجه ویژه‌ای شده است. بنابراین، تعریف اهداف نظارت در قانون بانکی یک کشور به صورت جامع و ملزم کردن سازمان ناظر برای حرکت در جهت تمامی آن اهداف بسیار مهم است.

1/5 - نظارت بانکی در مالزی

بانک مرکزی مالزی (BNM) وظیفه نظارت بانکی و محافظت از ثبات مالی در مالزی را برعهده دارد و علاوه بر آن وزارت مالی (MOF) هم نقش فعالی در سیستم نظارتی مالزی ایفا می‌کند.

تحولات بخش مالی در مالزی

بانک مرکزی مالزی در سال 2011 الگوی بخش مالی را برای یک بازه زمانی ده ساله (2011-2020) منتشر کرد که هدف آن حرکت مالزی به سمت یک اقتصاد با ارزش افزوده و درآمد بالاست. در این الگو بر مواردی نظیر توسعه بازارهای مالی پویا، افزایش سهم بخش مالی در رونق و رفاه اقتصادی، تقویت یکپارچگی مالی منطقه‌ای و بین‌المللی، گسترش مالی اسلامی در سطح بین‌المللی، رژیم مقرراتی و نظارتی کارآمد برای تضمین ثبات سیستم مالی، پرداخت‌های الکترونیکی و محافظت از مصرف‌کنندگان تأکید شده است.

در راستای این الگو قوانین جدیدی وضع شد که عبارتند از: قانون خدمات مالی در سال 2013 و قانون خدمات مالی اسلامی (IFSA) در سال 2013، که به ترتیب برای نظارت بر بخش‌های مالی متفاوت و اسلامی وضع شد. قانون خدمات مالی سال 2013 قانونی برای نظارت بر عملکرد بخش مالی متفاوت است که جایگزین قانون خدمات بانکداری و مالی سال 1989، قانون بیمه سال 1996، قانون سیستم‌های پرداخت سال 2003 و قانون کنترل ارز سال 1953 شده است. همچنین قانون خدمات مالی اسلامی سال 2009 قانونی مشابه قانون برای بخش مالی اسلامی است که جایگزین قوانینی نظیر قانون بانکداری اسلامی سال 1983 و قانون تکافل سال 1984 شده است.

بانک مرکزی اختیارات گسترده‌ای برای کنترل مؤسسات بانکی دارد که تحت هریک از قوانین FSA یا IFSA مجوز گرفته‌اند. بانک‌های تجاری و سرمایه‌گذاری تحت قانون FSA و بانک‌های اسلامی و بانک‌های اسلامی بین‌المللی

تحت قانون IFSA مجوز می‌گیرند و صدور و ابطال این مجوزها توسط وزارت مالی انجام می‌شود. همچنین صدور مجوز و نظارت بر فعالیت‌های بانکی که با ارزهایی به جز رینگیت مالزی انجام می‌شود، توسط اداره نظارت مالی لبوان (Labuan FSA) صورت می‌گیرد. بانک‌های لبوان و بانک‌های اسلامی لبوان بانک‌هایی هستند که تحت نظارت مرکز مالی بین‌المللی لبوان بوده و به ترتیب مشمول قانون خدمات مالی و اوراق بهادار لبوان سال 2010 (LFSSA) و قانون خدمات مالی و اوراق بهادار اسلامی لبوان سال 2010 (FSSAIL) می‌شوند.

ساختار نظارت بانکی

بانک مرکزی مالزی وظیفه نظارت بانکی و محافظت از ثبات مالی در مالزی را برعهده دارد و علاوه بر آن وزارت مالی هم نقش فعالی در سیستم نظارتی مالزی ایفا می‌کند. ازجمله موافقت با اعطای مجوز به بانک‌ها و قرار دادن شرایطی برای این مجوزها و همین‌طور لغو مجوزها و هدایت سرمایه‌گذاری‌ها به موارد معین از اختیارات وزارت مالی می‌باشد. وزارت مالی و بانک مرکزی به طور مجزا اختیاراتی برای صدور دستورالعمل‌ها دارند و به ویژه بانک مرکزی دستورالعمل‌های گوناگونی درخصوص مسائلی نظیر کفایت سرمایه، گزارش دهی مالی، مقررات پولشویی و استانداردهای احتیاطی منتشر می‌کند.

علاوه بر دو نهاد فوق، بانک‌های سرمایه‌گذاری که در بازارهای سرمایه فعالیت دارند، تحت نظارت کمیسیون اوراق بهادار (SC) هم قرار دارند. این کمیسیون براساس قانون کمیسیون اوراق بهادار سال 1993 ایجاد شده و وظیفه نظارت بر فعالیت‌های بازار سرمایه را برعهده دارد. دو نهاد BNM و SC ترتیباتی را میان خود ایجاد کرده‌اند که مسئولیت‌های هریک در قبال نظارت بر بانک‌های سرمایه‌گذاری کاملاً مشخص باشد و در این راستا مجموعه‌ای از دستورالعمل‌ها را در مورد بانک‌های سرمایه‌گذاری به طور مشترک منتشر کرده‌اند. بانک مرکزی مسئول نظارت احتیاطی بر بانک‌های سرمایه‌گذاری با هدف تضمین ایمنی و سلامت آنها و همین‌طور مسئول ثبات کل سیستم مالی است، درحالی‌که SC مسئول نظارت بر کسب‌وکار بانک‌های سرمایه‌گذاری، ارتقاء یکپارچگی بازار و محافظت از منافع سرمایه‌گذاران در بازارهای سرمایه است.¹²

علاوه بر موارد فوق، صدور مجوز و نظارت بر فعالیت‌های بانکی که با ارزهایی به جز رینگیت مالزی انجام می‌شود، توسط اداره نظارت مالی لبوان صورت می‌گیرد.

برنامه نظارت بانکی

بانک مرکزی و سایر نهادهای نظارت مالی در سال‌های اخیر پیشرفت‌های زیادی در ایجاد یک سیستم نظارت مالی مؤثر داشته‌اند. بانک مرکزی یک رژیم مقرراتی و نظارتی توسعه یافته ریسک محور را به کار می‌گیرد که شامل

¹ Laws of Malaysia, Act 701, Central Bank of Malaysia Act 2009.

برنامه‌های جامع نظارت محلی و نظارت خارج از محل در سطوح خرد و کلان است. در سیستم نظارت بانکی مالزی تأکید اصلی بر کنترل داخلی مؤسسات و عملکرد مدیریت ریسک آن‌ها است. سیستم مدیریت ریسک و کنترل داخلی بانک‌ها در سطح مطلوبی می‌باشد و چارچوب جامع ریسک نقدینگی و همکاری مؤثر با سایر سازمان‌های نظارتی خارجی از ویژگی‌های مطلوب سیستم نظارتی مالزی است.

مروری بر قوانین بانکی مالزی

بخشی از فرآیند نظارت بر بانک‌ها که شامل بازرسی و جمع‌آوری اطلاعات و انواع اقدامات و نحوه برخورد بانک مرکزی با تخلفات است، به طور جزئی و مفصل در قوانین مالزی توضیح داده شده است. به عنوان نمونه در ماده (30) قانون بانک مرکزی مالزی سال 2009 اختیارات گسترده‌ای برای کسب اطلاعات و مدارک از اشخاص گوناگون حقیقی و حقوقی و در ماده (31) این قانون اختیارات گسترده‌ای برای اقدامات گوناگون در مورد اشخاص گوناگون به بانک مرکزی داده شده است. همچنین اختیار عزل و نصب مقامات مؤسسات مالی برای بانک مرکزی در ماده (35) و ساختار و وظایف کمیته اجرایی ثبات مالی در مواد (37) و (38) این قانون مطرح شده است. همچنین اختیارات بانک مرکزی برای بازرسی و کسب اطلاعات از اشخاص گوناگون در مواد (146) تا (150) قانون خدمات مالی سال 2013 و اختیار برای صدور دستورالعمل به مؤسسات و مجازات سرپیچی از آن در مواد (155) تا (158) این قانون بیان شده است. علاوه بر این، سایر اقدامات و نحوه برخورد بانک مرکزی با تخلفات در مواد (218) تا (266) این قانون به تفصیل توضیح داده شده است.

جمع بندی

بانک مرکزی مالزی وظیفه نظارت بانکی و محافظت از ثبات مالی در مالزی را برعهده دارد و علاوه بر آن وزارت مالی هم نقش فعالی در سیستم نظارتی مالزی ایفا می‌کند. به عنوان نمونه موافقت با اعطای مجوز به بانک‌ها و قرار دادن شرایطی برای این مجوزها و همین‌طور لغو مجوزها و هدایت سرمایه‌گذاری‌ها به موارد معین از اختیارات وزارت مالی است. همچنین صدور مجوز و نظارت بر فعالیت‌های بانکی که با ارزشهایی به جز رینگیت مالزی انجام می‌شود، توسط اداره نظارت مالی لبوآن صورت می‌گیرد. بانک مرکزی یک رژیم مقرراتی و نظارتی توسعه‌یافته ریسک محور را به کار می‌گیرد که شامل برنامه‌های جامع نظارت محلی و نظارت خارج از محل در سطوح خرد و کلان است.

1/6 - نظارت بانکی در بلغارستان

نظارت بانکی در بلغارستان برعهده بانک مرکزی این کشور موسوم به بانک ملی بلغارستان (BNB) است و قانون بانک ملی بلغارستان این وظیفه را برعهده معاونت نظارت بانکی بانک ملی بلغارستان قرار داده است.¹³

تحولات تاریخی سیستم نظارت بانکی

نظارت بانکی با تصویب قانون بانک ملی بلغارستان در سال 1885 به وجود آمد، براساس قانون دیگری که در سال 1906 به تصویب رسید، کمیته‌ای برای نظارت بانکی زیر نظر وزارت مالی تشکیل شد. در قانون دیگری که در سال 1911 تصویب شد، مسئولیت نظارت بانکی برعهده یک هیئت نظارت گذاشته شد که متشکل از سه عضو بوده و عزل و نصب آن‌ها توسط رئیس دولت و با پیشنهاد وزیر مالی انجام می‌شد. با تصویب قانون ضمانت سپرده‌های بانکی در سال 1931 نهاد جدیدی به نام هیئت بانکداران زیر نظر وزارت مالی تشکیل شد و وظیفه نظارت بر فعالیت‌های بانک‌ها برعهده آن گذاشته شد. این هیئت شامل پنج عضو بود که ازسوی رئیس دولت منصوب می‌شدند و رئیس آن، نماینده‌ای از بانک ملی بلغارستان بود. با اصلاح قانون نام برده در سال 1933 تعداد اعضای هیئت بانکداران به هشت نفر رسید و به جهت استقلال بیشتر این هیئت مقرر شد که تأمین مالی آن توسط بانک‌های تجاری (و نه وزارت مالی) انجام شود.

در آغاز دوره سوسیالیسم در سال 1947 بانک‌ها دولتی شدند. هیئت وزیران در سال 1969 بخش بازرسی را در بانک ملی بلغارستان ایجاد کرد و در سال‌های 1983 و 1986 اصلاحاتی را در مقررات بانکی انجام داد. هیئت وزیران در سال 1987 اقدام به اصلاح سیستم بانکی کرد که زمینه ایجاد نظارت بانکی را به شکل رسمی و اصولی فراهم کرد. تحول اساسی در نظارت بانکی با تصویب قانون بانک ملی بلغارستان در سال 1991 ایجاد شد که براساس آن وظیفه نظارت بانکی برعهده بانک ملی بلغارستان می‌باشد. با تصویب قانون بانکداری در سال 1992 و قانون بانک‌ها در سال 1997 شرایط فعالیت‌های بانک‌ها و اقدامات نظارتی در مورد آن‌ها به طور جزئی مشخص شد و زمینه نظارت مؤثر بانکی توسط بانک ملی بلغارستان فراهم گردید.

ساختار نظارت بانکی

بخش نظارت بانکی بانک ملی بلغارستان زیر نظر معاونت نظارتی این بانک مسئولیت نظارت بانکی را به عهده دارد. ساختار اداری این بخش شامل چهار اداره عملیاتی به علاوه اداره حقوقی و سرپرستی است. اداره‌های عملیاتی عبارتند از: اداره سیاست نظارتی، اداره نظارت و تحلیل فاصله، اداره بازرسی و اداره نظارت خاص.

¹ Law on the Bulgarian National Bank, 1997

برنامه‌های نظارت بانکی¹⁴

عملکرد بخش نظارت بانکی شامل موارد زیر است:

- صدور و لغو مجوز فعالیت‌های بانکی،
- صدور مجوز برای سهام‌دارانی که بیش از 5 درصد حق رأی را در مجمع عمومی بانک دارا می‌باشند،
- دادن اجازه به بانک‌ها برای افتتاح شعب در خارج کشور، ادغام‌ها، تملک‌ها، کاهش سرمایه، افزایش سرمایه از طریق سرمایه‌گذاری غیرنقدی و تملک سهام یک شرکت غیربانکی،
- نظارت یکپارچه بر گروه‌های بانکی و شرکت‌های هلدینگ مالی،
- صدور مجوز برای اعضای هیئت مدیره و مدیران بانک جهت تأیید صلاحیت حرفه‌ای و دارا بودن شرایط قانونی،
- تهیه و تصحیح مقررات و دستورالعمل‌های بانکی،
- بازرسی محلی،
- نظارت احتیاطی خارج از محل،
- به‌کارگیری رویه‌ها و اقدامات نظارتی با هدف تصحیح عملکرد بانک‌هایی که خود و سیستم بانکی را در معرض خطر قرار می‌دهند.

فعالیت‌های نظارتی بخش نظارت بانکی توسط اداره‌های مختلف این بخش انجام می‌شود. اداره نظارت و تحلیل فاصله به طور منظم اطلاعات آماری فرستاده شده از سوی بانک‌ها را جمع‌آوری، خلاصه و بررسی می‌کند و براساس آن، تحلیل مالی در مورد وضعیت فعلی و آتی بانک‌ها و همین‌طور تحلیل ریسک‌های پیش روی بانک‌ها و گروه‌های بانکی و کل سیستم بانکی را ارائه می‌دهد. اطلاعات آماری بانک‌ها باید به‌صورت هفتگی، ماهانه و فصلی دریافت شود و این اداره باید فرم‌ها و ساختارهای مشخصی را برای این گزارش‌ها تهیه کند. همچنین این اداره وظیفه بررسی طرح کسب و کار متقاضیان مجوز بانکی را برعهده دارد.

نظارت خارج از محل دارای یک محدودیت مهم است. این نظارت بستگی به صحت و کامل بودن گزارش‌های فرستاده شده از سوی بانک‌ها دارد. لذا لازمه نظارت مؤثر، بازرسی‌های محلی است که مکمل نظارت خارج از محل

¹⁴ بررسی سیستم نظارت بانکی در کشورهای منتخب با تأکید بر قوانین بانکداری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

بوده و اطلاعات جزئی تر و واقعی تری را به دست می دهد. اداره بازرسی برنامه سالیانه ای برای بازرسی های منظم و همینطور بازرسی های ویژه برای بانک های در معرض ریسک دارد.

این بازرسی ها توسط گروه های بازرسی متشکل از سه تا پنج نفر انجام می شود. فرآیند بازرسی با تحلیل اولیه اطلاعات به دست آمده از نظارت خارج از محل و تعیین موارد مسئله دار در فعالیت هر بانک آغاز می شود. در این رابطه در اغلب موارد به سبد اعتباری و نقدینگی بانک توجه می شود.

نکات منفی در وضعیت مالی بانک ها شامل موارد زیر است: عدم کفایت سرمایه، کیفیت پایین دارایی ها، کمبود نقدینگی و سودآوری کم یا منفی. دلایل وجود این موارد غالباً عملکرد غلط سیستم کنترل داخلی بانک و همینطور نحوه مدیریت بخش های مختلف آن است. اگر هریک از مسائل فوق در فرآیند بازرسی کشف شد، باید مشخص شود که مسئله مورد نظر تا چه حد جدی است؟ آیا ریسک مستقیمی را متوجه سپرده گذاران می کند؟ آیا می تواند موجب ورشکستگی بانک شود؟ و در صورت ورشکستگی بانک، این مسئله چه تأثیری بر سیستم بانکی می گذارد؟

اداره بازرسی در پایان بازرسی هر بانک باید گزارشی را به مدیریت بانک ملی بلغارستان بفرستد و در صورت لزوم در این گزارش، اقدامات و مجازات هایی را پیشنهاد کند و همینطور باید گزارش بازرسی خود را به هیئت مدیره بانک بازرسی شده ارائه دهد. اداره بازرسی علاوه بر بازرسی های منظم دوره ای باید بازرسی های موردی و خاص در مورد بانک های خاص و برای کنترل ریسک های گوناگون داشته باشد و همینطور باید رویه هایی برای کنترل بانک های مسئله دار و انجام اقدامات لازم در قبال آن ها ارائه کند.

اداره سیاست نظارتی مسئول تنظیم مقررات جدید و بازبینی و تطبیق الزامات و دستورالعمل های بین المللی اتحادیه اروپا با چارچوب قانون جدید می باشد و برای این منظور باید فعالیت های خود را با اتحادیه بانک های تجاری، انجمن حسابرسان و سایر ادارات رسمی هماهنگ کند. این اداره موظف است کیفیت گزارش های سالیانه بانک ها و گزارش حسابرسی داخلی آن ها را ارزیابی و لیست حسابرسان مورد تأیید بانک ملی بلغارستان را تهیه و نگهداری کند. همچنین این اداره تعیین کننده نهایی صدور یا عدم صدور مجوزهای تقاضا شده برای فعالیت های بانکی است. این اداره موظف است که روابط میان بانک ملی بلغارستان و سازمان های منطقه ای و بین المللی را برقرار کند، از بانک های خارجی که متقاضی مجوز فعالیت در بلغارستان هستند، بازرسی کند و گزارش های پژوهشی و مالی را برای گزارش سالیانه بانک ملی بلغارستان تهیه کند.

وظایف اداره نظارت خاص به شرح زیر است:

- کنترل روابط میان سهام داران عمده و مدیریت بانک و نقل و انتقال سهام و اموال مربوط به بانک،
- کنترل سرمایه گذاری بانک در سایر مؤسسات و اعتباراتی که بدین منظور اختصاص یافته است،

- نظارت و بازرسی مؤسسات مالی غیربانکی و تعیین اقدامات و مجازات‌هایی برای آنها،

- بازرسی از فعالیت‌هایی که می‌تواند در ارتباط با پولشویی باشد،

- بازرسی از افراد مرتبط با بانک‌ها که مظنون به انجام فعالیت‌های غیرقانونی باشند.

اداره حقوقی و سرپرستی به طور مستقیم زیر نظر معاون نظارتی بانک ملی بلغارستان بوده و در صورت نیاز سایر اداره‌ها به مشورت حقوقی، باید خدمات حقوقی به آنها ارائه کند. همچنین کنترل فعالیت‌های مأموران و هماهنگی برنامه آموزش حرفه‌ای کارکنان برعهده این اداره است.

پس از ورشکستگی چهارمین بانک بزرگ بلغارستان در سال 2014، بانک ملی بلغارستان در سال 2015 یک برنامه اصلاحی را برای اصلاح و توسعه بیشتر نظارت بانکی در بلغارستان اجرا کرد. این برنامه با هدف نزدیک کردن سطح نظارت بانکی بلغارستان به استانداردهای بین‌المللی به ویژه اصول اساسی بازل برای نظارت بانکی مؤثر طراحی شد. در طراحی این برنامه مسائل عملی و نواقص ساختاری نظارت بانکی در بلغارستان مورد توجه قرار گرفت. در این برنامه تغییراتی در دو بخش انجام شد: تغییراتی در عملکرد داخلی بانک ملی بلغارستان و تغییراتی که به طور مستقیم بر مؤسسات اعتباری اثر می‌گذاشت.

تغییرات در عملکرد داخلی بانک ملی بلغارستان شامل موارد زیر بود:

1. اصلاح قوانین و مقررات با هدف انطباق نظارت بانکی با اصول بازل،

2. نظارت داخلی سالیانه بر عملکرد نظارت بانکی و ارائه گزارش فصلی در مورد وضعیت نظارت بانکی،

3. ایجاد بخش بازسازی بانک زیر نظر بانک ملی بلغارستان در خارج از بخش نظارت بانکی و افزایش تعداد بازرسان بانکها

تغییراتی که به طور مستقیم بر مؤسسات اعتباری اثر می‌گذاشت، شامل موارد زیر بود:

1. افزایش اختیارات نظارتی بانک ملی بلغارستان برای برکناری اعضای هیئت مدیره و هیئت ناظران و سایر مقامات مدیریتی،

2. ارائه الزاماتی برای تغییر حساب‌رسان بانک و افشای اطلاعات بیشتری در مورد فعالیت آنها،

3. ارائه تعریف بهتری از قواعد و الزامات برای نظارت داخلی بانک‌ها، وام‌های بزرگ، توافق با اشخاص

مرتبط و حاکمیت شرکتی برای بانک‌ها،

4. تطبیق الزامات و فرآیندهای خاص برای اجرای برنامه‌های بازسازی بانک،

5. تصویب قوانین و رویه‌هایی برای مداخله زودهنگام بانک ملی بلغارستان در صورت بروز بحران بانکی.

مروری بر قوانین بانکی بلغارستان

در قوانین بانکی بلغارستان وظایف و عملکردهای نظارتی به طور کلی مطرح شده است. فصل یازدهم قانون بانکداری بلغارستان سال 1992 به نظارت بانکی اختصاص دارد و اختیارات بازرسی و جمع‌آوری اطلاعات و طریقه برخورد با بانکها به طور کلی در قالب چهار ماده مواد (53) تا (57) بیان شده است. همچنین انواع تخلفات بانکی و اقدامات و مجازات‌هایی که بانک مرکزی می‌تواند در مورد بانک‌ها اعمال کند، در ماده (65) قانون بانکها سال 1997 (اصلاحیه سال 1999) به صورت کلی بیان شده است.

جمع بندی

نظارت بانکی در بلغارستان برعهده معاونت نظارت بانکی بانک مرکزی این کشور می‌باشد. اگر چه بانک ملی بلغارستان از یک روش ریسک محور برای نظارت استفاده کرده و با به کار گرفتن برنامه وسیع بازرسی، و توجه به نظارت احتیاطی کلان سطح نسبتاً مطلوبی از نظارت بانکی را ایجاد کرده است، اما واگذار کردن بخش عمده‌ای از اختیارات نظارت به معاونت نظارت بانکی، عملکرد نظارت بانکی را با ریسک‌هایی مواجه کرده است.

7- نظارت بانکی در افغانستان¹⁵

نظارت بانکی در افغانستان برعهده بانک مرکزی این کشور است که بخش نظارت امور مالی در بانک مرکزی انجام می‌دهد.

تاریخچه نظارت بانکی

بانک مرکزی افغانستان که «افغانستان بانک» نامیده می‌شود در سال 1318 شمسی تأسیس شد. در فاصله سال‌های 1318 تا 1380 شمسی این بانک علاوه بر وظایف ضرب و نشر پول و حفظ ارزش پول به امور بانکداری دولت هم می‌پرداخت و حتی امور بانکداری تجارتي را همانند سایر بانک‌ها انجام می‌داد. این بانک در سال 1381 شمسی به صورت یک بانک مستقل در آمده و دیگر فعالیت‌های بانکی تجاری را انجام نداد و مسئولیت اعطای جواز فعالیت و نظارت بر مؤسسات بانکی و مالی را برعهده گرفت. اما نظارت بانکی به صورت سازمان یافته در سال

¹⁵ بررسی سیستم نظارت بانکی در کشورهای منتخب با تأکید بر قوانین بانکداری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

1394 شمسی با تصویب قانون بانکداری افغانستان محقق شد. براساس این قانون، بخش نظارت امور مالی در بانک مرکزی افغانستان ایجاد شد و پس از آن، مقررات بانکداری هم تصویب و اجرا شد.

ساختار نظارت بانکی

بخش نظارت امور مالی در بانک مرکزی افغانستان مسئولیت نظارت بر بانکها و مؤسسات مالی را برعهده دارد. این بخش شامل سه معاونت است: معاونت نظارت عمومی، معاونت خدمات مقرراتی و معاونت بانکداری اسلامی. معاونت نظارت عمومی دارای دو بخش بازرسی محلی و نظارت خارج از محل می‌باشد. معاونت خدمات مقرراتی متشکل از شش بخش است: بخش صدور مجوز، بخش نظارت خاص، بخش مقررات، بخش تحقیق و توسعه، بخش مبارزه علیه پولشویی و تأمین مالی تروریسم و بخش نهادهای پولی الکترونیکی. معاونت بانکداری اسلامی هم از سه بخش تشکیل شده که عبارتند از: بخش بازرسی محلی، بخش نظارت خارج از محل و بخش پیروی از احکام شریعت.

همچنین هیئت نظارت شرعی یک نهاد مستقل زیر نظر بانک مرکزی است که وظیفه نظارت شرعی بر محصولات و خدمات نهادهای مالی و بانکها را برعهده دارد. این هیئت، بانکها و هیئت شرعی آنها را در زمینه اجرای مسئولیت‌هایشان درخصوص تطبیق و رعایت مسائل شرعی مساعدت می‌کنند. همچنین این هیئت، وظیفه بررسی و تصویب مقررات و دستورالعمل‌های مربوط به بانکداری اسلامی را که توسط بانک مرکزی به آن ارجاع گردیده باشد، برعهده دارد.

برنامه نظارت بانکی

بانکها باید براساس مقررات بانکی در افغانستان یک برنامه جامع برای مدیریت نقدینگی طرح ریزی کنند که شامل نظارت هیئت نظار و هیئت اجرائیه بانک و سیاست‌ها و دستورالعمل‌های لازم می‌باشد و باید یک استراتژی نقدینگی شامل اهداف، شیوه‌های عمومی و سیاست‌های معین برای اداره روزانه نقدینگی خود داشته باشند. نظارت بر نحوه تبعیت بانکها از مورد فوق و سایر مقررات بانکی از طریق بازرسی‌های محلی و نظارت خارج از محل بانک مرکزی انجام می‌شود.

تمام بانکها براساس یک برنامه مشخص، تحت نظارت معاونت نظارت عمومی بانک مرکزی قرار دارند و این معاونت به هریک از بانکها براساس نتایج ارزیابی‌های خود، نمره‌ای بین 1 تا 5 اختصاص می‌دهد. بخش نظارت خاص در معاونت خدمات مقرراتی موظف است که اقدامات اصلاحی را در مورد بانک‌هایی که براساس نتایج ارزیابی معاونت نظارت عمومی، مسئله‌دار تشخیص داده می‌شوند، انجام داده و همچنین بازرسی‌های محلی را در برخی موارد مشخص جهت پیگیری موضوعات مربوطه انجام دهد.

مروری بر قانون بانکداری سال 1394 شمسی

در این قانون¹⁶ به صورت جزئی به بسیاری از مسائل بانکها و نحوه نظارت بر آنها پرداخته شده است. در فصل نهم این قانون به طریقه گزارش دهی بانکها و جمعآوری اطلاعات توسط بانک مرکزی پرداخته شده است. براساس ماده (99) این فصل، تمام بانکها و شرکتهای تابع و وابسته آنها تحت نظارت بانک مرکزی قرار میگیرند. در این ماده، اختیارات بازرسی و جمعآوری اطلاعات با ذکر جزئیات مورد بحث قرار گرفته است.

در فصل دهم این قانون، اقدامات اصلاحی در مورد بانکها و انواع برخورد ها و مجازاتهایی که بانک مرکزی میتواند علیه آنها اعمال کند، به تفصیل بیان شده است و در فصل یازدهم به طور مفصل در مورد الزامات گروه مالی شامل بانک، شرکت بانکی متبوع و شرکتهای تابع و وابسته آن و طریقه نظارت بر آنها (که در بحث نظارت یکپارچه اهمیت دارد) بحث شده است.

جمع بندی

نظارت بانکی در افغانستان برعهده بانک مرکزی این کشور است. نظارت بانکی به صورت سازمان یافته در سال 1394 شمسی با تصویب قانون بانکداری افغانستان محقق شد. در این قانون به صورت جزئی و دقیق به بسیاری از مسائل بانکها و نحوه نظارت بر آنها پرداخته شده است.

جمع بندی نهایی

1. در کشورهای گوناگون، با توجه به سیر تاریخی تحول نهادهای آن کشور و وقایع گوناگون، قوانین و سیستم نظارتی به صورت متفاوتی شکل گرفته است. از نظر سیستم نظارت بانکی میتوان کشورهای مورد بررسی در این گزارش را از نظر تعداد سازمانهای نظارتی به دو دسته تقسیم کرد. دسته اول کشورهایی هستند که نظارت بانکی در آنها برعهده بانک مرکزی است. کشورهایی نظیر بلغارستان، مالزی و افغانستان جزء این گروه از کشورها هستند. دسته دوم کشورهایی که سیستم نظارتی آنها پیچیدهتر بوده و وظیفه نظارت بانکی در آنها برعهده بانک مرکزی و یک یا چند سازمان مستقل میباشد که این کشورها شامل آلمان، ژاپن، انگلستان و آمریکا هستند.

با توجه به اینکه نظام بانکی و به طور کلی بخش مالی در ایران از پیچیدگی چندانی برخوردار نیست، به نظر می رسد که بانک مرکزی بتواند همانند کشورهایی نظیر بلغارستان، وظیفه نظارت بانکی را به خوبی انجام دهد. البته

¹⁶ قانون بانکداری افغانستان سال 1394، برگرفته از پایگاه اینترنتی به نشانی <http://dab.gov.af/fa/page/laws-regulations/laws>

با توجه به اینکه سپردن وظیفه نظارت بانکی به بانک مرکزی می‌تواند با اشکالاتی همراه باشد و از طرفی با توجه به گسترش بخش بانکی و مالی در کشور، بهتر است این وظیفه برعهده یک سازمان مستقل زیر نظر بانک مرکزی گذاشته شود که با همکاری بانک مرکزی این کار را انجام دهد.

2. در قوانین بانکداری کشورهایی نظیر آمریکا و انگلستان بر اهمیت هدف کارآیی و رشد اقتصادی به عنوان یکی از اهداف نظارت بانکی تأکید شده است. به عنوان نمونه در انگلستان براساس مواد فصل اول قانون خدمات مالی و بازارها مصوب سال 2000، سازمان FCA در کنار وظیفه ایجاد سلامت و ثبات سیستم مالی، مسئولیت ارتقا کارآیی نظام مالی و حفاظت از حقوق و منافع مصرف کنندگان خدمات مالی را نیز برعهده دارد.

به عنوان نمونه دیگر می‌توان به شورای نظارت بر ثبات مالی آمریکا اشاره کرد. براساس ماده (123) قانون داد - فرانک رئیس شورای نظارت بر ثبات مالی موظف است حداقل هر پنج سال یک بار مطالعه‌ای در مورد تأثیر اقتصادی محدودیت‌های نظارتی بر ارائه خدمات مالی انجام دهد. این مطالعه باید شامل توصیه‌هایی در مورد ساختار بهینه محدودیت‌های نظارتی باشد که حداکثرکننده کارآیی و حداقل‌کننده تأثیر اقتصادی آن‌هاست، به عبارت دیگر سیستم نظارت بانکی و مالی نباید در تعقیب هدف ثبات مالی به اندازه‌ای افراط کند که موجب کاهش رونق نظام بانکی و مالی شود و همین‌طور می‌تواند با قائل شدن امتیازاتی برای بانک‌ها، فعالیت‌های آن‌ها را به سمتی هدایت کند که رونق و رشد اقتصادی بیشتری ایجاد شود. اگرچه هدف اصلی نظارت بانکی، ایمنی و سلامتی نظام بانکی قلمداد می‌شود، ولی در کنار این هدف، باید به اهداف دیگری نظیر حفاظت از حقوق و منافع سپرده‌گذاران، تسهیل عملکرد و رونق نظام بانکی، افزایش نقش نظام بانکی در رشد اقتصادی و حتی عدالت اقتصادی هم توجه کرد و تصریح این اهداف در قانون بانکداری می‌تواند چارچوب کلی عملکرد سازمان نظارتی را مشخص نماید. البته باید توجه شود که فلسفه وجود سیستم نظارت مالی ایجاد اطمینان در مورد ثبات مالی است، ولی این سیستم را می‌توان به گونه‌ای با نهادهای متولی برنامه‌های اقتصادی هماهنگ کرد که اهداف دیگری نظیر رشد اقتصادی را هم در کنار هدف ثبات مالی در سیاست‌های نظارت مالی دنبال کند. به عنوان نمونه، کمیته سیاست مالی در انگلستان چنین کارکردی دارد. براساس بند 9C ماده (4) بخش اول قانون خدمات مالی سال 2012 انگلستان، کمیته سیاست مالی زیر نظر بانک مرکزی دارای دو هدف ثبات مالی و حمایت از سیاست اقتصادی دولت در مورد رشد و اشتغال می‌باشد و براساس بند 9D همین ماده از قانون، وزارت خزانه‌داری، سیاست اقتصادی دولت را به این کمیته اعلام می‌کند.

3. در قوانین بانکداری کشورها به موضوعات مختلفی پرداخته شده که می‌توان این موضوعات را به چهار بخش تقسیم کرد:

بخش اول - ساختار و تشکیلات سازمان نظارتی،

بخش دوم- اهداف، وظایف و عملکردهای سازمان نظارتی،

بخش سوم - روش‌های نظارتی (الزام استفاده از انواع روشهای نظارت برای سازمان نظارتی و بانکها)

بخش چهارم - انواع تخلفات بانک‌ها و انواع برخوردها و مجازات‌ها در مورد آن‌ها.

البته در قانون بانکداری هر کشور به برخی از موارد فوق پرداخته شده است. به عنوان نمونه، بخش سوم (روشهای نظارتی) فقط در قانون بانکداری آلمان به تفصیل آمده و در قوانین سایر کشورها کمتر به آن اشاره شده است. در سیستم نظارت مالی انگلستان چند نهاد مختلف برای نظارت مالی تعریف شده که باید با همکاری و مشورت با هم وظیفه نظارت مالی را انجام دهند و به همین دلیل در قوانین بانکی انگلستان، توجه زیادی به تعریف ساختار نهادهای مذکور و روابط میان آنها (بخش اول) شده است. ویژگی قوانین بانکداری کشورهای مالزی و افغانستان این است که بخش چهارم (انواع تخلفات بانکی و انواع برخوردها و مجازات‌ها در مورد آنها) در قالب فصول و مواد گوناگون به طور مفصل آورده شده است. قانون بانکداری بلغارستان هم به بخش‌های دوم و چهارم توجه شده، ولی ویژگی این قانون این است که موارد مذکور به صورت کلی و مختصر مطرح شده است.

2 - ادبیات نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی

در این بخش ادبیات نظری نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی شامل هدف و ساختار نظارت بانک مرکزی، ابعاد اقتدار مقام ناظر بانکی و مؤلفه‌های نظارت بانکی خوب مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.

2/1 - هدف و ساختار نظارت بانک مرکزی

اولین و مهم‌ترین دلیل نظارت بر بانکها، حفظ سلامت و ثبات نظام بانکی است. فعالیت بانکی ویژگی‌های خاصی دارد که در صورت بروز مشکل یا اخلال در یک بانک می‌تواند به سرعت به دیگر بانک‌ها گسترش یابد و نهایتاً نظام مالی و اقتصادی کشور مربوطه را تحت تأثیر قرار دهد. به چنین رخدادی ریسک یا خطر سیستمی می‌گویند. طبق گزارش کمیته بال، جلوگیری از ورشکستگی یک بانک نباید هدف ناظران بانکی باشد. بلکه هدف اصلی ناظران باید کاهش احتمال ورشکستگی یک بانک و آثار سوء آن باشد.

به دلیل اهمیت نظارت بر نظام بانکی، نهاد ناظر در کشورهای مختلف از اهمیت زیادی برخوردار است. در کشورهای مختلف سیستم‌های نظارتی مختلفی برقرار است که در بخش یک، سیستم نظارتی بانکی چند کشور مختلف را بررسی کردیم. بررسی ادبیات موضوع نشان می‌دهد اجماع خاصی درخصوص اینکه کدام مدل (ادغام نظارت بانکی

در بانک مرکزی یا تفکیک این مأموریت به صورت نهادی مستقل از بانک مرکزی) برای نظارت بر نظام بانکی مفیدتر و کارآمدتر است، وجود ندارد.

2/2 - انواع نظارت بانک مرکزی

طبق برخی از دسته‌بندی‌ها، نظارت را می‌توان به دو دسته نظارت تطبیقی و نظارت مبتنی بر ریسک دسته‌بندی کرد. نظارت تطبیقی، یا بررسی خلاصه دفتر کل، عبارت است از تطبیق عملیات بانکی با ضوابط و مقررات تعیین شده برای فعالیت بانکی و به عبارتی رعایت مقررات توسط بانک و واحدهای تابعه آن است. شیوه نظارتی مبتنی بر ریسک، بر بررسی کیفیت مدیریت بانکها و همچنین ارزیابی موقعیت مالی آنها، با استفاده از تجزیه و تحلیل نسبت‌ها تأکید دارد و به عنوان رویکرد بالا به پایین معرفی می‌گردد.

نظارت بر بانک‌ها از منظر دیگری نیز قابل دسته‌بندی است. طبق اصل شانزدهم از اصول محوری نظارت بانکی مؤثر، نظارت بر بانکها متشکل از نظارت حضوری و نظارت غیرحضوری (نظارت بر موقعیت مالی) می‌باشد.

نظارت غیر حضوری

نظارت غیرحضوری، یک سیستم هشداردهنده زودهنگام براساس تجزیه و تحلیل اطلاعات ارائه شده توسط بانک‌هاست. در این نوع از نظارت به بررسی و تجزیه و تحلیل گزارش‌ها و صورت‌های مالی تهیه شده از سوی بانکها، به منظور تعیین موقعیت مالی بانکها با توجه به مقررات احتیاطی پرداخته می‌شود. هدف اصلی نظارت غیرحضوری، شناخت زودهنگام مشکلات بانکها و جلوگیری از ریسک سیستمی است. ناظرین غیرحضوری در ارزیابی‌های خود از موقعیت مالی بانکها، عمدتاً به اطلاعات و گزارشات دریافتی از بانکها وابسته هستند. نظارت غیرحضوری در حال حاضر در اداره نظارت بر موقعیت مالی بانکها، ذیل معاونت نظارت بانک مرکزی انجام می‌شود.

نظارت حضوری

نظارت حضوری، از طریق اعزام تیم‌های بازرسی به بانک‌ها صورت می‌گیرد. در این نوع از نظارت، ناظرین با حضور در بانک‌ها و تمرکز بر جزئیات اطلاعات ارائه شده و فرآیند تولید آنها، می‌توانند ضمن تأیید صحت و سقم اطلاعات ارائه شده توسط بانکها، قضاوت دقیق‌تری از وضعیت مالی (اعم از وضعیت جاری و عملکرد آتی آنها) ارائه دهند.

البته با استفاده از پیشرفت‌های حاصل شده در فناوری اطلاعات و استفاده از سیستم بانکداری یکپارچه، می‌توان دستیابی به اطلاعات بانکها را سریع‌تر و دقیق‌تر کرد.

2/3 - ابعاد اقتدار مقام ناظر بانکی

بارت و همکاران (2013) در مقاله‌ای با عنوان (مقررات‌گذاری و نظارت بانکی در 180 کشور از سال 1999 تا 2011) با استفاده از اطلاعاتی که برای بانک جهانی جمع‌آوری کرده بودند به بررسی مسئله مقررات‌گذاری و نظارت بر بانکها در 180 کشور مختلف پرداخته‌اند. یکی از مسائل مطرح شده در این مقاله قدرت و اقتدار مقام ناظر بانکی می‌باشد. داده‌های این مقاله به روش پرسشنامه‌ای جمع‌آوری شده است. برخی از سؤالاتی که در این مقاله، شاخص اقتدار مقام ناظر بانکی را تعیین می‌کنند به شرح زیر است:

- آیا مقامات نظارتی می‌توانند عکس‌العمل‌های قانونی علیه کوتاهی‌های حسابرس بیرونی بانک داشته باشند؟
 - آیا مقامات نظارتی می‌توانند بانک را ملزم به تغییر ساختار درونی خود کنند؟
 - آیا اقلام زیرخط ترازنامه برای مقامات نظارتی آشکار است؟
 - آیا مقامات نظارتی می‌توانند هیئت‌مدیره یا مدیر بانک را ملزم به ایجاد مقررات پوشش ضرر بالقوه کنند؟
 - آیا مقامات نظارتی می‌توانند احکام هیئت‌مدیره در زمینه تقسیم سود سهام، پرداخت پاداش یا هزینه‌های مدیریتی را تعلیق کنند؟
 - آیا مقامات نظارتی می‌توانند ورشکستگی یک بانک را اعلام کنند؟
 - آیا مقام نظارتی می‌تواند همه یا برخی از حقوق مالکان را تعلیق کند؟
 - آیا مقام نظارتی می‌تواند جانشین حقوق سهامداران بشود، هیئت‌مدیره و مدیرعامل را برکنار یا جایگزین کند؟
- نتایج این مطالعه حاکی از آن است که در 127 کشور، مقام ناظر به محض اطلاع از عدم رعایت قوانین احتیاطی، اقدام به اعلام این موضوع می‌نماید و تنها در 11 کشور است که این اقدام صورت نمی‌پذیرد. همچنین در 150 کشور، مقام ناظر پس از کشف تخلف، اقدامات اجباری را در دستور کار قرار می‌دهد. شایان ذکر است که کشور ایران در این مطالعه مورد بررسی قرار نگرفته است.

2/4 - مؤلفه‌های نظارت بانکی «خوب»¹⁷

صندوق بین‌المللی پول براساس بررسی‌های انجام شده درخصوص آموزه‌های بحران و مطالعه میزان انطباق کشورهای مختلف بر استانداردهای مالی، عناصر کلیدی «نظارت خوب» در حوزه، نظام بانکی و مالی را به صورت زیر استخراج نموده است. البته IMF تأکید دارد که این موارد، تکرار دانسته‌ها است، نه یک کشف جدید و چالش اساسی، چگونگی نهادینه‌سازی این مؤلفه‌ها در ساختار ملی است.

1- سرزده و فضولانه بودن: نظارت باید بر مبنای اطلاعات مخفی و محرمانه اشخاص نظارت انجام شود. مقام ناظر نباید بخش عمده تمرکز خود را بر نظارت بر موقعیت مالی قرار دهد و به عنوان یک ناظر منفصل نگریسته شود، بلکه باید همواره حاضر احساس شود.

2- همراه با تردید و دیرباوری: مقام ناظر باید همواره با شک و تردید به نهادهای تحت نظارت بنگرد. بلکه در زمان‌های خوب و وجود رونق در صنعت، سختگیری مقام ناظر باید بیشتر باشد. به بیان دیگر نظارت باید رفتاری ضدسیکلی داشته باشد. ارزش نظارت دقیقاً در زمانی که کم‌ترین ارزشگذاری برای آن می‌شود، بیش از همیشه است.

3- فعالانه و پیشدستانه بودن: اقدام مقام ناظر نباید موقوف به زمانی باشد که قطار از ریل خارج شده است. بلکه پیشدستی در نظارت و چنانکه بیان شد، ضدسیکلی بودن شدت نظارت، برای کاهش مخاطرات ضروری است.

4- جامعیت و فراگیری: مقام ناظر باید همواره نسبت به پدیده‌هایی که در محیط مقرراتی رخ می‌دهد و می‌تواند منجر به ایجاد ریسک‌های جدید گردد، هوشیار باشد. بدین منظور توجه به نهادهای مالی که تحت نظارت نیستند و نیز توجه به ساختار و اجزای زیرخط ترازنامه نهادهای مالی، در بررسی‌ها ضروری است.

5- با قابلیت تطبیق و انطباق: بخش مالی یک صنعت دائماً در حال تغییر و مملو از نوآوری است. لذا مقام ناظر باید خود را با این روندها منطبق نماید و دائماً در حال یادگیری این تغییرات (محصولات، بازارها، خدمات و ریسک‌های جدید) و تحولات مدل کسب و کار نهادهای مالی باشد، تا بتواند مقررات نظارتی را با این تحولات تطبیق دهد.

6- قاطعانه و منتهی به نتیجه بودن: مسائلی که توسط مقام ناظر در نهادهای مالی تحت نظارت شناسایی می‌شود، باید تا انتهای فرآیند نظارتی دنبال شوند. پیگیری تخلفات کشف شده در بازرسی تا مرحله جریمه نهایی، کاری دشوار، پرزحمت و غیرجذاب است، اما در بلندمدت بسیار حیاتی می‌باشد.

¹⁷ آسیب‌شناسی نظام بانکی 17. نظارت مؤثر بر بانکها و مسئله اقتدار مقام ناظر، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

به منظور دستیابی به این مؤلفه‌ها، باید توانایی برای اقدام که مستلزم منابع، اختیارات و ساختار مناسب همراه با روابط کاری سازنده با سایر سازمانهاست با تمایل به اقدام همراه باشد.

مهمترین مؤلفه‌های «توانایی اقدام» عبارتند از :

- 1- اختیارات و قدرت قانونی برای وضع مقررات و اعمال جرائم،
 - 2- داشتن منابع کافی برای نظارت حضوری و غیر حضوری
 - 3- داشتن استراتژی روشن در امر نظارت،
 - 4- ساختار سازمانی داخلی پایدار و پاسخگو،
 - 5- روابط کاری مؤثر با سایر نهادهای ملی و بین‌المللی،
- ایجاد و توسعه «تمایل به اقدام» در نهاد ناظر، کاری به مراتب دشوارتر است که مستلزم موارد ذیل برای مقام ناظر است:

- 1- داشتن اهداف، اختیارات و وظایف روشن؛
- 2- استقلال عملیاتی از نهادهای سیاسی و نیز از بخش مالی تحت نظارت؛
- 3- مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی به عموم مردم در مورد منابع، تصمیمات و اثربخشی نظارت؛
- 4- داشتن کارکنان متخصص و باتجربه،
- 5- نوعی از رابطه با صنعت تحت نظارت که تضمین کننده عدم وقوع «مصادره مقررات» شود،
- 6- همکاری با هیئت مدیره به‌عنوان اولین لایه مسئول در برابر تصمیمات نهادهای مالی

3 - شواهدی از عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی بر شبکه بانکی

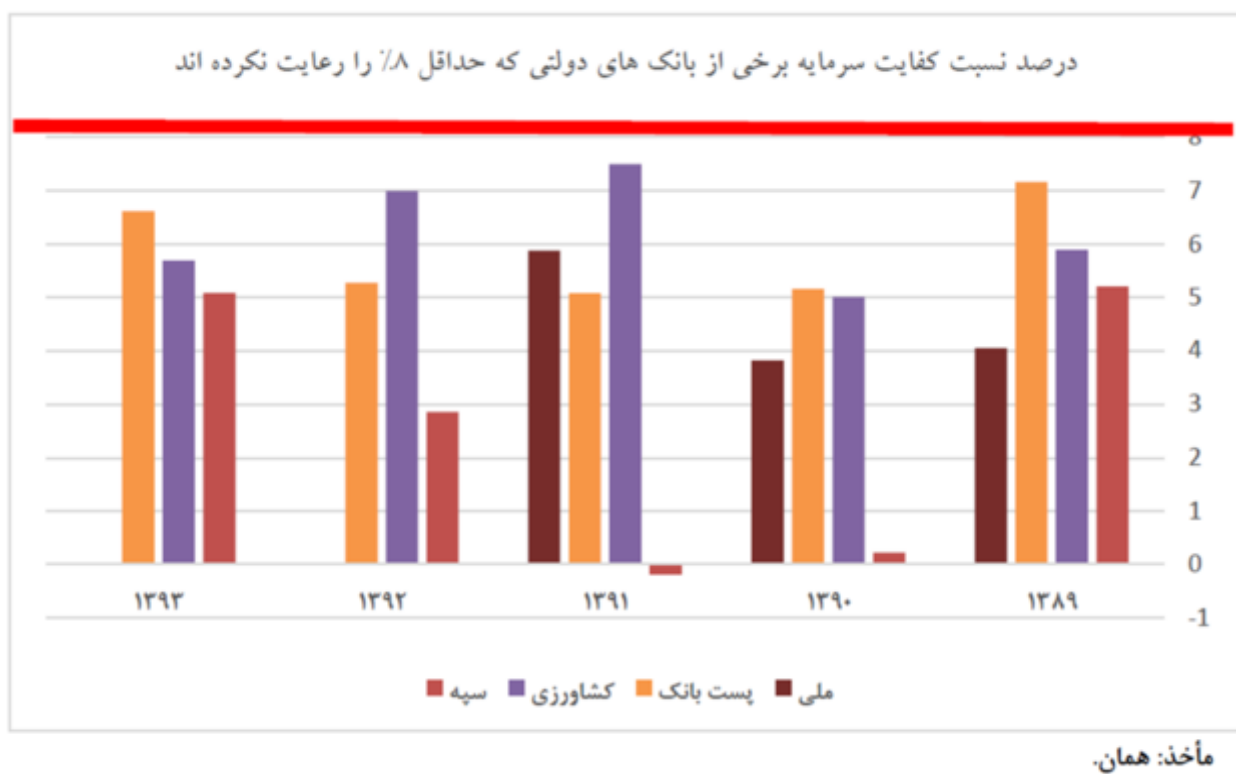
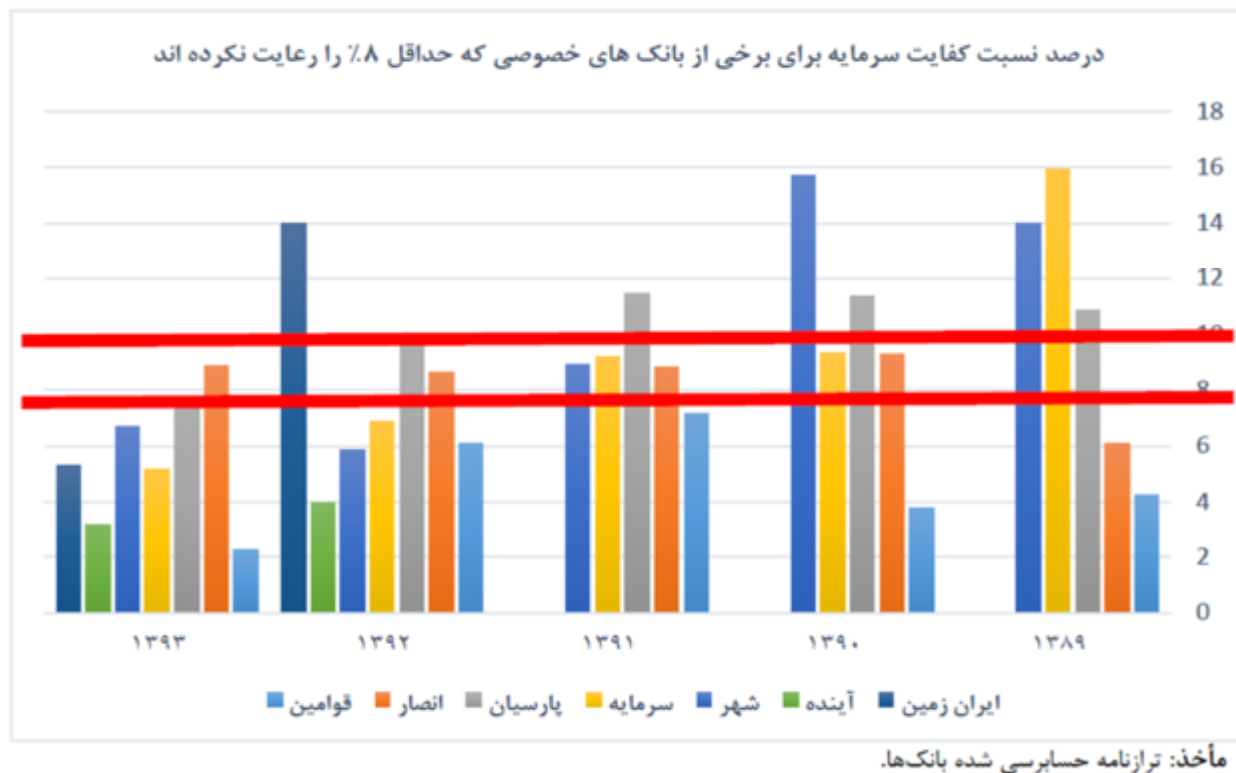
طبق آمارهای منتشر شده درخصوص عملکرد شبکه بانکی، عدم رعایت قوانین و دستورالعمل‌های بانک مرکزی به وضوح مشخص است. مهم‌ترین سند مالی که تصویری از عملکرد یکساله بانک ارائه می‌دهد، صورت‌های مالی سالیانه بانکهاست. اطمینان از صحت مندرجات این صورتهای مالی، تنها پس از حسابرسی و تأیید حسابرسان رسمی یا سازمان حسابرسی ممکن است.

بر این اساس در این بخش با مراجعه به صورتهای مالی حسابرسی شده بانکها، به بررسی شواهدی از تخلفات بانکها می‌پردازیم. در ابتدا یکی از مهم‌ترین نسبت‌های مالی یعنی نسبت کفایت سرمایه، طی پنج سال متوالی مورد بررسی قرار می‌گیرد، سپس با مراجعه به یادداشتهای توضیحی حسابرس و بازرس قانونی که در ابتدای صورتهای مالی حسابرسی شده بانکها درج می‌گردد، شواهد متعددی از تخلفات بانکها از مقررات بانک مرکزی ارائه می‌شود.

3/1 - نسبت کفایت سرمایه

نسبت کفایت سرمایه حاصل تقسیم سرمایه پایه به مجموع دارایی‌های موزون شده به ضرایب ریسک برحسب درصد می‌باشد. طبق آیین‌نامه کفایت سرمایه مصوب سال 1382، حداقل نسبت کفایت سرمایه برای کلیه بانکها و مؤسسات اعتباری (اعم از دولتی و غیردولتی)، 8 درصد تعیین شده است.¹⁸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌تواند در مواردی که استانداردهای بین‌المللی یا ضرورت حفظ سلامت بانکها و مؤسسات اعتباری اقتضا نماید حدود بالاتری را برای تمام یا برخی از بانکها و مؤسسات اعتباری تعیین کند. البته باید توجه داشت که نسبت 8 درصد با استناد به مقررات بال 1 اعلام شده است. کمیته بال در بازنگری مقررات کفایت سرمایه طی 10 سال اخیر، تغییرات مهمی در مقررات سرمایه بانکها اعمال نموده که از آن جمله، افزایش حداقل نسبت کفایت سرمایه است. طبق آمارهای منتشر شده وضعیت رعایت این شاخص به شکل زیر می‌باشد.

¹⁸ آیین‌نامه کفایت سرمایه، مصوب 1382



در صورتی که مبنای بررسی را همان نسبت 8 درصد مربوط به مقررات بال 1 و آییننامه کفایت سرمایه مصوب 1382 قرار دهیم، همانگونه که مشاهده می‌شود، تعداد زیادی از بانک‌های دولتی و خصوصی در سال‌های مختلف حداقل نسبت کفایت سرمایه را رعایت نکرده‌اند. شیوه برخورد مقام ناظر با این تخلفات مسئله بسیار مهمی است که در ادامه گزارش به آن پرداخته خواهد شد.

3/2 - نظرات حسابرس مستقل و بازرسی قانونی

صورت‌های مالی بانک‌ها هر ساله توسط حساب‌رسان رسمی یا سازمان حساب‌رسی کل کشور مورد ارزیابی قرار گرفته و نتایج این ارزیابی‌ها طی گزارشی در اختیار مجمع عمومی بانک قرار می‌گیرد. براساس بخشنامه شماره 120293 بانک مرکزی سال 93 (ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات توسط مؤسسات اعتباری)، صورت‌های مالی حساب‌رسی شده بانک‌های غیردولتی باید به صورت عمومی منتشر شود، اما متأسفانه صورت‌های مالی حساب‌رسی شده بانک‌های دولتی قابل دسترسی عمومی نیست.

در ابتدای صورت‌های مالی و در بخش «گزارش حساب‌رس مستقل و بازرسی قانونی» در زیربخش «گزارش درباره سایر وظایف بازرسی قانونی» بر طبق وظیفه خود میزان رعایت قوانین و مقررات مرتبط به بانک مانند قانون تجارت، قانون پولی و بانکی، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های بانک مرکزی، قوانین و مقررات مربوط به بورس اوراق بهادار و ... مورد بررسی قرار می‌دهد و موارد عدم رعایت قوانین را ذکر می‌کند.

نظرات حساب‌رسان منبع بسیار مناسبی برای مطالعه تخلفات بانک‌هاست و در موارد متعدد نشان دهنده عدم رعایت قوانین و مقررات در بانک‌ها می‌باشد. در ادامه، برخی از موارد نقض دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های بانک مرکزی که مورد تأیید مؤسسات حساب‌رسی یا سازمان حساب‌رسی کل کشور قرار گرفته است، به اختصار ذکر می‌شود.

شایان ذکر است که متأسفانه در نظرات حساب‌رس در مورد بسیاری از بانک‌ها (به طور ویژه، بانک‌های خصوصی)، موارد تخلف بانک به صورت کاملاً کلی درج شده و اشاره‌ای به میزان انحراف بانک از نسبت‌های مقرر نشده است.

3/2/1 - مصادیقی از تخلفات بانک‌های خصوصی و دولتی

در این بخش برخی از مصادیق تخلفات بانک‌ها ارائه می‌شود.

الف) بانک پاسارگاد¹⁹

برخی از موارد عدم رعایت دستورالعمل و بخشنامه‌های بانک مرکزی در سال مالی 1392:

- بخشنامه 90/87928 (فزونی درصد سهام اشخاص حقیقی از 10 درصد سرمایه).

¹⁹ گزارش حساب‌رس مستقل و بازرسی قانونی، سال مالی 1392 بانک پاسارگاد

- بخشنامه 89/173772 (آیین نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط)،
- بخشنامه 90/56920 (نحوه تسویه اصل و فرع وجه التزام تسهیلات سررسید شده از بابت مبالغ دریافتی)،
- دستورالعمل اجرای عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری (ارائه صورتهای مالی حسابرسی شده جداگانه شعب مناطق آزاد تجاری).

ب) بانک پارسیان

برخی از موارد عدم رعایت دستورالعمل و بخشنامههای بانک مرکزی در سال مالی 1392:

- بخشنامه مب 1345 (رعایت حد مجاز وضعیت باز ارزی)،
- بخشنامه مب 2823 (دستورالعمل نحوه محاسبه ذخیره مطالبات مؤسسات اعتباری)،
- بخشنامه مب 2946، مواد (3) و (6) (دستورالعمل سرمایه گذاری مؤسسات اعتباری)،
- بخشنامه مب 183 (حدنصابهای سرمایه گذاریهای با واسطه و بی واسطه بانک)،
- بخشنامه 88/7038 (سقف مجاز تملک سهام توسط ذینفع واحد)،
- بخشنامه 89/173772 (حد فردی تسهیلات به اشخاص مرتبط)

ج) بانک سامان²⁰

برخی موارد تخلف بانک از دستورالعملها و بخشنامههای بانک مرکزی، مندرج در نظرات حسابرس در سال مالی 1392 به شرح زیر است:

- مفاد بخشنامه شماره 89/257248 بانک مرکزی درخصوص تعیین نسبت خالص داراییهای ثابت به علاوه وثایق تملیکی به حقوق سهام پس از کسر سود انباشته و سود قطعی نشده حداکثر به میزان 70 درصد، رعایت نشده است. این نسبت در پایان سال مالی 1391، 100 درصد بوده است.
- عدم رعایت حد نصابهای حاکم بر مالکیت سهام مؤسسات مالی و اعتباری.

²⁰ گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی 1392 بانک سامان

د) بانک سپه²¹

برخی از موارد عدم رعایت دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های بانک مرکزی در سال مالی 1392:

- نسبت مانده خالص دارایی‌های ثابت به حقوق صاحبان سهام پس از کسر سود انباشته و سود قطعی نشده حد اکثر 30 درصد و نسبت حداقل کفایت سرمایه معادل 8 درصد (این نسبت برای بانک 2/88 درصد می‌باشد).
- درخصوص نسبت مجموع تسهیلات و تعهدات به هر ذینفع واحد، حداکثر معادل 20 درصد سرمایه پایه مؤسسه اعتباری و خودداری نمودن از اعطای هرگونه تسهیلات و تعهدات جدید به ذینفع مزبور تا زمان تطبیق خود با حدود تعیین شده،
- بخشنامه شماره مب 183 بانک مرکزی در ارتباط با سقف مجموع تسهیلات با واسطه و بی‌واسطه بانک،
- مفاد مواد (4) الی (7) بخشنامه 89/173772 درخصوص حد جمعی تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط،
- دریافت مجوز بانک مرکزی جهت تصدی پست مدیرعاملی بخشنامه 90/137593
- بخشنامه 91/7769 درخصوص ارسال یک نسخه از صورتهای مالی دریافتی از متقاضی تسهیلات به اداره امور مالیاتی.

ح) بانک مسکن²²

مجموع سپرده‌های قرض‌الحسنه ریالی نزد بانک مسکن معادل 10,343 میلیارد ریال بوده است. برخلاف بخشنامه بانک مرکزی طبق اطلاعات موجود، مانده تسهیلات قرض‌الحسنه پرداخت شده تا تاریخ ترازنامه مبلغ 8 میلیارد ریال معادل 81 درصد می‌باشد. منابع مذکور شامل 5 میلیارد ریال معادل 54 درصد تسهیلات اعطایی به کارکنان و 3 میلیارد ریال تسهیلات پرداختی به سایر اشخاص می‌باشد.

برخی از موارد عدم رعایت دستورالعمل و بخشنامه‌های بانک مرکزی در سال مالی 1392:

- مفاد بخشنامه شماره 89/257248 بانک مرکزی درخصوص تعیین نسبت خالص دارایی‌های ثابت به علاوه وثایق تملیکی به حقوق سهام پس از کسر سود انباشته و سود قطعی نشده حداکثر به میزان 70 درصد رعایت نشده است. این نسبت در پایان سال مالی 1391، 100,77 درصد بوده است. این نسبت برای این بانک در پایان سال مالی 1392 برابر 139 درصد بوده است.

²¹ گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی 1392 بانک سپه

²² گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی 1392 بانک مسکن

- مب 182، دستورالعمل سرمایه‌گذاری مؤسسات اعتباری درخصوص فروش مازاد سرمایه‌گذاری در سهام اشخاص حقوقی خارج از بورس (حداکثر معادل 5 درصد سرمایه پایه بانک) این نسبت در بانک 15 درصد است.

- حداقل نسبت کفایت سرمایه 8 درصد، این نسبت برای بانک 5 می‌باشد.

- مفاد بخشنامه شماره 89/227295 بانک مرکزی مبنی بر اخذ تأییدیه جهت انجام مشارکت حقوقی در رابطه با سرمایه‌گذاری 100 درصد سهام شرکت‌های تجارت‌گستر مهروطن، اندیشه‌آفرینان آگاه پارسیان، خدمات جهانگردی فراز سیر نور و ...

بقیه بانک‌های کشور نیز همانند بانک‌هایی که نام برده شد دارای اینگونه تخلفات هستند که در اینجا فقط به بیان نمونه تخلفات همین بانک‌ها پرداختیم.

همانگونه که از نظرات حسابرسان روشن است بسیاری از مقررات بانک مرکزی با بی‌اعتنایی سیستم بانکی روبرو است و **تخلف تبدیل به یک قاعده و هنجار در رفتار بانکها شده است**. بسیاری از تخلفات فوق‌الذکر در توضیحات حسابرس در سال‌های مختلف تکرار شده است که این خود دلیلی بر هنجار شدن تخلفات و از بین رفتن احترام و شأن مقررات در نظام بانکی است.

نکته بسیار مهم دیگر این است که در برخی سال‌ها و در مورد برخی بانکها، ذیل توضیحات حسابرس درخصوص تخلفات بانک از مقررات بانک مرکزی، عبارتی مشابه عبارت زیر درج شده است: موارد عدم انطباق عملیات بانک با قوانین پولی و بانکی و عملیات بانکی بدون ربا و مفاد بخشنامه‌های بانک مرکزی ناظر بر عملیات بانکی و مصوبات لازم‌الاجرا در سیستم بانکی مربوط به سال مورد گزارش، طبق دستور بانک مرکزی، طی نامه جداگانه‌ای به آن بانک اعلام شده است/ خواهد شد.

درواقع برخی از حسابرسان ادعا کرده‌اند که بانک مرکزی از آنها خواسته است تا تخلفات بانکها را به صورت جداگانه به بانک مرکزی گزارش دهند و از ارائه آن در صورتهای مالی و گزارش ارائه شده به مجمع عمومی خودداری کنند. بدیهی است که **اجازه کتمان تخلفات به بانکها، درواقع تشویق متخلف است و نباید انتظار داشت با چنین تعاملی از سوی بانک مرکزی به عنوان مقام ناظر، تخلفات در شبکه بانکی کاهش یابد و مقررات بانک مرکزی محترم شمرده شود.**

نکته جالب توجه آن است که این رویه در بانکهای مختلف متفاوت بوده است. به عنوان مثال بانک اقتصاد نوین از سال 1385 این رویه را شروع کرده است و حسابرس این بانک از ارائه موارد تخلف از مقررات بانک مرکزی در متن صورتهای مالی معاف شده است. برخی دیگر از بانک‌های خصوصی نیز در اتخاذ این رویه سابقه زیادی دارند. در

سال مالی 1393 این رویه برای اکثر بانکها به اجرا درآمده است و حسابرسان مدعی شده‌اند که موارد تخلف از دستورالعمل‌های بانک مرکزی طبق درخواست این بانک به صورت جداگانه برای بانک مرکزی ارسال شده است.

همانطور که مشخص شد تخلفات از قوانین نظارتی بانک مرکزی در بانک‌های کشور بسیار دیده می‌شود و این روند در سال‌های اخیر نیز رو به افزایش است. که این امر ثبات و سلامت سیستم پولی و مالی کشور را به خطر می‌اندازد و برای اقتصاد کشور بسیار خطرناک است. اما یکی از سوالات مهم در این رابطه این است که چرا این تخلفات در سیستم بانکی تا این حد گسترده شده است؟ علت تخلفات بانک‌ها چه بوده است؟ و چرا سیستم نظارتی بانک مرکزی نقش خود را به عنوان ناظر بانکی به درستی انجام نداده است؟

4 - علل ناکارآمدی سیستم نظارتی بانک مرکزی در کشور

نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری، طبق مقررات قانون پولی و بانکی از وظایف بانک مرکزی می‌باشد.

نظارت کارآمد در هر نظام اقتصادی درگرو تحقق چهار امر است:

1- استقلال مقام ناظر از مجموعه تحت نظارت (بازیگران)،

2- وجود استانداردهای نظارتی متقن (قواعد بازی)،

3- دسترسی مقام ناظر به اطلاعات دقیق و به هنگام از عملکرد بازیگران،

4- برخورد مقتدرانه (سریع، دقیق و بدون اغماض) با متخلفین

ضعف سیستم نظارتی بانک مرکزی را می‌توان در هر یک از مؤلفه‌های ذکر شده مورد بررسی قرار داد.

4/1 - استقلال مقام ناظر از مجموعه تحت نظارت

چنانکه بیان شد، در فرآیند نظارت، استقلال مقام ناظر، نحوه دستیابی به اطلاعات و همچنین ابزارهای نظارتی از اهمیت زیادی برخوردار است و موفقیت امر نظارت به این عوامل وابسته است. اصول محوری نظارت کمیته بال در سپتامبر سال 1997 توسط کمیته‌ای متشکل از نمایندگان بانکهای مرکزی گروه 10، مقامات نظارتی کشورهای شیلی، چین هنگ‌کنگ، مکزیک، روسیه و تایلند به منظور ارائه پیش‌شرط‌های لازم برای اعمال نظارت بانکی مؤثر تدوین و انتشار یافت. طبق اصل اول از این اصول²³ سیستم مؤثر نظارت بانکی باید دارای استقلال عملیاتی و منابع کافی باشد.

کمیته بال در سال 2006 با انتشار اصول 25 گانه معروف به بال 2، به ویرایش و به‌روزرسانی اصول فوق پرداخت و مجدداً در سپتامبر 2012 این کمیته اصول 29 گانه برای نظارت بانکی مؤثر معروف به بال 3 را به‌روزرسانی نمود.

طبق اصل دوم از اصول 29 گانه نظارت بانکی مؤثر تحت عنوان «استقلال، پاسخگویی» حمایت مالی و قانونی برای ناظران به منظور نظارت مؤثر «ناظران باید دارای استقلال عملیاتی، فرآیندهای شفاف و حاکمیت سالم و فرآیندهای بودجه‌ای باشند، به طوری که استقلال آنها و کفایت منابع را تحت‌الشعاع قرار ندهد.» ناظران همچنین دارای منابعی برای انجام وظایف خود بوده، و باید در قبال انجام وظایف خود و استفاده از منابع پاسخگو باشند. چارچوب قانونی برای نظارت بانکی شامل حمایت‌های لازم برای ناظران هم می‌شود.

²³ نوشین، اسدی، نظارت بر بانک ها و شیوه های اجرای آن، 1388

بخشی از معیارهای ضروری برای این اصل که در قالب بیانیه کمیته بال منتشر شده است به شرح زیر است.²⁴

1- استقلال عملیاتی، پاسخگویی و حاکمیت و مدیریت ناظران بانکی در قانونگذاری تبیین شده و به صورت عمومی افشا می‌شود.

2- فرآیند انتصاب یا عزل رؤسای نظارتی یا مدیران هیئت نظارتی شفاف است، رؤسای ناظران، بر اساس شرایط تعیین می‌شوند و اگر قرار است که عزل شوند باید طبق مقررات صورت بگیرد همچنین دلایل عزل باید به صورت عمومی اطلاع رسانی شود.

3- ناظران اهداف خود را منتشر می‌کنند و در یک چارچوب مشخصی از وظایف خود در ارتباط با آن اهداف پاسخگو می‌باشند.

4- ناظران بانکی دارای رویه‌های داخلی حاکمیتی و ارتباطی بوده که آنها را جهت اتخاذ تصمیمات متناسب با موضوع توانمند می‌کند. این رویه‌ها همچنین برای گرفتن تصمیمات به موقع در مواقع اضطراری مفید هستند شاکله حاکمیت به گونه‌ای باشد که از هرگونه تضاد منافع، جلوگیری شود.

5- ناظران و همکاران آن دارای اعتبار مبتنی بر حرفه‌ای بودن و حیثیت شغلی خود هستند. در رابطه با اینکه چگونه از تضاد منافع جلوگیری و از اطلاعات به شکل مناسب استفاده کرد، قوانینی وجود دارد و چنانچه این مقررات رعایت نشود، محدودیت‌هایی به وجود می‌آید.

6- ناظران بانکی برای ایجاد و انجام یک نظارت مؤثر، دارای منابع کافی می‌باشند. تأمین مالی برای امور نظارتی به شکلی انجام می‌شود که به استقلال فردی و عملیاتی ناظران لطمه وارد نکند.

همانطور که در گزارش کمیته نظارت بر بانکداری بال تأکید شده است، رعایت استقلال در نظارت یکی از اصول محوری نظارت مؤثر می‌باشد. در ایران، به دلیل آنکه عملاً مقام ناظر بانکی و مقام سیاستگذار پولی، هر دو در نهادی به نام بانک مرکزی متمرکز شده‌اند، بررسی استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی، عملاً به معنی بررسی استقلال بانک مرکزی از شبکه بانک است. استقلال یا وابستگی بانک مرکزی از/به نظام بانکی را می‌توان در سه محور اصلی مورد بررسی قرار داد:

1- **وابستگی ساختاری و سازمانی:** به این معنا که مقامات نظارتی و ارکان بانک مرکزی، در انتصاب، فعالیت و عزل، تحت تأثیر نظام بانکی باشند.

²⁴ اصول 29 گانه برای نظارت بانکی مؤثر از انتشارات کمیته نظارت بر بانکداری بال (سپتامبر، 2012) داره مطالعات و مقررات بانکی

2- وابستگی مالی: به این معنی که نحوه عملکرد نظام بانکی بر درآمدهای بانک مرکزی، به صورت مستقیم یا غیرمستقیم اثرگذار باشد.

3- وابستگی نیروی انسانی: به این معنا که نیروی انسانی فعال در بانک مرکزی (در لایه‌های کارشناسی و تصمیمگیری)، حین یا پس از خدمت، ارتباط رسمی یا غیررسمی با شبکه بانکی داشته باشد.

رعایت استقلال در محورهای یاد شده، می‌تواند تضمین‌کننده نظارت مؤثر و خالی از سلیق شخصی باشد. لازم به ذکر است که سنجش میزان استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی، نیازمند شاخص سازی است و ارقامی نظیر میزان بدهی بانکها به بانک مرکزی (خصوصاً میزان اضافه برداشت بانکها) می‌تواند شاخص مناسبی در این خصوص باشد. اما گزارش حاضر در صدد بررسی کمی میزان وابستگی بانکها به بانک مرکزی نیست و صرفاً این وابستگی را از منظر قانونی و در سه بعد ساختاری، مالی و نیروی انسانی مد نظر قرار داده است.

4/1/1 - وابستگی‌های ساختاری و سازمانی

قبل از اینکه این نوع از وابستگی‌ها را بررسی کنیم ابتدا به طور مختصر ارکان بانک مرکزی را بیان می‌کنیم که به شناخت بهتر ما از مسائل و مشکلات کمک می‌نماید.

- ارکان بانک مرکزی

طبق ماده (16) قانون پولی و بانکی کشور بانک مرکزی ایران دارای ارکان ذیل است:

1- مجمع عمومی،

2- شورای پول و اعتبار،

3- هیئت عامل،

4- هیئت نظارت اندوخته اسکناس،

5- هیئت نظار.

که در ادامه به توضیح مختصر این ارکان می‌پردازیم.

1- مجمع عمومی بانک مرکزی

مجمع عمومی بانک مرکزی از رئیس‌جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (رئیس سازمان برنامه و بودجه فعلی) و دو نفر از وزرا به انتخاب هیئت وزیران تشکیل می‌شود. ریاست

مجمع عمومی بانک با رئیس جمهور است، اعضای سایر ارکان بانک نیز بدون حق رأی در جلسات و مذاکرات شرکت می کنند.²⁵

وظایف مجمع عمومی به شرح زیر است:

- 1- رسیدگی و تصویب ترازنامه بانک مرکزی ایران.
- 2- رسیدگی و اتخاذ تصمیم نهایی نسبت به گزارش های هیئت نظار.
- 3- رسیدگی و اتخاذ تصمیم درباره پیشنهاد تقسیم سود ویژه.
- 4- انتخاب اعضای هیئت نظار به پیشنهاد وزیر دارایی.
- 5- سایر وظایفی که طبق مقررات این قانون به عهده مجمع عمومی گذارده شده است.

2- شورای پول و اعتبار

شورای پول و اعتبار به منظور مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست کلی بانک مرکزی ایران و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور عهده دار وظایف زیر است:

- 1- رسیدگی و تصویب سازمان و بودجه و مقررات استخدامی و آیین نامه های داخلی بانک مرکزی.
- 2- رسیدگی و اظهار نظر نسبت به ترازنامه بانک مرکزی ایران برای طرح در مجمع عمومی.
- 3- رسیدگی و تصویب آیین نامه های مذکور در قانون پولی و بانکی.
- 4- اظهار نظر در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور و همچنین اظهار نظر نسبت به لوایح مربوط به وام یا تضمین اعتبار و هر موضوع دیگری که از طرف دولت به شورا ارجاع می شود.
- 5- دادن نظر مشورتی و توصیه به دولت در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور که به نظر شورا در وضع اقتصادی و به خصوص در سیاست اعتباری کشور مؤثر خواهد بود.
- 6- اظهار نظر درباره هر موضوعی که از طرف رئیس کل بانک مرکزی ایران در حدود این قانون به شورا عرضه می گردد.

اعضای شورای پول و اعتبار طبق اصلاحات قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه عبارتند از: وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی، رئیس کل بانک مرکزی، معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور یا معاون وی، دو

²⁵ ماده 17 قانون پولی و بانکی اصلاح شده با ماده 88 قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه.

تن از وزرا به انتخاب هیئت وزیران، وزیر صنعت، معدن و تجارت، دو نفر کارشناس و متخصص پولی و بانکی به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید ریاست جمهوری، دادستان کل کشور یا معاون وی، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن، رئیس اتاق تعاون، نمایندگان کمیسیون های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی (هر کدام یک نفر) به عنوان ناظر با انتخاب مجلس.

3- هیئت عامل

هیئت عامل بانک مرکزی ایران مرکب از رئیس کل، قائم مقام، دبیر کل بانک و سه نفر معاون است. رئیس کل بانک مرکزی ایران به عنوان عضو ارشد هیئت عامل و بالاترین مقام اجرایی و اداری عهده دار کلیه امور بانک به استثنای وظایفی است که به موجب این قانون به عهده ارکان دیگر بانک گذارده شده است.²⁶

4- هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس

هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس عهده دار نظارت بر حسن اجرای مفاد ماده (5) قانون پولی و بانکی کشور از طریق تحویل و نگاهداری اسکناس های چاپ شده و هم چنین نگاهداری حساب دارایی های موضوع ماده (5) و صورت جواهرات ملی و تنظیم مقررات مربوط به نمایش و نظارت بر ورود و خروج آنها از خزانه بانک و به علاوه نظارت در معدوم کردن اسکناس هایی که باید از جریان خارج شود می باشد.

5- هیئت نظار

هیئت نظار مسئول رسیدگی به صورت ریز دارایی ها و بدهی ها و خلاصه حساب ها ترازنامه پایان سال بانک مرکزی ایران و تهیه گزارش برای مجمع عمومی سالیانه است. این هیئت مرکب از یک نفر رئیس و چهار نفر عضو از میان حسابرسان خبره یا افراد مطلع در امور حسابداری یا بانکی با داشتن حداقل ده سال سابقه کار است که به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تصویب مجمع عمومی برای مدت دو سال انتخاب می شوند و انتخاب مجدد آنان بلامانع است. حقوق و مزایای هیئت نظار از طرف وزیر دارایی تعیین و از بودجه وزارت دارایی قابل پرداخت است.²⁷

حال اگر بخواهیم به چگونگی وابستگی ساختاری مقام ناظر بانک مرکزی به شبکه بانکی اشاره کنیم، می توان به دو مورد زیر اشاره کرد که بسیار مشهود است:

²⁶ ماده 19 قانون پولی و بانکی

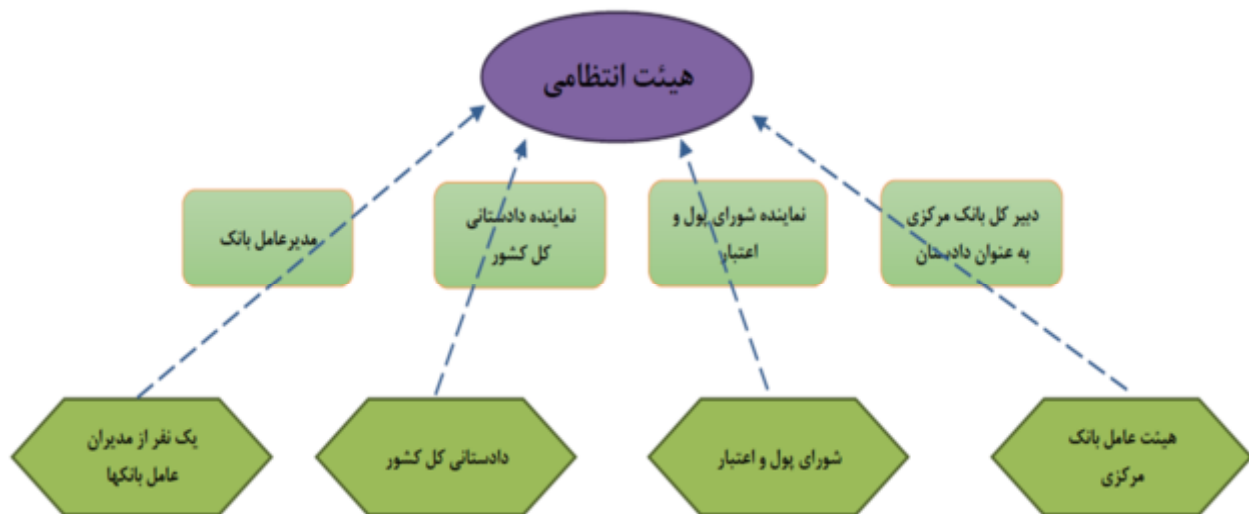
²⁷ ماده 23 قانون پولی و بانکی

1- هیئت انتظامی بانکها

طبق قانون پولی و بانکی، هیئت انتظامی مرجع رسیدگی به موارد تخلف بانکها از قانون پولی و بانکی و صدور حکم به مجازات‌های انتظامی است. این هیئت از نماینده دادستان کل، یک نفر از مدیران عامل بانکها و یک نفر از اعضای شورای پول و اعتبار به انتخاب شورا تشکیل شده است و دبیر کل بانک سمت دادستان هیئت را دارد.

چنانکه مشاهده می‌شود، تأسیس و فعالیت این نهاد، به موجب قانون پولی و بانکی بوده و دارای شأن مهم نظارتی است. اما ترکیب هیئت انتظامی، به وضوح قابل نقد است. علی‌رغم اینکه این هیئت مسئول رسیدگی به تخلفات بانک‌هاست، مدیران بخش نظارت بانک مرکزی در آن عضویت ندارند. این در حالی است که در بسیاری از کشورها، اصلی‌ترین تخلفات بانکها تحت عنوان تخلفات اداری طبقه‌بندی شده و رسیدگی و صدور حکم به مجازات‌های این تخلفات نیز در حیطه وظایف مرجع نظارت بانکی است.

نقد بسیار مهم دیگر در خصوص ترکیب هیئت انتظامی، حضور یک نماینده از بانکها (یکی از مدیران عامل بانکها) در این هیئت است. با توجه به اینکه هیئت انتظامی بانکها، مرجع رسیدگی‌کننده به تخلفات بانکهاست بدیهی‌ترین قواعد «تعارض منافع» اقتضا می‌کند که اعضای این هیئت مستقل از شبکه بانکی باشند. اما با کمال تعجب مشاهده می‌شود که این اصل بدیهی در این مورد نقض شده است.



2- کمیسیون‌های تخصصی بانک مرکزی

بانک مرکزی دارای کمیسیون‌های تخصصی مختلفی است که همگی تحت نظر رئیس کل و به منظور کمک به اتخاذ تصمیم در حوزه‌های تخصصی فعالیت می‌کنند. کمیسیون اعتباری، کمیسیون مقررات و نظارت مؤسسات اعتباری، کمیسیون ارزی و ... از این قبیل هستند. هرچند این کمیسیون‌ها به لحاظ شأن قانونی، قابل مقایسه با هیئت انتظامی بانکها نیستند، اما از آنجا که برخی تصمیمات اتخاذ شده در آنها منشأ بروز یا تخصیص رانت‌های قابل توجهی در نظام بانکی است، می‌تواند بر شئون مقررات‌گذاری و نظارت بانک مرکزی و استقلال مقام ناظر اثرگذار باشد.²⁸

یکی از زیرمجموعه‌های بسیار مهم و مؤثر بانک مرکزی در امور اعتباری، کمیته اعتباری است که متشکل از برخی مدیران کل و معاونان بانک مرکزی است. این کمیته درباره موضوعاتی نظیر حجم و نرخ اعطای تسهیلات به بانکها، نحوه مواجهه با اضافه برداشت بانکها، خطوط اعتباری بانکها و ... تصمیم‌گیری می‌کند. مصوبات این کمیته نیاز به تأیید شورای پول و اعتبار ندارد (البته این مصوبات نیازمند تأیید رئیس کل بانک مرکزی است) با وجود این، مصوبات این کمیته شفاف نبوده و اطلاع‌رسانی در این خصوص انجام نمی‌شود. اعضای کمیسیون اعتباری توسط بانکها شناخته شده هستند و طبیعی است که به منظور اخذ امتیاز از آنها تلاش‌های زیادی انجام دهند. لذا این کمیته به دلیل غیرشفاف بودن مذاکرات و مصوبات با توجه به نقش مؤثر رئیس کل در اتخاذ این تصمیمات، ممکن است در معرض فساد قرار گیرد و عملکرد نظارت بانکی و سیاست‌گذاری پولی بانک مرکزی را با اختلال مواجه کند.

باید توجه داشت که وابستگی بانک مرکزی به شبکه بانکی، به صورت غیرمستقیم نیز متصور است. به این معنی که حضور بانکداران بزرگ در برخی ارکان قدرت (نظیر قوه مجریه، قوه مقننه، مجمع تشخیص مصلحت نظام و ...) ممکن است موجب فشار به بانک مرکزی (به عنوان مقام ناظر) شود. متأسفانه این نوع از وابستگی در قوانین مغفول واقع شده و تمهیدی برای پیشگیری از آن یا کاهش تبعات ناشی از آن در قوانین دیده نشده است.

- راه حل مشکل در طرح بانکداری

اصلاح هیات انتظامی در طرح بانکداری به صورت زیر آمده است:

²⁸ آسیب‌شناسی نظام بانکی 17. نظارت مؤثر بر بانکها و مسئله اقتدار مقام ناظر، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

ماده 24 طرح بانکداری:

جهت رسیدگی به تخلفات اشخاص تحت نظارت و صدور احکام انتظامی برای آنها، هیأت های انتظامی بدوی و تجدیدنظر مؤسسات اعتباری در سازمان تشکیل می شود. هیأت انتظامی بدوی مؤسسات اعتباری متشکل از پنج نفر می باشد که عبارتند از:

2- دو قاضی خبره با شناخت کافی در امور بانکی به انتخاب رئیس قوه قضائیه؛

2- سه کارشناس خبره بانکی مورد تأیید هیأت عالی، یک نفر به پیشنهاد رئیس کل ودو نفر به پیشنهاد رئیس سازمان.

همچنین هیأت انتظامی تجدیدنظر مؤسسات اعتباری متشکل از پنج نفر به شرح زیر است:

1- رئیس کل بانک مرکزی؛

2- اعضای غیر اجرائی بندهای 3 تا 6 بند ب ماده 7.

تبصره 1: رئیس سازمان با حفظ مسؤولیت، به عنوان دادستان انتظامی مؤسسات اعتباری تعیین می شود و بدون حق رأی در جلسات هیأت انتظامی مؤسسات اعتباری شرکت می کند.

تبصره 2: رییس کانون بانکها می تواند بدون حق رأی در جلسات هیأت انتظامی مؤسسات اعتباری شرکت نماید.

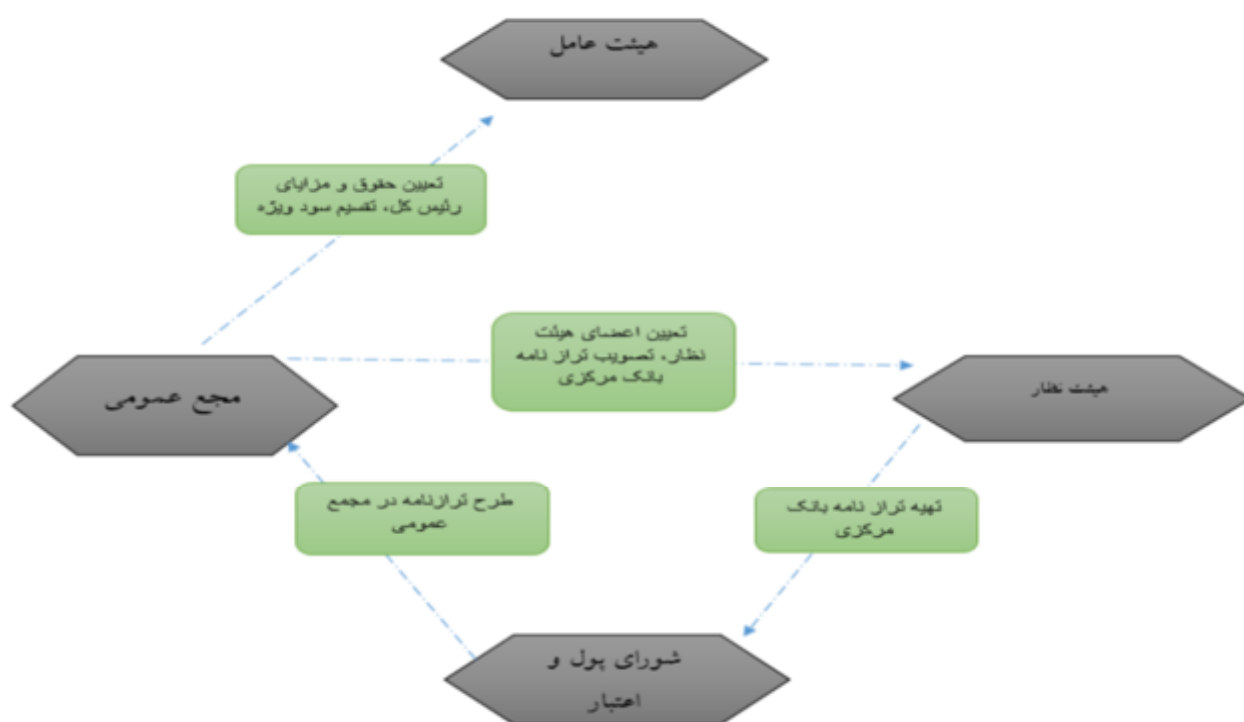
4/1/2 - وابستگی مالی

رابطه مالی بانک مرکزی و شبکه بانکی را می توان از دو منظر مورد بررسی قرار داد. در رویکرد اول، رابطه مالی مستقیمی که منجر به کاهش یا افزایش درآمدهای بانک مرکزی از شبکه بانکی می شود، بررسی می گردد. در واقع درآمدهایی که حاصل از عملیات یا تخلفات شبکه بانکی است و مستقیماً در صورت سود و زیان بانک مرکزی به عنوان درآمد درج می شود، مورد بررسی قرار می گیرد. تحلیل این مسئله از این جهت حائز اهمیت است که انتفاع مستقیم بانک مرکزی از عملیات یا تخلفات بانکها، ممکن است در ایفای نقش نظارت و سیاستگذاری بانک مرکزی برای شبکه بانکی اخلاص ایجاد کند. در مرحله دوم نیز ارتباط مالی غیرمستقیم بانک مرکزی و شبکه بانکی که به واسطه شرکت های وابسته به بانک مرکزی از جمله شرکت ملی انفورماتیک و شرکت های زیرمجموعه آن ایجاد می شود، مورد بررسی و تحلیل قرار می گیرد.

1- رابطه مالی مستقیم بین بانک مرکزی و شبکه بانکی

حقوق و مزایای رئیس کل و قائم مقام رئیس کل بانک مرکزی ایران از طرف مجمع عمومی تعیین و از بودجه بانک پرداخت می‌شود. هم‌چنین حقوق و مزایای دبیر کل و معاونان بانک به پیشنهاد رئیس کل و تصویب مجمع عمومی تعیین و از بودجه بانک پرداخت می‌شود.²⁹

ترازنامه بانک مرکزی که نمایانگر درآمدها و هزینه‌های بانک مرکزی می‌باشد هر سال تهیه می‌گردد. هیئت نظار مسئولیت نظارت بر ترازنامه بانک مرکزی را بر عهده دارند و برای رعایت استقلال مالی اعضای این هیئت، حقوق و مزایای هیئت نظار از طرف وزیر دارایی تعیین و از بودجه وزارت اقتصاد و امور دارایی پرداخت می‌شود.³⁰



بنابراین ظاهراً به نظر می‌رسد رابطه مالی مستقیمی میان ارکان بانک مرکزی و شبکه بانکی در قوانین وجود ندارد. اما بررسی صورت سود و زیان بانک مرکزی نیز به منظور فهم رابطه مالی میان بانک مرکزی و شبکه بانکی ضروری است. سود ویژه بانک مرکزی که حاصل بررسی صورت سود و زیان و جریان درآمدها و هزینه‌های این بانک می‌باشد، در هر سال به شرح زیر تقسیم می‌شود:

²⁹ ماده 20 قانون پولی و بانکی.

³⁰ ماده 23 قانون پولی و بانکی.

1- پرداخت مالیات بر درآمد به حساب درآمد عمومی دولت بر اساس مقررات مربوط به شرکت‌های دولتی.

2- 10 درصد برای اندوخته قانونی تا وقتی که اندوخته مزبور معادل سرمایه بانک بشود.

3- مبلغی به پیشنهاد رئیس کل بانک و تصویب مجمع عمومی برای اندوخته احتیاطی.

4- مبلغی به پیشنهاد رئیس کل بانک و تصویب مجمع عمومی برای انتقال به حساب سال بعد.

و باقیمانده سود ویژه پس از تقسیمات مقرر ذکر شده متعلق به دولت خواهد بود.

بنابراین ظاهراً افزایش درآمدهای موجود در ترازنامه، منفعت مشخصی برای بانک مرکزی نخواهد داشت. با بررسی ترازنامه سال 1391 بانک مرکزی، مهم‌ترین سرفصل‌های درآمد و هزینه و همچنین نحوه تقسیم سود ویژه در این سال مشخص می‌شود. درآمدها، هزینه‌ها و نحوه تقسیم سود ویژه بانک مرکزی در سال 1391 در جداول زیر ارائه شده است.

(میلیارد ریال)

مبلغ درآمد	اقلام درآمد بانک مرکزی
۱۸۰۱۶	درآمد حاصل از سپرده و سرمایه‌گذاری در خارج از کشور
۶۲۴۶	سود حاصل از تسهیلات اعطایی
۱۰۷	کارمزد خدمات بانکی دریافتی
۴۱۰۳	نتیجه معاملات ارز و طلا
۵۴۸۴	سود اوراق مشارکت خریداری شده
۲۱۴۷۴	سایر درآمدها
۵۵۴۳۰	مجموع درآمدها

مأخذ: ترازنامه و حساب سود و زیان بانک مرکزی، سال ۱۳۹۱.

و هزینه‌ها بر اساس ترازنامه بانک مرکزی سال 91 طبق جدول زیر می‌باشد:

(میلیارد ریال)

مبلغ هزینه	اقلام هزینه بانک مرکزی
۱۶۸	هزینه دریافت اعتبارات و اضافه برداشت از بانک‌های خارج
۱۹	سود پرداختی به حساب‌های ارزی
۴۵۵۰	جایزه سپرده قانونی بانک‌ها
۲۴۲	سود پرداختی بابت سپرده ویژه بانک‌ها
۲۳۷۶	کارمزد خدمات بانکی پرداختی
۲۰۳۰	سود پرداختی بابت اوراق مشارکت منتشره بانک مرکزی
۳۶۱۲	هزینه‌های اداری و پرسنلی
۱۰۷۴	هزینه‌های نشر پول و چاپ متفرقه
۱۱۱	هزینه استهلاك دارایی‌های ثابت
۳	سایر هزینه‌ها
۱۴۱۸۶	مجموع هزینه‌ها

مأخذ: همان.

و نحوه تقسیم سود ویژه بانک مرکزی در پایان اسفندماه سال 91 به شرح زیر بوده است:

(میلیارد ریال)

مبلغ	اقلام سود ویژه بانک مرکزی
۹۲۰۱	مالیات بر درآمد
۴۱۲۴	انتقال به اندوخته قانونی
۶۰۰۰	انتقال به اندوخته احتیاطی
۲۱۷۳۴	سهم دولت از سود ویژه
۱۸۴	نیم درصد موضوع قانونی تهیه مسکن برای افراد کم‌درآمد
۰	مانده سود ویژه نقل به سال بعد
۴۱۲۴۴	مجموع سود ویژه

مأخذ: همان.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که در حال حاضر، جریمه‌های دریافتی بانک مرکزی از محل اضافه برداشت بانکها از بانک مرکزی (درواقع کسری سپرده قانون بانکها نزد بانک مرکزی)، در ردیف سایر درآمدها منظور می‌گردد. همچنین ترازنامه سال 1391 نشان می‌دهد که این ردیف، هرچند کاملاً غیرشفاف است، اما به لحاظ عددی بیش از همه ردیف‌های درآمدی است. لذا به نظر می‌رسد عدم شفافیت این بخش از درآمدها در عملکرد بهینه بانک مرکزی خلل ایجاد نماید.

باید توجه داشت که منظور شدن جریمه اضافه برداشت بانکها به عنوان درآمد بانک مرکزی، موجب می‌شود تخلف بانکها از قوانین و مقررات، منتج به افزایش درآمدهای بانک مرکزی شود. ازسوی دیگر اصلاح ارقام مربوط به درآمدها و هزینه‌های کلیه شرکت‌های دولتی، از جمله بانک مرکزی، صرفاً نیاز به مصوبه مجمع عمومی دارد. بنابراین در صورت افزایش درآمدهای بانک مرکزی از ناحیه اضافه برداشت بانکها، این امکان وجود دارد که با تصویب مجمع عمومی هزینه‌های این بانک اعم از هزینه‌های پرسنلی و یا سرمایه‌گذاری‌های بانک نیز افزایش یابد. بنابراین افزایش تخلفات شبکه بانکی منجر به انتفاع بالقوه بانک مرکزی می‌شود و این موضوع می‌تواند بسیار خطرناک باشد.

2- رابطه مالی غیرمستقیم میان بانک مرکزی و شبکه بانکی

در دهه‌های اخیر، یک وظیفه مهم به وظایف اصلی بانک‌های مرکزی اضافه شده است و آن «هدایت نظام‌های پرداخت» می‌باشد. به منظور تحقق این مهم، دسترسی بانک مرکزی به زیرساخت‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری مربوطه ضروری است و این امر نیز نیازمند تأسیس شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات مربوط به نظام‌های پرداخت، وابسته به بانک مرکزی است. در حال حاضر خدمات مذکور به واسطه شرکت‌هایی (مثل شرکت ملی انفورماتیک و...) ارائه می‌شود که در ترکیب سهام‌داران آنها، هم بانک مرکزی و هم بانک‌های دولتی و خصوصی دیده می‌شوند.

بر این اساس نوعی از رابطه مالی بین شبکه بانکی و بانک مرکزی می‌تواند از طریق شرکت‌های وابسته به بانک مرکزی و شبکه بانکی ایجاد شود. بررسی این نوع رابطه مالی غیرمستقیم از این جهت حائز اهمیت است که مفهوماً، سهامداری بانک مرکزی و بانکها در شرکت‌های مختلف (از جمله شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت و بانکداری الکترونیک)، می‌تواند نوعی همسویی منافع بین نهاد ناظر و نهادهای نظارت شونده ایجاد کند و اعمال نظارت را به صورت بالقوه مختل نماید.

3/4/1 - وابستگی نیروی انسانی

رابطه نیروی انسانی فعال در بانک مرکزی (به عنوان مرجع نظارت بانکی) با شبکه بانکی را می‌توان در سه سطح مورد بررسی قرار داد:

1- رابطه رسمی با شبکه بانکی در حین خدمت در بانک مرکزی (سهامداری بانکهای خصوصی، تصدی سمت موظفی و یا غیرموظفی در هیئت مدیره)

طبق بند سوم از توضیحات اصل دوم اصول 29 گانه نظارت مؤثر کمیته نظارت بر بانکداری بال، باید «شاکله حاکمیت به گونه‌ای باشد که از هرگونه تضاد منافع، جلوگیری شود» این تضاد منافع را می‌توان در رابطه سهامداری، سمت موظفی و یا غیرموظفی مورد بررسی قرار داد.

2- رابطه غیررسمی نیروی انسانی فعال در بانک مرکزی با شبکه بانکی (ارائه مشاوره، ارائه اطلاعات، در نظر گرفتن مصالح برخی از بانکها در تصمیم‌گیری و ...)

این نوع رابطه به سختی قابل تشخیص است و می‌تواند تأثیرات بسیار مخربی بر استقلال نیروی انسانی فعال در بانک مرکزی داشته باشد. در بند چهارم از توضیحات و راهکارهای اصل دوم اصول 29 گانه نظارت مؤثر کمیته نظارت بر بانکداری بال در توصیف شرایط لازم برای نظارت مؤثر آمده است:

«در رابطه با اینکه چگونه از تضاد منافع جلوگیری و از اطلاعات به شکل مناسب استفاده کرد، قوانینی وجود دارد و چنانچه این مقررات رعایت نشود، محدودیت‌هایی به وجود می‌آید»

ازسوی دیگر، بانک مرکزی محل جمع‌آوری اطلاعات از تمام شبکه بانکی همچنین طراحی فرآیندهای نظارتی است و افراد مطلع از این اطلاعات می‌توانند با مشاوره به برخی از بانکهای خاص به شرایط رقابت صحیح بانکها آسیب وارد کنند و فضای رقابتی صحیح در نظام بانکی کشور را از بین ببرند.

توجه به این نکته بسیار مهم است که پرداخت رشوه در سیستم بانکی، به مراتب ساده‌تر و تشخیص و ردیابی آن به مراتب دشوارتر از سایر حوزه‌هاست، زیرا رشوه در نظام بانکی می‌تواند به صورت اعطای تسهیلات بلندمدت و با نرخهای سود اندک صورت گیرد که هیچگونه ردی از فعالیت مشکوک برجای نمی‌گذارد. لذا باید در طراحی مقررات این حوزه تدابیر لازم در نظر گرفته شود.

3- رابطه رسمی و غیررسمی پس از اتمام فعالیت نیروی انسانی فعال در بانک مرکزی با شبکه بانکی و برعکس (فعالیت متخصصان شبکه بانکی در ارکان بانک مرکزی)

تصمیم‌گیری‌ها و نحوه نظارت نهاد ناظر می‌تواند به دلیل امید حضور تصمیم‌گیران فعلی، در شبکه بانکی برای سالهای پس از بازنشستگی، دچار انحراف و یا مماشات گردد. به این پدیده در اصطلاح «درب گردان»، سیاستگذاری اطلاق می‌گردد و به عنوان یکی از دلایل شکست نظارت و قاعده‌گذاری شناخته می‌شود. پدیده «درب گردان» به معنی فعالیت نیروی انسانی بخش دولتی، در بخش خصوصی پس از اتمام دوره فعالیت در بخش دولتی و یا فعالیت نیروی انسانی بخش خصوصی در بخش دولتی پس از پایان دادن به فعالیت‌های بخش خصوصی است.

طبق فرضیه درب گردان، تحرک شغلی قاعده‌گذار با بخش خصوصی به وسیله رشوه ضمنی از طریق شغل پر درآمد در آینده، کیفیت نظارت و قاعده‌گذاری بخش دولتی را متأثر می‌کند. این پدیده ممکن است باعث نفوذ بانکها در قاعده‌گذاری و نظارت گردد.

جانسون و کاواک در مقاله خود در سال 2010 به نفوذ بانکها در نظام قاعده‌گذاری و نظارت بانکی اشاره کرده‌اند. آدماتی نیز به این نکته اشاره کرده است که با در نظر گرفتن پدیده، «درب گردان» قاعده‌گذار و ناظر نمی‌توانند انگیزه مقاومت در برابر بخش خصوصی را داشته باشند.

با توجه به مطالب بالا در ادامه، با ذکر چند نمونه محدود به بررسی میزان فراگیر بودن استفاده از افراد با سابقه بانک مرکزی در هیئت مدیره شبکه بانکهای خصوصی و بالعکس می‌پردازیم.

الف) به کارگیری مدیران ارشد بانک مرکزی در شبکه بانکی

- بانک پاسارگاد

1- شخصی که از 1386 تا 1393 عضو هیئت مدیره و از سال 1388 تا 1390 رئیس هیئت مدیره بانک پاسارگاد بوده است، سابقه رئیس کلی دیوان محاسبات کشور و عضویت در هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس بانک مرکزی را نیز داشته است.

2- شخصی که در سال 1390 رئیس هیئت مدیره و از سال 1386 تا 1394 مدیر عامل بانک پاسارگاد بوده است، سابقه رئیس کلی بانک مرکزی و ریاست شورای پول و اعتبار را نیز بر عهده داشته است.

3- شخصی که در سال 1393 عضو هیئت مدیره بانک پاسارگاد بوده است، سابقه عضویت در شورای پول و اعتبار را نیز دارا بوده است.

- بانک پارسیان

1- شخصی که از سال 1386 رئیس هیئت مدیره و در سال 1391 مدیر عامل بانک پارسیان بوده است، 6 سال سابقه عضویت در هیئت انتظامی بانکها را نیز داشته است.

2- شخصی که در سال 1394 مدیر عامل بانک پارسیان بوده است، 8 سال سابقه مشاور رئیس کل بانک مرکزی، عضویت در شورای پول و اعتبار، ریاست مؤسسه عالی آموزش بانکداری و عضویت در هیئت انتظامی بانکها را نیز داشته است.

گردش مدیران میان بانک مرکزی و شبکه بانکی

ردیف	مسئولیت در بانک مرکزی	زمان شروع	زمان پایان	مسئولیت در شبکه بانکی	زمان شروع	زمان پایان
۱	رئیس دیوان محاسبات و عضو هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس بانک مرکزی	۱۳۷۶	۱۳۸۳	رئیس هیئت مدیره بانک پاسارگاد	۱۳۸۸	۱۳۹۳
۲	رئیس کل بانک مرکزی	۱۳۶۵	۱۳۶۸	مدیر عامل و عضو هیئت مدیره بانک پاسارگاد	۱۳۸۸	۱۳۹۳
۳	عضو شورای پول و اعتبار			عضو هیئت مدیره بانک پاسارگاد	۱۳۸۸	۱۳۹۳
۴	عضو شورای پول و اعتبار	۱۳۹۰	۱۳۹۱	مدیر عامل بانک پارسیان	۱۳۹۴	۱۳۹۴
۵	مدیر کل نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری بانک مرکزی			مدیر عامل بانک اقتصاد نوین	۱۳۹۳	۱۳۹۴
۶	مدیر کل بین الملل بانک مرکزی		۱۳۹۳	مدیر امور بین الملل بانک اقتصاد نوین	۱۳۹۳	۱۳۹۴
۷	عضو هیئت عامل بانک مرکزی	۱۳۸۹	۱۳۹۰	نائب رئیس هیئت مدیره بانک ایران زمین	۱۳۹۲	۱۳۹۴
				مدیر عامل بانک ایران زمین	۱۳۹۳	۱۳۹۴
۸	مشاور رئیس کل بانک مرکزی و مشاور وزیر امور اقتصادی و دارایی			رئیس هیئت مدیره بانک سامان	۱۳۹۲	۱۳۹۳
				نائب رئیس هیئت مدیره	۱۳۹۳	۱۳۹۴
۹	عضو شورای پول و اعتبار		۱۳۸۰	عضو هیئت مدیره بانک سامان	۱۳۹۳	۱۳۹۴
۱۰	مدیر عملیات و تعهدات ارزی بانک مرکزی			معاون مدیر عامل بانک تجارت		۱۳۹۴

(ب) به کارگیری مدیران شبکه بانکی در ارکان بانک مرکزی

- رئیس کل بانک مرکزی

مسئولیت‌های سابق در شبکه بانکی:

- مدیر عامل بانک کارآفرین از مردادماه 1389 تا 1392

- رئیس هیئت مدیره و مدیر عامل فیوچر بانک در بحرین به مدت 5 سال.

- رئیس هیئت مدیره و مدیر عامل بانک‌های ملت، صادرات، سپه و ملی ایران به مدت 20 سال

-قائم مقام بانک مرکزی

مسئولیت‌های سابق در بانک مرکزی:

- معاون اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از خردادماه 1377 تا آبان ماه 1386

مسئولیت‌های سابق در شبکه بانکی:

- عضو هیئت مدیره بانک خاورمیانه از آبانماه 1391 تا 17 شهریور سال 1392

- معاون نظارت بانک مرکزی

مسئولیت‌های سابق در بانک مرکزی:

- استخدام در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، 1364.

- مدیرکل نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری بانک مرکزی 1387 الی 1389

مسئولیت‌های سابق در شبکه بانکی:

- مشاور مدیرعامل بانک اقتصاد نوین 1389.

- معاون مدیرعامل اعتبارات شرکتی بانک اقتصاد نوین 1389 الی 1391

- مدیرمستقل بازرسی بانک اقتصاد نوین 1391 تا 1392.

- سرپرست حسابرسی داخلی بانک اقتصاد نوین 1391 تا 1392.

- رئیس هیئت مدیره شرکت مبنا مشاورین معتمد 1390 الی 1392

- معاون ارزی بانک مرکزی

مسئولیت‌های سابق در بانک مرکزی:

- متصدی رسیدگی اسناد اداره حسابداری کل و بودجه.

- حسابدار اداره حسابداری کل و بودجه.

- رئیس دایره دفاتر معین اداره حسابداری کل و بودجه.

- رئیس دایره رسیدگی و تسویه اداره حسابداری کل و بودجه.

- معاون ارزی اداره حسابداری کل و بودجه.
- مدیر اداره حسابداری کل و بودجه.
- مدیر اداره دبیرخانه بودجه و تخصیص ارز.
- مدیر اداره آمار و تعهدات ارزی.
- مدیر کل سیاستها و نظارت ارز.
- مدیر کل نظارت و تعهدات ارزی.
- مدیر کل عملیات و تعهدات ارزی.
- مسئولیتهای سابق در شبکه بانکی:
- معاون مدیرعامل بانک سامان.

همانطور که مشخص شد بررسی اجمالی سوابق ارکان بانک مرکزی و شبکه بانکی، نشان می‌دهد گردش مدیران میان شبکه بانکی و بانک مرکزی بسیار رایج و پربسامد است؛ اما باید توجه داشت که امکان حضور مدیران بانک مرکزی در شبکه بانکی و به طور خاص بانکهای خصوصی و همچنین به کارگیری مدیران بانکی بخش خصوصی در سمت‌های حاکمیتی بانک مرکزی، ممکن است در آینده برای سیستم نظارتی نظام پولی کشور دردسر آفرین باشد.

- راه حل مشکل در طرح بانکداری

بند 6 ماده 91 طرح بانکداری:

یکی از شرایط اعضای هیأت مدیره و هیأت عامل بانکها: نداشتن هیچ گونه سمت مدیریتی، اجرایی، کارشناسی یا مشاوره‌ای هم‌زمان در آن بانک یا شرکت‌های وابسته به آن، و نیز در بانکها دیگر و شرکت‌های وابسته به آنها؛ ذی نفع واحد نبودن با تسهیلات گیرندگان کلان همان مؤسسه و سایر بانک‌ها؛ نداشتن مسئولیت هم‌زمان در دستگاه‌های اجرائی و نهادهای زیرمجموعه قوای سه گانه و سایر نهادهای حاکمیتی نظیر مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، نیروهای مسلح و نهادهای عمومی غیردولتی

قسمت 3 بند چ ماده 8 طرح بانکداری:

عضویت در هیأت عالی تمام وقت است و اعضای هیأت عالی نمی‌توانند هم‌زمان مشاغل موظف یا غیرموظف در هیچ نهاد دولتی، عمومی و یا خصوصی داشته باشند. این ممنوعیت شامل مشاغل آموزشی، پژوهشی یا عضویت در موسسات خیریه و اجتماعی هم می‌شود.

این دو قانون محدودیت‌های در حین خدمت را نیز همانند قوانین فعلی در نظر گرفته است.

اما در طرح بانکداری به محدودیت‌های بعد خدمت نیز توجه کرده است که در قوانین فعلی جای آن خالی است.

قسمت 10 بند چ ماده 8:

اشتغال به کار دائم یا موقت در گروه‌های تحت نظارت یا ارائه هرگونه خدمات مشاوره‌ای به آن‌ها، توسط اعضای هیأت عالی پس از پایان دوره عضویت آنها، به مدت دو سال ممنوع است.

تا حدودی محدودیت‌های پس از خدمت را در نظر گرفته است و فقط مربوط به فعالیت نیروی انسانی بانک مرکزی بعد از خدمت در بخش بانکی است و عکس آن یعنی فعالیت نیروی انسانی بخش بانکی در بانک مرکزی را نادیده گرفته است.

4/1/4 - جمع‌بندی نهایی استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی

الف) جمع‌بندی رابطه ساختاری و سازمانی بانک مرکزی با شبکه بانکی³¹

ساختار بخش‌های تأثیرگذاری که عملکردی غیر شفاف دارند، همچون هیئت انتظامی و کمیسیون اعتباری، تا حدودی استقلال بانک مرکزی از شبکه بانکی را از لحاظ ساختاری کاهش داده است.

درخصوص هیئت انتظامی، نامشخص بودن قواعد بررسی پرونده‌های تخلف و صدور حکم (فقدان رویه نظارتی)، فقدان گزارشات شفاف و دوره‌ای از عملکرد این نهاد (عدم شفافیت) و مهم‌تر از آن، عضویت یک نفر به عنوان نماینده بانکها در این هیئت (تعارض منافع)، عملکرد کارآمد این نهاد مهم نظارتی را کاهش داده است.

درخصوص کمیسیون‌های تخصصی بانک مرکزی نیز، شیوه عمل و ضوابط تخصیص اعتبار در کمیسیون اعتباری (و سایر کمیسیون‌های تخصصی) و همچنین فقدان گزارشات شفاف و دوره‌ای از عملکرد این کمیسیون‌ها، بر روی شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی (به عنوان مقام سیاستگذار و ناظر) که روی دیگر سکه استقلال بانک مرکزی است، تأثیر منفی خواهد داشت.

³¹ آسیب‌شناسی نظام بانکی 5. بررسی استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

البته لازم به ذکر است که هرچند شبکه بانکی به لحاظ ساختاری و سازمانی تأثیر سیستماتیک بر تصمیمات حاکمیتی بانک مرکزی ندارد، ولی در صورتی که تأثیرگذاری بخش خصوصی بر سیاستهای پولی و نظارت بر شبکه بانکی توسط مقام پولی را در نظر بگیریم، تداخل بخش خصوصی و حاکمیت در ساختار شورای پول و اعتبار قابل مشاهده است. در حال حاضر دو تن از اعضای شورای پول و اعتبار، که صاحب حق رأی نیز می‌باشند، وابسته به بخش غیردولتی هستند (یعنی رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن، رئیس اتاق تعاون) عضویت این افراد به عنوان عضو ناظر و به منظور اعلام نظرات بخش خصوصی، فاقد اشکال و بلکه مفید است، لکن اعطای حق رأی به ذینفعان بخش خصوصی در امور حاکمیتی محل تأمل جدی است.

باید توجه داشت که وابستگی بانک مرکزی به شبکه بانکی، به صورت غیرمستقیم نیز متصور است. به این معنی که حضور بانکداران بزرگ در برخی ارکان قدرت (نظیر قوه مجریه، قوه مقننه، مجمع تشخیص مصلحت نظام و ...) ممکن است موجب فشار به بانک مرکزی (به عنوان مقام ناظر) شود. متأسفانه این نوع از وابستگی در قوانین مغفول واقع شده و تمهیدی برای پیشگیری از آن یا کاهش تبعات ناشی از آن در قوانین دیده نشده است.

ب) جمع‌بندی رابطه مالی میان بانک مرکزی و شبکه بانکی

بررسی قوانین مربوط به حقوق و مزایای ارکان بانک مرکزی (هیئت عامل، هیئت نظار و...)، و همچنین بررسی صورت سود و زیان بانک مرکزی و شیوه توزیع سود آن بانک نشان می‌دهد که ظاهراً رابطه مالی مستقیمی میان بانک مرکزی و شبکه بانکی وجود ندارد.

اما تحلیل دقیق‌تر صورت سود و زیان و اجزای درآمدها و هزینه‌های بانک مرکزی نشان می‌دهد که جریمه‌های دریافتی بانک مرکزی از محل اضافه برداشت بانکها از بانک مرکزی (در واقع کسری سپرده قانون بانکها نزد بانک مرکزی)، در ردیف «سایر درآمدها» منظور می‌گردد. منظور شدن جریمه اضافه برداشت بانکها به عنوان درآمد بانک مرکزی، موجب می‌شود تخلف بانکها از قوانین و مقررات، منتج به افزایش درآمدهای بانک مرکزی شود. از آنجا که اصلاح ارقام مربوط به درآمدها و هزینه‌های بانک مرکزی، صرفاً نیاز به مصوبه مجمع عمومی دارد، در صورت افزایش درآمدهای بانک مرکزی امکان افزایش هزینه‌های این بانک (اعم از هزینه‌های پرسنلی و یا سرمایه‌گذاری‌های بانک) نیز وجود خواهد داشت. بنابراین افزایش تخلفات شبکه بانکی منجر به انتفاع بالقوه بانک مرکزی می‌گردد و این موضوع می‌تواند بسیار خطرناک باشد.

ازسوی دیگر، بررسی روابط مالی غیرمستقیم بانک مرکزی و بانکها (که به واسطه شرکت‌های وابسته به بانک مرکزی و شبکه بانکی ایجاد می‌شود) و بررسی ترکیب سهامداران شرکت ملی انفورماتیک، شرکت

خدمات انفورماتیک و شرکت‌های ذیل آن، نشان می‌دهد که نوعی همسویی منافع بین نهاد ناظر و نهادهای نظارت شونده وجود دارد، که می‌تواند به صورت بالقوه اعمال نظارت را دچار اختلال نماید.

ادعایی که در حال حاضر وجود دارد آن است که لازمه انجام وظایف حاکمیتی بانک مرکزی، ازجمله مدیریت نظام پرداخت، تأسیس شرکت‌های متعدد تحت نظر بانک مرکزی و نظام بانکی است. اما مخالفان این ادعا بر این باورند که امکان واگذاری این قبیل شرکت‌ها به بخش خصوصی و صرفاً مقرراتگذاری و نظارت در این حوزه می‌تواند تأمین‌کننده اهداف باشد. اما آنچه محرز است، وابستگی منافع مالی میان بانک مرکزی و شبکه بانکی به شکل فعلی، مطلوب نیست. البته لازم است که بررسی دقیق‌تری در خصوص نحوه این وابستگی و مزایا و معایب آن صورت گیرد.

ج) جمع‌بندی وابستگی نیروی انسانی بانک مرکزی و شبکه بانکی

استقلال نیروی انسانی بانک مرکزی از شبکه بانکی در چهار بخش قابل بررسی است:

- رابطه رسمی نیروی انسانی بانک مرکزی با شبکه بانکی در حین خدمت در بانک مرکزی (اعم از روابط سهام‌داری، داشتن سمت موظف و یا غیرموظف)

- رابطه غیررسمی نیروی انسانی بانک مرکزی با شبکه بانکی در حین خدمت در بانک مرکزی (ارائه مشاوره، ارائه اطلاعات، تسریع امور، در نظر گرفتن مصالح برخی از بانکها در تصمیم‌گیری و ...)

- رابطه رسمی و غیررسمی نیروی انسانی بانک مرکزی پس از بازنشستگی، با شبکه بانکی.

- تصدی سمت‌های مدیریتی توسط مدیران و متخصصان شبکه بانکی در ارکان بانک مرکزی.

هر چهار نوع رابطه فوق، در صورت پیروی از چارچوب‌های معین، می‌تواند آثار مثبتی از قبیل انتقال تجربه و دانش از بخش خصوصی به حاکمیت و بالعکس شود. اما در صورتی که این روابط فاقد ضوابط و محدودیت‌های مشخص باشند، موجب ناکارآمدی در انجام وظایف حاکمیتی بانک مرکزی خواهد شد (در حوزه سیاستگذاری پولی و نظارت بانکی)

بررسی‌ها نشان می‌دهد تنها روابط از نوع اول مورد توجه قانونگذار قرار گرفته و هیچگونه ضوابط مشخصی برای روابط نوع دوم تا چهارم، میان نیروی انسانی بانک مرکزی و شبکه بانکی وجود ندارد. به طریق اولی، سازوکارهای اجرایی لازم برای شفاف سازی روابط نیروی انسانی فعال در شبکه بانکی و بانک مرکزی و پیشگیری از رانتها و مفاسد احتمالی نیز طراحی نشده است.

ازسوی دیگر، بررسی اجمالی سوابق ارکان بانک مرکزی و شبکه بانکی، نشان می‌دهد گردش مدیران میان شبکه بانکی و بانک مرکزی بسیار رایج و پربسامد است؛ اما باید توجه داشت که امکان حضور مدیران بانک مرکزی در شبکه بانکی و به طور خاص بانکهای خصوصی و همچنین به کارگیری مدیران بانکی بخش خصوصی در سمت‌های حاکمیتی بانک مرکزی، ممکن است در آینده برای سیستم نظارتی نظام پولی کشور دردسر آفرین باشد.

لازم به ذکر است، ساماندهی و محدود نمودن گردش مدیران بانک مرکزی و بانکها (خصوصاً در بخش نظارتی)، دارای الزامات متعددی است که از آن جمله، فراهم نمودن نظام جبران خدمات برای مدیران و کارکنان نهاد ناظر (بخش نظارتی بانک مرکزی)، معادل هم‌طرازان آنها در بانکهای خصوصی است. همچنین این نظام جبران خدمات باید پس از اتمام دوره خدمت اشخاص مذکور (حداقل تا مدت زمانی مشخص که به عنوان دوره قرنطینه یا استراحت شناخته می‌شود) ادامه یابد تا مشکل تداخل پس از خدمت رخ ندهد. به عبارت دیگر، اعمال محدودیت‌ها برای کارکنان مقام ناظر، باید همراه با مزایای معقول در نظر گرفته شود.

یکی دیگر از مزایایی که به نظر می‌رسد برای کارکنان مقام ناظر بانکی (بخش نظارت بانکی در بانک مرکزی) لازم است و می‌تواند تا حدودی تضمین‌کننده نظارت مستقل باشد، مصونیت قضایی این کارکنان در قبال شکایات بانکها یا پرونده‌هایی با ماهیت بانکی است. عدم مصونیت قضایی افراد مزبور، ممکن است انگیزه و اقتدار مدیران این این بخش‌ها را در برخورد با متخلفین حوزه بانکی کاهش دهد.

متأسفانه در حال حاضر در ایران، نه محدودیت‌ها و نه مزایای ضروری فوق وجود ندارد. این در حالی است که در مقاطع مختلف، پیشنهادهایی در قالب پیش‌نویس مقرراتی برای اعمال محدودیت (و همچنین برقراری مزایایی) در تعامل حین کار و بعد از بازنشستگی برای کارکنان معاونت نظارتی بانک مرکزی، به این بانک ارائه شده است؛ اما به دلایل غیرکارشناسی، این مقررات به تصویب نرسیده است.

4/2 - برخورد مقتدرانه (سریع، دقیق و بدون اغماض) با متخلفین

یکی از علل تاثیر گذار گسترش تخلفات بانکی در کشور عدم برخورد مقتدرانه با متخلفین است. این مساله باعث شده است که مجازات‌های تعیین شده در قوانین برای مجازات بانک‌های متخلف بازدارندگی خود را از دست بدهد و بانک‌های متخلف ترس زیادی از تکرار تخلف خود نداشته باشند.

جهت بررسی این موضوع در این بخش ابتدا نظریه بازدارندگی مجازات‌ها را بیان می‌کنیم و سپس به بررسی علل عدم بازدارندگی مجازات‌های تعیین شده در قوانین کشور مربوط به تخلفات بانک‌ها می‌پردازیم.

4/2/1 - مساله بازدارندگی مجازات‌ها

سیاست اصلی دیدگاه بازدارندگی، تهدید به مجازات یا اجرای آن برای کاهش انگیزه جرم است، یعنی استفاده از مجازات به عنوان بازدارنده‌ای که مانع تکرار جرم از سوی مجرم شده و نیز به شکل کلی انگیزه دیگران را برای ارتکاب همان جرم کاهش دهد.³² بدین معنا که بازدارندگی در رویکردی هنجارمحور خواستار تقویت ارزش‌هایی معین است و در همین راستا در یک بخش به مجازات متوسل شده و در بخش دیگر دست به دامان تهدید به مجازات متخلف است. لذا ایده محوری ارباب این است که ترس از دستگیری و اعمال ضمانت اجرای کیفری، مجرمان را از ارتکاب جرم منصرف می‌نماید.

در مسیر بازدارندگی، جامعه با مجازات کردن مجرمان دستگیر شده به مجرمان احتمالی هشدار می‌دهد که فکر ارتکاب جرم را از سر به در کنند، زیرا همین سرنوشت در انتظار آنان نیز خواهد بود و این همان معنای بازدارندگی عمومی است، که محصول طلایی پیشگیری از جرم را با خود به همراه دارد، به علاوه خود مجرم نیز با تحمل مجازات متوجه خواهد شد که هرگاه در آینده باز هم مرتکب جرم شود، همین سرنوشت و حتی شدیدتر از آن در انتظار اوست.

پس نتیجه آن خواهد بود که مجازات باید کمک کند تا جرمی که به وقوع پیوسته، دیگر بار چه توسط خود مجرم و چه توسط سایر شهروندان، تکرار نشود بنابراین، در این دیدگاه هدف آن است که با ایجاد نظام کیفری عادلانه و با پیش‌بینی کیفرها و نیز استفاده از ارباب، از وقوع جرم جلوگیری شود و این همان رویکرد آینده‌نگر است.³³

نظریه بازدارندگی مجازات، بر صفات شدت، قطعیت و سرعت اجرای مجازات‌ها تأکید فراوان دارد، زیرا این عوامل در پی زیانبار ساختن جرم، اسباب ترسیم‌کننده تصویر اربابی مجازات‌ها هستند، تصویری که جایگاهی برجسته در پیشگیری از جرائم دارد.

1- شدت مجازات

بنام با طرح روشن مفهوم سودمندی در قالب نهضت اصالت فایده و در چارچوب مکتب فایده اجتماعی، خواستار بهره‌جویی از روحیه اقتصادمآبانه مرتکبان جرم است و به همین دلیل متمایل به فزونی رنج حاصله در قیاس با سود برآمده از جرم می‌باشد، تا با توسل به اصل حسابگری جزایی، موجبات زیان بیشتر مجرم و در نهایت کاهش نرخ جرم را فراهم آورد.

³² حسن دادبان، سارا آقایی، بازدارندگی و نقش آن در پیشگیری از جرم.

³³ محمدرضا ظفری، مبانی عدالت جزایی در حقوق اسلامی، تهران، انتشارات امیرکبیر

2- حتمیت و قطعیت مجازات

از دید رویکرد بازدارندگی مجازات، آنچه ضامن نقش پیشگیرانه کیفرهاست، همانا حتمیت و قطعیت یا به عبارتی اطمینان جامعه از اجرای مجازاتهاست. بکار یا با پیروی از اندیشه منتسکیو در روحالقوانین می‌نویسد «این شدت کیفر نیست که از جرم پیشگیری می‌کند، بلکه حتمی و قطعی بودن مجازات است که می‌تواند از جرم‌های آینده جلوگیری کند»³⁴ در همین راستا بنتام نیز پیشگیری از جرائم را در گروی افزایش درجه حتمی بودن مجازاتها می‌داند.

3- سرعت اجرای مجازات

طبق نظریه بازدارندگی، در صورتی که خواهان کاربرد کیفر به عنوان مانعی مؤثر در برابر آماج جرم باشیم، اعمال این نهاد کیفری باید با وقوع جرم چندان فاصله‌ای از نظر زمانی نداشته باشد، زیرا در غیر این صورت تصور لازم میان جرم و کیفر در اذهان به سستی گرائیده و پیوند و ارتباط میان آن دو قابل درک و لمس نخواهد بود، لذا اطاله فرآیند دادرسی که موجبات وقفه میان جرم و مجازات را فراهم می‌آورد، نه تنها نقش ارعایی کیفرها را از میان می‌برد، بلکه خود، مشوق بزهکاری است.

آنچه که از گسترش تخلفات بانک‌ها در سال‌های اخیر معلوم می‌شود این است که مجازات‌های تعیین شده در قوانین کشور برای مجازات متخلفین بانکی بازدارندگی خوبی نداشته است. در ادامه این بخش به علل همین مساله می‌پردازیم.

4/2/2 - علل ضعف بازدارندگی مجازات‌ها در کشور

به منظور روشن شدن این موضوع ابتدا فرآیند رسیدگی به تخلفات بانکی و سپس ابزارهای در اختیار مقام ناظر برای مجازات متخلف را بیان می‌کنیم:

الف) فرآیند رسیدگی به تخلفات

دو نهاد حاکمیتی در برخورد با بانک‌های متخلف نقش دارند: معاونت نظارت بانک مرکزی و هیات انتظامی بانک‌ها

³⁴ بارن منتسکیو، روحالقوانین، علی‌اکبر مهتدی، انتشارات امیرکبیر

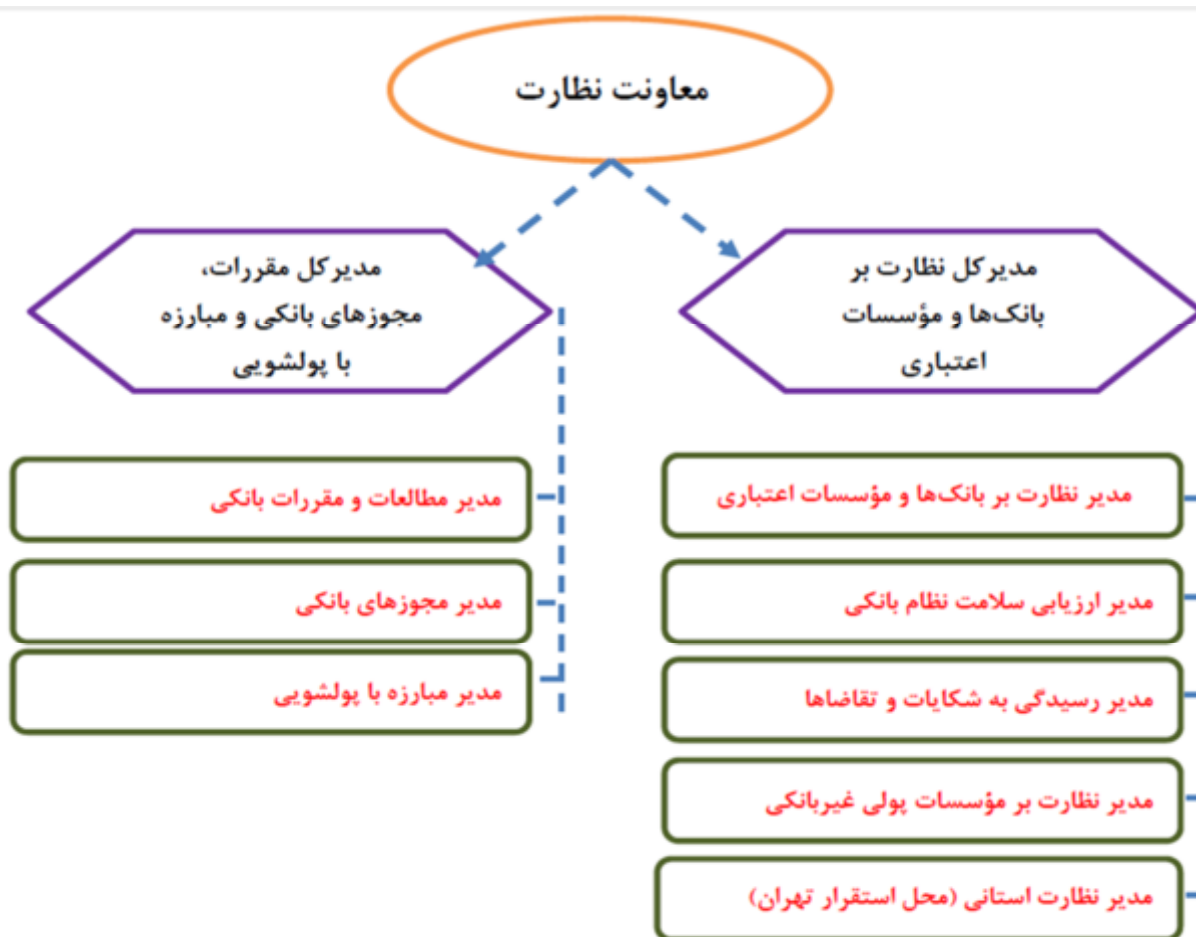
- معاونت نظارت بانک مرکزی

طبق ماده (97) قانون برنامه پنجم توسعه و با استناد به سیاست‌های کلی برنامه پنجم ابلاغی مقام معظم رهبری، شورای پول و اعتبار طی سال‌های برنامه موظف به اصلاح ساختار بانک مرکزی در جهت تقویت نظارت بر نهادهای پولی و مالی به منظور تحقق اهداف کلان اقتصادی کشور شده است.

بانک مرکزی، ایجاد معاونت نظارت و ارتقای اداره کل نظارت به معاونت را جزء اقدامات خود در راستای اجرای ماده (97) بر می‌شمرد. به هر صورت، معاونت نظارت بانک مرکزی به صورت رسمی در سال 1390 با انتصاب ابراهیم درویشی به عنوان معاون نظارتی بانک مرکزی شروع به فعالیت کرد.

البته به گفته رئیس کل سابق بانک مرکزی، این معاونت در چارت سازمانی بانک مرکزی دیده شده اما تا آن زمان، شخصی برای آن در نظر گرفته نشده بود. تا قبل از این، اداره کل نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری و اداره کل مقررات و مجوزها و ادارات تحت نظرشان زیر نظر قائم‌مقام بانک مرکزی اداره می‌شدند.

ساختار معاونت نظارت بانک مرکزی



- هیات انتظامی بانکها

هیئت انتظامی مرجع رسیدگی به تخلفات بانکها از قانون پولی و بانکی و صدور حکم به مجازاتهای انتظامی است. این هیئت از نماینده دادستان کل، یک نفر از مدیران عامل بانکها و یک نفر از اعضای شورای پول و اعتبار به انتخاب شورا تشکیل شده است و دبیر کل بانک سمت دادستان هیئت را دارد. احکام هیئت انتظامی ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ قابل تجدیدنظر در شورای پول و اعتبار خواهد بود و رأی شورا قطعی است.

علیرغم اهمیت بسیار بالای هیئت انتظامی در پیشگیری و مقابله با وقوع تخلف در نظام بانکی، مشکلات عدیده‌ای درخصوص این نهاد وجود دارد. مهم‌ترین این مشکلات برمی‌گردد به:

1- ترکیب هیئت انتظامی؛

2- شفافیت عملکرد این هیئت؛

3- فرآیند رسیدگی به تخلفات بانکها.

درخصوص ترکیب هیئت انتظامی، نکته جالب توجه آن است که علیرغم عضویت یک نفر از مدیران عامل بانکها در هیئت انتظامی (به عنوان حافظ منافع بانکها)، هیچ نماینده‌ای از معاونت نظارت بانک مرکزی (که دقیق‌ترین اطلاعات درخصوص تخلفات بانکها را در اختیار دارد) در این هیئت حضور ندارد.

همچنین شفافیت عملکرد این هیئت و اطلاع رسانی نسبت به اقدامات انجام شده توسط هیئت انتظامی بسیار ضعیف است، که یکی از عوامل کاهش بازدارندگی مجازاتهاست. درحال حاضر هیچگونه گزارش دوره‌ای (یا حتی موردی) مکتوب درخصوص عملکرد هیئت انتظامی بانکها، توسط بانک مرکزی منتشر نمی‌شود. درواقع تنها با مراجعه به خبرها و مصاحبه‌های پراکنده مقامات بانک مرکزی، امکان کسب اطلاعات بسیار کلی و غیردقیق درباره فعالیت این هیئت وجود دارد.

طبق گزارش بانک مرکزی، طی تمام سالهای قبل از سال 1390، تنها دو پرونده تخلف بانک پارسیان و موسسه اعتباری توسعه در هیئت انتظامی مورد بررسی قرار گرفته است.

از سال 1390 با تصویب آیین‌نامه اجرایی چگونگی فعالیت هیئت انتظامی، که با کمال تعجب تا آن زمان مغفول مانده بوده است، نیز در مدت زمان 4 سال، تنها پرونده تخلفات ارجاعی 6 بانک و مؤسسه اعتباری مورد بررسی قرار گرفته است.

شایان ذکر است که حتی آیین‌نامه اجرایی تبصره 2 ماده 44 قانون پولی و بانکی کشور، موضوع هیئت انتظامی

بانکها در 1104 جلسه شورای پول و اعتبار که در 1389/12/25 به تصویب رسید نیز، در سایت بانک مرکزی موجود نمی‌باشد.

حال با معرفی دو نهاد مذکور به روند و فرآیند رسیدگی به تخلفات بانک‌های متخلف می‌پردازیم:

- فرآیند رسیدگی به تخلفات بانکها

اولین مرحله فرآیند برخورد با متخلفین به‌منظور کاهش احتمال ورشکستگی بانکها و آثار سوء آن، اقدام جهت کشف تخلف بانکها می‌باشد. بانک مرکزی با استفاده از اطلاعات دوره‌ای ارسالی توسط بانکها، میزان رعایت اصول و شاخص‌های اعلام شده را بررسی می‌نماید. این امر در قالب نظارت غیرحضورى انجام می‌شود. در یک فرآیند موازی، بانک مرکزی با ارسال گروه‌های بازرسی، میزان صحت و سقم اطلاعات ارسالی توسط بانکها را ارزیابی می‌کند. بدین ترتیب، طول دوره و تأخیر در ارسال اطلاعات توسط بانکها بر سرعت اطلاع بانک مرکزی از تخلفات مؤثر خواهد بود.

ازسوی دیگر با توجه به گسترش فعالیت بانکها، نظارت حضوری به منظور ارزیابی صحت اطلاعات ارسال شده با مشکلات زیادی روبرو می‌باشد. کمبود نیرو و گستره فعالیت 23 هزار شعبه‌ای بانکها، منجر به کاهش توان بازرسی

بانک مرکزی شده است. به نحوی که ممکن است در برخی موارد بانک مرکزی حتی به صورت سالیانه نیز امکان بازرسی از برخی بانکها را نداشته باشد. این امر، نیاز به تغییر روش سنتی نظارت حضوری و استفاده از سامانه‌های یکپارچه بانکی در امر نظارت را ضروری می‌سازد. در هر حال، کاهش توان بررسی صحت اطلاعات ارسالی توسط بانکها منجر به کاهش احتمال کشف تخلف خواهد شد.

پس از کشف تخلف توسط معاونت نظارت بانک مرکزی، گزارش این تخلفات و درخواست برخورد با بانک متخلف، به معاونت حقوقی بانک مرکزی ارسال می‌گردد. پس از احراز صحت گزارش در معاونت حقوقی، مسئله به هیئت انتظامی ارجاع می‌شود. هیئت انتظامی بانکها پس از بررسی مسئله، طبق اختیارات قانونی، احکام لازم را صادر می‌کند. رأی هیئت انتظامی در صورت مطرح شدن درخواست تجدید نظر توسط بانک متخلف، در شورای پول و اعتبار بررسی مجدد خواهد شد. البته رأی شورای پول و اعتبار نیز نهایی نبوده و در دیوان عدالت اداری قابل استیناف خواهد بود. موارد متعددی از نقض یا تعدیل رأی هیئت انتظامی بانکها در دیوان عدالت اداری وجود دارد که نشان می‌دهد بانک مرکزی در این زمینه از اقتدار قانونی لازم برخوردار نیست.

فرآیند نظارت بانک مرکزی و برخورد با متخلفین در نظام بانکی



واضح است که فرآیند فوق بسیار زمان‌بر است و فاصله زمانی بین زمان وقوع تخلف و زمان مجازات مختلف، عملاً به چندین سال بالغ خواهد شد. این امر بازدارندگی مجازات‌ها در سیستم بانکی را شدیداً کاهش داده است.³⁵ همچنین از آنجا که در هر مرحله از بررسی مجدد پرونده و با توجه به عدم حضور نمایندگان معاونت نظارت (که تخلف اولیه را تشخیص داده‌اند)، امکان تخفیف مجازات یا حتی تبرئه بانک متخلف وجود دارد.

این فرآیند زمان‌بر، در کنار عدم شفافیت عملکرد و ترکیب معیوب هیئت انتظامی، موجب شده است که برخوردهای مقتدرانه با بانکهای متخلف، بسیار کاهش یابد و تخلف از قوانین و مقررات بانک مرکزی در شبکه بانکی به یک

³⁵ آسیب‌شناسی نظام بانکی 17. نظارت مؤثر بر بانکها و مسئله اقتدار مقام ناظر، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

قاعده (و نه استثنا) تبدیل شود. این وضعیت خصوصاً پس از تأسیس و توسعه فعالیت بانکهای خصوصی به شکل نگران کننده‌ای افزایش یافته است.

(ب) ابزارهای در اختیار بانک مرکزی برای نظارت مؤثر بر بانکها

طبق اصل بیست و دوم از اصول محوری نظارت کمیته بال، ناظرین بانکی باید ابزارهای نظارتی مناسب در اختیار داشته باشند تا در صورت عدم بر آوردن الزامات احتیاطی و یا تخطی بانکها از مقررات و یا به هر طریق دیگر که سپرده‌گذاران در معرض خطر قرار گیرند، نسبت به انجام به موقع اقدامات اصلاحی اقدام نمایند. ابزارهایی که به منظور اعمال نظارت و برخورد با متخلفین، می‌تواند مورد استفاده بانک مرکزی قرار گیرد، در چهار گروه زیر می‌توان دسته‌بندی کرد: ابزارهای بانکی، ابزارهای انگیزشی اقتصادی، ابزارهای حقوقی، ابزارهای انتظامی و کیفری.

1- ابزارهای انگیزشی بانکی

یکی از ابزارهای برخورد بانک مرکزی با بانکهای متخلف، محروم کردن آنها از خدماتی است که بانک مرکزی ارائه می‌کند (خصوصاً خدمات مربوط به نظام پرداخت) درواقع پس از تمرکز سامانه‌های مختلف نظام بانکی در بانک مرکزی، این امکان برای مقام ناظر به وجود آمده که سطح دسترسی بانکهای مختلف به این قبیل سامانه‌ها را تنظیم نموده و در مواردی، خدمت‌رسانی به بانکهای متخلف را قطع نماید.

ازجمله این ابزارهای نظارتی می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: محرومیت استفاده از سامانه چکاوک، محرومیت از صدور ضمانتنامه و گشایش LC، قطع ارتباط بانک با سامانه ساتنا یا شتاب برای بانک متخلف و... .

با توجه به آنکه لازمه قطعی انجام بسیاری از عملیات بانکی، اتصال بانک به شبکه بانکی است، قطع این ارتباطات توسط مقام ناظر، مجازاتی است که هم قابلیت اجرای بسیار سریع را دارد و هم به سرعت بر عملکرد، وجهه و سودآوری بانک اثرگذار می‌گردد. به همین دلیل این قبیل ابزارهای نظارتی، از مهم‌ترین، کم‌هزینه‌ترین، سریع‌ترین و مؤثرترین ابزارهای نظارتی هستند.

خوشبختانه این نوع نگاه به سامانه‌های نظام پرداخت در سال‌های اخیر گسترش یافته و در حال حاضر، بانک مرکزی در صورت تخلف بانکها از حدود مقرر برای ذخیره قانونی، ارتباط بانکهای متخلف با سامانه چکاوک یا ساتنا را قطع می‌نماید. این امر موجب کاهش نسبی اضافه برداشت بانکها شده است.

علاوه بر سامانه‌های نظام پرداخت، ابزارهای بانکی متعدد دیگری نیز در اختیار بانک مرکزی قرار دارد. نرخ تسهیلات بانک مرکزی، اجازه تأسیس شعب، نرخ ذخیره قانونی و... همگی می‌توانند به عنوان ابزارهای نظارتی برای تشویق بانکهای متعهد یا تنبیه بانکهای متخلف به کار گرفته شوند. درواقع بانک مرکزی می‌تواند به منظور استفاده صحیح

از این ابزارها، بانکها را رتبه‌بندی نماید و متناسب با رتبه اعتباری و عملکرد سالم بانک، ابزارهای فوق را برای تشویق یا تنبیه به کار گیرد. البته این امر نیازمند تعیین ضوابط شفاف برای رتبه‌بندی بانکها و همچنین نظام‌مند شدن فرآیند تصمیم‌گیری در مورد اختیاراتی است که طبق ماده (14) قانون پولی و بانکی به بانک مرکزی واگذار شده است.

2- سایر ابزارهای انگیزشی اقتصادی

هرچند ابزارهایی که در بخش قبلی مطرح شد نیز، جنبه انگیزشی و اقتصادی دارند، اما علاوه بر ابزارهای بانکی، ابزارهای اقتصادی دیگری نیز وجود دارد که می‌تواند بر انگیزه بانکها برای تخلف تأثیرگذار باشد. **وضع مالیات مشروط، جریمه نقدی، مشروط نمودن توزیع سود یا پاداش و ... از جمله این ابزارهای اقتصادی است.**

استفاده از انگیزه‌های اقتصادی به عنوان ابزاری سهل‌الوصول و تأثیرگذار خوشبختانه در سالهای اخیر مورد توجه بیشتری قرار گرفته است. به عنوان مثال استفاده از ابزار مالیاتی برای ساماندهی رفتار بانکها مطرح شده در ماده (17) قانون رفع موانع تولید یکی از این موارد می‌باشد. در لوایح پیشنهادی برای احکام دائمی و احکام مورد نیاز برای برنامه ششم نیز ابزارهای اقتصادی زیر مورد استفاده قرار گرفته است.

- جزای نقدی از یک تا دو برابر زیان وارده،

- اعمال جریمه نقدی تا سقف حداکثر یک درصد آخرین سرمایه ثبت شده بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی متخلف متناسب با سطح و نوع تخلف از محل سود سهامداران،

- اعمال محدودیت یا ممنوعیت توزیع سود و اندوخته‌ها و سهامداران و یا پرداخت پاداش و مزایای مدیران.

3- ابزارهای اداری

در قوانین و لوایح اخیر، علاوه بر ابزارهای اقتصادی و بانکی، ابزارهای دیگری نیز برای بانک مرکزی تعریف شده است که می‌تواند به وسیله آن به ساماندهی رفتار مؤسسات مالی بپردازد. از جمله:

- سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره

- ممنوعیت تصدی سمت مدیرعاملی و اعضای هیئت‌مدیره بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری به مدت پنج سال برای اعضای هیئت‌مدیره و نیز مدیران عامل بانکها و مؤسسات اعتباری متخلف

- سلب حق رأی تمام یا برخی از سهامداران به طور موقت؛ سلب حق تقدم خرید سهام تمام یا برخی از سهامداران و یا الزام به واگذاری سهام خود و اعمال ممنوعیت تملک سهام در بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی

- لغو مجوز فعالیت بانک و...

4- ابزارهای انتظامی و کیفری

ابزارهای انتظامی و کیفری به منظور هرچه بازدارنده‌تر کردن مجازاتها مورد استفاده قرار می‌گیرد. اما باید توجه داشت که اعمال این نوع مجازاتها از سایر مجازاتهای مطرح شده سخت‌تر می‌باشد زیرا تصمیم‌گیری در مورد اعمال یا عدم اعمال ابزارهای بانکی، اقتصادی یا اداری، در غالب موارد می‌تواند صرفاً با تشخیص بانک مرکزی انجام شود، لکن اعمال مجازاتهای کیفری نیازمند ساختارهای قضایی است. این امر موجب می‌شود که استفاده از ابزارهای انتظامی و کیفری با تأخیر نسبتاً زیاد پس از وقوع تخلف انجام شود که موجب کاهش بازدارندگی مجازاتها می‌گردد. با توجه به گستردگی استفاده از این ابزار در سایر حوزه‌ها، جای خالی ابزارهای انتظامی و کیفری در قوانین گذشته مشهود است. با این حال در ماده (23) لایحه احکام دائمی برنامه ششم توسعه نمونه‌ای از این ابزارها مورد استفاده قرار گرفته است.

در این ماده ذکر شده است که اگر نقض مقررات بانک مرکزی در جهت منافع سهام‌داران و یا مدیران بنگاه باشد، موجب حبس درجه پنج یا شش برای آمران، مباشران و معاونان جرم می‌گردد، مگر به حدی گسترده باشد که جرم مصداق اخلال در نظام اقتصادی کشور شود، در این صورت مشمول حکم ماده 286 قانون مجازات اسلامی خواهد بود. در این مورد در صورتیکه با تقصیر (بی‌احتیاطی یا بی‌مبالاتی در نظارت بر زیرمجموعه) رئیس شعبه یا مدیرعامل بانک جرم فوق توسط کارکنان اتفاق افتاده باشد، مقصر به جزای نقدی به میزان خسارت وارده، انفصال دائم از خدمات دولتی و بانک محکوم می‌شود.

ج) عدم رعایت محورهای اصلی نظریه بازدارندگی مجازاتها

در بخش‌های پیشین نشان داده شد که علیرغم وجود امکانات، ابزارها و روشهای نظارتی متنوع، لکن درجه اقتدار مقام ناظر پایین و نظارت مقام ناظر کم تأثیر است. در این بخش نشان داده می‌شود که ساختارها و مقررات کنونی حاکم بر امر نظارت بانکی به‌گونه‌ای است که هیچ‌یک از اصول بازدارندگی مجازاتها (شدت، قطعیت و سرعت مجازات) رعایت نمی‌شود. علل و ریشه‌های عدم رعایت اصول فوق نیز در این بخش تبیین می‌شود.

چنانکه بیان شد، هدف از مجازات، بازدارندگی است، یعنی استفاده از مجازات به عنوان ابزاری که انگیزه مجرم و نیز دیگران را برای ارتکاب مجدد همان جرم کاهش دهد. میزان بازدارندگی مجازاتهای بانک مرکزی در قبال شبکه بانکی را می‌توان در سه حوزه شدت، قطعیت و سرعت مورد بررسی قرار داد.

1- ج - میزان بازدارندگی مجازات‌های بانک مرکزی

- شدت مجازات

به منظور ارزیابی بازدارندگی مجازات‌ها، باید شدت هر مجازات را با منافع حاصل از تخلفات مقایسه کرد. عدم رعایت اصل، «فزونی زیان حاصله در قیاس با سود برآمده از جرم» یکی از عواملی است که باعث شده است تا تخلف بانکها در ایران نهادینه شده و به جای استثنا، تبدیل به قاعده شود.

البته لوایح احکام دائمی برنامه ششم و احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم تا حدودی مشکل شدت مجازات‌ها را برطرف کرده است و در صورت تصویب این لوایح ابزارهای در اختیار بانک مرکزی به شکل مناسبی توسعه پیدا خواهد کرد.

- حتمیت و قطعیت مجازات

از دید رویکرد بازدارندگی مجازات، آنچه ضامن نقش پیشگیرانه کیفرهاست، حتمیت و قطعیت یا به عبارتی اطمینان جامعه از اجرای مجازات‌هاست. با توجه به آمارهای ارائه شده در بخش دوم و فراگیر بودن تخلفات و همچنین آسیب‌های مترتب بر فرآیند نظارت و شفافیت عملکرد نهاد ناظر در برخورد با متخلفان، حتمیت و قطعیتی در اعمال مجازات‌ها مشاهده نمی‌گردد. درواقع به دلیل فقدان حدنصاب مشخص برای ارجاع تخلفات به هیئت انتظامی، بانکهای متخلف پیشاپیش یقین دارند که تنها تخلفات بسیار فاحش به این هیئت ارجاع خواهد شد و در قبال تخلفات کوچکتر عملاً مؤاخذه نمی‌شوند.

در صورت ارجاع تخلفات به این هیئت نیز، بهدلیل حضور نماینده بانکها در این هیئت (و دفاع از بانک متخلف)، احتمال عدم صدور حکم به مجازات وجود دارد. همچنین به دلیل وجود مراحل مختلف در صدور حکم قطعی برای تخلفات (هیئت انتظامی، شورای پول و اعتبار، دیوان عدالت اداری)، بانکهای متخلف نسبت به تخفیف مجازات‌ها در هر مرحله امیدوار هستند.

موارد فوق، منجر به فراگیر شدن تخلفات بانکها می‌شود، به نحوی که در پرونده اکثر بانکها تخلفات متعددی درج شده است که همه ساله نیز تکرار می‌شود. همانطور که در نظریه جرم‌شناسانه «پنجره شکسته» تأکید می‌شود تسامح در برابر تخلفهای کوچک از قانون، علامت بسیار مهم و بزرگی برای اپیدمی بی‌مبالاتی به قانون، به مجریان و جامعه می‌دهد.

- سرعت اجرای مجازات

طبق نظریه بازدارندگی در صورتیکه خواهان کاربرد کیفر به عنوان مانعی مؤثر در برابر آماج جرم باشیم، اعمال این

نهاد کیفری باید با وقوع جرم چندان فاصله‌ای از نظر زمانی نداشته باشد، زیرا در غیر اینصورت تصور لازم میان جرم و کیفر در اذهان به سستی گرائیده و پیوند و ارتباط میان آن دو قابل درک و لمس نخواهد بود.

با این وجود فرآیند بررسی تخلفات و مجازات متخلفین در بانک مرکزی مدت زمان زیادی (در برخی موارد، بیش از چهار سال) به طول می‌انجامد. به عنوان مثال، برخی پرونده‌هایی که در حال حاضر در هیئت انتظامی در حال بررسی و رسیدگی است، مربوط به سالهای 1390 و 1391 است و هنوز هیئت انتظامی صدور حکم ننموده است.

در صورتیکه زمان مربوط به تجدیدنظر حکم هیئت انتظامی در شورای پول و اعتبار و همچنین استیناف رأی شورای پول و اعتبار در دیوان عدالت اداری را نیز به دوره زمانی قبلی اضافه کنیم، یقیناً مجازات بانک متخلف، بیش از 5 سال به طول خواهد انجامید. این امر موجب می‌شود که حتی در صورت وجود مجازاتهای شدید، بازدارندگی مجازاتها به شدت کاهش یابد.

2- ج - علل و ریشه‌های عدم رعایت اصول بازدارندگی مجازاتها

- نحوه تصمیم‌گیری و احتمال برخورد با متخلفین

هیئت انتظامی بانکها طبق ماده (44) قانون پولی و بانکی، مرجع رسیدگی به تخلفات بانکی و صدور احکام و مجازات‌های مرتبط می‌باشد. ولی با توجه به طولانی و دشوار بودن فرآیند طرح و بررسی پرونده تخلفات و اعمال مجازات برای متخلفین، با وجود فراگیر بودن تخلف در ایران، مقام ناظر مجبور است تنها تخلفات بزرگ را مورد بررسی قرار دهد و به هیئت انتظامی ارجاع دهد. بررسی تنها 8 پرونده از زمان تشکیل هیئت انتظامی تاکنون نیز تأییدکننده این مطلب و نشان دهنده این است که درصد بسیاری کمی از تخلفات بانکها در هیئت انتظامی بررسی شده است.

بنابراین از بین تخلفات صورت گرفته تعداد محدودی انتخاب و به هیئت انتظامی ارجاع می‌شود. متأسفانه در حال حاضر، معیار و شاخصی برای ارجاع یا عدم ارجاع پرونده تخلفات به هیئت انتظامی وجود ندارد و اهمیت پرونده‌های تخلف، صرفاً به «تشخیص» معاونت نظارت بانک مرکزی محول شده است. این امر در کنار عدم شفافیت عملکرد هیئت انتظامی، احتمال ارجاع تخلفات به هیئت انتظامی را کاهش می‌دهد.

در صورت ارجاع پرونده به هیئت انتظامی با توجه به امکان درخواست بررسی مجدد پرونده تخلفات در شورای پول و اعتبار و پس از آن امکان استیناف حکم شورای پول و اعتبار در دیوان عدالت اداری، احتمال برخورد با متخلفین نیز کاهش می‌یابد. به عنوان نمونه آخرین مورد برخورد با مؤسسه توسعه بوده است که علیه این مؤسسه حکم صادر شده و مؤسسه مذکور نیز به دیوان عدالت اداری اعتراض کرده است.

بدین ترتیب با در نظر گرفتن احتمال ارجاع پرونده به هیئت انتظامی و احتمال برخورد با متخلفین، روشن است که در طراحی شیوه برخورد بانک مرکزی با متخلفین، به اصل حتمیت مجازات توجه نشده است. بنابراین نباید انتظار داشت این شیوه، منجر به کاهش تخلفات شود.

- طولانی بودن فرآیند کشف و برخورد با متخلفین

هدف ناظران، افزایش ثبات مالی و کاهش احتمال ورشکستگی بانکها و آثار سوء آن است. بدین منظور بانک مرکزی، شاخص‌هایی مانند نسبت کفایت سرمایه، سهم سرمایه‌گذاری در شرکت‌ها به سرمایه پایه و ... را معرفی کرده است. تخلف از حدود شاخص‌های مذکور، به افزایش احتمال ورشکستگی بانکها می‌انجامد بنابراین مقام ناظر با استفاده از مجازات متخلفین خواهان جلوگیری از عدم رعایت شاخص‌های مطرح شده است. در استفاده از خاصیت بازدارندگی مجازاتها، فاصله بین وقوع جرم و برخورد با متخلف باید به حداقل برسد زیرا در غیر اینصورت تصور لازم میان تخلف و مجازات در اذهان به سستی می‌گراید.

در شیوه فعلی طراحی شده، به علت عدم استفاده از سامانه یکپارچه، کشف تخلفات با تأخیر همراه خواهد بود. ازسوی دیگر انجام مراحل مختلف تا صدور حکم نهایی برخورد، باعث طولانی شدن مدت زمان مورد نیاز جهت صدور حکم شده است.

فرآیند نظارت بانک مرکزی و برخورد با متخلفین در نظام بانکی



- اختیارات جهت اعمال مجازاتها

طبق مواد (44) و (14) قانون پولی و بانکی مجموع اختیاراتی که جهت اعمال نظارت بانک مرکزی در نظر گرفته شده را می‌توان به صورت زیر دسته‌بندی کرد (مرجع اعمال این جرائم نیز طبق قانون پولی و بانکی شورای پول اعتبار یا هیئت انتظامی خواهند بود).

- تذکر به مدیران یا متصدیان متخلف (هیئت انتظامی بانکها)

- جریمه نقدی (هیئت انتظامی بانکها): پرداخت مبلغی روزانه تا حداکثر دویست میلیون ریال برای ایام تخلف.

- **ممنوعیت فعالیت** (هیئت انتظامی، شورای پول و اعتبار): ممنوع ساختن بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی از انجام بعضی امور بانکی به طور موقت یا دائم

- **تعیین برخی از نسبت‌ها برحسب ترکیب و نوع فعالیت بانکها** (شورای پول و اعتبار): تعیین نسبت دارایی‌های آنی بانکها به کلیه دارایی‌ها یا به انواع بدهی‌های آنها برحسب نوع فعالیت بانکها، همچنین تعیین نسبت و نرخ بهره سپرده قانونی بانکها نزد بانک مرکزی ایران که ممکن است برحسب ترکیب و نوع فعالیت بانکها نسبت‌های متفاوتی برای آن تعیین گردد.

- **لغو اجازه تأسیس بانک**: در مرحله نهایی بنا به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی ایران و تأیید شورای پول و اعتبار و تصویب هیئتی مرکب از رئیس‌جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس قوه قضائیه، اداره امور بانک می‌تواند به عهده بانک مرکزی ایران واگذار شود یا ترتیب دیگری برای اداره بانک داده شود یا اجازه تأسیس بانک لغو شود.

موارد فوق نشان می‌دهد که درحال حاضر، جای بسیاری از ابزارهایی که می‌تواند برای اعمال نظارت مؤثر، در اختیار مقام ناظر بانکی قرار گیرد، در قوانین فعلی خالی است. درواقع بسیاری از مراحل که بانک مرکزی می‌تواند برای اعمال نظارت و اصلاح رفتار بانک متخلف، پیش از انحلال یا ممنوعیت فعالیت بانک طی کند، در قوانین دیده نشده است. ازجمله آنها، ابزارهای انگیزشی بانکی (محدودیت در استفاده از سامانه‌های نظام پرداخت، مجوز توسعه شعب و...) و سایر ابزارهای انگیزشی اقتصادی (انواع مالیاتهای مشروط، مجوز توزیع سود یا پرداخت پاداش و...)

بنابراین طبق توضیحات که در بخش‌های الف، ب و ج بیان کردیم مشخص شد مؤلفه **برخورد مقتدرانه (سریع، دقیق و بدون اغماض)** با متخلفین نیز به خوبی اجرا نمی‌شود و بنابر دلایلی که ذکر کردیم مجازات‌های تعیین شده در قوانین و نحوه اجرای این مجازات‌ها بازدارندگی لازم را نداشته است و همین امر باعث افزایش تخلفات بانک‌های کشور از قوانین نظارتی بانک مرکزی شده است.

- راه حل این مشکلات در طرح بانکداری

اولین اقدامی که در این رابطه انجام شده است، اصلاح ترکیب هیات انتظامی بوده است که در قسمت‌های قبلی چگونگی آن را شرح دادیم.

اما اقدامات بعدی برای حل مشکلاتی که در این رابطه وجود دارد به شرح زیر می‌باشد:

در طرح بانکداری نهاد ناظر بر موسسات اعتباری را به صورت یک سازمان مستقل در مجموعه بانک مرکزی در نظر گرفته است. در صورتیکه در قوانین قبلی این نهاد به صورت یک معاونت در بانک مرکزی بوده است.

ماده 15 طرح بانکداری:

الف. بمنظور تحقق هدف مذکور در ردیف 2 بند ب ماده 4 این قانون، حفظ ثبات و سلامت بازار پول و نظام بانکی کشور و ایجاد سازوکار مناسب برای اجرای مقررات و نظارت مستمر و موثر بر اشخاص تحت نظارت، سازمان نظارت بر مؤسسات اعتباری به عنوان یک سازمان مستقل در مجموعه بانک مرکزی ایجاد می‌گردد.

ب. سازمان از اختیارات کامل برای طرح دعوی بر علیه کلیه اشخاص تحت نظارت و اشخاصی که بدون اخذ مجوز به انجام عملیات یا ارائه خدمات بانکی و ابزارهای پرداخت مبادرت می‌کنند، برخوردار می‌باشد.

پ. اساسنامه سازمان، توسط رئیس سازمان تهیه شده و پس از تأیید رئیس کل، به تصویب هیأت عالی می‌رسد. تصویب اساسنامه و استقرار سازمان نباید بیشتر از شش ماه از ابلاغ این قانون به طول بینجامد. تا قبل از تصویب اساسنامه و استقرار سازمان، رئیس سازمان به عنوان معاون نظارتی رئیس کل، عهده دار امور محوله خواهد بود.

ت. بودجه سالانه سازمان به صورت جداگانه به تصویب هیأت عالی می‌رسد.

ث. نیروی انسانی، ساختمان، تجهیزات اداری و بودجه موردنیاز سازمان در چارچوب مصوب هیأت عالی، توسط بانک مرکزی و با استفاده از امکانات موجود آن بانک تأمین می‌شود. کلیه درآمدهای سازمان، از قبیل جرایم دریافتی و کارمزد خدمات، درآمد بانک مرکزی محسوب شده و باید به حساب بانک مرکزی واریز گردد. متقابلاً کلیه هزینه‌های سازمان از طریق بودجه سالانه که به تصویب هیأت عالی می‌رسد، توسط بانک مرکزی تأمین می‌شود.

سازمان وظیفه نظارت بر مؤسسات اعتباری را بر عهده دارد.

هم‌چنین برای تسریع در امور نظارت و تنبیه متخلف، در طرح بانکداری و در ماده 139 آن، اجرای برخی از اقدامات تنبیهی به خود سازمان واگذار شد و سازمان بدون دستور هیأت انتظامی می‌تواند این اقدامات را اجرا کند.

ماده 139 طرح بانکداری:

سازمان می‌تواند رأساً اقدامات نظارتی و تنبیهی زیر را در مورد اشخاص تحت نظارت متخلف اعمال نماید:

1- اخطار کتبی به شخص تحت نظارت یا مدیرعامل، قائم مقام مدیرعامل، معاونان مدیرعامل و رئیس یا هریک از اعضای هیأت مدیره آن؛

2- دستور انجام اقدامات اصلاحی در چهارچوب برنامه زمانی مورد تأیید سازمان؛

3- دستور تهیه صورت های مالی میان دوره ای در مقاطع زمانی موردنظر سازمان و تهیه گزارش حسابرسی و بازرسی قانونی؛

4- انتصاب حسابرس مستقل جهت رسیدگی به حسابهای بانک؛

5- انتصاب ناظر مقیم در بانک برای حصول اطمینان از حسن اجرای اقدامات اصلاحی مقرر از سوی سازمان؛

6- تشدید الزامات احتیاطی برای اشخاص تحت نظارت متخلف مانند افزایش نرخ سپرده قانونی؛

7- مکلف کردن اشخاص تحت نظارت به افزایش سرمایه .سازمان مقررات و نظارت بانکی برای افزایش سرمایه اشخاص تحت نظارت می تواند از کلیه ابزارها نظیر ممنوعیت تقسیم سود یا سلب حق تقدم سهامداران، استفاده نماید.

8- دستور موقت عدم پرداخت سود سهام یا تقسیم اندوخته ها؛

9- ممنوعیت یا محدودیت موقت یا دائم اشخاص تحت نظارت از انجام بعضی از عملیات یا خدمات بانکی؛

10- ارائه پیشنهاد گزیر مؤسسه اعتباری به کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی.

اقدامات 6 تا 9 می تواند برای تنبیه بانک متخلف بسیار سریع توسط سازمان به اجرا درآید و می تواند بازدارنده ای مناسب برای تخلف بانک ها باشد.

هم چنین طبق ماده 140 طرح بانکداری:

هیأت انتظامی مؤسسات اعتباری، می تواند به پیشنهاد دادستان انتظامی مؤسسات اعتباری اقدامات تنبیهی زیر را در مورد اشخاص تحت نظارت متخلف اعمال نماید:

1- سلب صلاحیت موقت یا دائم هریک از اعضای هیأت مدیره، هیأت عامل، مدیران یا کارکنان اشخاص تحت نظارت؛

2- ایجاد محدودیت در گسترش شعب در داخل یا خارج از کشور و یا دستور کاهش و ادغام شعب؛

3- اعمال جریمه نقدی برای اشخاص تحت نظارت تا سقف یک درصد سرمایه یا پانصد میلیارد ریال هرکدام که بیشتر باشد؛

4- اعمال جریمه نقدی برای مدیرعامل، قائم مقام مدیرعامل، معاونان مدیرعامل و یا هر یک از اعضای هیأت مدیره تا پنج میلیارد ریال؛

5- منع مداخله برخی از مدیران در تمام یا بخشی از امور اشخاص تحت نظارت برای یک دوره زمانی معین؛

6- ارجاع به کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی جهت تصمیم گیری برای لغو مجوز شخص تحت نظارت.

همچنین به منظور تسریع در روند اجرای مجازات متخلفین، در این طرح نیز تدابیر خاصی اندیشیده شده است. روند فعلی اجرای مجازات ها را که در بخش 4 توضیح داده ایم. از اشکالات اساسی آن فاصله زمانی زیاد تخلف و کشف تخلف و مجازات متخلف هست که بازدارندگی مجازاتها را بسیار کاهش می دهد. اما در طرح بانکداری این فاصله را بسیار کاهش دادند. اولین اقدام واگذاری برخی از اقدامات تنبیهی به خود سازمان بدون دستور هیات انتظامی که در بالا توضیح دادیم و اقدام بعدی به شرح زیر است.

ماده 141 طرح بانکداری:

در صورت اعمال مجازات این ماده توسط هیأت انتظامی بدوی مؤسسات اعتباری، اشخاص تحت نظارت می توانند حداکثر ظرف ده روز اعتراض خود را به دبیرخانه هیأت تسلیم و رسید دریافت نمایند. دبیر هیأت انتظامی موظف است ظرف پنج روز کاری جلسه هیات تجدیدنظر را برای بررسی اعتراض وارده تشکیل دهد و نظر هیات تجدیدنظر را رسماً اعلام کند. حکم هیأت تجدیدنظر قطعی است. در هر حال، تا زمانی که هیأت تجدیدنظر اعمال مجازات معترض عنها را لغو نکرده باشد، مجازات مزبور به قوت خود باقی و دستور هیأت انتظامی در آن زمینه لازم الاجراست.

ماده 142 طرح بانکداری:

نقض احکام و مصوبات صادره از سوی هیأت عالی، هیأت انتظامی یا سازمان در مورد اشخاص تحت نظارت صرفاً توسط دیوان عدالت اداری و در صورت اثبات تجاوز از حدود اختیارات یا عدم رعایت قانون، مجاز است. دیوان عدالت اداری یا هر مرجع قضائی دیگر، نمی تواند نسبت به آراء صادره از سوی هیأت های انتظامی مؤسسات اعتباری حکم توقف صادر نماید.

یا در تبصره 8 ماده 24 طرح بانکداری آمده است:

آراء هیأت انتظامی تجدیدنظر قطعی و لازم الاجراست. مراجع قضایی قبل از رسیدگی به شکایات واصله علیه مصوبات این هیأت های انتظامی و صدور حکم قطعی، نمی توانند حکم توقف اجرای مصوبات هیأت - های مزبور را صادر کنند.

در مجموع باید گفت که این اقدامات هم سرعت اجرای مجازات را افزایش می دهد و هم حتمیت اجرای مجازات را بالا می برد. و باعث افزایش بازدارندگی مجازات ها می شود.

4/3 - وجود استانداردهای نظارتی متقن (قواعد بازی)

یکی از مشکلات اصلی در حوزه نظارت بانکی نبود استانداردهای نظارتی مطلوب در این زمینه است. اما سوالی که در اینجا پیش می‌آید این است که استانداردهای مطلوب نظارتی چگونه است؟ قواعد نظارتی چگونه باید باشد که منجر به نظارت مطلوب و کارایی بشود؟ ساختار و فرآیند نظارتی مطلوب چه ساختاری است؟ این ساختار مطلوب سازمانی چگونه باید شکل بگیرد تا مقام ناظر بتواند کاراً عمل نماید، که نظارت کارا باعث شود بانکها در فعالیت خود شفاف عمل نمایند، و ضمن برآوردن حقوق سپرده‌گذاران، سهام‌داران، مشتریان و سایر ذینفعان، تعادل مناسبی بین منافع همه ذینفعان برقرار نماید؟

پاسخ به این سؤالات و ارائه یک چارچوب روشن و هدفمند برای این ساختار، توسط مفهومی به نام حاکمیت شرکتی صورت می‌پذیرد. در متون نظری هیچ تعریف مورد توافقی در مورد حاکمیت شرکتی وجود ندارد. در این باره در کشورهای مختلف، تفاوت‌های زیادی در تعریف وجود دارد. حتی در یک کشور مثل آمریکا یا انگلستان نیز رسیدن به تعریف واحد چندان کار آسانی نیست. مفهوم حاکمیت شرکتی، از تعریف‌های محدود و متمرکز بر شرکتها و سهامداران آنها شروع می‌شود و تا تعریف‌های جامع و دربرگیرنده پاسخگویی شرکتها در قبال گروه کثیری از سهامداران، افراد یا ذینفعان ادامه پیدا می‌کند.

با بررسی تعاریف مختلف، می‌توان حاکمیت شرکتی را مجموعه‌ای از نظام‌ها، فرآیندها و ساختارهایی دانست که با استفاده از سازوکارهای درون سازمانی نظیر هیئت‌مدیره، کنترل‌های داخلی اداری و حسابداری، حسابرسی داخلی و مدیریت ریسک و سازوکارهای برون سازمانی مانند نظارت قانونی، نظام‌های حقوقی، بازار سرمایه، نظارت سهام‌داران عمده، حسابرسی مستقل و مؤسسات رتبه‌بندی، در پی کسب اطمینان از رعایت حقوق ذینفعان، پاسخگویی، شفافیت و عدالت در واحد تجاری است و باعث عملکرد مطلوب سازمان می‌شود.

از نگاه بانک جهانی حاکمیت شرکتی اشاره به مجموعه‌ای از مقررات و انگیزه‌ها دارد که از طریق آن مدیریت یک شرکت کنترل و جهت‌دار می‌شود و به وسیله آن حقوق و مسئولیت‌ها بین هیئت‌مدیره، مدیران شرکت، سهام‌داران و دیگر ذینفعان توزیع می‌شود.

سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، حاکمیت شرکتی خوب را به عنوان هدف غایی بیان نمی‌کند و وجود آن را به خودی خود ارزشمند نمی‌داند، بلکه آن را ابزاری می‌داند برای کسب اعتماد بازار و تجارت بی عیب و نقص که آن را برای شرکت‌هایی که نیازمند دسترسی به سرمایه در سرمایه‌گذاری بلندمدت هستند، ضروری می‌داند. دسترسی به سرمایه صاحبان سهام برای شرکت‌های آینده‌نگر بسیار مهم است.

سازمان‌های بین‌المللی در دنیا، هر کدام از منظری به تبیین اصول حاکمیت شرکتی مطلوب پرداخته‌اند. برخی از این اصول، به صورت عام برای همه انواع شرکتها هستند و برخی دیگر همچون کمیته نظارتی بانکی بازل به طور

خاص برای بانکها تدوین شده است. به دلیل مبنا بودن اصول کمیته بازل در حاکمیت شرکتی مربوط به بانکها، در این بخش نیز اصول حاکمیت شرکتی بازل به عنوان مبنای تحلیل، ارائه شاخص‌های استاندارد و آسیب‌شناسی بانکداری در ایران مبنا قرار گرفته است. اصول کمیته بازل در حاکمیت شرکتی در واقع ساختارها و فرآیندهای مطلوب در امر بانکداری را بیان می‌کند که این ساختارها و فرآیندها منجر به عملکرد کارا و مطلوب نظام بانکی می‌شود.

حاکمیت شرکتی همانند دستگاه مکانیکی با اجزای به هم وابسته است که هریک از ارکان آن به عنوان اهرم‌های بانک وظیفه‌ای دارد که موجب می‌شود بانک در درون یک استاندارد حرکت کند و منجر به خروجی درست و مطلوب گردد. در این سیاست سلايق فردی کاهش می‌یابد و همه اجزای بانک در درون یک ساختار و چارچوب مشخص کار می‌کنند نه اینکه چارچوب اداره بانک را تغییر دهند.

حاکمیت شرکتی موجب می‌شود خلاقیت‌ها، برنامه‌ها، سیاست‌های مدیران ارشد بانک و... در درون یک استاندارد و چارچوبی که همیشه مهم‌ترین ریسک‌های اداره بانک را مد نظر قرار می‌دهند، اجرا و پیاده‌سازی شود.

اهمیت و ضرورت استقرار حاکمیت شرکتی در بانکها را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:³⁶

1- تأمین ثبات و سلامت نظام بانکی (جلوگیری از ورشکستگی بانکها)

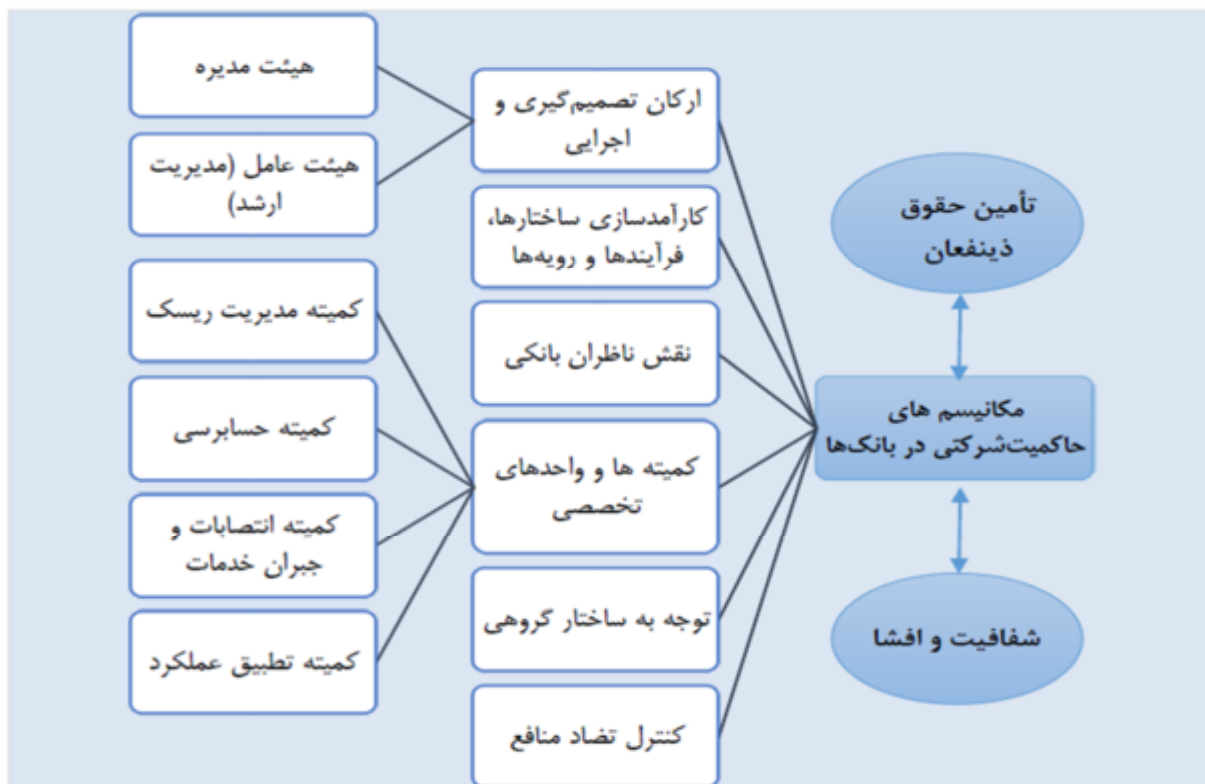
2- جلوگیری از سرایت مشکلات بانکی به کل اقتصاد

3- مقابله با شکل‌گیری و گسترش فساد بانکی

4- حفظ حقوق و منافع ذینفعان

در شکل زیر شمای کلی از مکانیسم‌ها و فرآیندهای حاکمیت شرکتی در بانکداری ارائه شده است:

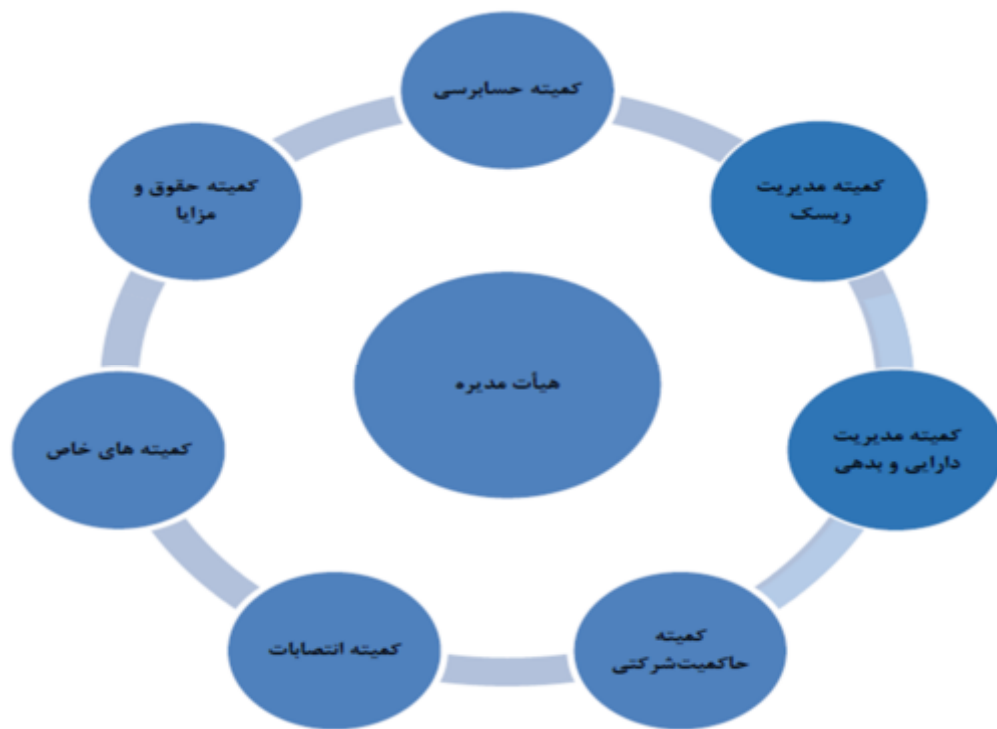
³⁶ آسیب‌شناسی نظام بانکی 13، اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی در بانکها



کمیته بانکی بال مهم‌ترین سند خود را در خصوص اصول حاکمیت شرکتی در سال 2010 منتشر نمود که بر اساس آن 14 اصل برای حاکمیت شرکتی در محورهای مختلف همچون هیئت‌مدیره و هیئت‌عامل، کمیته‌های تخصصی ذیل هیئت‌مدیره (ریسک، حسابرسی)، شفافیت و ... بیان شد. در هر یک از اصول 14 گانه، شرح وظایف و یا استانداردهایی لازم‌الرعايه در آن اصل بیان شده است. این اصول در سال 2015 توسط کمیته مذکور مورد بازنگری قرار گرفت و با اعمال تغییراتی در 13 اصل ارائه شد.

تحقق حاکمیت شرکتی و ایجاد یک ساختار سازمانی مطلوب برای اداره صحیح بانک نیازمند کمیته‌ها و واحدهایی است که هر کدام بخشی از اهداف و اصول لازم برای حاکمیت شرکتی را محقق نمایند. از آنجایی که محور اصلی مدیریت بانک را هیئت‌مدیره تشکیل می‌دهد، این کمیته‌ها نیز ذیل هیئت‌مدیره تشکیل می‌گردند. انواع کمیته‌ها از جمله حسابرسی، مدیریت ریسک، تطبیق، جبران خدمات، انتصابات و ... هر کدام بخشی از اهداف اداره صحیح بانک به منظور حفظ حقوق ذینفعان را بر عهده دارند.

هریک از کمیته‌های مذکور و واحدهای ذیل آنها، دارای ساختار، اهداف، وظایف و اصولی هستند که بر اساس جایگاهشان در حاکمیت شرکتی تعریف و مشخص شده‌اند. در شکل شمای کلی کمیته‌های (ابزارهای) تحقق حاکمیت شرکتی نشان داده شده است.



تشکیل کمیته‌های ذیل هیئت‌مدیره باید بر اساس یک استاندارد مشخص و مطلوبی باشد تا بتواند کارکردها و وظایف لازم را برای تحقق حاکمیت شرکتی ایفا نماید. کمیته بال در سند مربوط به حاکمیت شرکتی (2010 و 2015) چارچوب و اصولی را برای تشکیل این کمیته‌ها ارائه نموده است.

کمیته بازل مهم‌ترین محورهایی که حاکمیت شرکتی با وجود کارکرد مناسب این محورها می‌تواند در یک بانک به بلوغ رسیده و عملکرد اداره بانک را ارتقا دهد ارائه کرده است. در این بخش ما از توضیح همه این محورها و دستورها و قواعد در بانک‌ها خودداری می‌کنیم و فقط به بیان محورهای اصولی کمیته بازل در جهت تحقق حاکمیت شرکتی برای مقام ناظر بانکی را مختصر شرح می‌دهیم. و بعد از آن نگاهی به اندازه تحقق این اصول در بانک‌های کشور می‌پردازیم و همچنین موانع تحقق این اصول در بانک‌های کشور را نیز به صورت مختصر بیان می‌داریم.

4/3/1 - نقش ناظران بانکی بر اساس اصول حاکمیت شرکتی

در صورت عدم استقرار حاکمیت شرکتی به شکلی مؤثر، نظارت بانکی نمی‌تواند به خوبی عمل نماید. ازاین‌رو، ناظران بانکی علاقه وافری به حصول اطمینان از استقرار حاکمیت شرکتی مؤثر در هر واحد بانکی دارند. تجارب نظارتی بر ضرورت برخورداری هر بانک از سطوح مناسب مسئولیت‌پذیری، بازبینی و تطبیق تأکید می‌نمایند. ایجاد حاکمیت شرکتی به شیوه‌ای روشن و مؤثر، کار ناظران را بی‌نهایت آسان‌تر می‌کند. حاکمیت شرکتی مؤثر می‌تواند رابطه همکاری جمعی بین مدیریت بانک و ناظران را بهبود بخشد.

بر اساس اصل سیزدهم اصول حاکمیت شرکتی کمیته بال (2015):

لازم است ناظران بانکی رهنمودهای لازم را به منظور نظارت حاکمیت شرکتی در بانکها فراهم نموده و اقداماتی همچون ارزیابی‌های جامع و تعامل منظم با هیئت‌مدیره و هیئت‌عامل، الزام به ارتقا و انجام اقدامات ترمیمی ضروری و به اشتراک‌گذاری اطلاعات حاکمیت شرکتی با سایر ناظران را به اجرا گذارند.

چهار محور و اصل کلی برای ناظران جهت ارزیابی حاکمیت شرکتی و تشویق و ترغیب بهبود حاکمیت شرکتی بانکها وجود دارد که در ادامه بیان می‌شود:

1- ارزیابی جامع حاکمیت شرکتی یک بانک

ناظران بانکی باید فرآیندهای لازم را به منظور ارزیابی جامع و کامل حاکمیت شرکتی بانک به کار برند. این ارزیابی‌ها می‌تواند از طریق بازبینی‌های منظم گزارش‌ها و مکتوبات، مصاحبه با اعضای هیئت‌مدیره و پرسنل بانک، آزمونها، ارزیابیهای صورت گرفته توسط خود بانک و سایر بازرسیهای حضوری و غیرحضوری صورت گیرد. همچنین ارزیابی‌های صورت گرفته باید شامل تعاملات منظم با هیئت‌عامل، هیئت‌مدیره و مسئولان حوزه ریسک، واحدهای تطبیق و حسابرسی داخلی و حسابرسان مستقل باشد.³⁷

یکی از محورهای مهم نقش ناظران در حاکمیت شرکتی تعامل و ارتباط مستمر با هیئت‌مدیره و مدیران ارشد بانک و افرادی که در واحدهای مدیریت ریسک، تطبیق و حسابرسی داخلی دارای مسئولیت هستند. این تعامل باید مبتنی بر یک برنامه منظم از طرق مختلف ارتباطی باشد. هدف از این تعاملات، ایجاد بستر مناسب جهت تبادل نظر و اطلاعات بین بانک و ناظران در خصوص مسائل بانک از جمله استراتژی‌های بانک، مدل تجاری و ریسکها، اثربخشی حاکمیت شرکتی بانک، چالشهای مدیریتی، پرداخت حقوق و دستمزد و سایر موضوعاتی که در خصوص اداره بانک دارای اهمیت است.

همچنین ناظران بانکی به منظور رسیدگی به نواقص عمده موجود در زمینه حاکمیت شرکتی، باید طیف گسترده‌ای از ابزارها را که شامل اختیارات لازم برای انجام اقدامات اصلاحی مناسب است، در اختیار داشته باشند. انتخاب ابزار و چارچوب زمانی لازم برای انجام اقدامات مذکور باید با سطح ریسکی که این نواقص در رابطه با امنیت و سلامت بانک یا نظام‌های مالی مربوطه ایجاد می‌کنند، متناسب باشد.

³⁷ کمیته نظارت بانکی بال (بازل)، اصول 14 گانه برای بهبود حاکمیت شرکتی، مترجم: نرگس احمدی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مدیریت کل نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری، بهار 1394

2- تعامل مستمر با مدیران و هیئت عامل³⁸

یکی از وظایف مهم ناظران بانکی در تحقق حاکمیت شرکتی تعامل و ارتباط مستمر با هیئت‌مدیره و مدیران ارشد بانک و افراد دارای مسئولیت در واحدهای مدیریت ریسک، تطبیق و حسابرسی داخلی است.

ضروری است ناظران، بینش و آگاهی لازم را به بانک‌ها در خصوص عملکردشان نسبت به سایر بانک‌های هم‌تراز خود، توسعه‌های صورت گرفته در بازار و ریسک‌های سیستماتیک پیشرو بدهند تا اهداف حاکمیت شرکتی به مخاطره نیافتد.

3- الزام به انجام اقدامات مؤثر و توسعه‌ای و استفاده از ابزارهای تنبیهی

ناظران بانکی باید به منظور حصول اطمینان از به کارگیری حاکمیت شرکتی کارآمد توسط بانک، از ابزارها و اقدامات اصلاحی الزام‌آور جهت اعمال تغییرات لازم در سیاست‌ها و اقدامات بانک، ترکیب هیئت‌مدیره و هیئت عامل و اعمال مجازات یا سایر اقدامات تنبیهی استفاده نمایند. زیرا بدون استفاده از الزام و ابزارهای تنبیهی نمی‌توان انتظار پیاده‌سازی کامل اصول حاکمیت شرکتی در بانک را داشت.

زمانی که مقام ناظر بانکی تشخیص دهد که بانک از اصول حاکمیت شرکتی تخطی کرده است باید از ابزارهای الزام‌آور به صورت یک برنامه زمانبندی شده برای اصلاح و تکمیل توسط بانک استفاده نماید.

در کنار این مسئله ناظران باید برخورداری از سازوکارها و روش‌های تشدید جایگزین باشند تا بتوانند از این طریق در مواقعی که بانک انتظارات ناظر را برآورده ن ساخته یا ناکارایی‌های موجود را به نحو مطلوب اصلاح ننماید، بانک را ملزم به انجام اقدامات سریع و سختگیرانه نماید.

4- همکاری و به اشتراک‌گذاری اطلاعات مربوط به حاکمیت شرکتی در بین ناظران

همکاری و مشارکت در زمینه اشتراک‌گذاری اطلاعات در بین نهادهای مختلف ناظر شامل ناظران بانکی و نهادهای اداری از اهمیت بسیار زیادی در اثربخشی فعالیت نهادهای ناظر در ایفای وظایف نظارتی خود برخوردار است. این همکاری می‌تواند از طرق مختلف هم‌چون بررسی‌های دو یا چندجانبه نهادهای ناظر در خصوص مسائل حاکمیت شرکتی صورت پذیرد. اینگونه مشارکت‌ها موجب می‌شود ناظران بانکی ارزیابی و شناخت دقیق‌تری نسبت به وضعیت حاکمیت شرکتی بانکها، ریسک‌های پیش رو به ویژه در ساختار گروهی و آثار آن بر کل نظام مالی داشته باشند. در این میان برخی ترتیبات همچون تفاهمنامه همکاری، می‌تواند در راستای اشتراک‌گذاری اطلاعات بین ناظران و سایر نهادهای مسئول مفید واقع شود.

³⁸ آسیب‌شناسی نظام بانکی 13، اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی در بانکها

مسئولیت‌های ناظران بانکی در تحقق حاکمیت شرکتی

• نظارت بر تحقق و اثربخشی حاکمیت شرکتی بانک از طریق بازبینی‌های منظم گزارش‌ها و مکتوبات، مصاحبه و ... • ارزیابی عملکرد مؤسسه مادر به همراه مؤسسات تابعه در بانک‌هایی که در ساختار یک گروه فعالیت می‌نمایند	ارزیابی‌های جامع حاکمیت شرکتی یک بانک
• ارزیابی سازوکارها و رویه‌های بانک در انتخاب اعضای هیئت مدیره و مدیران ارشد • تعامل و ارتباط مستمر با هیئت مدیره و مدیران ارشد بانک و واحدهای مدیریت ریسک، تطبیق و حسابرسی داخلی، به عنوان یک ابزار نظارتی • ارائه بینش و آگاهی لازم به بانک‌ها در خصوص عملکردشان نسبت به سایر بانک‌های همتراز خود، توسعه‌های صورت گرفته در بازار و ریسک‌های سیستماتیک	تعامل مستمر با مدیران و هیئت عامل
• استفاده از ابزارها و اقدامات اصلاحی الزام‌آور جهت اعمال تغییرات لازم در سیاست‌ها و اقدامات بانک، ترکیب هیئت مدیره و هیئت عامل و اعمال مجازات یا سایر اقدامات تنبیهی	الزام به انجام اقدامات مؤثر و توسعه‌ای
• همکاری و مشارکت لازم بین ناظر بانکی و سایر دستگاه‌های اداری در زمینه اشتراک‌گذاری اطلاعات مربوط به وضعیت حاکمیت شرکتی بانک‌ها • بررسی‌های دو یا چندجانبه نهادهای ناظر در خصوص مسائل حاکمیت شرکتی	همکاری و به اشتراک‌گذاری اطلاعات میان ناظران

4/3/2 - علل عدم تحقق اصول حاکمیت شرکتی در بانک‌های کشور

در مورد چالش‌ها و آسیب‌های کلان ضعف حاکمیت شرکتی در مدیریت بانک‌های ایران می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

1- چالش‌های نهادی و ساختاری در حاکمیت شرکتی

آن دسته از چالش‌های مربوط به رویه‌ها و قواعد بازی در سیاست‌گذاری و راهبری بانک‌هاست که مانع دستیابی به اهداف حاکمیت شرکتی می‌شود، بر این اساس چالش‌های نهادی یک لایه قبل از چالش‌های قانونی، مقرراتی و اجرایی باید مورد توجه قرار گیرند.

تا زمانی که این الزامات نهادی و فرهنگ سازمانی برای تحقق حاکمیت شرکتی وجود نداشته باشد، هرگونه تلاش برای تصویب قانون یا مقررات در این زمینه از کارآیی و اثربخشی لازم برخوردار نخواهد بود.

الف) یکی از چالش‌های اساسی در خصوص مشکلات نهادی، تسلط ساختارها و رویه‌های دولتی ناکارآمد در نظام اقتصادی و بانکی ایران است که موجب عدم دستیابی به اهداف حاکمیت شرکتی شده است. در ساختارهایی که دولت بر فعالیت‌های اقتصادی مسلط است به واقع این دولت است که ریسک را کنترل کرده و در صورت بروز مشکل نیز ریسک را قبول می‌کند در حالی که در ساختار حاکمیت شرکتی مناسب، این بانک‌ها و سایر نهادهای مالی و در درجه بعد مردم هستند که باید ریسک را قبول نمایند.

اگر بانک و سایر ذینفعان ریسک را قبول نکنند، این بدان معنی است که نظارت و دقت کافی در تصمیم‌ها اعمال نخواهد شد، زیرا یک دولتی وجود دارد که در مواقع بروز بحران، برای نجات بانک یا سپرده‌گذاران و یا سایر ذینفعان اقدام خواهد کرد.³⁹

این دخالت‌های ناکارآ را به عنوان نمونه می‌توان در دو حوزه مهم انتصابات (مدیران ارشد بانک) و حوزه مدیریت ریسک (ناظر بر تکالیف اعتباری و تعهدات بانکها) برشمرد که هریک از آنها به عنوان یکی از ارکان حاکمیت شرکتی مطرح هستند.

ب) مشکل نهادی و ساختاری دیگر در نظام بانکی ایران، فراگیر و یکپارچه نبودن تلاش در جهت استقرار حاکمیت شرکتی در بین بانکهاست. استقرار حاکمیت شرکتی با تلاش یک یا معدودی از بانکهای کشور محقق نمی‌شود، زیرا حاکمیت شرکتی مقوله همه‌گیر است.

ج) سهام‌داران اصلی بسیاری از بانک‌های غیردولتی، مدیریت ارشد مستقل را نمی‌پسندند و تصور آنها از مدیریت ارشد خوب، مدیریتی است که دستورات آنها را اجرا می‌کند، لذا در این رابطه می‌توان بسیاری از تغییرات مدیریتی در بانک‌های غیردولتی را تبیین نمود.⁴⁰

د) در تعدادی از بانکها یا مؤسسات اعتباری غیردولتی درک درستی از جایگاه بانک به عنوان واسطه‌گر وجوه وجود ندارد. از نظر بسیاری از مالکان یا مدیران ارشد بانکها، بانک یا مؤسسه اعتباری باید منابع سپرده‌ای را از عموم مردم اخذ نموده و آن را در راستای منافع سهامدار اصلی مصروف نماید.

2- چالش‌های مرتبط با الگوها و ساختارهای مالکیتی بانک‌ها در ایران

³⁹ آسیب‌شناسی نظام بانکی 15. چالش‌ها و آسیب‌های کلان ضعف حاکمیت شرکتی در مدیریت بانکهای ایران
⁴⁰ امیرحسین امین آزاد، "ارزیابی نظام حاکمیت شرکتی در بانکها"، مجموعه مقالات بیست و چهارمین همایش سیاستهای پولی و ارزی، 1393، ص

پس از پیروزی انقلاب اسلامی بانکها ملی شدند و با تصویب، «قانون اجازه تأسیس بانکهای غیردولتی در ایران» مورخ 1 فروردین ماه 1379، اجازه فعالیت بانکهای خصوصی توسط نظام بانکداری صادر شد.

پس از اجازه تأسیس بانکهای غیردولتی، برخی نهادهای عمومی نیز به سمت تأسیس بانک گرایش پیدا کردند. از جمله بانکهایی که نهادهای عمومی غیردولتی در آنها بیشترین سهام را دارند عبارتند از بانکهای شهر، قوامین، انصار، حکمت ایرانیان، سینا، پارسیان و...

حال با گذشت سالها از ورود بخش خصوصی و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکتهای بزرگ به تأسیس و فعالیت در حوزه بانکی باید بررسی نمود که از منظر حاکمیت شرکتی چه چالشها و آسیب‌هایی ناشی از این نوع ساختار مالکیت و مدیریت بانکها به وجود آمده است؟

یک چالش اساسی در پاسخ به سؤالات فوق، ضعف جدی در افشای اطلاعات در نظام بانکی ایران است که به عنوان یک معضل در رعایت اصل شفافیت در حاکمیت شرکتی است. از جمله موارد ضعف شفافیت، نبود آمار و ارقام روشن و مستند در خصوص حدود و کیفیت مالکیت و وضعیت سهام‌داری مستقیم و غیرمستقیم بانکهای غیردولتی است.

بر اساس اصل هفتم حاکمیت شرکتی کمیته بال (2010)، ساختار اساسی مالکیت بانک مشتمل بر مالکان اصلی، مالکان ذینفع، نحوه رأی‌گیری، سهامداران اصلی و مشارکت آنها در هیئت مدیره یا در پست‌های مدیریت ارشد و جلسات سهامداران به صورت شفاف و روشن افشا شود.

عدم شفافیت در ترکیب سهام‌داری و مالکیت بانکها مضاف بر عدم شفافیت در حجم و وضعیت شرکت‌های تابعه و وابسته بانکها روی هم رفته وضعیتی را به وجود آورده است که اصول متعددی از حاکمیت شرکتی هم‌چون افشا و مدیریت ریسک شرکت‌های تابعه و وابسته بر بانکها، کنترل اعطای تسهیلات به شرکت‌های زیرمجموعه، شفافیت و کنترل روابط هیئت مدیره بانک با هیئت مدیره شرکت‌های تابعه، کنترل سهامداران عمده و... نقض شود.

به طور کلی بخشی از به هم‌ریختگی نهادی در وضعیت تملک سهام بانکها ناشی از مجوزهایی است که به سازمان ها و نهادهای مختلف جهت تأسیس بانک داده شده است.

در راستای تبیین بیشتر موضوع اثر ساختارهای غیرشفاف و متمرکز مالکیت در بانکها بر اصول حاکمیت شرکتی نگاهی به آمار هرچند ناقص و غیرشفاف در خصوص تسهیلات کلان و تسهیلات به اشخاص وابسته

(مرتبط) در صورت‌های مالی برخی از بانکها نشان از آن دارد که حجم زیادی از تسهیلات برخی بانکها به تسهیلات کلان یا اشخاص مرتبط تخصیص داده شده است.⁴¹

3 - چالش‌های نظارتی و کنترلی در استقرار حاکمیت شرکتی بانکها

به طور کلی مسئله نقش سیستم‌های نظارتی و کنترلی در بخش بانکی بیش از سایر بخش‌ها و حوزه‌ها دارای اهمیت است، زیرا تعطیلی و یا ورشکستگی یک بانک می‌تواند ریسک سیستمی به کل شبکه بانکی وارد کند.

ضعف در فرآیندها و ساختارهای نظارتی و کنترلی در استقرار حاکمیت شرکتی در شبکه بانکی ایران هم متأثر از ضعف‌ها و کاستی‌های موجود در عملکرد بانک مرکزی به عنوان مقام ناظر بانکی است و هم متأثر از برخی قوانین و رویه‌های بیرونی.

ضعف زیرساخت نظارت در خصوص بانکهای دولتی بیش از سایر بانکها مشهود است، زیرا به دلیل مجموعه مقررات، رویه‌ها و فرآیندهای حاکم بر بانکهای دولتی، امکان مداخله بانک مرکزی برای تدوین مقررات مرتبط با حاکمیت شرکتی مناسب در اداره بانکهای دولتی به شدت ناچیز (به دلیل محدودیت‌های قانونی) بوده و از طرف دیگر حیطه دخالت و نظارت بانک مرکزی در اداره بانکهای دولتی هم محدود است.

4- چالش‌های حاکمیت شرکتی مختص بانکهای دولتی

در مورد حاکمیت شرکتی نمی‌توان بین بانکهای خصوصی و دولتی رویه‌ی یکسانی در نظر گرفت، زیرا بانکهای دولتی بر اساس قانون تشکیل شده و اساسنامه آنها قانونی است، ولی در بانکهای خصوصی وضعیت کمی سهل‌تر است و الزاماتی هم که توسط بانک مرکزی ابلاغ می‌شود، پیاده‌سازی آن در این بانکها راحت‌تر است.

ساختار حاکمیت شرکتی در بانکهای دولتی با ضعف‌های زیادی روبروست. این مسئله منجر به این شده است که بانکهای دولتی در برخی شاخص‌ها و نسبت‌های عملکردی و نظارتی نسبت به بانکهای غیردولتی وضعیت نامطلوبی داشته باشند. از جمله این موارد می‌توان به وضعیت نامناسب سرمایه و پایین بودن حداقل نسبت کفایت سرمایه، نسبت بالای مطالبات غیرجاری و... اشاره کرد.

از چالش‌های حاکمیت شرکتی در بانکهای دولتی این است که روابط سهامدار اصلی (دولت) با بانک به درستی تبیین نشده است و سهامدار اصلی مطابق با قانون یا اساسنامه در اداره امور بانک دولتی دخالت کرده و برای تجهیز یا تخصیص منابع آن برنامه‌ریزی می‌کند.⁴²

⁴¹ آسیب‌شناسی نظام بانکی 15. چالش‌ها و آسیب‌های کلان ضعف حاکمیت شرکتی در مدیریت بانکهای ایران

⁴² جعفری، امین. حاکمیت شرکتی در بانکها از منظر حقوق ایران، بیست‌و‌چهارمین همایش سالیانه سیاستهای پولی و ارزی ایران، 1393

به‌طور کلی یکی از چالش‌های زیربنایی در این خصوص این است که ساختار مدیریت ارشد بانک‌های دولتی یک لایه است. به عبارت دیگر هیئت مدیره هر بانک دولتی علاوه بر سیاستگذاری و نظارت، موظف به اجرای سیاست‌های تعیین شده ازسوی خود نیز است.

لذا در این چارچوب بحث نظارت بر عملیات اجرایی بانک (نظیر اعتباری، ارزی، اداری و غیره) را برعهده دارند، سیاستگذاری هم به صورت منسجم و یکپارچه انجام نمی‌پذیرد. ضمن آنکه نظارت بر سیاستگذاری‌های قبلی هم امکانپذیر نیست، زیرا مسئول نظارت همان هیئت مدیره‌ای است که قبلاً سیاست‌ها را تدوین و اجرا کرده است. در این میان تصدی همزمان سمت مدیرعاملی و ریاست هیئت مدیره در بانک‌های دولتی هم چارچوب حاکمیت شرکتی مطلوب را امکانپذیر نمی‌سازد.

در مجموع یکی از مشکلات اساسی در بحث حاکمیت شرکتی مربوط به بانک‌های دولتی این است که **اعضای هیئت مدیره را هم مدیر عامل تعیین می‌کند در صورتی که مدیر عامل باید توسط هیئت مدیره تعیین شود**. با وجود چنین مشکلی، مسئله نظارت بر مدیرعامل کان لم یکن است. وجود ساختار این‌چنینی در بانک‌های دولتی، موجب می‌شود ابزارهای تحقق حاکمیت شرکتی همچون کمیته ریسک، کمیته حسابرسی، حسابرسی داخلی واحد تطبیق و غیره را هم تحت تأثیر منفی قرار دهد، زیرا در شرایطی که امکان نظارت مؤثر در لایه ارشد مدیریت بانک وجود ندارد، ایجاد واحدها و کمیته‌های نظارتی در بخش‌های پایین بانک هم اثربخشی لازم را نخواهد داشت.

5- چالش‌ها و خلأهای قانونی در استقرار حاکمیت شرکتی بانک‌ها

بر اساس بررسی‌های صورت گرفته و نظرات خبرگان نظام بانکی، مهم‌ترین چالش مورد اتفاق، نبود قانونی صریح برای استقرار حاکمیت شرکتی در نظام بانکی است. ضرورت وجود الزام به استقرار حاکمیت شرکتی در سطح قوانین به دلیل اهمیت زیاد این موضوع و همچنین وابسته بودن مسئله حاکمیت شرکتی به حقوق مردم (ذینفعان بانک اعم از سهامداران، سپرده‌گذاران و ...) است که نیازمند تصویب و به کارگیری قوانین کارآمد در این زمینه است.

با توجه به قوانین موجود در ایران، قواعد و اصول مربوط به حاکمیت شرکتی بانکها (به طور خاص بانکهای خصوصی) محدود می‌شود به موضوعات هیئت مدیره، مدیر عامل، بازرسان و ساختار گروهی؛ ضمن اینکه موارد ذکر شده هم به طور کامل پوشش داده نشده‌اند و با اصول حاکمیت شرکتی در بانکها فاصله زیادی دارند.

علاوه بر نبود قانون صریح، **نبود ضمانت اجرا** برای استقرار حاکمیت شرکتی در خصوص موارد قانونی موجود نیز از چالش‌های دیگر است.

6- چالشها و خلأهای مقرراتی در استقرار حاکمیت شرکتی بانکها⁴³

بررسی مجموعه مقررات، آیین نامه‌ها و بخشنامه‌های مربوط به حاکمیت شرکتی بانکها نشان می‌دهد که سه نوع مقررات در این زمینه وجود دارد. دسته اول مقررات، مقررات الزام‌آور بوده، دسته دوم مربوط به بخشنامه‌هایی است که به عنوان حداقل الزامات برای پیاده سازی رهنمودهای حاکمیت شرکتی است و دسته سوم مستندات و گزارش‌های ترجمه شده مربوط به حاکمیت شرکتی در قالب رهنمودهای پیاده‌سازی حاکمیت شرکتی است.

آیا مجموعه مقررات موجود در خصوص مسائل مربوط به حاکمیت شرکتی ویژگیهای لازم را برای استقرار کارآمد، یکپارچه و اثربخش حاکمیت شرکتی در بانکها فراهم نموده است؟ در صورت منفی بودن پاسخ، چه چالشهایی در این زمینه وجود دارد؟

در پاسخ به سؤالات مطرح شده، نکات و ملاحظات زیر ارائه می‌گردد:

1- یکی از چالش‌های مهم مقررات مربوط به این حوزه، عدم جامعیت مقررات پیاده‌سازی حاکمیت شرکتی در شبکه بانکی کشور است. بدین معنا که برخی از ابعاد حاکمیت شرکتی که در بخش مقررات الزامی اشاره شد، جهت اجرا به بانکها ابلاغ شده، این در حالی است که ابعاد و اصول دیگر حاکمیت شرکتی صرفاً به صورت رهنمود به شبکه بانکی ابلاغ شده است. در حالی که مقررات بین‌المللی همچون کمیته بال نشان از یکپارچه و جامع بودن مقررات حاکمیت شرکتی برای بانکها دارد.

2- بانک مرکزی اقدام به ارائه رهنمودها و توصیه نامه‌های فراوانی در استقرار حاکمیت شرکتی کرده است که به طور عمده به ترجمه اصول مختلف کمیته بال پرداخته است و این مسئله انتظارات لازم را برای اجرای دقیق حاکمیت شرکتی برآورده نمی‌سازد.

3- بررسی تجربه برخی بانکها در استقرار حاکمیت شرکتی و اظهارنظرهای صورت گرفته نشان از آن دارد که به دلیل نبود قواعد الزامی روشن توسط مقام ناظر بانکی، رویه مشترک و هماهنگی از اجرای اصول حاکمیت شرکتی در شبکه بانکی وجود ندارد.

جمع بندی نظرات این است که رهنمودهای بانک مرکزی در زمینه حاکمیت شرکتی هیچ ضمانت اجرایی ندارد و بانکها خود را در برابر آن ملزم نمی‌دانند.

4- تجربه سایر کشورها در پیاده‌سازی مقررات محدودکننده نشان از آن دارد که این مقررات مستلزم هزینه برای بانکها بوده و به علت ماهیت انحصار رقابتی بازار پول، بانکها به اختیار خود نمی‌توانند چنین محدودیت‌هایی را

⁴³ آسیب‌شناسی نظام بانکی 15. چالش‌ها و آسیب‌های کلان ضعف حاکمیت شرکتی در مدیریت بانکهای ایران

بپذیرند؛ لذا عملاً کارآیی و اثربخشی مورد انتظار از اجرای چنین ابلاغیه‌هایی برآورده نشده است. سپرده‌گذاران نیز به دلیل نبود مکانیسم بازار، توجه چندانی به ریسک‌های خود ندارند و عملاً این الزامات در اولویت چندم بانکها قرار میگیرد.

5- پایین بودن ضمانت اجرای مقررات در خصوص رعایت اصول حاکمیت شرکتی موجب شده است بانکهایی که در زمینه استقرار حاکمیت شرکتی تلاش مطلوب و بیشتری نسبت به سایر بانکها داشته‌اند تفاوت چندانی با بانکهای دارای ضعف عملکرد نداشته باشند. **خلاً نظام رتبه‌بندی بانکها بر اساس میزان تطابق با اصول حاکمیت شرکتی تشدیدکننده این امر است.**

6- نبود ضمانت اجرایی برای تخلفات و عدم رعایت‌های مربوط به قواعد حاکمیت شرکتی که در گزارش‌های سالیانه حسابرسی بانکها اشاره می‌گردد، ولی به طور معمول ترتیب اثر لازم و اثربخش صورت نمی‌گیرد.

7- از آنجایی که استقرار نظام حاکمیت شرکتی در نظام بانکی، مستلزم اعمال تغییرات گسترده ساختاری در بانکهاست، به نظر می‌رسد اساسنامه بانکها مهم‌ترین چالش مقرراتی موجود باشد. در این میان قوانین ناظر بر گروهی از بانکها بر اساس مصوبات مجلس شورای اسلامی بوده و بنابراین بخشی از چالشها ناظر بر زیرساختهای قانونی و نه رویه‌ها و مقررات است. ازسوی دیگر به استناد بند «ج» قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهارم قانون اساسی، سهامدار برخی از بانکها دولت است، که این مسئله موجب شده است برخی رویه‌ها و سازوکارها همچون ذینفع بودن بانک و مشکلات عدم اشتراک منافع به وجود آمده از این طریق، عدم استقلال نسبی در مدیر عامل و اعضای هیئت مدیره و... در این بانکها معمول گردد که این مسئله در خصوص بانکهای دولتی نیز به گونه‌ای دیگر وجود دارد.

7- چالش‌های مربوط به ساختارهای سازمانی بانکها

به طور کلی بر اساس ادبیات این حوزه، مؤلفه مهم دستیابی به اهداف حاکمیت شرکتی، ساختار مناسب سازمانی در شرکت (بانک) است که بر اساس آن روابط هیئت مدیره، هیئت عامل، کمیته‌ها و واحدهای سازمانی مبتنی بر تعریف روشن و شفاف وظایف و مسئولیت‌ها شکل گرفته و در راستای حفظ منافع ذینفعان فعالیت نمایند.

پیش از بررسی چالش‌های مربوط به ساختارهای سازمانی بانکها به عنوان یک رکن حاکمیت شرکتی، ابتدا ساختار بخشهای سازمانی بانک بررسی شده و سپس چالشهای موجود ارزیابی و ارائه می‌گردد:

ساختار بخش‌های سازمانی بانک در حاکمیت شرکتی

به طور کلی مبتنی بر ادبیات این حوزه، تحقق حاکمیت شرکتی نیازمند طراحی لایه‌های مختلف سازمانی در بانک است. این بخشها یا لایه‌های سازمانی باید دربرگیرنده بخش پیشین، بخش میانی و بخش پشتیبانی باشند.

بخش میانی در ساختار درون سازمانی بانک، متشکل از مجموعه کارکردها (یا واحدهایی) است که وظیفه اصلی آنها نظارت، سنجش، هشدار و بازدارندگی است. سه کارکرد مهم در بانکداری امروز شامل تطبیق (انطباق)، حسابرسی داخلی و مدیریت ریسک در بخش میانی قرار دارند.

در بین اجزا و بخش‌های سازمانی بانک، مهم‌ترین و اساسی‌ترین بخش در استقرار حاکمیت شرکتی ساختار و الگوی سازمانی مربوط به هیئت مدیره، هیئت عامل و کمیته‌های مربوطه است

ساختار سازمانی بانک برای تحقق حاکمیت شرکتی مشتمل بر محورها و ابعاد دیگری نیز همچون کمیته حسابرسی (واحد حسابرسی داخلی و حسابرسی مستقل)، کمیته مدیریت ریسک، کمیته جبران خدمات، کمیته انتصابات و سایر ارکان سازمانی دیگر است.

چالشهای مربوط به ساختارها و فرآیندهای تصمیم‌گیری و اجرایی در بانکها

بر اساس بررسی کمیته بال (2010)، به طور کلی دو نوع ساختار در خصوص هیئت مدیره در کشورها وجود دارد: ساختار اول، ساختار دولایه‌ای است که بر اساس آن وظیفه نظارتی هیئت مدیره به وسیله گروه جداگانه‌ای تحت عنوان هیئت نظارتی انجام می‌پذیرد. این هیئت وظیفه اجرایی ندارد و فقط امور مربوط به نظارت را انجام می‌دهد. در مقابل ساختار یک لایه‌ای، هیئت مدیره علاوه بر وظیفه تصمیم‌گیری وظیفه نظارتی را نیز بر عهده دارد. هر نوع ساختار مدیریتی بانک، برای برخورداری از نظام حاکمیت شرکتی مناسب، نحوه ارتباط مدیران با سهامداران، باید به طور شفاف تبیین شده باشد تا سهامداران و سایر عوامل خارجی، مدیران ارشد را در تصمیم‌گیری خود منحرف نکنند.

اصلاح ساختارهای تصمیم‌گیری و اجرایی به عنوان رکن مهم تحقق حاکمیت شرکتی در درون بانک، از اهمیت زیادی در بین اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی برخوردار است. مجموعه هیئت مدیره، هیئت عامل و کمیته‌ها و واحدهای حاکمیت شرکتی تشکیل‌دهنده ساختار تصمیم‌گیری و اجرایی در بانک هستند. اصول حاکمیت شرکتی کمیته بال و سایر نهادها همچون سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه OECD بر تفکیک ساختارهای تصمیم‌گیری- نظارتی از اجرایی تأکید فروانی دارند.

کمیته بال بر این باور است که هیئت مدیره از مسئولیتی جامع در قبال بانک؛ شامل تصویب و نظارت بر اجرای اهداف استراتژیک بانک، چارچوب (ساختار) حاکمیتی و ارزش‌های شرکتی برخوردار می‌باشد. به همین منظور مجموعه ای از اصول و استانداردها را برای ساختار هیئت مدیره و وظایف و اقدامات آن پیشنهاد کرده است.

بررسی و مقایسه وضعیت نظام بانکی ایران در خصوص ساختارهای هیئت مدیره، هیئت عامل و کمیته‌های مربوطه با اصول استاندارد حاکمیت شرکتی نشان‌دهنده چالشها و مشکلات زیر است:

1- حاکمیت شرکتی ایجاب می‌کند که هیئت مدیره مسئول و محور اصلی سیاستگذاری و تعیین راهبردهای بانک باشد، ولی این مسئله در نظام بانکی ما مورد توجه قرار نمی‌گیرد، به طوری که در بیشتر بانکهای کشور، مدیرعامل نقش راهبری و محوری در پیشبرد فعالیت‌های بانک و تصمیم‌گیری‌ها دارد، این درحالیست که اساساً مدیر عامل به عنوان منصوب هیئت مدیره باید بازوی اجرایی هیئت مدیره بوده و به آن پاسخگو باشد. این مسئله در خصوص بانکهای دولتی ما اساساً برعکس بوده و مدیرعامل تعیین شده اعضای هیئت مدیره را به عنوان معاونین خود منصوب می‌نماید. هیئت مدیره بانک که باید ناظر بر فعالیت‌های مدیر عامل باشند و حافظ منافع سهام‌داران و سپرده‌گذاران، در بانکهای دولتی اغلب معاونین مدیر عامل در همان بانک هستند که موجب می‌شود تا نظارت هیئت مدیره بر عملکرد مدیر عامل در بانک‌های دولتی عملاً مختل گردد.

2- زمینه و بستر مناسب برای پاسخگو بودن هیئت مدیره نسبت به فعالیت و عملکرد خود فراهم نیست.

3- وابستگی و عدم استقلال بین مجموعه‌های کنترل کننده داخلی (حسابرسی، ریسک و...) و مدیران بانک، موجب شده است اثربخشی حاکمیت شرکتی کاهش یابد. این مسئله در خصوص کمیته ریسک و حسابرسی بیشتر مشهود است و در بیشتر بانکهای کشور این کمیته‌ها در ساختار اداری بانک هستند و استقلال لازم را نداشته و متأثر از دخالت‌های مدیران بانک می‌باشند. بنا به اظهار برخی از کارشناسان بانکی، کمیته‌های ذیل هیئت مدیره در بیشتر بانک‌های کشور به نوعی کارمند رئیس و مدیر عامل محسوب می‌شوند، این مسئله بدان معنی است که رکن و ابزار اصلی تحقق حاکمیت شرکتی یعنی وجود کمیته‌های قوی با مشکل جدی در نظام بانکداری ایران مواجه هستند.

4- در حال حاضر کمیته‌هایی نظیر مدیریت ریسک، حسابرسی، انتصابات و مشوقها در بانکها به انحای مختلف و تحت نظر مدیر عامل بانک وجود دارد، در حالی که این کمیته‌ها نیازمند استقلال در تصمیمات هستند.

5- کمیته‌های حاکمیت شرکتی نقش بسیار زیادی در استقرار قواعد حاکمیت شرکتی دارند، ولی این کمیته‌ها در بانکداری ایران با چالش‌های زیادی روبرو هستند. مهم‌ترین خلأهای مربوط به ترکیب و ساختار کمیته‌های حاکمیت شرکتی بانکها در ایران عبارتند از:

- عدم استقلال کمیته‌های مزبور از هیئت عامل بانکها،
 - عدم استقرار برخی کمیته‌ها در بانکها،
 - عدم افشای اطلاعات (هرچند محدود و گزینش شده) توسط کمیته‌های مزبور،
 - عدم تطابق تخصص افراد به ویژه در حوزه‌های تخصصی مانند مدیریت ریسک و حسابرسی داخلی .
- 6- ارزیابی‌های صورت گرفته از بانکها و مؤسسات اعتباری غیردولتی در خصوص عملکرد کمیته‌های حسابرسی و مدیریت ریسک واحد، حسابرسی داخلی و واحد تطبیق نیز وضعیت چندان مطلوبی را به نمایش نمی‌گذارند. این واحدها یا تشکیل نشده یا در صورت تشکیل، دارای قدرت اجرایی چندانی نبوده و از کادرهای متخصص و مجرب نیز بهره نمی‌برند. بانکهای غیردولتی هم نظیر بانکهای دولتی از فقدان نظام کنترل داخلی مؤثر و کارآ رنج می‌برند.
- بانک مرکزی در راستای پیاده‌سازی حاکمیت شرکتی اقدام به ابلاغ برخی مقررات الزامی مرتبط با بعضی از ارکان حاکمیت شرکتی و همچنین انتشار مجموعه رهنمودهایی در خصوص کنترل‌های داخلی و مدیریت ریسک و اصول حاکمیت شرکتی کمیته بال (2010) نموده، اما این مجموعه مقررات و رهنمودها از جامعیت، کارآمدی و ضمانت اجرای لازم برخوردار نیستند. به علاوه هیچ یک از این رهنمودها بومی نشده و تطابق پایینی با مقررات و شرایط جاری بانکهای کشور دارد. مضافاً اینکه وقتی الزامی به رعایت اصول حاکمیت شرکتی نشده است، قاعدتاً نمی‌توان سازوکاری نظارتی و کنترلی نیز در این خصوص پیاده و اجرایی کرد.
- در خصوص مسائل مربوط به حاکمیت شرکتی بانکها در حال حاضر نهادهایی هم‌چون سازمان حسابرسی، جامعه حسابرسان مستقل، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، سازمان بورس و اوراق بهادار از یک سو و بانک مرکزی نیز از سوی دیگر دارای مسئولیت‌ها و وظایفی هستند که این مسئله موجب شده است عملاً اختلاف نظرهایی در برخی حوزه‌ها همچون بازرسی و حسابرسی، نظارت بر برخی عملکردهای بانک، دستورالعملها و بخشنامه‌های جداگانه‌ای را به شبکه بانکی ابلاغ نمایند. این در حالی است که تاکنون در نظام بانکی کشور، مجموعه مقررات و دستورالعمل‌های روشن و واحدی در خصوص ارکان و اجزای حاکمیت شرکتی ارائه نشده است به‌نحوی که متضمن تعریف و تبیین دقیق شرح وظایف و مسئولیت‌های هریک از نهادهای مذکور باشد.
- علاوه بر آن بخش زیادی از بانکهای کشور (دولتی و خصوصی شده) به دلیل ساختارهای اداره و اساسنامه‌ای با اصول حاکمیت شرکتی فاصله زیادی پیدا کنند و این مسئله ضرورت اصلاح قوانین مربوط به اساسنامه این

بانکها و همچنین اصلاح سایر قوانینی که به نوعی در اداره این بانکها ورود پیدا کرده‌اند (همچون قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در خصوص مقررات واریز سود سهم دولت و...) را ضروری می‌نماید.

تدوین و اجرای اصول حاکمیت شرکتی، امری ضروری برای بهبود عملکرد بنگاه‌ها و ازجمله نظام بانکی به شمار می‌آید. در مورد نظام بانکی مسئولیت اصلی نظارت بر حسن جریان امر به عهده بانک مرکزی محول شده است. این نقش از تدوین مقررات شروع می‌شود و به نظارت بر عملکرد درست و منطبق با قوانین و مقررات توسط بانکها ختم می‌شود. در این راه بومی‌سازی و تطبیق اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی با قوانین بالادستی و قوانین اصلاح شده بانکداری بدون ربا و بانک مرکزی و تأمین ابزارهای لازم برای اجرای آن توسط بانک مرکزی از ضروریات استقرار قواعد حاکمیت شرکتی در شبکه بانکی کشور است.

بنابراین پس از توضیحاتی که ارائه دادیم مشخص شد یکی از علل ضعف نظارت بانک مرکزی بر بانکهای کشور نبود قواعد مناسب و کارا می‌باشد. وقتی اصول موجود در ساختار و فرآیند بانکهای کشور از اصول حاکمیت شرکتی فاصله دارد، نظارت بر اعمال بانکها بسیار مشکل می‌باشد. و اگر اصول حاکمیت شرکتی در ساختار بانکهای کشور و همچنین در ساختار مقام ناظر پیاده شود نظارت بر بانکها بسیار آسان‌تر می‌شود.

- راه حل مشکل در طرح بانکداری

در طرح بانکداری به این موضوع توجه شده است و یکی از وظایف سازمان مقررات را نظارت بر اجرای اصول حاکمیت شرکتی برشمرده است. و هیئت مدیره را ملزم به ایجاد این ساختار مطلوب در بانکها کرده است.

ماده 85 طرح بانکداری:

هیأت مدیره بانک موظف است کمیته‌های مربوط به حاکمیت شرکتی و کنترل داخلی از جمله کمیته حسابرسی، کمیته عالی مدیریت ریسک، کمیته جبران خدمات، کمیته تطبیق قوانین و مقررات و سایر کمیته‌های ضروری حسب اعلام بانک مرکزی را تشکیل داده و ضوابط مربوط به فعالیت آنها را در چهارچوب مقررات این قانون و دستورالعمل‌های بانک مرکزی به مورد اجراء گذارد. نظام مناسب حاکمیت شرکتی و کنترل‌های داخلی بانک مشتمل بر ترکیب هر یک از کمیته‌ها، شرایط و مدت عضویت اعضا، اختیارات، وظایف، نحوه برگزاری جلسات و حق الزحمه اعضا و سایر ضوابط مربوط در چهارچوب دستورالعملی خواهد بود که بنا به پیشنهاد سازمان به تصویب کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی می‌رسد.

تبصره 1: حاکمیت شرکتی مجموعه‌ای از ساختارها و فرآیندهای ناظر بر روابط هیئت مدیره، هیئت عامل، سهام‌داران و سایر ذینفعان است که برای تحقق اهداف بانک، تأمین حقوق ذینفعان، حفظ ثبات و سلامت شبکه

بانکی، کنترل تضاد منافع و ایجاد شفافیت حداکثری، در چارچوب قانون، توسط هیأت مدیره بانک تدوین شده و به تأیید کمیته مقرراتگذاری و نظارت بانکی می‌رسد. نحوه توزیع اختیارات و مسئولیت‌های هریک از بخش‌های بانک، در چارچوب حاکمیت شرکتی تعیین خواهد شد. هیأت مدیره موظف است رعایت الزامات مربوط به حاکمیت شرکتی را از طریق کمیته‌های وابسته به هیأت مدیره (کمیته‌های حاکمیت شرکتی و کنترل داخلی) و واحدهای مرتبط با آن‌ها، مورد پایش دائمی قرار داده و در صورت احراز تخلف، تصمیم مقتضی اتخاذ نماید. هیئت مدیره بانک موظف است به منظور استقرار حاکمیت شرکتی، موارد زیر را در چارچوب دستورالعمل مذکور در تبصره 2 این ماده، تدوین یا به‌روزرسانی نموده، و برای تأیید در کمیته مقرراتگذاری و نظارت بانکی به سازمان ارسال کند:

1- نظام جامع مدیریت ریسک؛

2- سیاست‌های کلیدی در ارتباط با کفایت سرمایه، الزامات تطبیق، کنترل‌های داخلی و نظایر آن؛

3- اصول و ضوابط شرعی در عملیات و خدمات بانک؛

4- انتصابات و ضوابط تعیین حقوق و دستمزد؛

5- ساختار گروهی بانک شامل شرکت مادر یا مؤسسات تابعه و وابسته و کنترل ریسکها و تضاد منافع مربوط؛

6- آیین نامه مدیریت داخلی بانک و نحوه تفویض امور اجرایی به هیأت عامل.

تبصره 2: سازمان موظف است ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون، دستورالعمل‌های لازم برای استقرار حاکمیت شرکتی در بانکها را تهیه و به تصویب کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی برساند. دستورالعمل‌های یادشده باید متناسب با تحولات و نوآوری‌های صنعت بانکداری در حوزه حاکمیت شرکتی، به‌روزرسانی شود.

یکی از مواردی که باعث ضعف سیستم نظارتی در بانکها بوده است. تصدی هم‌زمان هیئت مدیره و مدیرعامل بودن در یک بانک است. در واقع مدیرعامل نماینده هیات مدیره در امور است و باید به آن پاسخگو باشد ولی اگر مدیر عامل خود از هیات مدیره باشد و یا اینکه اعضای هیات مدیره از معاونین مدیرعامل شوند. در اینجا بحث نظارتی هیات مدیره بر مدیرعامل مختل می‌شود. این روش که در برخی از بانکها مخصوصاً بانک‌های دولتی رایج است سیستم کنترل و نظارت داخلی بانکها را با مشکل مواجه می‌کند.

ماده 96 و 97 طرح بانکداری:

- تصدی هم‌زمان ریاست هیات مدیره و مدیر عامل توسط یک شخص و یا انتخاب اعضای هیأت عامل از میان اعضای هیات مدیره در کلیه بانکها ممنوع است. - احکام مقرر در این فصل شامل بانک‌های دولتی نیز می‌شود.

4/4 - دسترسی مقام ناظر به اطلاعات دقیق و به هنگام از عملکرد بازیگران

یک عامل بسیار مهم و تاثیر گذار در نظارت خوب، اطلاعات شفاف، دقیق و به هنگام از عملکرد مجموعه تحت نظارت است. داشتن اطلاعات دقیق و به هنگام موجب شناسایی سریع و دقیق مقام ناظر از روند و عملکرد خطرآفرین و پر ریسک مقام تحت نظارت می‌شود. اگر بانک مرکزی این اطلاعات را از بانک‌های کشور داشته باشد می‌تواند قبل از اینکه وضعیت بانک‌ها به نقطه بحرانی برسد، مانع از این وضعیت شود.

اما در کشور، به علت تعداد بسیار زیاد بانک‌ها و موسسات اعتباری و همچنین نبود اصول حاکمیت شرکتی در ساختار این بانک‌ها اطلاعات دقیق و شفاف از عملکرد این بانک‌ها به خوبی در دسترس نیست. همچنین به علت نبود و یا عدم توسعه سامانه‌های یکپارچه، عملکرد بانک‌ها دقیق و به هنگام در اختیار بانک مرکزی (مقام ناظر) قرار نمی‌گیرد. همچنین ضعف در رویه‌های قانونی مخصوصاً در مورد بانک‌های دولتی باعث عدم افشای اطلاعات صحیح از عملکرد بانک‌ها می‌شود.

- راه حل مشکل در طرح بانکداری

در طرح بانکداری بمنظور دسترسی همه بانک‌ها به سامانه جامع بانکی قوانین زیر در نظر گرفته شده است:

ماده 87 طرح بانکداری:

سازمان موظف است بسترهای لازم برای دسترسی برخط به کلیه اطلاعات مربوط به عملیات، خدمات، تراکنش‌های بانکی و سایر اطلاعات مورد نیاز برای نظارت بر اشخاص تحت نظارت از جمله، اطلاعات مربوط به بدهی‌های غیرجاری، وثایق و ... را ایجاد و بروزرسانی نماید.

ماده 88 طرح بانکداری:

کلیه بانک‌ها موظفند سامانه یکپارچه عملیات و خدمات بانکی خود را به گونه ای تنظیم و مدیریت کنند که هرگونه تغییر در متغیرهای زیر به صورت برخط و بلافاصله برای اعضای هیئت مدیره، اعضای هیئت عامل، بانک مرکزی و سازمان قابل مشاهده باشد. اعضای هیئت عامل و هیئت مدیره موظفند فعالیت‌های بانک را به گونه ای تنظیم کنند که متغیرهای مزبور از حدود تعیین شده توسط قانون یا دستورالعمل‌های صادره توسط بانک مرکزی و سازمان، تجاوز نکند. اعضای هیئت عامل و هیئت مدیره در این خصوص متضامناً مسئول هستند و ادعای جهل نسبت به موارد زیر از آنان مسموع نیست:

1- مانده سپرده ها، به تفکیک انواع سپرده؛

2- مانده تسهیلات اعطائی، به تفکیک انواع تسهیلات؛

- 3- مانده تعهدات پذیرفته شده به نفع اشخاص؛
- 4- مانده تعهد کلان و تسهیلات اعطائی کلان، به تفکیک جاری، سررسید گذشته، معوق، مشکوک الوصول و امهال شده؛
- تبصره: تعریف تعهد کلان، تسهیلات کلان و تسهیلات سررسید گذشته، معوق، مشکوک الوصول و امهال شده به تصویب کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی رسیده و به بانکها ابلاغ می شود.
- 5- مانده تعهدات پذیرفته شده به نفع اشخاص مرتبط با بانک و تسهیلات اعطا شده به آنان، به تفکیک جاری، سررسید گذشته، معوق، مشکوک الوصول و امهال شده؛
- تبصره: تعریف اشخاص مرتبط، به تصویب کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی رسیده و به بانکها ابلاغ می شود.
- 6- مانده تسهیلات اعطائی به دولت و دستگاه های اجرایی موضوع ماده 5 قانون خدمات کشوری به تفکیک جاری، سررسید گذشته، معوق، مشکوک الوصول و امهال شده؛
- 7- صورت تفصیلی مانده تسهیلات اعطائی به مصادیق اشخاص مذکور در سه ردیف فوق به تفکیک جاری، سررسید گذشته، معوق، مشکوک الوصول و امهال شده؛
- 8- جمع مطالبات غیر جاری به تفکیک جاری، سررسید گذشته، معوق، مشکوک الوصول و نسبت مطالبات غیر جاری به کل مطالبات (npl) بانک؛
- 9- جمع مطالبات غیر جاری جاری (امهال) شده؛
- 10- مانده بدهی به بانک مرکزی به تفکیک خط اعتباری، اضافه برداشت و سایر عناوین؛
- 11- مانده طلب از بانک مرکزی؛
- 12- مانده بدهی به سایر مؤسسات اعتباری، به صورت سرجمع و تفکیک شده؛
- 13- مانده طلب از سایر بانک ها، به صورت سرجمع و تفکیک شده؛
- 14- آخرین وضعیت بانک در اتاق تهاتر بین بانکی در سی روز گذشته؛
- 15- جمع دارائی های غیر مالی بانک به تفکیک سهام، مستغلات و سائر به قیمت دفتری و برآورد قیمت روز؛
- 16- جمع حقوق صاحبان سهام به تفکیک سرفصل؛

- 17- ترکیب سهامداری بانک؛
- 18- سهامداری بانک در سایر بنگاه‌های اقتصادی به تفکیک؛
- 19- نسبت کفایت سرمایه بانک؛
- 20- نسبت‌های نقدینگی بانک به تفکیک انواع و مقاطع زمانی موردنظر بانک مرکزی؛
- 21- بدهی بانک به صندوق ضمانت سپرده‌ها؛
- 22- میانگین و بالاترین نرخ سود علی الحساب پرداخت شده به سپرده گذاران
- 23- تعهد شده به نفع آنان و مقایسه آن با نرخهای اعلامی بانک مرکزی در مقاطع زمانی موردنظر آن بانک؛
- 24- میانگین و بالاترین نرخ سود تسهیلات دریافت شده یا تعهدگرفته شده از گیرندگان تسهیلات و مقایسه آن با نرخهای اعلامی بانک مرکزی در مقاطع موردنظر آن بانک؛
- 25- سایر شاخصهای عملکردی یا مدیریتی به تشخیص و اعلام هیئت مدیره بانک، بانک مرکزی یا سازمان.
- اگر این موارد روشن و مشخص باشد و سازمان هر لحظه دسترسی به این اطلاعات داشته باشد تخلف برخی از بانک‌ها خیلی زود کشف می‌شود و سازمان هم می‌تواند قبل از اینکه این تخلفات بانک را در نقطه بحرانی قرار دهد اقدامات اصلاحی را در پیش بگیرد.
- در این بخش (بخش 4) از گزارش حاضر علل ضعف و ناکارآمدی سیستم نظارتی بانک مرکزی بر بانک‌های کشور را بیان کردیم. اما راه‌حل‌های رفع این موانع و ضعف‌ها چیست و چگونه می‌توان این نقص‌ها را برطرف کرد. موضوعی است که در فصل آخر به آن اشاره می‌کنیم.

5 - توقف و ورشکستگی بانک‌ها، نبود ساختار ورشکستگی بانک‌ها در کشور

توقف و ورشکستگی بانک‌ها و سایر مؤسسات مالی با توجه به نقش محوری آنها در اقتصاد کشورها در مقایسه با سایر بنگاه‌های اقتصادی رخدادی پیچیده‌تر تلقی می‌شود. وقوع این پدیده در نظام‌های پولی دنیا با حساسیت بالایی روبرو است، زیرا تبعات ریسک سیستمی توأم با این پدیده می‌تواند غالباً دارای آثار بسیار مخربی بر مجموعه نظام پولی و مالی کشورها و از طریق آن مجموعه کل اقتصاد باشد. اهمیت این موضوع باعث ایجاد ادبیات گسترده‌ای در بعد نظری و کاربردی در حوزه سیاستگذاری پولی، مالی و بانکداری شده است. گرچه سابقه ادبیات مرتبط با حوزه ورشکستگی بانکی دارای قدمتی نزدیک به چند دهه است لکن بحران مالی اخیر در جهان و پیامدهای آن باعث تمرکز شدید به مسائل مرتبط در خصوص این پدیده توسط محققین و تصمیم‌سازان فعال در حوزه پولی و بانکی شده است.

شواهد حاکی از آن است که سیاستگذاران پولی در دنیا به دلیل تبعات جدی ورشکستگی بانکی به صورت سیاه سفید به این پدیده توجه نمی‌نمایند. نظام‌های پولی و بانکی در دنیا عموماً تلاش می‌کنند تا در مقاطعی که یک بانک از مرزهای سلامت بانکی عبور می‌نمایند با اعمال اقداماتی بانک را به سرعت به مسیر سلامت بانکی بازگردانده و در صورت عدم حصول نتیجه در این خصوص فرآیندی تحت عنوان حل‌وفصل را در خصوص آن عملیاتی نماید؛ به نحوی که در گام اول، ورشکستگی رخ ندهد و در صورتی که لاجرم وقوع این پدیده مسجل گردد، هزینه‌ها و تبعات اقتصادی و غیراقتصادی آن به حداقل ممکن کاهش یابد.

اهمیت پرداختن به مسئله ورشکستگی و اعمال قانون توسط مقام پولی پیرامون بانکهای فعال در نظام‌های پولی کشورهای برخوردار از نظام‌های پولی مترقی تا بدانجا پیش رفته که سالم‌ترین بانکهای فعال در نظام‌های مربوطه باید برنامه‌هایی استاندارد برای بروز احتمالی وضعیت توقف را داشته باشند و همراه با تحولات پیرامونی در حوزه فعالیت خود نسبت به تصحیح و بازنگری برنامه‌های خود اقدام نمایند.

5/1 - ادبیات نظری توقف بانکی و ورشکستگی بانکی

به نظر می‌رسد در راستای توصیف پدیده‌ای که در کشور برای توصیف آن به صورت عمومی از عنوان «ورشکستگی بانکی» استفاده می‌شود، تدقیق در مفهوم سه عبارت در ادبیات مرتبط ضروری است. در گام اول تبیین مسئله، شناسایی وجوه افتراق و اشتراک سه عبارت مذکور می‌تواند نقطه آغاز مناسبی باشد؛ این سه واژه عبارتند از⁴⁴:

1- ورشکستگی

⁴⁴ آسیب‌شناسی نظام بانکی 4. توقف و ورشکستگی بانکی (تبیین چستی موضوع)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

2- توقف بانکی

3- شکست بانکی

ورشکستگی (یعنی واژه اول) را به بدین صورت تعریف می‌نمایند: رویه قانونی مربوط به یک شخص و یا کسب و کار است که قادر به بازپرداخت بدهی‌های معوق خود نیست. فرآیند ورشکستگی (معمولاً) از طریق تکمیل دادخواست توسط بدهکار (و به ندرت) از طریق طلبکاران آغاز میشود. در شرایط تأیید ورشکستگی، تمام داراییهای بدهکار اندازه‌گیری و ارزیابی شده و از آن داراییها برای پرداخت بخشی از بدهی‌های معوق استفاده می‌شود. پس از پایان موفقیت‌آمیز رسیدگی به مسئله ورشکستگی بدهکار از تعهدات مربوط به قبل از ارائه دادخواست رها می‌شود.

«توقف» را اینگونه تعریف می‌نمایند: زمانی که یک شخص یا سازمان دیگر قادر به انجام تعهدات مالی خود در قبال طلبکاران خود در زمان سررسید نباشد. توقف می‌تواند منجر به اقامه دعوی توقف شود که بر مبنای آن اقدامات قانونی بر علیه نهاد متوقف صورت می‌گیرد. همچنین این دانشنامه واژه سوم را خاتمه دادن به فعالیت بانک متوقف توسط نهاد تنظیم‌گر تعریف کرده است.

بررسی دقیق‌تر مفهوم ورشکستگی گویای آن است که ورشکستگی در حقیقت یک وضعیت خاص از وقوع رخدادی با عنوان «توقف» می‌باشد. در توضیح این تمایز اینگونه تبیین شده که گرچه هر سه واژه گویای وضعیت بیشتر بودن حجم تعهدات نسبت به داراییهاست، اما مفهوم «توقف» به یک وضعیت مالی خاص اطلاق می‌شود و ورشکستگی ناظر بر یک مفهوم حقوقی بوده که منشأ آن قانون می‌باشد.

در مجموع سه نوع از توقف در کشورهای مختلف ملاحظه شده است.⁴⁵

1- توقف ترازنامه‌ای،

2- توقف در جریان وجوه یا نقدینگی،

3- توقف در تنظیم‌گری .

«توقف ترازنامه‌ای» اشاره بر آن دارد که تعهدات بانک بیش از دارایی‌های آن باشد. این امر زمانی حادث می‌شود که بانک در تنظیم کفایت سرمایه شکست خورده باشد و حتی بدتر از آن سرمایه منفی انباشت نموده باشد. توقف در نقدینگی مبین آن است که آیا یک بانک قادر است که به تعهدات خود در جریان عادی کسب و کار عمل نماید؟ یک بانک می‌تواند سرمایه مثبت داشته باشد یعنی ترازنامه آن نشان‌دهنده دارایی بیشتری نسبت به تعهداتش باشد. اما با این حال ممکن است به دلیل مشکل نقدینگی قادر به ایفای مطالبات طلبکاران خود نباشد. علاوه بر

⁴⁵ شوئر و تیپلور، 2011

استانداردهایی که بر شرایط مالی بانک متمرکز می‌باشد. توقف بانکی ممکن است به واسطه توقف در تنظیم‌گری باشد. این نوع از توقف ناظر به تعریفی قانونی از آن است که مشتمل بر نارسایی بانک در اعمال دستورات اداری و یا عدم موفقیت در اجرای قوانین و مقررات مربوطه است. با علم به اینکه بانکها در محیطی آکنده از مقررات فعالیت می‌کنند توقف در تنظیم‌گری اشاره به این واقعیت دارد که اگر یک بانک نوعی قادر و یا متمایل به رعایت مقررات نباشد نباید اجازه یابد تا به فعالیت خود ادامه داده و از ناحیه دستیابی به آخرین وام‌دهنده (یعنی بانک مرکزی) و یارانه‌های دولت منتفع گردند.

در مجموع دو نوع برخورد با این مسئله قابل شناسایی است. تفاوت بین این دو نوع برخورد بیش از آنکه مبین تمایز دو نوع چاره رقیب باشد، ناشی از عمق مسئله توقف بانکی تشخیص داده شده توسط حوزه تنظیم‌گری بازار پول در خصوص بانک نوعی است. این دو نوع شیوه برخورد عبارتند از:

1- سرپرستی (قیمومت) و اداره اموال،

2- تصفیه‌گری

به نظر می‌رسد که پیگیری گزینه سرپرستی چنانچه در ادامه روشن خواهد شد بیشتر راهبردی از جنس «ترمیم» وضعیت عملکرد بانکی در راستای بازگشت به شرایط ایدئال مورد نظر تنظیم‌گر نظام پولی است. حال آنکه «تصفیه» برخوردی است که در نهایت غالباً منجر به خاتمه فعالیت بانک نوعی می‌شود و عقیم‌کننده آثار زیانبار ورشکستگی فوری است.

- سرپرستی و اداره اموال

هدف از «اداره اموال» که گاه از آن به عنوان «اداره موقت» نام برده می‌شود، عزل مدیر بی‌کفایت و انجام عملیات اصلاحی است تا بانک به واسطه آن بتواند به فعالیت خود ادامه داده و یا آنکه تمام و یا بخشی از دارایی‌های بانک به منظور فروش آنها و یا ادغام بانک با سایر مؤسسات مورد حفاظت قرار گیرد. از مزایای دیگر اعمال سرپرستی بر بانک نوعی آن است که چنین اقدامی مانع از آن می‌شود تا طلبکاران اقدام به پیگیری حقوقی موضوع از طریق دادگاه نمایند و در حقیقت خرید زمان برای حل احتمالی مشکل بانک می‌باشد. هم‌چنین سرپرستی می‌تواند مقدمه‌ای برای قرار دادن بانک در فرآیند «تعیین مدیر تصفیه» باشد. برای مثال زمانی که داراییها برای پوشش تمامی زیانها کفایت ننماید ترمیم بانک امکانپذیر نیست.

اصلی‌ترین ابزار مورد استفاده در طرح‌های حل و فصل توقف عبارتند از:

1- نقد کردن اموال،

2- خرید، تقبل مسئولیت تعهدات و ادغام

3- بانک انتقالی

4- امداد رسانی به بانک فعال

5- انجام اقدامات اصلاحی فوری.

- تصفیه‌گری

بر خلاف حالت «سرپرستی» که هدف نهایی آن حفظ عملکرد معمول بانک می‌باشد. هدف از «تصفیه‌گری» خاتمه فعالیت و نقدینه نمودن داراییهاست. بنابراین اقدامات مدیر تصفیه در راستای حداکثرسازی ارزش دارایی‌ها به نفع تمامی طلبکاران بانک از جمله دولت و صندوق بیمه سپرده است. مکانیسم‌های متفاوتی ممکن است به منظور حداکثرسازی ارزش دارایی‌ها مورد بهره‌برداری قرار گیرد. انتصاب مدیر تصفیه در کشورهای مختلف تابع قوانین و مقررات خاصی است که کم و بیش تفاوت‌هایی با یکدیگر دارند.⁴⁶

در جمع‌بندی تأکید بر چند نکته در خصوص توقف بانکی و نظام‌های حل‌وفصل بسیار مهم به نظر می‌رسد:

- راه‌اندازی نظام حل‌وفصل و فراهم‌سازی امکان انحلال بانکهای متوقف نباید به عنوان یک پدیده نامطلوب برای یک نظام پولی و مالی تلقی شود؛ بلکه در حقیقت وجود چنین امکاناتی نشانه‌ای از یک نظام سالم و پویای پولی و مالی است.

- قوانین و مقررات ناظر بر مقوله توقف و ورشکستگی بانکی به ندرت در چارچوب قوانین و مقررات قضایی قرار می‌گیرند و عمدتاً مشتمل بر قوانین و مقررات حاکم بر نظام پولی و بانکی هستند.

- ریشه نظام حل‌وفصل بر نظارت دقیق و تنظیم‌گری فعال توسط بانک مرکزی (به عنوان مقام پولی) استوار است اساساً یکی از عوامل مؤثر در تقویت نظام نظارت بانکی آن است که پیگیری فرآیندهای حل‌وفصل کارآمد در نظام بانکی نیازمند حاکم بودن نظام پویا و کارآمد نظارت و تنظیم‌گری پیرامون بانکهای فعال در مجموعه نظام بانکی کشور است.

- نهادسازی خاصی در کنار نهاد نظارت بانکی پیرامون نظام حل‌وفصل مورد نیاز است.

- اقدامات انجام شده در نظام حل‌وفصل غالباً در چارچوب امور حاکمیتی کشورها قرار می‌گیرند. مهم‌ترین انتظارات از یک نظام حل‌وفصل موفق آن است که خطر بروز ریسک سیستمی را به حداقل ممکن کاهش دهد، زیانهای

⁴⁶ آسیب‌شناسی نظام بانکی 4. توقف و ورشکستگی بانکی (تبیین چرایی موضوع)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مرتبط با توقف بانکی را نیز حداقل سازد و به گونه‌ای سازوکارهای مرتبط را طراحی نماید که زیانهای توقف بانکی از طریق منابع متعلق به عموم مردم تأمین مالی نگردد.

5/2 - توقف و ورشکستگی در قوانین بانکی کشور

پس از ترسیم چیرستی مسئله توقف و ورشکستگی بانکی در بخش قبلی به صورت مختصر، در این بخش گزارش تلاش شده است تا دلالت‌های مرتبط با این مسئله درخصوص نظام پولی و بانکی کشور مورد بررسی قرار گیرد.

5/2/1 - جایگاه ورشکستگی بانکی در قوانین و مقررات کشور

توقف و ورشکستگی بانکی در نظام پولی و بانکی ایران از حوزه‌های چالشی و حساس از لحاظ اجتماعی، اقتصادی و مالی است. بررسی اولیه قوانین و مقررات کشور به ویژه موارد مرتبط با حوزه پولی و بانکی مؤید آن است که در کشور قوانینی منسجم درخصوص این پدیده وجود ندارد و می‌بایست در مفاد سایر قوانین و مقررات به جستجوی موارد پرداخت.

جایگاه پدیده توقف و ورشکستگی بانکی در قوانین و مقررات کشور به صورت زیر است:⁴⁷

- قانون تجارت مصوب 1311:

- حداکثر ورشکستگی درخصوص بانکهای خصوصی قابل ارتباط با این قانون است و درخصوص بانکهای دولتی و سایر بانکها و مؤسسات اعتباری که به نوعی در قالب‌های دیگری بجز شرکت فعالیت می‌نمایند نیز حوزه نفوذ ندارد. به عنوان مثال بانک مهر اقتصاد کنونی تا چند سال اخیر و قبل از قرار گرفتن در پروسه تبدیل شدن به عنوان بانک ازسوی بانک مرکزی در قالب مؤسسه غیرانتفاعی فعالیت داشته است.

- به ماهیت تخصصی فعالیت بانکی توجهی ندارد. بانک مرکزی با تأخیر بیش از دو دهه نسبت به این قانون در ایران تأسیس شده است.

- به صورت سیاه و سفید به پدیده توقف و ورشکستگی نگاه می‌نماید و توقف را به عنوان معیار اعلام ورشکستگی در نظر می‌گیرد. این در حالی است که براساس روندهای پیگیری شده در دنیا توقف می‌تواند در نهایت از طریق یک فرآیند بازسازی مناسب رفع و رجوع گردد.

- براساس این قانون توقف حداکثر سه روزه در انجام تعهدات مالی منجر به دعوی ورشکستگی برای بانکهای خصوصی می‌شود. این در حالی است که برای بانکهای دولتی حاکم شدن چنین وضعیتی منجر به ورشکستگی

⁴⁷ آسیب شناسی نظام بانکی 9. توقف و ورشکستگی در نظام بانکی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

قانونی نخواهد شد که به عنوان یک تبعیض به زیان بانکهای خصوصی بوده و برخلاف قانون سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی تلقی می‌شود.

- به هیچ عنوان در این قانون «توقف در جریان وجوه یا نقدینگی» و «توقف در تنظیم‌گری» مورد توجه قرار نگرفته است.

- قانون پولی و بانکی مصوب 1351 و آیین نامه 39 آن:

این قانون به نوعی کلیه چالش‌های مرتبط با قانون تجارت را برطرف ساخته و گرچه در بند الف ماده 41 نظر بانک مرکزی منوط گردیده لکن این در نهایت دادگاه است که با توجه به نظر اعلامی بانک مرکزی و دلایل موجود در پرونده درخصوص یک توقف که در ماده 413 قانون تجارت مورد اشاره قرار گرفته تصمیم‌گیری می‌نماید.

با توجه به اینکه ردپای مسئله بازسازی بانکی در این قانون به چشم می‌خورد لکن حکم ماده 413 درخصوص بانک‌های خصوصی و آن هم صرفاً پیرامون توقف ترازنامه‌های می‌تواند در شرایطی خاص جاری شده و مانع از اجرای راهبرد احتمالی مقام پولی پیرامون یک پیگیری موفق گردد.

- قانون بازار غیر متشکل پولی مصوب سال 1383:

این قانون در تداوم قانون پولی و بانکی فرصت بی‌ظیری را در اختیار بانک مرکزی برای پرداختن به مسئله توقف و ورشکستگی بانکی قرار داده و حوزه قانون‌گذاری در این خصوص را با رعایت مفاد قانون پولی و بانکی و قانون عملیات بانکی بدون ربا را به سطح هیئت وزیران تقلیل داده است.

- قوانین و مقررات مرتبط با صندوق ضمانت سپرده‌ها⁴⁸

اساساً تأسیس این صندوق براساس ماده 35 قانون برنامه پنجم حرکتی بسیار مثبت در راستای نهادسازی مورد نیاز پیرامون برخورد با مسئله توقف و ورشکستگی در نظام بانکی تلقی می‌شود، لکن به نظر می‌رسد چالش‌هایی پیرامون این نهاد نوپا به واسطه مغفول ماندن برخی نکات در تصویب اساسنامه از منظر عدم توجه به نهادهای متناظر با آن در سایر کشورهاست در این خصوص موارد زیر قابل اشاره است:

- معرفی فرآیندهای قابل پیگیری شده برای «بازسازی» و «حل‌وفصل» درخصوص موضوع توقف بانکی در این مصوبه مورد توجه قرار نگرفته است. چنانچه در گزارش قبلی بیان شد شیوه‌های بسیار متنوعی در برخورد با مسئله توقف بانکی در نظام‌های پولی متری و در حال توسعه وجود دارد. رویکرد پیگیری شده در این مصوبه صرفاً جبران سپرده‌های عموماً خرد و تصفیه بانک و در نهایت پیگیری قضایی است. این در حالی است که گزینه‌های متنوعی

⁴⁸ اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها، مصوب 1390

در برخورد با پدیده توقف بانکی قابل پیگیری است. اساساً به نظر می‌رسد که این صندوق صرفاً در حد بازپرداخت سپرده‌ها و جمع‌آوری حق عضویت و نه دخالت در فرآیندهای بازسازی و حل‌وفصل نقش‌آفرینی خواهد داشت.

لازم به توضیح است که یکی از مسائل مهم آن است که مقام مسئول حل‌وفصل در کشور ما مشخص نشده است. در حالی که در اکثر کشورهای مهم جهان این وظیفه در حوزه اختیارات صندوق‌های ضمانت یا بیمه سپرده است. - عملاً اداره صندوق در اختیار بانک مرکزی است در حالی که طبق قانون صندوق نهاد عمومی غیردولتی است. قانون برنامه پنجم اشاره صریح به این مقوله دارد که صندوق نهادی مستقل و غیردولتی است. در این قانون وابستگی این صندوق به بانک مرکزی به هیچ عنوان مورد اشاره قرار نگرفته است. حضور بانک مرکزی در مسائل مربوط به صندوق بسیار قوی است. به نظر می‌رسد که ساختار صندوق به‌گونه‌ای طراحی شده که اساساً اگر دفتری در بانک مرکزی در زیرمجموعه آن تشکیل می‌گردید می‌توانست کلیه عملکردهای فعلی مقرر در اساسنامه صندوق را داشته باشد. به نظر می‌رسد در صورتی که بانک مرکزی صرفاً متمرکز بر مقوله نظارت و تنظیم‌گری در حوزه پولی و بانکی کشور بوده و در شرایط مقتضی از طریق اطلاع‌رسانی به صندوق درخواست آغاز فرآیندهای مرتبط با بازسازی و حل‌وفصل درخصوص یک بانک و مؤسسه اعتباری نوعی را داشته باشد می‌تواند عملکرد مناسب‌تری را در مجموع برای فرآیند برخورد با توقف بانکی ایجاد نماید. بانک مرکزی هم‌چنان حوزه قوی نظارت و تنظیم‌گری را در اختیار خواهد داشت. حضور فعلی در هیئت امنای صندوق در کنار سایر اعضا می‌تواند کفایت لازم برای حضور بانک مرکزی تلقی شود.

- عدم الزام به افشای اطلاعات پیرامون عدم پرداخت حق عضویت که منجر به عدم ارائه خدمات صندوق در صورت توقف به سپرده‌گذاران می‌شود یکی دیگر از نکات مغفول مانده در اساسنامه صندوق می‌باشد.

پس از بررسی موارد مرتبط، استدلال گردید که برخلاف برداشت غالب، در مجموعه قوانین پتانسیلی قوی برای بانک مرکزی و دولت فراهم شده تا با بهره‌برداری از آن، مقررات مورد نیاز برای برخورد با پدیده توقف و ورشکستگی بانکی را تدوین نمایند، امری که تاکنون مغفول مانده است.

5/3 - توقف و ورشکستگی در طرح بانک داری

در طرح بانکداری جدید در باب مساله توقف و ورشکستگی بانک، نقص و کاستی‌های قوانین قبلی را تا حد بسیار زیادی پوشش داده است. در این طرح نظام توقف و ورشکستگی را به ترتیب زیر ایجاد کرد(از ماده 145 تا ماده 181 مربوط به توقف و ورشکستگی بانک‌ها است):

کلیه بانک‌ها موظفند در پایان ماه‌های بهمن و مرداد هر سال «بیانیه وضعیت» خود را براساس استانداردهای مصوب کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی تهیه و به سازمان ارائه نمایند. بیانیه وضعیت باید متضمن تبیین

شرایط و محیط داخلی و بیرونی بانک و پیشبینی وضعیت آتی آن؛ میزان، ترکیب و درجه نقدشوندگی دارایی‌ها؛ میزان و ترکیب بدهی‌ها؛ مخاطرات احتمالی پیشرو و نحوه مقابله با آنها در قالب یک برنامه اصلاحی پیشنهادی باشد. سازمان موظف است بلافاصله پس از دریافت بیانیه وضعیت بانک، آن را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده، نتیجه را به همراه گزارش بند (ب) این ماده، برای تصمیم‌گیری، به کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی گزارش کند.

سازمان موظف است در هر سال دو نوبت براساس دستورالعمل و استانداردهای مصوب کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی، اقدام به ارزیابی کیفیت دارائی های بانکها نموده، نتیجه را در پایان ماه‌های بهمن و مرداد هر سال به کمیته مزبور گزارش نماید. بانکها موظفند حسب درخواست سازمان، کلیه اطلاعات مورد نیاز برای تهیه گزارش موضوع این بند را در اسرع وقت، به سازمان تسلیم کنند.

کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی موظف است بلافاصله پس از دریافت گزارش‌ها، با برگزاری جلسات فوق العاده، گزارش‌های مربوط به هر بانک را مورد بررسی قرار داده، وضعیت آن را با اختصاص یکی از عناوین «مناسب» «قابل قبول»، «نامناسب»، «در معرض خطر» و «بحرانی» مشخص نماید.

ت. در صورتی که وضعیت بانک «نامناسب» تشخیص داده شود، سازمان موظف است بلافاصله «برنامه بازسازی» آن مؤسسه را که با استفاده از برنامه اصلاحی پیشنهادی مؤسسه و اختیارات پیشبینی شده در این قانون و تحت نظارت کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی تهیه شده به مؤسسه اعتباری موردنظر ابلاغ و بر اجرای آن نظارت کند. هدف از عملیات بازسازی، تبدیل وضعیت مؤسسه اعتباری از «نامناسب» به «قابل قبول» می‌باشد. سازمان، نیل به این هدف را از طریق الزام مؤسسه اعتباری به انجام برخی اصلاحات و اقدامات موردنظر سازمان دنبال می‌کند. در هر حال، در فرایند بازسازی، از مجمع عمومی مؤسسه اعتباری سلب صلاحیت نمی‌شود.

در صورتی که مؤسسه اعتباری «در معرض خطر» تشخیص داده شود، سازمان موظف است ظرف 48 ساعت، با استفاده از اختیارات پیش‌بینی شده در این قانون و تحت نظارت کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی، «عملیات گزیر» مؤسسه مزبور را آغاز کند. عملیات «گزیر» با عزل هیأت مدیره و هیأت عامل مؤسسه متوقف، سلب صلاحیت از مجمع عمومی مؤسسه و نصب مدیر موقت به وسیله سازمان آغاز می‌شود. هدف اولیه از عملیات گزیر مؤسسه اعتباری «در معرض خطر» بهبود بخشیدن به وضعیت آن است؛ لکن در صورتی که در هر مرحله از عملیات گزیر، معلوم شود که راهی جز انحلال مؤسسه اعتباری در حال گزیر وجود ندارد، باید عملیات انحلال و تصفیه آن بلادرنگ آغاز شود. در این مرحله، هدف عملیات گزیر، انحلال مؤسسه اعتباری در حال گزیر، با کم‌ترین هزینه و آسیب ممکن برای سپرده‌گذاران، سهامداران، دولت و نظام مالی کشور خواهد بود.

در صورتی که وضعیت مؤسسه اعتباری «بحرانی» تشخیص داده شود، عملیات گزیر از ابتدا با هدف انحلال و تصفیه آن آغاز خواهد شد.

همچنین باید کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی حداکثر پس از سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون تعریفی مشخص از وضعیت های «مناسب»، «قابل قبول»، «نامناسب»، «در معرض خطر» و «بحرانی» ارائه بدهد.

همچنین در این طرح اقدامات مناسب برای بازسازی موسسات اعتباری نامناسب را ارائه کردند.

در این طرح اقدامات گزیر مناسب برای بهبود وضعیت موسسات در معرض خطر را بیان کرده است. از انتخاب مدیر موقت و اختیارات آن و اقداماتی که می تواند انجام دهد و همچنین فرصت دوساله این مدیر برای بهبود مؤسسه اعتباری در معرض خطر، و نحوه ارتباط آن با کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی و... را به طور کامل بیان کرده است.

هم چنین اگر بانک در شرایط بحرانی باشد و یا فرصت دوساله اقدامات گزیر وضعیت مؤسسه اعتباری را بهبود نبخشید باید انحلال مؤسسه اعتباری شروع شود. در این حالت مدیر موقت جای خود را به مدیر تصفیه خواهد داد. در این طرح اقدامات و اختیارات مدیر تصفیه و نحوه فعالیت او و زمان تصفیه و... بیان شده است.

هم چنین از ماده 182، مقررات مربوط به صندوق ضمانت سپرده ها است که این صندوق هم مربوط به توقف و ورشکستگی بانک ها است. در این طرح نقص های قبلی صندوق ضمانت سپرده ها تا حدود زیادی برطرف شده است.

6 - نظارت شرعی بانک مرکزی بر سیستم بانکی کشور

منظور از نظارت شرعی، کلیه اقدامات نظارتی است که به منظور حصول اطمینان از انطباق عملیات شبکه بانکی با شرع انجام می‌شود. فقدان نظارت شرعی در شبکه بانکی می‌تواند موجب گرفتار شدن بانکها و مشتریان در ورطه ربا و یا بطلان عقود و به خطر افتادن روابط مالکیت در اقتصاد گردد. وجود قانون عملیات بانکی بدون ربا در ایران از سال 1362، هرچند زمینه‌ساز فعالیت شرعی بانکها بوده است، اما به دلیل فقدان نهادها و استانداردهای مشخص برای نظارت شرعی، موارد متعددی از عدم انطباق عملیات بانکها با شرع مشاهده می‌شود. این در حالی است که طی حدود دو دهه اخیر، نهادهای بین‌المللی متعددی به منظور تدوین استانداردها و اصول تضمین‌کننده شرعی بودن عملیات بانکها تأسیس شده است.

یکی از چالش‌های مهمی که نظام بانکی پس از این اصلاحات با آن مواجه شد مشکل «غلبه دیدگاه فقهی صرف در حوزه تدوین مقررات، دستورالعمل‌ها، آیین‌نامه‌ها و عقود مرتبط با بانکداری اسلامی است». این نگاه صرفاً فقهی از طرفی منجر به بی‌توجهی به اهداف، اصول و مبانی نظام اقتصاد و بانکداری اسلامی مانند عدالت، کارایی شده و از طرف دیگر منجر به غفلت از طراحی سازوکارهای اجرایی قانون شد. در واقع با تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا از بانک و کارمندان آن، که به دلیل سابقه 131 ساله بانک ربوی در کشور گرایش به دریافت و پرداخت قرض ربوی و عدم ورود به بخش واقعی اقتصاد داشت، خواسته شد که از ابتدای سال 1363 در جایگاه وکیل سپرده‌گذار به عنوان مبادله‌کننده و یا سرمایه‌گذار در بخش واقعی اقتصاد ایفای نقش کند ولی هیچگونه سازوکاری برای این تغییر نقش نظام بانکی تدوین نشده بود و کماکان نیز نشده است. حتی بعد از گذشت 32 سال از تصویب قانون، نظام حسابداری متناسب با نقش جدید بانک طراحی و پیاده‌سازی نشده است.

چالش مهم دیگر در خصوص اصلاحات انجام شده در قانون عملیات بانکی بدون ربا، نظارت بر اجرای صحیح دستورالعمل‌ها و عقود طراحی شده این قانون و آیین‌نامه‌های ذیل آن است. در واقع حتی در شرایطی که مقررات و دستورالعمل‌ها با رویکرد صرفاً فقهی و بدون توجه به اصول و معیارهایی نظیر عدالت، کارایی و تراضی تدوین شده باشد، عمل به این مقررات می‌تواند تضمین‌کننده جلوگیری از معاملات ربوی، تصرف در مال غیر، خیانت در امانت و... باشد. اما در صورتی که نظارت صحیح بر اجرای همین مقررات نیز وجود نداشته باشد، امیدی به اجرای اصول اولیه مذکور نیز نخواهد بود.

اجرای صحیح بانکداری بدون ربا در کشور منوط به اصلاح معیارهای حسابداری متعارف می‌باشد، به نحوی که با نیازها و عملیات‌های خاص بانکهای اسلامی متناسب گردد. ازسوی دیگر نیز وجود سازوکارهای نظارتی مناسب برای تضمین اجرای نظامات فوق باید مد نظر قرار گیرد.

البته رابطه نظارت شرعی و نظارت متعارف بانکی رابطه مکمل است و نه جانشین. به عبارت دیگر نظارت شرعی، تقویت کننده نظارت بانکی متعارف است. علیرغم این ضرورت، متأسفانه در حال حاضر نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی، محدود به نظارت‌های مرسوم بین‌المللی، از قبیل نظارت بر نسبت‌های مالی (کفایت سرمایه، تسهیلات به اشخاص مرتبط، سرمایه‌گذاری مستقیم و مشارکتی بانکها و...) است. در واقع بانک مرکزی از حیث شرعی هیچ‌گونه نظارت سیستماتیک بر بانکها اعمال نمی‌کند و درجه تعهد بانکها به اصول عملیات بانکی بدون ربا کاملاً مبهم و نامشخص است.

در یک دسته‌بندی کلی می‌توان گفت در 6 مرحله موضوع مطابقت با شرع در نظام بانکی حائز اهمیت است:

1- تدوین قوانین پولی و بانکی توسط مجلس شورای اسلامی

2- تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی توسط هیئت وزیران

3- تدوین بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها توسط بانک مرکزی

4- تدوین قراردادهای یا اساسنامه‌های نمونه توسط بانک مرکزی

5- تدوین بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های داخلی توسط بانکها

6- اجرای قوانین و مقررات مصوب و ابلاغی توسط نظام بانکی

در هریک از مراحل فوق ضروری است سازوکار نظارت شرعی شامل نهاد مسئول، ابزارهای نظارتی و رویه‌ها و استانداردهای نظارتی مشخص شود.

در حال حاضر شورای نگهبان به صورت کلی و عمومی مانند سایر قوانین بر مطابقت قوانین پولی و بانکی با شرع نظارت می‌نماید. ولی متأسفانه سازوکار قانونی برای نظارت شرعی بر مصوبات هیئت دولت وجود ندارد و میزان انطباق این مصوبات با شرع در حوزه‌های مختلف نیازمند تأمل و تحقیق مفصلی است.

6/1 - جایگاه قانونی نظارت شرعی توسط بانک مرکزی

تنها قانون حوزه پولی و بانکی که معطوف به ابعاد شرعی نظام بانکی نگاشته شده، قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب سال 1362 است. در ماده (1) این قانون صراحتاً بر اهمیت استقرار نظام پولی اسلامی تأکید و اولین هدف نظام بانکی در جمهوری اسلامی ایران را استقرار نظام پولی اعتباری بر مبنای حق و عدل (با ضوابط اسلامی) به منظور تنظیم گردش صحیح پول و اعتبار در جهت سلامت و رشد اقتصاد کشور تبیین شده است؛ لذا به استناد این ماده می‌توان شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی (به عنوان مقامات سیاستگذار و ناظر نظام بانکی) را مسئول عملکرد شرعی نظام بانکی دانست.

علیرغم تصریح در ماده (1) قانون مذکور، متأسفانه در مواد مرتبط با سیاستگذاری و نظارت بانک مرکزی، به نظارت شرعی اشاره‌ای نشده است و دخالت و نظارت بانک مرکزی در ماده (21) این قانون محدود به تعیین نرخ‌ها و سهم‌ها شده است. به این ترتیب می‌توان گفت موضوع نظارت شرعی بر نظام بانکی (اعم از بانک مرکزی و شبکه بانکی) در قوانین مربوطه مورد غفلت واقع شده است.

6/2 - وضع موجود نظارت شرعی در بانک‌های کشور

متأسفانه پس از تصویب قانون عملیات بانکداری بدون ربا در سال 1362، هیچ نهادی مسئولیت نظارت بر اجرای صحیح بانکداری بدون ربا را بر عهده نداشته است. گویا این پیش فرض در ذهن مسئولین امور شکل گرفته است که تأیید قانون عملیات بانکی بدون ربا توسط شورای نگهبان و اثبات عدم مغایرت آن با تعالیم شرعی، تضمین کننده اجرای صحیح آن نیز می باشد. نتیجه این امر آن است که بعد از گذشت حدود سه دهه از اجرای این قانون، هنوز هم شبهه ربوی بودن عملکرد نظام بانکی در برخی فعالیت‌ها وجود دارد.

واقعیت این است بخش‌های نظارتی که در بانک مرکزی یا در خود بانکها مستقر هستند، نه هدف اصلی خود را پیگیری اجرای بانکداری بدون ربا بر اساس شریعت مقدس اسلام قرار داده‌اند و نه اینکه اساساً از توانمندی و آموزش کافی به منظور انجام چنین نظارتی برخوردار بوده‌اند. لذا با کمال تأسف باید اقرار کرد که گرچه جمهوری اسلامی ایران از معدود کشورهایی است که در آن قانون عملیات بانکی بدون ربا به تصویب رسیده و تمامی مؤسسات بانکی بر اساس بانکداری اسلامی به فعالیت مشغول هستند، همچنین بانکداری ربوی در آنجایی نداشته و بزرگترین بانک‌های جهان اسلام نیز در این کشور قرار دارند، اما مسئله نظارت بر شرعی بودن عملیات بانکی آنطور که انتظار می‌رود انجام نشده و نمی‌شود. در نتیجه پایش کافی در رابطه با وجود ویژگی‌های بانکداری اسلامی (همانند عدالت، اخلاق، نبود ربا و...) در شبکه بانکی کشور وجود نداشته و به نظر می‌رسد این خود از عواملی است که به اسلامی نبودن بخشی از عملکرد نظام بانکی دامن زده است.

علیرغم این کاستی‌ها در سال‌های اخیر، مسئولین پولی کشور تا حدی به موضوع نظارت شرعی توجه کرده‌اند به نحوی که از سال 1383 شورایی با نام «شورای مشورتی بانکداری و مالی اسلامی» در پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی تشکیل و بعد از 2 سال به وزارت اقتصاد منتقل شد. از سال 1388 شورایی با نام «شورای فقهی بانک مرکزی» در بانک مرکزی تشکیل شده است که کماکان نیز فعال است. این شورا جایگاه مشورتی داشته و فاقد شأن قانونی است و در دوره‌های مختلف با توجه به صلاحدید رئیس کل بانک مرکزی دچار قوت و ضعف شده است. اگرچه شورای فقهی مصوبات فراوانی در زمینه‌های مختلف داشته است، ولی به دلیل جایگاه منفعلی که دارد، توان مقابله با برخی عملیات بانک مرکزی که از دید شورای فقهی مردود بوده است (مانند انتشار اوراق مشارکت بانک مرکزی) را نداشته و ندارد. علاوه بر آن، شورای فقهی بانک مرکزی صرفاً در حوزه نظارت بر

آییننامه‌ها، دستورالعمل‌ها و قراردادهای نمونه که توسط بانک مرکزی تهیه می‌شود، فعالیت کرده و ابزارهای نظارتی لازم را برای نظارت بر تدوین بخشنامه‌های داخلی بانکها و عملیات اجرایی آنها، در اختیار نداشته و ندارد.⁴⁹

همچنین در سال‌های اخیر برخی از بانکها (ملی، کشاورزی، انصار، سرمایه، مهر اقتصاد و...) به صورت خودجوش و بدون الزام از طرف بانک مرکزی اقدام به تأسیس شورای فقهی نموده‌اند. البته باید توجه داشت که شورای فقهی، باید واجد ویژگی‌هایی باشد تا بتواند امر خطیر نظارت شرعی را با دقت و توان بهتری انجام دهد، از جمله آشنایی با استانداردهای بین‌المللی بانکی و نظارت شرعی، داشتن حمایت کافی از سوی دولت و بانک مرکزی، استقلال (در ابعاد مختلف) از شبکه بانکی تحت نظارت. تأسیس شورای فقهی از جانب بانکها باعث بروز تضاد منافع میان نهاد ناظر و نهاد تحت نظارت می‌شود و می‌تواند موجب عدم کارایی مقرراتگذاری و نظارت در این حوزه شود.

6/3 - آسیب‌های ناشی از فقدان نظارت شرعی بانک مرکزی

برخی از مهم‌ترین آسیب‌هایی که به علت فقدان سازوکارهای نظارت شرعی در نظام بانکی به چشم می‌خورد عبارتند از:، تغییر ماهیت عقد وکالت به مالکیت، عدم نظارت بر مصرف وجوه در مورد تخصیص، مشکوک به ربوی بودن عملیات ارزی بانکها و همچنین محتوای از عقود اسلامی و استفاده صوری از آنها.

1- تغییر ماهیت عقد وکالت به مالکیت

بانکها در سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار وکیل سپرده‌گذاران هستند تا سپرده آنها را به صورت مشاع همراه با منابع بانک در قالب تسهیلات و سرمایه‌گذاری‌ها هزینه کنند و سهم سپرده‌گذاران از منافع حاصله را پس از کسر حق الوکاله بانک بین سپرده‌گذاران تقسیم نمایند. لذا بانک نمی‌تواند برای هیچ یک از سپرده‌گذاران رقم از قبل تعیین شده‌ای را به عنوان سود تضمین نماید. در واقع اعلام رقم سود علی‌الحساب و پرداخت آن به این معنی است که سود قطعی در پایان دوره محاسبه می‌شود و مابه‌التفاوت این دو صلح شده و یا پرداخت می‌گردد. لذا در صورتی که سود قطعی بانک محاسبه نشود یا مابه‌التفاوت سود قطعی و علی‌الحساب صلح یا پرداخت نگردد، هم مبلغ مابه‌التفاوت که نزد بانک مانده و هم مبالغی که به عنوان سود علی‌الحساب پرداخت شده، شبهه‌ناک خواهد بود.

در چنین شرایطی رقابت بین بانکها باید بر سر کاهش نرخ حق الوکاله و افزایش نرخ سود قطعی پرداخت شده در دوره‌های گذشته باشد، ولی کمتر شاهد چنین رقابتی هستیم و معدودند مؤسساتی که حتی نرخ حق الوکاله و سود قطعی پرداخت شده در دوره قبل را اعلام و تبلیغ کنند. در واقع بانکها ضمن سوءاستفاده از نرخ سود علی‌الحساب، این نرخ‌ها را محلی برای رقابت با یکدیگر قرار داده‌اند و متأسفانه در بسیاری از موارد، این نرخها قطعی تلقی گردیده و مبنایی برای تسویه می‌گردد.⁵⁰ این شواهد مبین این واقعیت است که بانکها در عمل به عنوان وکیل

⁴⁹ آسیب‌شناسی نظام بانکی 7، نظارت شرعی بانک مرکزی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

⁵⁰ هادوی، تهرانی، 1391

سپرده‌گذاران عمل نمی‌کنند بلکه آنان خود را مالک سپرده‌ها قلمداد می‌کنند و نرخ سودی را به عنوان هزینه آن به سپرده‌گذاران پرداخت می‌کنند. در واقع ظاهر این عمل مشابه قرض ربوی بین سپرده‌گذار و بانک است و بانکها بر سر نرخ بهره (که در ظاهر نرخ سود علی‌الحساب بدان گفته می‌شود) با هم به رقابت می‌پردازند.

2- عدم نظارت بر مصرف وجوه در مورد تخصیص

باتوجه به نحوه تعامل بانک و مشتری در اعطای تسهیلات و تعیین سود معین در عمده قراردادهای مصرف وجوه در مورد تخصیص و یا غیر از آن تأثیری بر سوددهی بانک نخواهد داشت و لذا شبکه بانکی تلاشی در این جهت نمی‌کند. این سهل انگاری در حالی اتفاق می‌افتد که در صورتی که مشتری با تسهیلاتی که از بانک گرفته تا به وکالت از او کالای خاصی را بخرد و به خودش بفروشد، اقدام به خرید کالای دیگری نماید و یا آن را در مورد دیگری به مصرف برساند، در واقع عمل خلاف وکالت انجام داده است و در ارتباط با کالای خریداری شده مالک نخواهد شد، و لذا هرگونه تصرف در آن مال غصبی و حرام خواهد بود. البته در صورتی که اجازه بانک پس از معامله فضولی اخذ شود، معامله صحیح خواهد بود، ولی در اغلب موارد چنین اقدامی از طرف دریافت‌کننده تسهیلات انجام نمی‌شود.

از بعد اقتصادی هم این نقیصه می‌تواند به اخلاف در سیاستگذاری پولی و اعتباری منجر شود که نتیجه آن انحراف منابع از فعالیتهای مولد اقتصادی و ورود سرمایه‌ها به حوزه‌های سوداگری و به تبع آن، عدم دسترسی تولیدکنندگان به منابع مالی، رکود و کاهش رشد اقتصادی و نیز افزایش تورم خواهد بود.

این مسئله از بعد شفافیت و صحت اطلاعات نظام بانکی نیز مشکل‌آفرین است. در صورتی که تسهیلات دریافتی در مورد تخصیص مصرف نشود، هر گونه اطلاعات در خصوص اینکه منابع تخصیص داده شده بانکها مربوط به کدام بخشها بوده، کاملاً مخدوش و غیرقابل استناد خواهد شد. مصداق بارز این امر، آمار مربوط به تسهیلات به تفکیک بخشهای اقتصادی (صنعت، کشاورزی، بازرگانی و...) و به تفکیک موضوع تأمین مالی (سرمایه در گردش، خرید، سرمایه‌گذاری و...) است که بانک مرکزی به صورت ماهیانه منتشر می‌کند، در حالی که بخشهای مزبور این آمار را قبول ندارند و به نظر می‌رسد عمدتاً تسهیلات با عنوان این بخشها پرداخت، اما به مسیرهای دیگری هدایت می‌شود.

البته باید توجه داشت که امکان نظارت بر هزاران وام خرد که توسط بانکها در قالب عقود مختلف اعطا می‌شود، در بسترهای فعلی نظام بانکی وجود ندارد. لازمه اصلاح این وضعیت، از یک سو نظارت جدی‌تر بر تسهیلات کلان اعطا شده توسط بانکهاست و از سوی دیگر نیز طراحی سامانه‌های به هم مرتبطی که امکان ارتباط بدون واسطه میان بانک، تولیدکننده و دستگاه‌های دولتی مربوطه را فراهم می‌کند (نظیر سامانه طراحی شده به منظور اعطای تسهیلات خرید کالای ایرانی در بسته خروج از رکود دولت).

3- مشکوک به ربوی بودن عملیات ارزی بانکها⁵¹

اغلب بانکها مشابه عملیات سپرده‌گیری و تسهیلات‌دهی ریالی، در حوزه ارزی نیز به جذب سپرده و اعطای تسهیلات اقدام می‌کنند. از آنجا که ماهیت سپرده‌گیری و تسهیلات‌دهی در حوزه ریالی و ارزی مشابه است، انتظار می‌رود قراردادهای مربوطه و همچنین ضوابط حسابداری دو حوزه ریالی و ارزی نیز تا حدود قابل توجهی مشابه یکدیگر باشد. این در حالی است که مراجعه به صورت‌های مالی بانکها (صورت سود و زیان)، خلاف این مسئله را نشان می‌دهد. شیوه ورود عملیات ارزی بانکها در صورت سود و زیان نشان از این واقعیت دارد که کلیه عملیات ارزی بانکها (سپرده‌گیری و تسهیلات‌دهی)، به طور کامل منطبق بر بانکداری ربوی است و هیچگونه نسبتی با بانکداری بدون ربا ندارد.

در عملیات ارزی بانکها (جذب سپرده و اعطای تسهیلات)، علاوه بر نقدهای پیشین (انحراف بانکها و تسهیلات‌گیرندگان از موازین شرعی در عمل)، نقد مهم دیگری نیز وارد است و آن عدم انطباق ضوابط حسابداری و قراردادهای بانک در حوزه جذب سپرده و اعطای تسهیلات، بر بانکداری بدون ریاست. به بیان دیگر، در حوزه عملیات ارزی بانکها حتی «بر روی کاغذ» نیز شاهد انحراف جدی بانکها هستیم.

به منظور قضاوت درباره انطباق یا عدم انطباق عملیات ارزی بانکها بر موازین و ضوابط بانکداری بدون ربا، لازم است ساختار صورت‌های مالی بانک (به طور خاص، صورت سود و زیان) مورد بررسی قرار گیرد. در واقع، نحوه ورود درآمد (سود) حاصل از اعطای تسهیلات ارزی و نیز سود پرداخت شده به سپرده‌گذاران ارزی، تعیین‌کننده ربوی بودن یا غیرربوی بودن عملیات ارزی بانکهاست.

⁵¹ آسیب‌شناسی نظام بانکی 7، نظارت شرعی بانک مرکزی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

صورت سود و زیان یک بانک نمونه

پایه‌ها	سال ۱۳۹۲		سال ۱۳۹۱
	ریال	ریال	ریال
الف. درآمدهای مشاع:			
سود تسهیلات اعتباری	۳۶,۶۹۵,۱۲۰,۴۲۴,۷۵۵	۲۸,۲۲۹,۲۸۶,۸۱۰,۶۸۱	۳۷
سود اوراق مشارکت	۲۶۰,۲۲۴,۸۵۴,۸۷۲	۱,۳۵۰,۵۵۸,۰۵۲,۹۶۲	۳۸
خس سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها	۱,۶۳۱,۹۹۵,۸۲۶,۶۷۰	۹۸۹,۰۵۳,۲۱۹,۹۳۰	۳۹
سود سپرده‌های سرمایه‌گذاری نزد بانک‌ها	۹۳۸,۲۵۹,۰۰۰,۲۱۵	۹۳۸,۶۷۱,۹۴۲,۷۹۸	۴۰
چیزه سپرده قانونی	۲۴۲,۷۰۱,۸۹۵,۸۰۳	۱۸۱,۴۸۵,۸۱۲,۴۰۱	۴۱
کسر می‌شود:			
ود علی الحساب سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار	(۳۴,۲۲۲,۹۲۴,۴۶۳,۵۳۰)	(۳۴,۲۲۲,۹۲۴,۴۶۳,۵۳۰)	۴۵
سهم‌بانک از درآمدهای مشاع و حق الوکاله	۵,۳۴۵,۷۴۴,۴۳۸,۷۸۵	۵,۳۴۵,۷۴۴,۴۳۸,۷۸۵	
ب. درآمدهای غیر مشاع:			
سود تسهیلات اعتباری ارزی	۱,۲۸۱,۲۷۵,۶۰۱,۳۰۹	۱,۹۶۹,۶۲۱,۴۵۰,۳۸۳	۳۷
سود اوراق مشارکت ارزی	۴۷,۲۴۸,۱۶۴,۷۲۱	۲۸,۲۲۴,۷۵۶,۸۲۵	۳۸
خس سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها-ارزی	۱۶۱,۲۶۷,۵۸۲,۰۹۶	۱۷۲,۹۱۲,۱۹۰,۱۵۸	۳۹
سود سپرده‌های سرمایه‌گذاری نزد بانک‌ها-ارزی	۶۲,۹۶۹,۷۸۱,۳۱۰	۷۰,۰۲۴,۴۰۷,۲۲۲	۴۰
کرمزد دریافتی	۱,۶۵۱,۸۳۵,۰۴۵,۸۲۵	۱,۲۰۶,۶۲۵,۸۵۱,۷۹۵	۴۲
نیجه معاملات ارزی	۱,۹۱۷,۷۸۹,۷۱۷,۶۳۴	۲۴۱,۵۱۲,۱۲۶,۲۱۰	۴۳
خس سایر درآمدها و هزینه‌ها	۷۱,۹۱۰,۸۷۹,۴۵۵	۲۳,۷۶۸,۲۳۳,۸۲۸	۴۴
جمع درآمدهای بانک	۵,۳۹۴,۲۹۶,۷۷۲,۳۵۰	۳,۶۵۹,۷۰۹,۰۱۶,۴۲۱	
ج. هزینه‌ها:	۱۰,۷۴۰,۰۴۱,۲۱۱,۱۲۵	۹,۰۲۷,۱۳۸,۷۳۹,۳۸۱	
هزینه‌های عمومی، فزاری و تشکیلاتی	(۳,۲۹۵,۶۷۹,۳۱۳,۲۲۹)	(۲,۶۶۸,۷۳۱,۴۷۲,۵۷۷)	۴۶
هزینه معاملات مشکوک الوصول	(۷۵۳,۶۳۰,۵۵۶,۹۴۴)	(۱,۲۰۸۶۰۲,۲۲۹,۰۲۶)	۴۷
کرمزد پرداختی	(۳۰۵,۵۲۳,۱۴۸,۹۵۳)	(۲۳۸,۵۹۷,۵۴۷,۸۱۲)	۴۸
سود سپرده‌های ارزی	(۳۱۷,۵۷۶,۱۸۹,۲۷۴)	(۱۷۰,۱۹۹,۹۲۱,۰۷۲)	۴۹
هزینه مالی	(۶۱,۲۶۲,۴۰۲,۰۷۲)	(۱۰,۳۷۱,۷۸۰,۸۲۰)	۵۰
سود قبل از مالیات	(۴,۷۳۳,۶۷۱,۶۱۰,۴۷۲)	(۴,۲۱۶,۵۰۲,۹۵۱,۳۰۹)	
مالیات	۶,۰۰۶,۳۶۹,۶۰۰,۶۶۳	۴,۷۳۰,۶۳۵,۷۸۸,۰۷۲	
سود خالص	(۱۰,۳۵۶,۵۳۲,۰۲۶)	(۸,۹۴۷,۱۳۸,۳۵۹)	
	۵,۳۹۴,۰۱۳,۰۶۶,۶۱۷	۴,۴۰۰,۵۴۴,۷۴۹,۷۱۳	

صورت سود و زیان بانک‌ها نشان می‌دهد، سود حاصل از اعطای تسهیلات ریالی بانک (اعم از مبادله‌ای و مشارکتی)، به عنوان درآمدهای مشاع تلقی شده و پس از کسر حق الوکاله بانک، میان بانک و سپرده‌گذاران توزیع می‌گردد. به این ترتیب بر اساس استانداردهای حسابداری بانکی، اولاً بانک وکیل سپرده‌گذاران (در سپرده‌های سرمایه‌گذاری) تلقی شده و ثانیاً سود پرداختی به سپرده‌گذاران در طول سال، به عنوان سود علی‌الحساب بوده و در انتهای سال و پس از بسته شدن صورت‌های مالی و محاسبه سود قطعی بانک، سهم بانک و سهم قطعی سپرده‌گذار مشخص می‌گردد. هرچند در عمل ممکن است در بسیاری از سالها سود قطعی بانک (از محل درآمدهای مشاع) صفر یا منفی نشان داده شود و عملاً سپرده‌گذار مبلغی بابت مابه‌التفاوت سود علی‌الحساب و قطعی دریافت نکند اما «بر روی کاغذ» ضوابط عملیات بانکی بدون ربا رعایت شده است. اما در حوزه عملیات ارزی، هم در نحوه محاسبه سود

حاصل از اعطای تسهیلات ارزی و هم در نحوه محاسبه سود پرداختی به سپرده‌گذاران ارزی به گونه دیگری عمل می‌شود.

از یک طرف بررسی صورت‌های سود و زیان کلیه بانکها نشان می‌دهد، سود حاصل از اعطای تسهیلات ارزی بانکها به اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی، در بخش درآمدهای غیرمشاع منظور می‌گردد (در برخی بانکها تحت یک ردیف مستقل با نام «سود تسهیلات اعطایی ارزی» و در برخی دیگر ذیل ردیف‌های «سود و وجه التزام» یا «سایر درآمدهای غیرمشاع»).

بر این اساس سپرده‌گذاران ارزی، سهمی در سود حاصل از اعطای تسهیلات ارزی توسط بانک ندارند، هرچند که این تسهیلات از محل سپرده‌های ارزی آنها پرداخت شده است. این بدین معنی است که در مورد سپرده‌های ارزی، بانک «وکیل» سپرده‌گذاران تلقی نشده، بلکه «مالک» سپرده‌های ارزی در نظر گرفته شده (یعنی بانک از سپرده‌گذاران قرض گرفته است) چنین تلقی از سپرده‌گذار و بانک، انطباق کامل با بانکداری ربوی دارد و به هیچ‌وجه همسو با بانکداری بدون ربا نیست.

ازسوی دیگر نیز، سود پرداختی به سپرده‌گذاران ارزی در بخش «هزینه‌ها» در صورت سود و زیان لحاظ می‌شود و در برخی بانکها تحت یک ردیف مستقل با نام «سود سپرده‌های ارزی» می‌شود و در برخی دیگر ذیل ردیف «سود پرداختی»)، این امر بدین معنی است که سود پرداختی به سپرده‌گذار به عنوان «هزینه» تلقی شده، نه «سود علی الحساب پرداختی به سپرده‌گذار». در صورتی که بانک خود را وکیل سپرده‌گذاران ارزی بداند باید سود پرداختی به آنها را علی الحساب تلقی کند و در انتهای سال با محاسبه سود قطعی حاصل از عملیات ارزی و کسر حق‌الوکاله، مابه‌التفاوت سود قطعی و علی الحساب را به ایشان پرداخت نماید. اما «هزینه» تلقی کردن سود اعطایی به سپرده‌گذاران ارزی و عدم محاسبه سود قطعی عملیات ارزی بدین معنی است که بانک از سپرده‌گذاران ارزی «استقراض» نموده و نرخ بهره ثابتی را به ایشان پرداخت می‌نماید و این عیناً بانکداری ربوی است

4- محتوای دایمی از عقود اسلامی و استفاده صوری از آنها⁵²

عدم تدارک الزامات فرآیندی و نهادی لازم برای اجرای بانکداری بدون ربا و همچنین کاستی‌های موجود در قانون باعث شده است تا قانون بانکداری بدون ربا نتواند تحول‌چندانی در نظام بانکی ایجاد کند و بانکها عمدتاً فعالیت‌های گذشته خود را به صورت صوری در قالب یکی از عقود اسلامی انجام دهند. برای مثال در شرایط فعلی برخی بانکها برای مخارج مصرفی مانند هزینه درمان و تحصیل، تسهیلات مشارکتی را با نرخهای ثابت و از پیش تعیین‌شده 28 درصد و بیشتر به مشتریان خود پیشنهاد می‌دهند.

⁵² اکبریان، رضا و حمید، رفیعی، بانکداری اسلامی، چالش‌های نظری-عملی و راهکارها، اقتصاد اسلامی، 1386، ش 26.

همچنین در موارد متعدد برای اعطای تسهیلات مبادله‌ای، به مشتریان پیشنهاد فراهم آوردن فاکتورهای صوری را می‌دهند.

همه این موارد نشان‌دهنده این است که در نظام بانکی فعلی قرض ربوی با ظاهری از عقود اسلامی در جریان است و درواقع ربا همچنان از نظام بانکی کشور حذف نشده است. هرچند دلیل اصلی این امر را باید در شیوه تدوین قراردادها و ضوابط اجرای آن جستجو نمود، اما یقیناً یکی از دلایل آن نیز ناتوانی الگوی فعلی عقود پیشنهادی در قانون عملیات بانکی بدون ربا در پاسخگویی به نیازهای جامعه است. به بیان دیگر عقود اسلامی فعلی نمی‌توانند کلیه نیازهای مالی جامعه را پوشش دهد و لذا هم مردم و هم بانکها در مواردی ناچار هستند عقود را در غیر ماهیت اصلی خود مورد استفاده قرار دهند.

6/4 - نظارت شرعی در طرح بانکداری

یکی از نقص‌ها قوانین قبلی نبود جایگاه قانونی برای شورای فقهی بانک مرکزی بوده است اما در این طرح بانکداری جدید جایگاه قانونی برای آن در نظر گرفته شد. طبق ماده 21 طرح بانکداری جایگاه قانونی و اعضای شورا مشخص شده‌اند. البته در ماده 16 قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه نیز تبصره مذکور ارائه شده بود.

طبق تبصره 5 ماده 21: شورای فقهی موظف است در صورت اطلاع از هرگونه تخطی عملکردی بانک مرکزی از مصوبات شورا، مراتب را به رئیس کل اعلام نماید. مسئولیت نهایی پاسخگویی در این زمینه بر عهده رئیس کل است.

هم چنین بر اساس تبصره 2 ماده 5 طرح بانکداری: عملیات بانک مرکزی و تعاملات آن با اشخاص داخلی و خارجی نباید مغایر با احکام شرع باشد. مرجع تشخیص مغایرت، شورای فقهی بانک مرکزی است.

در ماده 102 و 103 مقررات مربوط به سپرده جاری را بیان کرده است. هم چنین در ادامه قوانین مربوط به سپرده قرض الحسنه و تسهیلات قرض الحسنه و سپرده‌های سرمایه گذاری عام و خاص و تسهیلات با سود معین را با توجه به شرط عدم ربوی بودن و مطابق با شریعت بیان کرده است.

هم چنین در این طرح ضعف نبود قواعد حسابداری عقود مختلف را جبران کرده است. بر اساس ماده 123 این طرح سازمان موظف است حداکثر سه ماه پس از لازم الاجرا شدن این قانون چارچوب و نحوه حسابداری عقود مورد استفاده مؤسسات اعتباری و نحوه تهیه و تنظیم صورتهای مالی مربوط به هریک از آنها را پس از تصویب کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی به بانکها ابلاغ نماید

عقود بانکی که در این قانون یا سایر قوانین آمده است، ازباب ذکر مصادیق قراردادهای شرعی است. عقود جدید پس از تصویب کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی و تایید شورای فقهی در نظام بانکی قابل استفاده است.

هم چنین بر اساس ماده 124، قراردادهای نمونه ای که بانکها طراحی می کنند باید به تأیید شورای فقهی برسد . سازمان موظف است مواردی که رعایت آن در قراردادهای بین بانک و مشتریان ضروری است را تعیین و پس از تأیید شورای فقهی به بانکها ابلاغ و بر اعمال موارد مذکور نظارت نماید.

در تبصره ماده 123 طرح بانکداری، زمینه ایجاد عقود جدید با توجه به شرایط کشور را پس از تصویب کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی و تأیید شورای فقهی در نظام بانکی را ایجاد کرده است.

به منظور نظارت دقیق تر قراردادهای و فرآیندهای بانکی و انطباق آن با شریعت، می توان شورای شرعی در بانکها هم تشکیل داد. البته نباید ساختار آن به گونه ای باشد که با شورای فقهی بانک مرکزی در نظارت شرعی دارای تضاد منافع باشند.

در کل در این طرح، مقام قانونی خوبی برای شورای فقهی در نظر گرفته است. هم چنین به منظور نظارت شرعی مناسب، ایجاد اصول حسابداری متناسب با بانکداری بدون ربا را از وظایف سازمان نظارت برشمرد. هم چنین مقررات مربوط به انواع عقود و تسهیلات و هم چنین سپرده گیری ها را به روشنی بیان کرد. و هم چنین زمینه ایجاد عقود جدید را هم با توجه به اوضاع کشور فراهم کرد. حال درستی اجرا شدن این فرآیند نیازمند نظارت دقیق و قاطع سازمان نظارت می باشد.

7 - پیشنهادهای اصلاحی برای اقتدار مقام ناظر و انطباق آن با قوانین

مطرح شده در طرح بانکداری

در بخش 4 گزارش حاضر علل ضعف نظارت مقام ناظر (بانک مرکزی) را به تفصیل بیان کردیم. حال در این بخش با توجه به آسیب شناسی که در بخش 4 انجام شد، پیشنهاد های اصلاحی برای بهبود نظارت بانک مرکزی را بیان می کنیم و آن را با قوانین مطرح شده در طرح بانکداری انطباق می دهیم.

پیشنهادهای اصلاحی به شرح زیر می باشد:

7/1 - تعریف هدف مشخص و اولویت بندی اهداف

در قانون پولی و بانکی در تبصره ب ماده 10 این قانون هدف بانک مرکزی به صورت زیر مشخص شده است: هدف بانک مرکزی ج.ا.ایران حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت ها و تسهیل مبادلات بازرگان و کمک به رشد اقتصادی کشور است.

چند هدف در قانون و عدم سازگاری و فقدان اولویت بندی مشخص بین اهداف، قطعاً بانک مرکزی را از اقتدار و اعتبار دور خواهد کرد و درجه پاسخگویی آن را نیز کاهش خواهد داد. قطعاً تمرکز بر یک هدف نتیجه مؤثرتری را به دنبال خواهد داشت. آنچه اهمیت دارد این است که اولاً به روشنی مشخص شود که اولویت با کدام هدف است و ثانیاً سازگاری کافی بین این اهداف وجود داشته باشد.

ثبات قیمت ها منطقی ترین هدفی است که می توان از یک بانک مرکزی در اجرای سیاست پولی انتظار داشت. درواقع اگر بانک مرکزی به دنبال ثبات قیمت ها باشد، اعتماد به پول ملی (که در نهایت اعتبار بانک مرکزی را به دنبال دارد) حفظ شده است.

در تبصره ب ماده 4 طرح بانکداری این مورد اصلاح شد. طبق این ماده هدف بانک مرکزی به ترتیب اولویت زیر است:

1- ثبات قیمت ها؛ به عنوان هدف اصلی و اولویت اول بانک مرکزی.

2- تأمین ثبات و سلامت نظام بانکی.

3- حمایت از رشد اقتصادی، اشتغال و ثبات مالی.

7/2 - ایجاد نظام رتبه‌بندی بانک‌ها

پیش‌نیاز اساسی برای اثربخشی طرح‌های پیشنهادی افزایش اقتدار مقام ناظر رتبه‌بندی بانک‌هاست که باید براساس عملکرد مالی و اعتباری بانک‌ها و همچنین ارزیابی‌های مقام ناظر درخصوص میزان تعهد بانک به اصول و مقررات حرفه‌ای باید صورت گیرد.

در قوانین قبلی پولی و بانکی حرفی از رتبه‌بندی بانک‌ها زده نشده است. اما در طرح بانکداری در بند 11 ماده 5 وظیفه رتبه‌بندی بانک‌ها نیز به بانک مرکزی سپرده شد:

بند 11 ماده 5 - ایجاد بسترهای لازم حقوقی و اطلاعاتی موردنیاز برای تشکیل شرکت‌های اعتبارسنجی و رتبه‌بندی؛ از وظایف بانک مرکزی می‌باشد.

البته می‌توان رتبه‌بندی بانک‌ها از نظر انطباق فعالیت آنها با معیارهای اسلامی هم در اجرای بانکداری اسلامی بسیار موثر باشد.

7/3 - افزایش اختیار معاونت نظارت بانک مرکزی در اعمال مجازات‌ها

معاونت نظارت به عنوان متولی نظارت بر بانک‌ها نیازمند اختیارات نظارتی می‌باشد. سپرده شدن اختیارات نظارتی به هیئت انتظامی و عدم عضویت قانونی معاونت نظارت در این هیئت، باعث کاهش توان نظارتی شده است. درواقع ضروری است معاونت نظارت بانک مرکزی، دارای اختیارات مستقلی برای برخورد و مجازات بانک‌های متخلف باشد.

به بیان دقیق‌تر، استفاده از ابزارهای نظارتی که در بخش چهارم، تحت عنوان ابزارهای انگیزشی بانکی، سایر ابزارهای انگیزشی اقتصادی و ابزارهای اداری نام برده شد، می‌تواند صرفاً در اختیار بانک مرکزی قرار گیرد و تنها استفاده از ابزارهای انتظامی و کیفری منوط به رأی هیئت انتظامی یا شورای پول و اعتبار گردد. همچنین احکام صادره و مجازات‌های تعیین شده در هیئت انتظامی یا شورای پول و اعتبار، نباید امکان استیناف در دیوان عدالت اداری را داشته باشند. صرفاً برای اجرای مجازات‌های انتظامی و کیفری می‌توان پرونده‌ها را به قوه قضائیه ارجاع نمود و امکان استیناف برای این آرا را در نظر گرفت.

این اصلاحات منجر به کاهش مراحل نظارت و مجازات شده و مشکلات فوق‌الذکر درخصوص قطعیت و سرعت اجرای مجازات‌ها را تا حدی کاهش می‌دهد.

راجع به فرآیند رسیدگی به تخلفات صورت گرفته توسط بانک‌ها در بخش 4 مفصل توضیح دادیم. و نقص‌ها و ضعف‌های موجود در این فرآیند را - که منجر به عدم بازدارندگی مجازات‌ها می‌شد - کامل شناسایی کردیم. در طرح بانکداری برای حل این مشکلات تدابیری اندیشیده شد. که این طرح‌ها را در ادامه توضیح خواهیم داد:

در طرح بانکداری نهاد ناظر بر موسسات اعتباری را به صورت یک سازمان مستقل در مجموعه بانک مرکزی در نظر گرفته است. در صورتیکه در قوانین قبلی این نهاد به صورت یک معاونت در بانک مرکزی بوده است.

ماده 15 طرح بانکداری:

الف. بمنظور تحقق هدف مذکور در ردیف 2 بند ب ماده 4 این قانون، حفظ ثبات و سلامت بازار پول و نظام بانکی کشور و ایجاد سازوکار مناسب برای اجرای مقررات و نظارت مستمر و موثر بر اشخاص تحت نظارت، سازمان نظارت بر مؤسسات اعتباری به عنوان یک سازمان مستقل در مجموعه بانک مرکزی ایجاد می‌گردد.

ب. سازمان از اختیارات کامل برای طرح دعوی بر علیه کلیه اشخاص تحت نظارت و اشخاصی که بدون اخذ مجوز به انجام عملیات یا ارائه خدمات بانکی و ابزارهای پرداخت مبادرت می‌کنند، برخوردار می‌باشد.

پ. اساسنامه سازمان، توسط رئیس سازمان تهیه شده و پس از تأیید رئیس کل، به تصویب هیأت عالی می‌رسد. تصویب اساسنامه و استقرار سازمان نباید بیشتر از شش ماه از ابلاغ این قانون به طول بینجامد. تا قبل از تصویب اساسنامه و استقرار سازمان، رئیس سازمان به عنوان معاون نظارتی رئیس کل، عهده دار امور محوله خواهد بود.

ت. بودجه سالانه سازمان به صورت جداگانه به تصویب هیأت عالی می‌رسد.

ث. نیروی انسانی، ساختمان، تجهیزات اداری و بودجه موردنیاز سازمان در چارچوب مصوب هیأت عالی، توسط بانک مرکزی و با استفاده از امکانات موجود آن بانک تأمین می‌شود. کلیه درآمدهای سازمان، از قبیل جرایم دریافتی و کارمزد خدمات، درآمد بانک مرکزی محسوب شده و باید به حساب بانک مرکزی واریز گردد. متقابلاً کلیه هزینه‌های سازمان از طریق بودجه سالانه که به تصویب هیأت عالی می‌رسد، توسط بانک مرکزی تأمین می‌شود.

سازمان وظیفه نظارت بر موسسات اعتباری را بر عهده دارد.

هم‌چنین برای تسریع در امور نظارت و تنبیه متخلف، در طرح بانکداری و در ماده 139 آن، اجرای برخی از اقدامات تنبیهی به خود سازمان واگذار شد و سازمان بدون دستور هیأت انتظامی می‌تواند این اقدامات را اجرا کند.

ماده 139 طرح بانکداری:

سازمان می‌تواند رأساً اقدامات نظارتی و تنبیهی زیر را در مورد اشخاص تحت نظارت متخلف اعمال نماید:

1- اخطار کتبی به شخص تحت نظارت یا مدیرعامل، قائم مقام مدیرعامل، معاونان مدیرعامل و رئیس یا هریک از اعضای هیأت مدیره آن؛

- 2- دستور انجام اقدامات اصلاحی در چهارچوب برنامه زمانی مورد تأیید سازمان؛
 - 3- دستور تهیه صورت های مالی میان دوره ای در مقاطع زمانی موردنظر سازمان و تهیه گزارش حسابرسی و بازرسی قانونی؛
 - 4- انتصاب حسابرس مستقل جهت رسیدگی به حسابهای بانک؛
 - 5- انتصاب ناظر مقیم در بانک برای حصول اطمینان از حسن اجرای اقدامات اصلاحی مقرر از سوی سازمان؛
 - 6- تشدید الزامات احتیاطی برای اشخاص تحت نظارت متخلف مانند افزایش نرخ سپرده قانونی؛
 - 7- مکلف کردن اشخاص تحت نظارت به افزایش سرمایه. سازمان مقررات و نظارت بانکی برای افزایش سرمایه اشخاص تحت نظارت می تواند از کلیه ابزارها نظیر ممنوعیت تقسیم سود یا سلب حق تقدم سهامداران، استفاده نماید.
 - 8- دستور موقت عدم پرداخت سود سهام یا تقسیم اندوخته ها؛
 - 9- ممنوعیت یا محدودیت موقت یا دائم اشخاص تحت نظارت از انجام بعضی از عملیات یا خدمات بانکی؛
 - 10- ارائه پیشنهاد گزیر مؤسسه اعتباری به کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی.
- اقدامات 6 تا 9 می تواند برای تنبیه بانک متخلف بسیار سریع توسط سازمان به اجرا درآید و می تواند بازدارنده ای مناسب برای تخلف بانک ها باشد.
- هم چنین طبق ماده 140 طرح بانکداری:
- هیأت انتظامی مؤسسات اعتباری، می تواند به پیشنهاد دادستان انتظامی مؤسسات اعتباری اقدامات تنبیهی زیر را در مورد اشخاص تحت نظارت متخلف اعمال نماید:
- 1- سلب صلاحیت موقت یا دائم هریک از اعضای هیأت مدیره، هیأت عامل، مدیران یا کارکنان اشخاص تحت نظارت؛
 - 2- ایجاد محدودیت در گسترش شعب در داخل یا خارج از کشور و یا دستور کاهش و ادغام شعب؛
 - 3- اعمال جریمه نقدی برای اشخاص تحت نظارت تا سقف یک درصد سرمایه یا پانصد میلیارد ریال هرکدام که بیشتر باشد؛

4- اعمال جریمه نقدی برای مدیرعامل، قائم مقام مدیرعامل، معاونان مدیرعامل و یا هر یک از اعضای هیأت مدیره تا پنج میلیارد ریال؛

5- منع مداخله برخی از مدیران در تمام یا بخشی از امور اشخاص تحت نظارت برای یک دوره زمانی معین؛

6- ارجاع به کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی جهت تصمیم گیری برای لغو مجوز شخص تحت نظارت.

همچنین به منظور تسریع در روند اجرای مجازات متخلفین، در این طرح نیز تدابیر خاصی اندیشیده شده است. روند فعلی اجرای مجازات ها را که در بخش 4 توضیح داده ایم. از اشکالات اساسی آن فاصله زمانی زیاد تخلف و کشف تخلف و مجازات متخلف هست که بازدارندگی مجازاتها را بسیار کاهش می دهد. اما در طرح بانکداری این فاصله را بسیار کاهش دادند. اولین اقدام واگذاری برخی از اقدامات تنبیهی به خود سازمان بدون دستور هیات انتظامی که در بالا توضیح دادیم و اقدام بعدی به شرح زیر است.

ماده 141 طرح بانکداری:

در صورت اعمال مجازات این ماده توسط هیأت انتظامی بدوی مؤسسات اعتباری، اشخاص تحت نظارت می توانند حداکثر ظرف ده روز اعتراض خود را به دبیرخانه هیأت تسلیم و رسید دریافت نمایند. دبیر هیأت انتظامی موظف است ظرف پنج روز کاری جلسه هیات تجدیدنظر را برای بررسی اعتراض وارده تشکیل دهد و نظر هیات تجدیدنظر را رسماً اعلام کند. حکم هیأت تجدیدنظر قطعی است. در هر حال، تا زمانی که هیأت تجدیدنظر اعمال مجازات معترض عنها را لغو نکرده باشد، مجازات مزبور به قوت خود باقی و دستور هیأت انتظامی در آن زمینه لازم الاجراست.

ماده 142 طرح بانکداری:

نقض احکام و مصوبات صادره از سوی هیأت عالی، هیأت انتظامی یا سازمان در مورد اشخاص تحت نظارت صرفاً توسط دیوان عدالت اداری و در صورت اثبات تجاوز از حدود اختیارات یا عدم رعایت قانون، مجاز است. دیوان عدالت اداری یا هر مرجع قضائی دیگر، نمی تواند نسبت به آراء صادره از سوی هیأت های انتظامی مؤسسات اعتباری حکم توقف صادر نماید.

یا در تبصره 8 ماده 24 طرح بانکداری آمده است:

آراء هیأت انتظامی تجدیدنظر قطعی و لازم الاجراست. مراجع قضایی قبل از رسیدگی به شکایات واصله علیه مصوبات این هیأت های انتظامی و صدور حکم قطعی، نمی توانند حکم توقف اجرای مصوبات هیأت- های مزبور را صادر کنند.

در مجموع باید گفت که این اقدامات هم سرعت اجرای مجازات را افزایش می‌دهد و هم حتمیت اجرای مجازات را بالا می‌برد. و باعث افزایش بازدارندگی مجازات‌ها می‌شود.

7/4 - اصلاح ترکیب هیئت انتظامی

یک اصل بدیهی پذیرفته شده به منظور کنترل تعارض منافع در کلیه حوزه‌ها، این است که متهم یا نماینده متهم نباید در جایگاه قاضی قرار گیرد. درواقع قاضی باید کاملاً مستقل باشد تا امکان برقراری عدالت ایجاد شود. ترکیب فعلی هیئت انتظامی، که مرکب از 4 نفر (دبیر کل بانک مرکزی، نماینده دادستان کل کشور، نماینده شورای پول و اعتبار، نماینده بانکها) است، در عمل این اصل را نقض می‌نماید. درواقع عضویت نماینده بانکها در این هیئت، مصداقی از پدیده تعارض منافع است که می‌تواند منتج به نقض انصاف در تصمیم‌گیری‌ها شود.

ازسوی دیگر نیز، عدم عضویت نماینده‌ای از معاونت نظارت بانک مرکزی در این هیئت، که کشف کننده تخلفات بانکها و دارای اطلاعات دقیق نسبت به بانکهای متخلف است، خلأ دیگری است که نیاز به اصلاح قانون در این خصوص را ضروری می‌سازد.

اصلاح هیات انتظامی در طرح بانکداری به صورت زیر آمده است:

ماده 24 طرح بانکداری:

جهت رسیدگی به تخلفات اشخاص تحت نظارت و صدور احکام انتظامی برای آنها، هیأت‌های انتظامی بدوی و تجدیدنظر مؤسسات اعتباری در سازمان تشکیل می‌شود. هیأت انتظامی بدوی مؤسسات اعتباری متشکل از پنج نفر می‌باشد که عبارتند از:

2- دو قاضی خبره با شناخت کافی در امور بانکی به انتخاب رئیس قوه قضائیه؛

2- سه کارشناس خبره بانکی مورد تأیید هیأت عالی، یک نفر به پیشنهاد رئیس کل ودو نفر به پیشنهاد رئیس سازمان.

هم‌چنین هیأت انتظامی تجدیدنظر مؤسسات اعتباری متشکل از پنج نفر به شرح زیر است:

1- رئیس کل بانک مرکزی؛

2- اعضای غیر اجرائی بندهای 3 تا 6 بند ب ماده 7.

تبصره 1: رئیس سازمان با حفظ مسؤولیت، به عنوان دادستان انتظامی مؤسسات اعتباری تعیین می‌شود و بدون حق رأی در جلسات هیأت انتظامی مؤسسات اعتباری شرکت می‌کند.

تبصره 2: رئیس کانون بانکها می‌تواند بدون حق رأی در جلسات هیأت انتظامی مؤسسات اعتباری شرکت نماید.

7/5 - الزام شفافیت و پاسخگویی مقام ناظر بانکی

طبق ماده 11 قانون پولی و بانکی بانک مرکزی به عنوان تنظیم کننده نظام پولی و اعتباری کشور موظف به نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری می‌باشد. اما در این قانون سازوکاری برای پاسخگویی این بانک نسبت به عملکرد نظارت بر بانکها طراحی نشده است. ایجاد زمینه پاسخگویی، می‌تواند منجر به استفاده بهینه از اختیارات، و بهبود عملکرد نظارتی بانک مرکزی گردد.

شفافیت فعالیت نهادهای نظارتی هم‌چنین رتبه‌بندی بانکها و شفاف کردن معیارهای اعمال یا عدم اعمال مجازاتها می‌تواند به عنوان ابزار مناسبی جهت ایجاد پاسخگویی و افزایش کارایی نظارت بانک مرکزی مورد استفاده قرار گیرد. با شفاف شدن فرآیند فعالیت نظارتی بانک مرکزی می‌توان انتظار داشت که بتوان به سمت پاسخگویی بانک مرکزی نسبت به خروجی و نتایج نظارت نیز حرکت کرد. زیرا تا وقتی که فرآیند و نحوه اعمال و استفاده از ابزارهای نظارتی مشخص و روشن نباشند نمی‌توان تنها با بررسی نتایج در مورد کوتاهی یا عدم کوتاهی بانک مرکزی قضاوت کرد.

حداقل اقدام در این زمینه، ارسال گزارش عملکرد هیئت انتظامی به صورت مستمر و دوره‌ای و با قید محرمانگی، برای رؤسای قوا و سایر نهادهای صاحب صلاحیت الزامی است.

در طرح بانکداری بمنظور الزام شفافیت و پاسخگویی مقام ناظر بانکی برنامه‌های زیر را در نظر گرفتند:

بند پ ماده 12 طرح بانکداری:

پ. رئیس کل و رئیس سازمان موظفند در اولین جلسه علنی ماه‌های اردیبهشت و آبان مجلس شورای اسلامی حضور یابند. در این جلسه، رئیس کل به نمایندگی از طرف هیأت عالی، گزارش عملکرد و برنامه‌های بانک مرکزی، مشتمل بر سیاست‌های پولی و ارزی، نظارت بانکی، تحولات اقتصادی، دلایل انحراف احتمالی متغیرهای هدف از پیش‌بینی‌های ارائه شده در گزارش قبلی رئیس کل و پیش‌بینی کلی از وضعیت آینده اقتصاد را به نمایندگان مجلس شورای اسلامی ارائه می‌دهد. هم‌چنین رئیس سازمان، گزارشی از وضعیت سلامت و ثبات نظام بانکی ارائه می‌کند. گزارش مکتوب رئیس کل و رئیس سازمان باید حداقل قبل از دو روز کاری در اختیار نمایندگان قرار گیرد و بخش‌های غیر محرمانه آن برای اطلاع عموم منتشر گردد.

ت. رئیس کل و رئیس سازمان مکلف هستند، با حضور در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی، در خصوص عملکرد بانک مرکزی و سازمان پاسخگو باشند.

ث. کلیه وزارتخانه‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و اشخاص تحت نظارت مکلفند اطلاعاتی را که به تشخیص هیأت عالی برای تهیه گزارش‌های رییس کل و رییس سازمان به مجلس شورای اسلامی لازم است، در اختیار بانک مرکزی قرار دهند. مستنکف، مجرم شناخته شده و به انفصال از خدمت حداقل به مدت یک سال محکوم می‌شود. همچنین استنکاف اشخاص تحت نظارت از ارائه اطلاعات یا ارائه اطلاعات نادرست به بانک مرکزی، سازمان یا عموم مردم جرم محسوب می‌شود و مرتکب و هر یک از اعضای هیأت مدیره و هیأت عامل که قصور یا تقصیر آنها در ارتکاب جرم مزبور محرز شده باشد، به تحمل حداکثر دو سال حبس محکوم می‌شوند.

7/6 - الزام بانکها به افشای تخلفات از مقررات پولی و بانکی، در صورتهای مالی

در مرحله حسابرسی صورتهای مالی کلیه شرکتها (از جمله بانکها)، حسابرسی مکلف به گزارش نمودن تخلفات شرکت از قوانین و مقررات تحت شمول است. چنانکه بیان شد، در سال‌های اخیر بسیاری از بانکها (به طور خاص، بانکهای خصوصی) از سوی بانک مرکزی مجاز به پنهان نمودن و عدم افشای تخلفات خود می‌شدند. این وضعیت در سال 1393 به گونه‌ای فراگیر شد که تقریباً در صورتهای مالی حسابرسی شده کلیه بانکها، حسابرس و بازرس قانونی از گزارش‌دهی تخلفات بانک از مقررات بانک مرکزی استنکاف نموده و این اقدام را مستظهر به مجوز بانک مرکزی اعلام نمود.

طبیعی است که چنین مجوزهایی، هزینه انجام تخلفات را برای متخلفین کاهش می‌دهد و ضمن افزایش تدریجی تخلفات بانکها، اقتدار مقام ناظر نیز دچار افول می‌گردد. مجوزهایی از این دست در واقع جایزه دادن به متخلفین است و مشخص نیست که با چه منطق اقتصادی و حقوقی، در سالهای متمادی چنین مجوزهایی به برخی بانکها اعطا شده است. قطعاً یکی از اقدامات لازم به منظور افزایش کارآیی نظارت بانک مرکزی و افزایش اقتدار مقام ناظر، الزام بانکهای متخلف به افشای تخلفات (در صورتهای مالی حسابرسی شده) است.

در طرح بانکداری جدید با توجه به ساختار نظارتی جدید و با توجه به الزام شفافیت و پاسخگویی بانک مرکزی در قبال اعمال نظارتی خودش و با توجه به کمیت‌های تخصصی که براساس این قانون باید در بانکها تشکیل شود، احتمال وقوع چنین اقداماتی بسیار کاهش می‌یابد.

7/7 - دسترسی سریع به اطلاعات بانکها

یکی از مواردی که باعث کشف سریع تخلفات توسط بانکها می‌شود سامانه جامع بانکی است. در قوانین قبلی از این موضوع غافل شده است و به همین دلیل کشف بعضی از تخلفات و یا کشف فعالیت برخی از بانکها که باعث به خطر انداختن ثبات مالی می‌شود، بسیار زمان‌بر بود. اما در طرح بانکداری بمنظور دسترسی همه بانکها به سامانه جامع بانکی قوانین زیر در نظر گرفته شده است:

ماده 87 طرح بانکداری:

سازمان موظف است بسترهای لازم برای دسترسی برخط به کلیه اطلاعات مربوط به عملیات، خدمات، تراکنش‌های بانکی و سایر اطلاعات مورد نیاز برای نظارت بر اشخاص تحت نظارت از جمله، اطلاعات مربوط به بدهی‌های غیرجاری، وثایق و ... را ایجاد و بروزرسانی نماید.

ماده 88 طرح بانکداری:

کلیه بانکها موظفند سامانه یکپارچه عملیات و خدمات بانکی خود را به گونه ای تنظیم و مدیریت کنند که هرگونه تغییر در متغیرهای زیر به صورت برخط و بلافاصله برای اعضای هیئت مدیره، اعضای هیئت عامل، بانک مرکزی و سازمان قابل مشاهده باشد. اعضای هیئت عامل و هیئت مدیره موظفند فعالیت‌های بانک را به گونه ای تنظیم کنند که متغیرهای مزبور از حدود تعیین شده توسط قانون یا دستورالعمل‌های صادره توسط بانک مرکزی و سازمان، تجاوز نکند. اعضای هیئت عامل و هیئت مدیره در این خصوص متضامناً مسئول هستند و ادعای جهل نسبت به موارد زیر از آنان مسموع نیست:

- 1- مانده سپرده ها، به تفکیک انواع سپرده؛
- 2- مانده تسهیلات اعطائی، به تفکیک انواع تسهیلات؛
- 3- مانده تعهدات پذیرفته شده به نفع اشخاص؛
- 4- مانده تعهد کلان و تسهیلات اعطائی کلان، به تفکیک جاری، سررسید گذشته، معوق، مشکوک الوصول و امهال شده؛

تبصره: تعریف تعهد کلان، تسهیلات کلان و تسهیلات سررسید گذشته، معوق، مشکوک الوصول و امهال شده به تصویب کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی رسیده و به بانکها ابلاغ می شود.

- 5- مانده تعهدات پذیرفته شده به نفع اشخاص مرتبط با بانک و تسهیلات اعطا شده به آنان، به تفکیک جاری، سررسید گذشته، معوق، مشکوک الوصول و امهال شده؛

- تبصره: تعریف اشخاص مرتبط، به تصویب کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی رسیده و به بانکها ابلاغ می شود.
- 6- مانده تسهیلات اعطائی به دولت و دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده 5 قانون خدمات کشوری به تفکیک جاری، سررسید گذشته، معوق، مشکوک الوصول و امهال شده؛

- 7- صورت تفصیلی مانده تسهیلات اعطائی به مصادیق اشخاص مذکور در سه ردیف فوق به تفکیک جاری، سررسید گذشته، معوق، مشکوک الوصول و امهال شده؛
- 8- جمع مطالبات غیر جاری به تفکیک جاری، سررسید گذشته، معوق، مشکوک الوصول و نسبت مطالبات غیر جاری به کل مطالبات (npl) بانک؛
- 9- جمع مطالبات غیر جاری جاری (امهال) شده؛
- 10- مانده بدهی به بانک مرکزی به تفکیک خط اعتباری، اضافه برداشت و سایر عناوین؛
- 11- مانده طلب از بانک مرکزی؛
- 12- مانده بدهی به سایر مؤسسات اعتباری، به صورت سرجمع و تفکیک شده؛
- 13- مانده طلب از سایر بانک ها، به صورت سرجمع و تفکیک شده؛
- 14- آخرین وضعیت بانک در اتاق تهاتر بین بانکی در سی روز گذشته؛
- 15- جمع دارائی‌های غیر مالی بانک به تفکیک سهام، مستغلات و سائر به قیمت دفتری و برآورد قیمت روز؛
- 16- جمع حقوق صاحبان سهام به تفکیک سرفصل؛
- 17- ترکیب سهامداری بانک؛
- 18- سهامداری بانک در سایر بنگاه‌های اقتصادی به تفکیک؛
- 19- نسبت کفایت سرمایه بانک؛
- 20- نسبت‌های نقدینگی بانک به تفکیک انواع و مقاطع زمانی موردنظر بانک مرکزی؛
- 21- بدهی بانک به صندوق ضمانت سپرده ها؛
- 22- میانگین و بالاترین نرخ سود علی الحساب پرداخت شده به سپرده گذاران
- 23- تعهد شده به نفع آنان و مقایسه آن با نرخهای اعلامی بانک مرکزی در مقاطع زمانی موردنظر آن بانک؛
- 24- میانگین و بالاترین نرخ سود تسهیلات دریافت شده یا تعهد گرفته شده از گیرندگان تسهیلات و مقایسه آن با نرخهای اعلامی بانک مرکزی در مقاطع موردنظر آن بانک؛
- 25- سایر شاخصهای عملکردی یا مدیریتی به تشخیص و اعلام هیئت مدیره بانک، بانک مرکزی یا سازمان.

اگر این موارد روشن و مشخص باشد و سازمان هر لحظه دسترسی به این اطلاعات داشته باشد تخلف برخی از بانک‌ها خیلی زود کشف می‌شود و سازمان هم می‌تواند قبل از اینکه این تخلفات بانک را در نقطه بحرانی قرار دهد اقدامات اصلاحی را در پیش بگیرد.

7/8 - اجرای اصول حاکمیت شرکتی در بانک‌های کشور

در بخش 4 توضیحاتی در خصوص اصول حاکمیت شرکتی ارائه شده است. نبود این اصول در بانک‌های کشور را یکی از علل تاثیرگذار در ضعف نظارت بانک مرکزی بیان کردیم. اگر این اصول در بانک‌های کشور برقرار باشد کار نظارت بر بانک‌ها بسیار آسان‌تر می‌شود.

در قوانین فعلی مربوط به بانک‌ها، به بخشی از این اصول توجه شده است که البته به طور کامل همین بخش‌ها را نیز پوشش نداده است. و به بسیاری از بخش‌های دیگر مربوط به اصول حاکمیت شرکتی بی‌توجهی شده است.

در طرح بانکداری به این موضوع توجه شده است و یکی از وظایف سازمان مقررات را نظارت بر اجرای اصول حاکمیت شرکتی برشمرده است. و هیئت مدیره را ملزم به ایجاد این ساختار مطلوب در بانک‌ها کرده است.

ماده 85 طرح بانکداری:

هیأت مدیره بانک موظف است کمیته‌های مربوط به حاکمیت شرکتی و کنترل داخلی از جمله کمیته حسابرسی، کمیته عالی مدیریت ریسک، کمیته جبران خدمات، کمیته تطبیق قوانین و مقررات و سایر کمیته‌های ضروری حسب اعلام بانک مرکزی را تشکیل داده و ضوابط مربوط به فعالیت آنها را در چهارچوب مقررات این قانون و دستورالعمل‌های بانک مرکزی به مورد اجراء گذارد. نظام مناسب حاکمیت شرکتی و کنترل‌های داخلی بانک مشتمل بر ترکیب هر یک از کمیته‌ها، شرایط و مدت عضویت اعضا، اختیارات، وظایف، نحوه برگزاری جلسات و حق الزحمه اعضا و سایر ضوابط مربوط در چهارچوب دستورالعملی خواهد بود که بنا به پیشنهاد سازمان به تصویب کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی می‌رسد.

تبصره 1: حاکمیت شرکتی مجموعه‌ای از ساختارها و فرآیندهای ناظر بر روابط هیئت مدیره، هیئت عامل، سهام‌داران و سایر ذینفعان است که برای تحقق اهداف بانک، تأمین حقوق ذینفعان، حفظ ثبات و سلامت شبکه

بانکی، کنترل تضاد منافع و ایجاد شفافیت حداکثری، در چارچوب قانون، توسط هیأت مدیره بانک تدوین شده و به تأیید کمیته مقررات‌گذاری و نظارت بانکی می‌رسد. نحوه توزیع اختیارات و مسئولیت‌های هریک از بخش‌های بانک، در چارچوب حاکمیت شرکتی تعیین خواهد شد. هیأت مدیره موظف است رعایت الزامات مربوط به حاکمیت شرکتی را از طریق کمیته‌های وابسته به هیأت مدیره (کمیته‌های حاکمیت شرکتی و کنترل داخلی) و واحدهای مرتبط با آن‌ها، مورد پایش دائمی قرار داده و در صورت احراز تخلف، تصمیم مقتضی اتخاذ نماید. هیئت مدیره

بانک موظف است به منظور استقرار حاکمیت شرکتی، موارد زیر را در چارچوب دستورالعمل مذکور در تبصره 2 این ماده، تدوین یا بهروزرسانی نموده، و برای تأیید در کمیته مقرراتگذاری و نظارت بانکی به سازمان ارسال کند:

1- نظام جامع مدیریت ریسک؛

2- سیاست‌های کلیدی در ارتباط با کفایت سرمایه، الزامات تطبیق، کنترل‌های داخلی و نظایر آن؛

3- اصول و ضوابط شرعی در عملیات و خدمات بانک؛

4- انتصابات و ضوابط تعیین حقوق و دستمزد؛

5- ساختار گروهی بانک شامل شرکت مادر یا مؤسسات تابعه و وابسته و کنترل ریسکها و تضاد منافع مربوط؛

6- آیین نامه مدیریت داخلی بانک و نحوه تفویض امور اجرایی به هیأت عامل.

تبصره 2: سازمان موظف است ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون، دستورالعمل‌های لازم برای استقرار حاکمیت شرکتی در بانکها را تهیه و به تصویب کمیته مقررات گذاری و نظارت بانکی برساند. دستورالعمل‌های یادشده باید متناسب با تحولات و نوآوری‌های صنعت بانکداری در حوزه حاکمیت شرکتی، بهروزرسانی شود.

7/9 - عدم تصدی هم‌زمان هیأت مدیره و مدیرعامل

یکی از مواردی که باعث ضعف سیستم نظارتی در بانکها بوده است. تصدی هم‌زمان هیأت‌مدیره و مدیرعامل بودن در یک بانک است. در واقع مدیرعامل نماینده هیأت مدیره در امور است و باید به آن پاسخگو باشد ولی اگر مدیر عامل خود از هیأت مدیره باشد و یا اینکه اعضای هیأت مدیره از معاونین مدیرعامل شوند. در اینجا بحث نظارتی هیأت مدیره بر مدیرعامل مختل می‌شود. این روش که در برخی از بانکها مخصوصا بانک‌های دولتی رایج است سیستم کنترل و نظارت داخلی بانکها را با مشکل مواجه می‌کند.

ماده 96 و 97 طرح بانکداری:

- تصدی هم‌زمان ریاست هیأت مدیره و مدیر عامل توسط یک شخص و یا انتخاب اعضای هیأت عامل از میان

اعضای هیأت مدیره در کلیه بانکها ممنوع است.

- احکام مقرر در این فصل شامل بانک‌های دولتی نیز می‌شود.

7/10 - ایجاد محدودیت در رابطه نیروی انسانی بانک مرکزی و شبکه بانکی

وابستگی نیروی انسانی بانک مرکزی و شبکه بانکی را در بخش 4 به طور مفصل شرح دادیم. ابتدا باید ببینیم در قوانین فعلی در ارتباط نیروی انسانی بانک مرکزی و شبکه بانکی محدودیت وجود دارد یا خیر.

- محدودیت‌های در حین خدمت

اعضای هیئت عامل و هیئت نظار بانک مرکزی در دوران تصدی خود مشمول قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری هستند و نباید صاحب سهم بانکها یا مؤسسات اعتباری خصوصی باشند. این افراد در دوران تصدی خود نمی‌توانند در دستگاههای دولتی یا خصوصی سمت موظفی دارا باشند. قبول سمت‌های غیرموظف فقط در مؤسسات خیریه و اجتماعی و تدریس در دانشگاه‌ها یا مؤسسات آموزش عالی در مورد رئیس کل و قائم‌مقام رئیس کل بانک مرکزی ایران باتصویب مجمع عمومی و در مورد سایر اعضای هیئت عامل با موافقت رئیس کل بانک مرکزی ایران ممکن خواهد بود. (مواد 20 و 23 قانون پولی و بانکی)

هم‌چنین رئیس کل بانک، قائم‌مقام رئیس کل، دبیر کل و معاونان بانک و اعضای هیئت نظار قبل از شروع به کار در مجمع عمومی سوگند یاد خواهند خورد که اسرار بانک را حفظ نمایند و وظایف قانونی خود را به نحو احسن انجام دهند.

البته ذکر این نکته ضروری است که استفاده از سوگند برای نظارت بر فعالیت مدیران بانک مرکزی به هیچ وجه بازدارندگی لازم جهت رسیدن بانک مرکزی به اهداف مورد نظر را ندارد. آنچه ضروری است، شفافیت کلیه تعاملات مالی از یک طرف و وجود نهاد ناظر بر عملکرد و ارتباطات مدیران بانک مرکزی از سوی دیگر است.

همچنین مطابق تبصره ماده 51 آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب 1393 «عضویت کارمندان دولت در هیئت مدیره مؤسسه اعتباری، در صورتی که به عنوان نماینده سهام دولت باشد، با رعایت قوانین و مقررات مربوط، مجاز می‌باشد». بر این اساس در صورتی که هریک از کارمندان دولت (از جمله بانک مرکزی) با عنوانی غیر از نماینده سهام دولت، عضو هیئت مدیره هریک از مؤسسات اعتباری باشند، خلاف مقررات فوق‌الذکر خواهد بود.

- محدودیت‌های پس از خدمت

در قوانین کشور محدودیتی برای فعالیت پس از خدمت نیروی انسانی شاغل در بانک مرکزی و مناصب نظارتی در نظر گرفته نشده است. هم‌چنین ورود و خروج این افراد به بخش خصوصی واضح و شفاف نیست. این در حالی است که بر اساس استدلال‌های فوق‌الذکر و همچنین اصول 29 گانه کمیته بال، ارتباط کاملاً آزاد میان بازنشستگان

بانک مرکزی و شبکه بانکی می‌تواند استقلال مقام ناظر را خدشه‌دار سازد. لذا لازم است با مطالعه تجربه سایر کشورهای صاحب نظام پولی پیشرفته و باثبات، محدودیت‌های لازم در این خصوص طراحی و تصویب گردد. در طرح بانکداری در باره این محدودیت‌ها قوانین زیر آمده است:

بند 6 ماده 91 طرح بانکداری:

یکی از شرایط اعضای هیأت مدیره و هیأت عامل بانکها: نداشتن هیچ‌گونه سمت مدیریتی، اجرایی، کارشناسی یا مشاوره‌ای هم‌زمان در آن بانک یا شرکت‌های وابسته به آن، و نیز در بانکها دیگر و شرکت‌های وابسته به آنها؛ ذی نفع واحد نبودن با تسهیلات گیرندگان کلان همان مؤسسه و سایر بانک‌ها؛ نداشتن مسئولیت هم‌زمان در دستگاه‌های اجرائی و نهادهای زیرمجموعه قوای سه گانه و سایر نهادهای حاکمیتی نظیر مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، نیروهای مسلح و نهادهای عمومی غیردولتی

قسمت 3 بند چ ماده 8 طرح بانکداری:

عضویت در هیأت عالی تمام وقت است و اعضای هیأت عالی نمی‌توانند هم‌زمان مشاغل موظف یا غیرموظف در هیچ نهاد دولتی، عمومی و یا خصوصی داشته باشند. این ممنوعیت شامل مشاغل آموزشی، پژوهشی یا عضویت در موسسات خیریه و اجتماعی هم می‌شود.

این دو قانون محدودیت‌های در حین خدمت را نیز همانند قوانین فعلی در نظر گرفته است.

اما در طرح بانکداری به محدودیت‌های بعد خدمت نیز توجه کرده است که در قوانین فعلی جای آن خالی است.

قسمت 10 بند چ ماده 8:

اشتغال به کار دائم یا موقت در گروه‌های تحت نظارت یا ارائه هرگونه خدمات مشاوره‌ای به آن‌ها، توسط اعضای هیأت عالی پس از پایان دوره عضویت آنها، به مدت دو سال ممنوع است.

تا حدودی محدودیت‌های پس از خدمت را در نظر گرفته است و فقط مربوط به فعالیت نیروی انسانی بانک مرکزی بعد از خدمت در بخش بانکی است و عکس آن یعنی فعالیت نیروی انسانی بخش بانکی در بانک مرکزی را نادیده گرفته است.

لازم به ذکر است، ساماندهی و محدود نمودن گردش مدیران بانک مرکزی و بانکها (خصوصاً در بخش نظارتی)،

دارای الزامات متعددی است که از آن جمله، فراهم نمودن نظام جبران خدمات برای مدیران و کارکنان نهاد ناظر (بخش نظارتی بانک مرکزی)، معادل هم‌مطرازان آنها در بانکهای خصوصی است. هم‌چنین این نظام جبران خدمات

باید پس از اتمام دوره خدمت اشخاص مذکور (حداقل تا مدت زمانی مشخص که به عنوان دوره قرنطینه یا استراحت شناخته می‌شود) ادامه یابد تا مشکل تداخل پس از خدمت رخ ندهد. به عبارت دیگر، اعمال محدودیت‌ها برای کارکنان مقام ناظر، باید همراه با مزایای معقول در نظر گرفته شود.

اما در این طرح بانکداری محدودیت پس از خدمت را در نظر گرفته است اما در این دو سال وقت استراحت نظام جبران خدمات برای آنها در نظر گرفته نشده است.

اگر اعضای هیات عالی پس از برکناری نتوانستند در شغل دیگری غیر از موارد ممنوعه مشغول شوند، می‌شود حداقل به مدت یکسال حقوق و دستمزد آنها پابرجا باشد.

8 - مصاحبه با کارشناسان

در این بخش مصاحبه‌هایی که با افراد کارشناس در این حوزه‌ها داشتیم، ارائه می‌شود.

سوالات مصاحبه به صورت زیر بوده است:

- تغییرات ساختاری بخش نظارت بانک مرکزی در قانون جدید نسبت به گذشته چیست؟ بر اساس تجربه دنیا این ساختار جدید تا چه حد می‌تواند به بهبود نظارت بانکی کمک کند؟
 - موانع اقتدار بانک مرکزی و استقلال آن از شبکه بانکی چه بوده است؟ این موانع تا چه حد در طرح بانک داری مرتفع شده است؟
 - یکی از موانع اقتدار بانک مرکزی، فقدان ساختار ورشکستگی بانک‌ها بوده است. این مانع تا چه حد در طرح بانک داری مرتفع شده است؟
 - چه انتقاداتی به نظارت بانک مرکزی از بعد شرعی وارد بوده است؟ این ایرادات تا چه حد در طرح بانک داری مرتفع شده است؟
- که این افراد با توجه به تخصص‌های خود به این سوالات پاسخ دادند.

8/1 - مصاحبه با آقای خسروی (کارشناس بخش اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس)

ساختار بانک مرکزی یا به عبارت دیگر حکمرانی بانک مرکزی زمینه اثربخشی نظارت بانک مرکزی را مشخص می‌کند. در ساختار فعلی بانک مرکزی، بانک مرکزی چه از لحاظ شخصی و چه از لحاظ سازمانی با گروه‌های تحت نظارت خود تعارض منافع دارد. برای مثال می‌توان به پدیده‌ی درب گردان اشاره کرد. شخصی که معاونت نظارت بانک مرکزی بود بعد از اتمام فعالیت خود در بانک مرکزی، قائم مقام یک بانک غیردولتی شد. و این تعارض منافع با بانک‌ها اجازه نظارت اثربخش را نمی‌داد. از جهت دیگر تعارض منافع سازمانی بانک مرکزی با دولت از جهاتی در این نظارت تاثیر گذار بوده است. برای مثال می‌توان به موسسات مالی غیرمجاز اشاره کرد که در خارج از حیطه مقررات بانک مرکزی فعالیت می‌کردند و بعد از ورشکستگی اینها، به دلیل فشارهای سیاسی دولت اجازه نداد که زیان این موسسات از سپرده گذاران آن تامین شود و از بودجه عمومی کشور برای جبران زیان سپرده گذاران آن استفاده شده است. در واقع اعمال فشارهای سیاسی و اعتراضات مردمی علیه دولت در اعمال مقررات گذاری بانک مرکزی اثرگذار بوده است. بنابراین تعارض منافع شخصی و سازمانی مقام ناظر بانک مرکزی اجازه نظارت اثربخش را نمی‌دهد.

نکته بعدی تعارض منافع حیطه نظارت بانک مرکزی با بانک‌ها بود. می‌توان به ساختار هیات انتظامی بانک‌ها اشاره کرد که این هیات مسئول رسیدگی به تخلفات بانک‌هاست ولی نماینده بانک‌ها در این هیات عضو است و نماینده‌ای از طرف مقام ناظر در این هیات نیست. و مقام ناظر که تخلف بانک را مشخص کرد در اعمال مجازات بر بانک‌های متخلف هیچگونه نقشی ندارد. اما نماینده بانک‌ها در این هیات عضو است.

در طرح بانکداری به پدیده‌ی درب گردان توجه شده است به این صورت که افراد که در حوزه نظارت در بانک مرکزی فعالیت کردند بعد از اتمام فعالیتشان نمی‌توانند به مدت دو سال در بانک‌های تحت نظارت خود مشغول به فعالیت شوند. هم چنین به ارتباط ساختاری بانک مرکزی و دولت توجه ویژه‌ای شده است و اصلاحاتی صورت گرفته است. سعی شده است استقلال بانک مرکزی بیشتر حفظ شود. هم‌چنین ساختار هیات انتظامی بانک‌ها اصلاح شده است. عضویت نماینده بانک‌ها در آن منتفی شده است و عضویت نماینده مقام ناظر در این هیات لازم شده است. در واقع به نظر می‌رسد در حوزه کنترل تعارض منافع طرح بانکداری ورود جدی داشته است و اصلاحات خوبی را انجام داده است. البته هنوز هم ممکن است اصلاحات بهتری در آینده صورت بگیرد.

نکته دیگر نظام تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی بانک مرکزی است. بانک مرکزی سیاست‌گذاری پولی و اعتباری کشور را برعهده دارد. ولی برخلاف بانک مرکزی اکثر کشورها ما یک کمیته تخصصی و علمی در این حوزه در ساختار بانک مرکزی تعریف نکردیم. در حوزه نظارت نیز ما کمیته تخصصی برای امر نظارت را در ساختار بانک مرکزی ایجاد نکردیم. در واقع در حوزه نظارت بانک مرکزی کمیته تخصصی و حرفه‌ای تصمیم‌سازی را در بانک مرکزی تعریف نکردیم. و مقرراتی که در راستای نظارت بانک مرکزی در معاونت نظارت تدوین می‌شد باید توسط شورای پول و اعتبار، تصویب می‌شد. شورایی که در این زمینه تخصص‌های لازم را ندارد.

در این حوزه نیز طرح بانکداری ورود خوبی داشته است و سعی کرده است با تشکیل کمیته‌های تخصصی و حرفه‌ای در حوزه سیاست‌گذاری پولی و هم‌چنین در حوزه نظارت بانکی میزان اثربخشی سیاست‌گذاری و نظارت بانکی را افزایش دهد. در واقع سعی شده است در ترکیب این کمیته‌ها بیشتر از متخصصین اقتصادی و مالی و کارشناسان خبره بانکی استفاده شود.

هم‌چنین در این قانون سعی شده است میزان پاسخگویی بانک مرکزی در قبال فعالیت نظارتی خود افزایش یابد که این نکته نیز در اثربخشی نظارت بانک مرکزی می‌تواند مفید باشد.

نکته دیگر ایجاد ساختار ورشکستگی در حوزه نظارت بانک مرکزی بوده است. در قوانین فعلی ساختار ورشکستگی مناسبی ایجاد نشده است و این مساله قدرت بانک مرکزی برای نظارت موثر را کاهش داده است. اما در طرح بانکداری با توجه تجربه کشورهای پیشرفته در این زمینه سعی کرده است ساختار ورشکستگی و نظام‌گزی‌ر مناسبی را ایجاد کند.

از عوامل دیگری که می‌تواند باعث ضعف نظارت بانک مرکزی شود، عدم تعیین هدف مشخص و معین برای بانک مرکزی است. در واقع در قوانین فعلی چندین هدف و بدون اولویت بندی مشخص برای بانک مرکزی تعریف شده است. که این مساله در طرح بانکداری اصلاح شده است و اهداف مشخص با اولویت بندی معین برای بانک مرکزی تعیین شده است.

نکته دیگر اینکه از زمانی که بانک‌های خصوصی در کشور شکل گرفته‌اند، نظارت بانکی از اهمیت بیشتری برخوردار شده است. و باید بر این بانک‌ها جوری نظارت شود که فعالیت این بانک‌ها به بهینه اجتماعی مطلوبی منجر شود. ولی متأسفانه زیرساخت‌ها و ابزارهای مورد نیاز در اختیار مقام ناظر نبوده است. و وظایفی که بر عهده مقام ناظر بوده است با اختیاراتی که مقام ناظر داشته است تناسب خوبی نداشته است و چالش اساسی در این زمینه ایجاد شده است. و باید از نظارت تطبیقی به سمت نظارت مبتنی بر ریسک حرکت می‌شد. ولی خب ابزارهای مورد استفاده در اختیار مقام ناظر بانک مرکزی نبوده است. اما در طرح بانکداری به میزان زیادی سعی شده است این ابزارها و زیرساخت‌ها برای مقام ناظر بانک مرکزی ایجاد شود که این ابزارها متناسب با وظایف آن باشد.

خیلی از موانع نظارتی از سر راه بانک مرکزی برداشته است. ابزارهای لازم را در اختیار بانک مرکزی قرار داده است. اختیارات مناسب را به مقام ناظر داده است و انتظار می‌رود این ساختار در امر نظارت موفق عمل کند و اثر بخشی نظارت بانک مرکزی افزایش یابد.

از لحاظ نظارت شرعی بانک مرکزی می‌توان این ایراد را به بانک مرکزی وارد کرد که بانک مرکزی در این حوزه بیشتر سعی کرده است قانونی به نام قانون بانکداری بدون ربا تدوین کند و عمده فعالیت نظارت شرعی خود را در این راستا قرار داده است و یک قیدی را ایجاد کند و به بانک‌ها بگوید با توجه به این قید عمل کنید. اما یک اشکال و کوتاهی اساسی در این امر این بوده است که ریسک انطباق با شریعت را به عنوان یکی از محورهای ریسک بانک‌ها مشخص نکردند و برای این نوع ریسک شاخص‌های مناسب تعریف نشده است که بتوانند بانک‌ها را متناسب با آن در زمینه انطباق با شریعت رتبه‌بندی کنند. یا لاقلاً می‌توان گفت رویکرد حداقلی در این زمینه داشته است. در طرح بانکداری مقام و جایگاه ویژه‌ای برای شورای فقهی در ساختار بانک مرکزی در نظر گرفته شده است و یکی از وظایف شورای فقهی این است که نظام بانکی و بانک‌ها را از حیث انطباق با فقه اسلامی ارزیابی کند. و به عبارتی زیرساخت این مساله در طرح بانکداری ایجاد شده است.

8/2 - مصاحبه با آقای ذوالفقاری (استاد دانشگاه امام صادق (ع))

نظام بانکداری قبل از انقلاب در ایران وارداتی از نظام غربی بود که متولد نظام سرمایه‌داری بود و متناسب با معیارهای دینی نبود که نتیجتاً انتظار زیادی هم نمی‌شد از آن داشت. در ابتدای انقلاب یکی از جدی‌ترین جاهایی

که تلقی عمومی بر این بود که نقض احکام اسلامی در آن اتفاق می‌افتد، نظام بانکداری در کشور بود که اعتقاد داشتند مبنای تعاملات بانکی در آن قرض ربوی بود.

مرحوم نوربخش و مرحوم بهشتی در نزد امام می‌روند و به امام می‌گویند به ما اجازه دهید چند بانک اسلامی ایجاد کنیم در واقع آنها می‌خواستند چند بانک اسلامی در کنار سایر بانکها فعالیت کنند و هر نوع از این بانکها که عملکرد بهتری داشتند طبیعتاً مشتری بیشتری جذب می‌نمایند. این نوع از بانکداری امروزه در اکثر کشورهای اسلامی به جز ایران و سودان برقرار است اما امام با این طرح مخالفت کرد و گفت کشوری که اسلامی است باید تمام بانکهای آن اسلامی باشد و این مقدمه ای شده است برای تدوین قانون بانکداری بدون ربا در کشور.

هدف اصلی از تدوین قانون بانکداری بدون ربا این بوده است که واقعاً تمامی فعالیت‌های بانکی ما بر اساس فقه اسلامی باشد. اما امروزه که چندین سال از تدوین آن قانون می‌گذرد می‌توان گفت که هیچ گاه آن قانون کامل اجرا نشده است. (نقل قول از دکتر توتونچیان که خودش یکی از طراحان این قانون بوده است)

شرایطی که الان در نظام بانکی ما برقرار است فقط به جز یک سری تغییرات ظاهری در نوع قراردادها عملاً همان شرایط قبل از انقلاب است به همین خاطر بعضی‌ها معتقدند این سیستم اگر ربوی نباشد حداقل شبه ربوی است.

امروزه در جزئیات قراردادهای بانکی بحث اشکالات شرعی خود را نشان می‌دهد، از خود همین که ما به نام قراردادهای مشارکتی قراردادهای را می‌بندیم که باز هم نرخ ثابت هستند با چارچوب‌هایی مثل سود علی الحساب و... جای شبهه است. می‌توان به جریمه‌های تأخیر اشاره کرد که خیلی در کلام آقایان مراجع پررنگ شده است خیلی به این مورد اعتراض می‌کنند و معتقدند جریمه تاخیر شبیه همان ربای جاهلی است.

بحث دیگری که می‌توان در این زمینه اشاره کرد این موضوع است که امروزه اکثر بانکها در کل تغییر ماهیت داده‌اند به عبارت دیگر بانک به جای آنکه واسطه‌گر وجوه باشد به نهادی برای خلق پول ایجاد شده است. در این شرایط بحث عدالت هم مطرح می‌شود، خیلی‌ها معتقدند پول‌های جدیدی که خلق می‌شود، منافعش به سهامداران بانک می‌رسد که این باعث ناعدالتی در جامعه می‌شود که امروز حرکت‌هایی در آمریکا و کشورهای اروپایی علیه این سیستم شکل گرفته است. اگر به این منظر ما نگاه کنیم کلاً بحث عملکرد بانکها از نظر اسلامی شرایط دیگری پیدا می‌کند که در این زمینه فقر دانشی وجود دارد یعنی اصلاً سیستم اسلامی‌ای در این زمینه طراحی نشده است.

در طرح بانکداری یک اقدام اساسی‌ای که در بحث نظارت شرعی انجام شده است ایجاد یک نهاد نظارت شرعی رسمی بود به نام شورای فقهی، شورای فقهی قبلاً وجود داشته است و از طرف رئیس کل ایجاد شده است اما جنبه یک نهاد مشورتی داشته است و از قدرت قانونی قوی برخوردار نبوده است و در بعضی امور کارهایی که به نظر

شورای فقهی مشکل دار بوده است انجام گرفته است مثلاً اوراق مشارکت‌هایی که توسط بانک مرکزی منتشر شده بود شورای فقهی گفته است اوراق مشارکت توسط بانک‌ها توجیه دارد اما توسط بانک مرکزی بیشتر شبیه سیاست‌های پولی است و توجیهی ندارد اما با وجود مخالفت شورای فقهی این اوراق مشارکت توسط بانک مرکزی منتشر شده بود. در واقع این امور نشان می‌دهد شورای فقهی عملاً یک نهاد تشریفاتی بود و حتی گاهی اوقات نهادی توجیه گر.

در طرح بانکداری به منظور نظارت شرعی فعالیت‌هایی که انجام شده است را می‌توان در دو حوزه در نظر گرفت اول اینکه در این طرح سعی شده است ساختارها، سازوکارها و قراردادهای اسلامی طرح کنیم و تا حد امکان برای آن ضمانت اجرایی ایجاد نماییم. دوم این که نهادی قرار بدهیم که نظارت شرعی داشته باشد که در این زمینه نهادی به نام شورای فقهی را قرار دادند و آن را جزو ارکان بانک مرکزی قرار دادند که در ابتدا با مخالفت بانک مرکزی همراه شده بود ولی در نهایت بعد از تغییرات مختلف تصمیم بر این شد که این شورا جزو ارکان بانک مرکزی قرار بگیرد.

برای اینکه سیستم بانکی کشور به طور مطلوب کار کند، نهاد ناظر باید اقتدار کافی داشته باشد ولی متأسفانه امروزه بانک مرکزی نسبت به نظارت بانکی اقتدار کافی ندارد. برای این ضعف نظارتی دلایل مختلفی ذکر شده است اما اگر بخواهیم به مهمترین آنها اشاره نماییم می‌توان به پدیده درب برگردان اشاره کرد که در واقع مسئولین نظارتی در بانک مرکزی به امید اینکه پس از اتمام دوره فعالیتشان در بانک مرکزی، در بانک‌های خصوصی پست بگیرند در فعالیتهای نظارتی خود با جدیت عمل نمی‌کنند که این مسئله تبدیل به یک عرف در سیستم شده است و اختلال بانک مرکزی را به عنوان نهاد ناظر زیر سوال برده است و باعث شده است بانک مرکزی نتواند نقدینگی و اضافه برداشت بانکها و... را به درستی کنترل نماید.

در طرح بانکداری اساساً مطالعه جدی شده است که بخش نظارت بانک مرکزی چه وظیفه‌ای به لحاظ ادبیات بانکی باید داشته باشد. در دنیا نظارت بانکی دو هدف اساسی را دنبال می‌کند یک هدف امنیت است ناظر بر صیانت از ورشکستگی است و دیگری سلامت است که ناظر بر فساد مالی و اقتصادی است متناظر با این دو هدف دو دسته نظارت مطرح می‌شود. دسته اول نظارت احتیاطی است که خود به دو دسته دیگر نظارت احتیاطی خرد و نظارت احتیاطی کلان تقسیم می‌شود. دسته بعدی نظارت بر رویه‌های عملیاتی است. برای پیاده سازی این اهداف نظارتی در دنیا الان چهار روش و ساختار نظارتی قابل تصور است و شناسایی شده است که دو تا از این روش‌ها بیشتر کاربردی است. اول نظارت یکپارچه است به این معنی که همه نهادهای مالی اعم از بانک، بورس، بیمه و صندوق بازنشستگی و همه اینها تحت یک نهاد تنظیم‌گر قرار می‌گیرد. مدل دیگر نظارت نهادی است که

هر کدام از نهادها از یک مقام تنظیم‌گر و نهاد ناظر مجوز می‌گیرند و تحت نظارت قرار می‌گیرند. مثلاً بانک‌ها از بانک مرکزی، صندوق‌های سرمایه‌گذاری از بورس و...

مدل دیگر نظارت، نظارت کارکردی است. که کارکردهایی مشخص می‌شود و برای هر کدام از کارکردها یک مقام ناظر مشخص می‌شود مثلاً کارکرد سپرده‌گیری یک مقام ناظر دارد. کارکرد ارائه تسهیلات مقام ناظر دیگری دارد.

مدل چهارم از انواع نظارت نظارت بر اساس اهداف است که یک سری اهداف تعیین می‌شود مثل ثبات اقتصادی، رقابت و... که برای نیل به آن اهداف مقام ناظر مشخص می‌شود.

در ایران به صورت سنتی نظارت از نوع نظارت نهادی است. ما بانک مرکزی رو داریم. بانک‌ها از بانک مرکزی مجوز می‌گیرند و تحت نظارت آن قرار دارند. سازمان بورس صندوق‌های سرمایه‌گذاری را تحت نظارت قرار می‌دهد. این مسئله یکسری از اشکالات را به وجود می‌آورد. بعضاً یکسری تعارضات را با هم پیدا می‌کنند، تداخلات و همپوشانی‌هایی پیدا می‌کند. ابزارهای سیاستی و تنظیم‌گرانه یکدیگر را خنثی می‌کنند. برای مثال در سالهای اخیر بانک مرکزی صلاح را در این دیده است که نرخ سود بانکی را کاهش دهد و سقف سود را پایین بیاورد و این قانون را بر همه بانک‌ها بخشنامه کرده بود. اما خوب بانک‌ها به خاطر شرایط خاص خود شدیداً به دنبال جذب سپرده بودند و می‌خواستند در این رقابت جذب سپرده موفق شوند. جذاب‌ترین راه برای جذب سپرده افزایش نرخ سود سپرده‌ها بود.

بانک‌ها برای اینکه این قانون بانک مرکزی را دور بزنند. از بورس مجوز صندوق سرمایه‌گذاری را گرفتند. آن صندوق سرمایه‌گذاری چون تحت نظارت سازمان بورس بوده است. می‌توانست به سپرده‌ها سودهایی بیشتر از آن نرخ که بانک مرکزی برای سپرده‌های بانک‌ها مشخص کرده بود بدهد و عملاً وقتی مردم وارد بانک می‌شدند می‌توانستند هم سپرده در بانک قرار بدهند و هم می‌توانستند در صندوق سرمایه‌گذاری سپرده بگذارند و چون سود سپرده‌گذاری در صندوق سرمایه‌گذاری بیشتر بوده است اکثر مردم در این صندوق‌های سرمایه‌گذاری سپرده گذاری می‌کردند. در واقعیت این سپرده‌ها در اختیار همان بانک قرار می‌گرفت ولی از راه غیر مستقیم، که این راه و شیوه‌ای بوده است که بانک‌ها با استفاده از آن قانون بانک مرکزی را دور می‌زدند. چرا؟ برای اینکه سیستم نظارت از نوع نهادی است. اگر سیستم نظارتی از نوع کارکردی بوده است و کل سپرده‌گیری تحت نظارت یک نهاد قرار می‌گرفت، آن اتفاق پیش نمی‌آمد. اما خوب نظارت کارکردی هم اشکالات خاص خود را دارد. و به دلیل همین اشکالات نیز این نوع از نظارت در دنیا طرفداران زیادی ندارد

نظارتی که می‌توانست اجرا شود و این مشکلات را حل کند نظارت یکپارچه بوده است. یعنی همه نهادهای مالی تحت نظر یک نهاد ناظر قرار بگیرد که این باعث می‌شود بین نهادهای مالی هماهنگی ایجاد شود. بین سیاست‌های پولی و مالی نیز هماهنگی ایجاد می‌شده است که البته به این نوع از نظارت نیز انتقاداتی وارد است.

خلاصه مطلب اینکه موانع ساختاری در ایجاد یک ساختار بهینه نظارت وجود داشته است اگر ما الان بخواهیم نظارت یکپارچه داشته باشیم تعداد بسیار زیادی از قوانین کشور باید اصلاح شود. یکسری از ساختارها باید به وجود بیایند. روابط بین این نهادها به خوبی تنظیم شود و در کل اینکه خیلی از حمایت‌های بنیادی باید انجام می‌گرفته است که در این قانون از آن صرف نظر شده است. سیستم نظارت نهادی در این قانون مد نظر قرار گرفته است.

ملاحظات اصلی که در این طرح به آن توجه شده است اولاً استقلال مقام ناظر بوده است. طراحی و پاسخگو کردن هیئت نظارت بانک مرکزی بحث دیگری بوده است که در این طرح مورد توجه قرار گرفته است. در بحث نظارت شرعی هم اقدامات قابل توجهی انجام شده است نکات آن را قبلاً عرض کردیم. بحث دیگر بحث رسیدگی به تخلفات بانک‌ها و اصلاح ساختار هیئت انتظامی بوده است که از قاضی منصوب قوه قضاییه در این هیئت استفاده شده است که دیگر تخلفات بانک‌ها نیازی به ارجاع به دادگاه نداشته باشد و همچنین ایجاد شرایطی برای تشکیل حاکمیت شرکتی در بانک‌ها که می‌تواند منجر به بهبود عملکرد بانک‌ها شود. و ملاحظات دیگر که من مختصر به این موارد اشاره کردم.

این طرح بر اساس آسیب شناسی وضع موجود شکل گرفته است. و بر روی کاغذ طرح خوبی است و می‌تواند بسیاری از ضعفهای فعلی را پوشش دهد اما باید ببینیم که در مجلس چه پیش می‌رود و کدام یک از این قوانین تصویب نهایی می‌شود.

اما یک بحث کلی در این زمینه وجود دارد اینکه ما تا حد امکان نمیتوانیم قانون را خوب تصویب کنیم اگر احیاناً یک قانونی خوب تصویب شد نمی‌توانیم به خوبی آن را اجرا کنیم که چرایی این مسئله ریشه در ساختارها و زیرساخت‌های ما دارد. یکی از آن مسائل در حوزه بانکی و نظام مالی این است که قدرت‌های زیادی دست گروهی محدود قرار گرفته است آنها از این قدرت‌ها استفاده می‌کنند برای تداوم وضع موجود.

حال در رابطه با این قانون می‌شود گفت گرچه انتقاداتی به آن وارد است ولی اگر این قانون به نحو مطلوب تصویب و اجرا شود می‌تواند قدمی رو به جلو باشد و بعضی از ضعفهای موجود را پوشش دهد. اما اینکه انتظار داشته باشیم این طرح نظام بانکی را اصلاح کند و یا اینکه نظام بانکی را اسلامی کند نمی‌توان امید زیادی به آن داشت که برای رسیدن به این انتظارات راه زیادی در پیش داریم. اما در این طرح امیدواریم یک سری از مشکلات جدی

ما حل شود مشکلاتی مثل بحران ورشکستگی بانکها و ساختار ورشکستگی بانکها اینها مشکلاتی است که اگر حل نشود اقتصاد ما را در کوتاه مدت زمین می‌زند.

8/3 - مصاحبه با دکتر درودیان

در قانون قبلی نظارت یک معاونت بوده است اما در قانون جدید نظارت یک سازمان مستقل است ولی زیر نظر بانک مرکزی است گویا در این طرح سازمان نظارت مستقل تر می‌شود از بانک مرکزی و می‌تواند بهتر به امر نظارت بپردازد که البته این امر جنبه مثبت و منفی دارد. یک مسئله‌ای که در بانک مرکزی وجود دارد این است که گاهی اوقات سیاست و نظارت با هم تعارض دارد. یعنی سیاست ایجاد می‌کند که بانک مرکزی یک کارهایی را انجام دهد. اما بعد نظارتی می‌خواهد رفتار دیگری را انجام دهد لذا اینها باید با هم هماهنگ باشند و سلیقه شخصی من این است که آن هماهنگی مهم‌تر است از اینکه ما بخواهیم دو نهاد با شرح وظایف نسبتاً متفاوتی داشته باشیم که هر کدامشان به نحوی سعی کنند نقص‌های دیگری را جبران کنیم. ولی صرف نظر از این مسائل هماهنگی بین این دو نهاد مسئله بسیار مهمی است و من فکر می‌کنم که اگر مسئولیت‌ها در حوزه پولی متمرکز تر باشد تصمیم، تصمیم بهتری است. حداقل نافذتر است ولی بدنه حکمرانی می‌توانند نافذتر عمل بکنند بنابراین بر اساس سلیقه شخصی من ساختار موجود را که نظارت یک معاونت در بانک مرکزی است نسبت به یک سازمان مستقل بیشتر ترجیح می‌دهم.

ضعف نظارت بانک مرکزی مختص به سال‌های اخیر نیست و این موضوعی است که از ابتدا وجود داشته است. ما در سال‌های اخیر سیاست‌هایی را در پیش گرفتیم که مسئله نظارت را مهم کرد یعنی آن رفتارهای سیاستی که انتخاب شد به نظارت خیلی حساس بود و اگر بخواهیم در حالت حدی بگوییم اصلاً آن رفتارهای سیاستی نظارت را ناکام می‌کرد. در اینجا من قصد ندارم نظارت را تبرئه کنم. اما می‌خواهم بگویم که مسئله اصلی نظارت نبوده است. ما سال‌ها تو ایران، دولت کارهایی می‌کرد که به انبساط در پایه پولی منجر می‌شد به آن نیازی را که بانک‌ها به صورت درون‌زا نیاز داشتند برای اینکه به پایه پولی دسترسی داشته باشد پایه پولی عمده مصرف وجوه نقد بانکها است. بانک‌ها می‌خواهند ذخیره قانونی به بانک مرکزی بدهند و خودشان هم به یه مقدار پول در حساب خود نیاز دارد. دولت می‌شود گفت این پایه پولی را به صورت سخاوتمندانه عرضه می‌کرد. حتی فوق سخاوتمندانه از این حیث بانک‌ها دچار کمبود و کسری جدی نمی‌شدند که بحث نظارت را ایجاد کند. در دولت جدید رفتار سیاستی تغییر کرد. قصد داشتند جلوی این پایه پولی را بگیرند. این‌ها نظرشان این بوده است که طبق نظر کلاسیک اقتصادی که پایه پولی با ضریب فزاینده تبدیل به نقدینگی می‌شود. اگر پایه پولی را کم کنیم نقدینگی کم‌تر می‌شود. در حالی که این نظریه غلط بود و رشد نقدینگی رشد درون‌زا است. یعنی بانک‌ها مصارفشان تا حد زیادی مستقل از پایه پولی است **خلاصه** وضعیتی رقم خورده است که ما می‌خواهیم جلوی پایه پولی را بگیریم ولی بانک‌ها ترازنامه آنها منبسط می‌شود. این باعث می‌شود بانک‌ها با کسری وجوه نقد مواجه شوند یعنی

پول می‌خواهند که این پول را دولت و بانک مرکزی باید بریزند ولی دولت و بانک مرکزی نمی‌دهند این وضعیت مسئله نظارت را خیلی مهم کرده است. این وضعیت منجر می‌شود به اضافه برداشت و یا حتی درست‌تر بگوییم این وضعیت یعنی خود اضافه برداشت. اینکه بانک‌ها وجوه ندارند که تعهدات نقدی خود را بدهند این که نمی‌توانند بانک مرکزی خود به خود جای آن را پر می‌کند. در اینجا بانک مرکزی بین دو راهی قرار می‌گیرد یا باید با بانک‌ها مدارا و مماشات کند که به معنی همان اضافه برداشت است. پولی را که از این طرف نداده است به شکل بدتری دوباره به بانک‌ها بدهد و یا اگر نمی‌خواهد با بانک‌ها مماشات کند باید با بانک‌ها برخورد کند. بنابراین این رفتار سیاستی ما بوده است که موضوع نظارت را در سال‌های اخیر بسیار مهم کرده است و آن را به چشم آورده است.

دومین مشکل، استقلال مقام ناظر در شبکه بانکی است امروزه در بین کارشناسان و کارمندان نظام بانکی علی‌الخصوص کارمندان در حوزه نظارت با بانک‌ها رفت و آمد دارند یعنی شخص در بانک مرکزی مشغول به فعالیت است بعد از آن در بانک‌های خصوصی مشغول به کار می‌شود یا اینکه از بانک‌های کشور در بانک مرکزی مشغول به کار می‌شود. به این پدیده درب‌های گردان گفته می‌شود. واقعیتی است که در سال‌های اخیر کشورها برای حل آن به فکر افتادند. البته برای این پدیده جنبه‌های مثبتی مثل انتقال تجارب ذکر کردند اما وجه منفی آن قوی‌تر می‌باشد. این دو حالت دارد. حالت اول طرف از بانک به بانک مرکزی می‌رود که احتمال می‌رود با بانک‌ها هم‌زاد پنداری داشته باشند یا به عبارتی طرف در برخورد با بانک‌ها جدیت کافی نداشته باشد مثلاً در سال‌های اخیر برخی از معاونین نظارت در نامه‌هایی که به بانک‌ها می‌نوشتند در ابتدای نامه این عبارت را ذکر می‌کردند خطاب به همکارانم.

دومین حالت این است که طرف از بانک مرکزی به بانک‌ها می‌رود چه در دوره ماموریت چه پس از دوره ماموریت. در واقع کارکنان بانک مرکزی امید این را دارند که پس از دوره ماموریتشان در بانک مرکزی در بانکهای کشور مشغول به فعالیت شود. تجربه موجود در کشور نیز این حرف را ثابت کرده است. بعضی‌ها به این پدیده روسای در سایه می‌گویند یعنی مقام ناظر در بانک مرکزی این طور فکر می‌کند که اگر پس از اتمام فعالیتش در بانک مرکزی در نظام بانکی مشغول به فعالیت شود این افرادی که امروز تحت نظارت آن قرار دارند. فردا رئیس همان شخص خواهند بود به همین علت سعی می‌کند رفتارهایی انجام دهد که خوشایند افراد تحت نظارت خود باشد. که این مسئله باعث می‌شود شما انتظار نداشته باشید که مقام ناظر بانک مرکزی خیلی سفت و سخت با افراد تحت نظارت خود برخورد کند.

قوانین باید برای این موضوع چاره‌ای بیاندیشند که البته سخت است و در طرح بانکداری قانونی را لحاظ کرده‌اند می‌تواند تا حدی در حل این مشکل تاثیر گذار باشد اما به نظر من کار اصلی در این زمینه شفاف سازی می‌باشد شفاف سازی در این حد که کاملاً مشخص بشود طرف از این نقل و انتقالات ذینفع می‌شود یا خیر.

ولی در کل بهتر است ما کارهایی را که ما را به نظارت حساس می‌کند اجتناب کنیم. سعی کنیم حتی الامکان به این سمت نرویم یعنی سیاستی را اجرا نکنیم که بگوییم یکی از پایه‌های حساس اجرای این سیاست نظارت است که به احتمال زیاد آن سیاست ناکام می‌ماند.

ما حتی الامکان باید سعی کنیم سیاست‌هایی را اجرا کنیم که منجر به ورشکستگی بانکها نشود چون ایجاد ساختار ورشکستگی بانکها موضوع بسیار سختی است. مخصوصاً در کشور ما به خاطر وجود بعضی از مسائل، مثل مسائل سیاسی خیلی حساسیت برانگیز است. در ایجاد ساختار ورشکستگی ما باید سعی کنیم ساختار را طوری طراحی کنیم که بعد از ورشکستگی بانک‌ها تقریباً تا حد زیادی سپرده‌گذار را ایمن کنیم و ورشکستگی تبعاتش دامنه سپرده‌گذار را نگیرد البته باید به این نکته نیز توجه داشته باشیم ایمن کردن سپرده‌گذار نباید تا حدی باشد که سپرده‌گذار را بی احتیاط کند و سپرده‌گذار از این مطلب مطمئن باشد که بعد از ورشکستگی سپرده او به طور کامل پرداخت می‌شود. در واقع مثل شمشیر دولبه است.

فلسفه قانون و قانون گذاری این است عده‌ای در حاکمیت یا به‌طور کلی حاکمیت عزمی دارد و یا تصمیمی دارد که یک کاری را انجام دهد برای این که این زمینه را برای خود ایجاد کند سعی می‌کند قانونی را تصویب کند تا اینکه این راه را برای خود هموار کند. یعنی قانون فرع بر آن اراده است و بعد از آن اراده به وجود می‌آید. قانون برای این به وجود می‌آید که بخواهد آن اراده را تسهیل کند. برعکس این قضیه کار نمی‌کند یعنی شما با تصویب قانون نمی‌توانید اراده به وجود بیاورید اگر یک سیستم و یا بدنه‌ی اراده یک کار را ندارد قانون آن اراده را نمی‌شود به وجود آورد. بعضی امور در بانک مرکزی واقعا به اراده نیاز دارد مثل بحث نظارت. امروز در بدنه بانک مرکزی و بخش نظارت بانک مرکزی آن اراده وجود ندارد. ما می‌خواهیم سعی کنیم با تصویب قانون آن اراده را ایجاد نماییم با توجه به تجربه کشور موفقیت زیادی برای آن پیش‌بینی نمی‌شود.

مشکل ما قانون نیست مشکل ما فقدان آن اراده است. در واقع این طرح بانکداری توسط مجلس تدوین شده است در صورتی که بایست به پیشنهاد دولت و بانک مرکزی این طرح انجام می‌گرفته است. یعنی دولت باید پیشنهاد می‌داد، من می‌خواهم فعالیتی را انجام دهم بیاوید با تصویب قانون زمینه آن را برای من ایجاد کنید اما در این مسئله اینطور نیست. اینکه نماینده مجلس می‌خواهد این کار را انجام بدهد، واقعیت این است که دولت نمی‌خواهد آن کار را انجام دهد و یا اراده انجام آن کار را ندارد و آن اراده با تصویب قانون به وجود نمی‌آید. یعنی ورود به این زمینه از طریق قانونگذار زیاد نمی‌تواند این اراده را در دولت و بانک مرکزی ایجاد نماید. نمی‌خواهیم بگوییم که آن تاثیری ندارد ولی باید توجه داشته باشیم که موفقیت آن زیاد نمی‌تواند باشد.

بحث نظارت شرعی موضوعی بسیار سخت است اول به آن دلیل که اراده نظارت شرعی موثر در نهادهای ناظر وجود ندارد. بالاتر از این امر این موضوع است که به عللی سیستم و ساختار پولی مدرن، آن خاستگاهی نیست

که دغدغه شرعی داشته باشد. یعنی اگر بخواهم واضح بگویم این ساختار بر اساس نرخ بهره ثابت از پیش تعیین شده کار می‌کند و اگر بخواهی این سیستم را به هم بزنی باید از بیخ و بن آن را از بین ببریم و دوباره بسازیم.

بانکداری اسلامی ایده‌ای دارد که می‌گوید نرخ‌ها باید پس از وقوع دربیاد در واقع نرخ‌ها باید از بازدهی بخش حقیقی به وجود بیاید. نرخ بهره پول پیشینی است اما اسلام معتقد است باید نرخ پس از وقوع باشد. در واقع سیستم موجود تعارض ذاتی با سیستم بانکداری اسلامی دارد.

موضوع بسیار مهم دیگر آن است که ما در بحث شرعی فقط به رابطه بانک و سپرده گذار توجه می‌کنیم در حالی که آبشخور و سرمنشأ نرخ بهره در اقتصاد از بالای این سیستم است یعنی رابطه بانک‌ها با هم و رابطه بانک‌ها با بانک مرکزی. یعنی آن نرخ بهره سیاستی بانک مرکزی بقیه نرخ‌ها را هدایت می‌کند. اهرم و ابزار تنظیم رابطه بانک‌ها با بانک مرکزی است.

یعنی الان که نرخ بهره اضافی بانک مرکزی 34 درصد است بانک تلاش می‌کند که سپرده جذب کند تا به آن نرخ 34 درصد برخورد نکند ولی در واقع این نرخ بهره سیاستی بانک مرکزی فعالیت بانک‌ها را نیز تحت تاثیر قرار می‌دهد یعنی در واقع این نرخ بهره فقط نرخ بهره جریمه‌ای نیست بلکه فعالیت بانک‌ها را تنظیم می‌کند.

مهمترین اهرمی که در این طرح وجود دارد که رابطه بانک و مشتری را از حیث شرعی حل کنند این است که بانک‌ها وارد پول قرض دادن نشوند و همه چی فروش اقساطی شود همین که خود طرف به عنوان نماینده بانک برود و کالا را بخرد. در نهایت همان وضعیتی که الان موجود است می‌شود. فقط با ترفند حقوقی عقود و... این مسئله شرعی بشود. یعنی از دور که به این سیستم نگاه نکنید هیچ فرقی با سیستم قبلی نمی‌کند یعنی اگر این قانون درست اجرا شود هیچ کس تفاوتی نسبت به قبل نمی‌بیند.

اما مشکل اصلی در این زمینه رابطه بانک‌ها با هم و رابطه بانک‌ها با بانک مرکزی است. در اینجا رابطه‌ها واقعاً پولی است. و آن نرخ از پیش تعیین شده در اینجا واقعاً حکم ربا را دارد و این موضوع است که در نظریه هنوز حل نشده است. یعنی در واقع این ساختار بر مبنای بهره و ربا است. خیلی کار سختی است که آن را تغییر بدهیم. که در این طرح بانکداری در این حوزه ورودی نداشته است.

اجمالاً مهمترین مسئله‌ای که در این قانون و طرح بانکداری میبینم احتمال می‌دهیم که در نهایت این قانون منجر به ادامه روندهای فعلی شود اما این بار با برچسب اسلامی و شرعی. حتی ممکن است این برچسب اسلامی باعث شود روندهای فعلی با جدیت بیشتری دنبال شود و ادامه پیدا کند.

مسئله دیگر این است اگر کمیته‌ای می‌خواهد نظارت شرعی را برعهده بگیرد این کمیته باید در خود بانک‌ها وجود داشته باشد وجود این کمیته در بانک مرکزی زیاد جواب نمی‌دهد. یعنی باید کاری کرد که خود بانک‌ها

این فعالیت را انجام بدهند و و کمیته تطبیق در این زمینه به وجود بیاید که البته فکر کنم در یک جای قانون به آن اشاره شده است.

در این قانون شورای فقهی را جزو ارکان بانک مرکزی در نظر گرفتند اما به نظر من این اقدام نیز تاثیر اساسی ندارد. نظر شخصی بنده این است تا این ساختار وجود دارد و برای اصلاح آن فکر اساسی نشود ورود شرعی به این ساختار تاثیر ندارد، نه تنها این که تاثیری ندارد حتی ممکن است لطمه وارد کند. این ساختار و این بدنه تنها با چند قانون و این چیزهای صوری و چند قاعده فقهی و حقوقی بافت و جهت گیری آن عوض نمی شود. خیلی از مردم معیار قضاوتشان همان جهت گیری ها و بافت آن است و مردم به این موضوع توجه می کنند که این سیستم به نفع عمده مردم کار نمی کند و این موضوع را خلاف عدالت می داند. اگر ببیند یک عده ای از زاویه شرعی آن را تایید می کنند در تعارضی قرار می گیرد و ممکن است این موضوع به ضرر نهاد دین تمام بشود و مردم نسبت به نهاد دین بدبین شوند.

به نظر من باید دو تا پروژه در این مورد تعریف شود. یکی پروژه اصلاح و بازتعریف اساسی این سیستم بر مبنای حق و عدل و شریعت. پروژه دیگر اینکه ببینیم با چه راهکارهایی همین سیستم موجود می تواند بهتر کار کند. نظر من از نظر شرعی ما باید به دنبال اجرای پروژه اول باشیم. اجرای پروژه دوم در نهایت مشکلی را حل نمی کند. یکی از علل آن این موضوع می باشد که اساس این ساختار بر اساس مسائل و دغدغه های شرعی شکل نگرفته است.

8/4 - مصاحبه با دکتر امین آزاد

اداره بانک مرکزی بر اساس قانون پولی و بانکی کشور که مصوب سال 51 است می باشد. در آن قانون ارکانی برای بانک مرکزی تعریف شده است این ارکان شامل مجمع عمومی شورای پول و اعتبار هیئت نظارت اندوخته اسکناس هیئت نظار و هیات عامل. این مدل و ساختار بانک مرکزی اصولاً مدلی بوده است که حدود 50 یا 60 سال پیش بانک های مرکزی دنیا داشتند. امروزه اغلب بانک های مرکزی از چنین ساختاری بهره نمی گیرند. به ندرت می شود بانک مرکزی را پیدا کرد که مجمع عمومی داشته باشد.

اگر بر بقیه ارکان بانک مرکزی نیز نگاه کنیم متوجه خواهیم شد که این ساختار نیز ساختار به روزی نیست. به نوعی بانک های مرکزی مجزا و مستقل از قوه مجریه تعریف می شوند. امکان دخالت قوه مجریه در اداره بانک مرکزی نیست یا در حداقلی است. اما در ایران بالاترین رکن بانک مرکزی که مجمع عمومی شورای پول و اعتبار است. اصولاً رئیس قوه مجریه یا بقیه وزرا هستند که اصولاً بانک های مرکزی دو سه دهه است که از این قاعده پیروی نمی کنند و یا حتی طبری می جویند از این سیستم. در واقع بحث استقلال بانک مرکزی به این صورت است که دخالت قوه مجریه در آن یا نیست یا به حداقل ممکن رسیده است. بقیه ارکان بانک مرکزی نیز به این

شکل می‌باشد برای مثال هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس نیز در بانکهای مرکزی دنیا به ندرت دیده می‌شود. آیا اینکه در کشورهای دنیا قوانین زیادی راجع به وظایف و کارکرد هیئت عامل بانک مرکزی دیده می‌شود. اما در قوانین پولی و بانکی کشور ما بسیار کم به آن توجه شده است.

آنچه در طرح بانکداری ارائه شده است در واقع نسخه به‌روزی از ساختار بانک مرکزی است. ساختاری که ارائه شده است سعی کرده است در واقع آن استانداردهایی که برای استقلال بانک مرکزی وجود دارد را رعایت کند مثل به حداقل رسیدن دخالت مقامات دولتی در اداره و اخذ تصمیمات بانک مرکزی. اختیارات بانک مرکزی در يد خودش باشد و تصمیمات آن تحت تاثیر نهاد های دیگر قرار نگیرد. به این منظر می‌شود گفت این قانون، قانون پیش رفته و به روزی است ، و می‌شود آن را با الگوهای کشورهای پیشرفته مقایسه کرد.

با توجه به قانون پولی و بانکی کشور راجع به بحث نظارت می‌شود گفت که 80 درصد از وظیفه نظارت در قوانین الان مربوط به شورای پول و اعتبار است. اصلی ترین مرجع نظارت بانک مرکزی با توجه به قانون پولی و بانکی شورای پول و اعتبار می باشد. که البته این موضوع دلیل خاص خودش را دارد که برمی‌گردد به قانون پولی و بانکی در سال 1339 که در آنجا شورای پول و اعتبار اصولاً ابزار نظارتی بر بانک ها را داشته است و هم یک شورای بوده است که وظیفه تنظیم مقررات را نیز بر عهده داشته است و البته وادی نظارتی نیز داشته است و وظیفه نظارت بر بانکها را انجام می‌داد.

بر اساس قانون سال 51 آن بخش نظارتی حذف می‌شود ولی وظیفه قانونگذاری باقی می‌ماند و این ناهماهنگی تا به امروز برقرار است که بالاخره مرجع نظارت بر بانکها بر اساس قانون شورای پول و اعتبار است و یا بانک مرکزی(بانک مرکزی به معنای اخص خود). و یک نکته بسیار مهم این است که در قانون پولی بانکی به مرجع خاصی برای نظارت بر بانکها اشاره نشده است . یعنی اصولاً کسی یا واحدی را در بانک مرکزی به عنوان مسئول نظارت بر بانکها خطاب قرار نداده است. می‌شود از فحوای قانون پولی بانکی این را استنباط کرد رئیس کل بانک مرکزی بالاترین مقام اجرایی بانک مرکزی است بنابراین اختیارات نظارتی بانک مرکزی در يد رئیس کل بانک مرکزی است که می‌تواند آن را به یکی از معاونین خود تفویض کند. اتفاقی که در سال های اخیر افتاده است ولی اصولاً قانون هیچ اشاره‌ای نکرده است که واحد مسئول بر نظارت بانک ها کیست.

در طرح بانکداری برای رفع این مشکل برای امر نظارت یک سازمان در نظر گرفته شده است که این سازمان هم وظیفه قانون گذاری را بر عهده دارد و هم وظیفه نظارت. وظیفه قانونگذاری آن عملاً در قالب کمیته مقررات بانک مرکزی است. در امر نظارت بخشی از وظایف بر عهده خود سازمان است و بخشی از آن نیز در اختیار هیئت انتظامی می باشد. هیئت انتظامی نیز به هیات بدوی و تجدیدنظر تبدیل شده است. و اختیارات خوبی هم به رئیس سازمان در امر نظارت داده شده است. از نکات مهم در این طرح این است که ساختار و وظایف و شرح مسئولیت

های مربوط به امر نظارت به خوبی روشن شده است. این گام گام مثبتی است برای پاسخ به معضلاتی که در چند سال اخیر وجود داشته است. یک نکته بسیار مهم دیگر در این طرح در واقع نحوه پاسخگویی و شفافیت است. یعنی اگر در این قانون ابزارهایی برای استقلال بانک مرکزی است اما قانونگذار را در شرایطی قرار می‌دهد که این استقلال به لجام گسیختگی یا به نوعی استبداد تبدیل نشود که یک واحد هر کاری که دلش خواست انجام بدهد و به جایی پاسخگو نباشد. در این قانون بخش نظارت موظف است که گزارش‌هایی روشن و شفاف از عملکرد خود ارائه بدهد. و در برابر عملکرد خود پاسخگو باشد.

وجود قانون شرط لازم است اما شرط کافی نمی‌باشد. شما بدون قانون نمی‌توانید اصلاحی انجام بدهید. ولی اگر اینطور فکر کنیم که مشکل فقط نبود قانون است و اگر قانون باشد همه مشکلات حل می‌شود این توقع واقع نابی است.

یکی از مشکلات اساسی که در بحث ضعف نظارت بانک مرکزی می‌توان به آن اشاره کرد نبود قانون صریح و مشخص در این رابطه است. همانطور که قبلاً نیز بیان کردم در قانون پولی و بانکی کشور مرجع واحد و مشخصی برای امر نظارت مشخص نشده است. این نکته بحث نظارت بانک مرکزی را با مشکل مواجه می‌کند.

یکی از نکات دیگر که باید به آن توجه کنیم این مسئله می‌باشد که در قانون ابزارهای لازم برای امر نظارت در نظر گرفته نشده است یعنی می‌توان گفت وظایف نظارت را مشخص کرده‌ایم اما ابزارهای لازم که متناسب با این وظایف باشد را در اختیار مقام ناظر قرار نداده‌ایم. این موضوع مشکلات زیادی را در سال‌های اخیر ایجاد کرده است. که برای مثال می‌توان به بازار غیرمتمشکل پولی اشاره کرد.

در سال‌های اخیر موسسات فراوانی شروع به سپرده‌گیری از مردم کردند اما هیچ کدام از آنها دارای مجوز از بانک مرکزی نبوده‌اند می‌توان به تعاونی‌های اعتباری و یا موسسات اعتباری اشاره کرد که در سال‌های اخیر رشد زیادی داشته‌اند و اکنون بعضی از آنها به بانک نیز تبدیل شده‌اند.

در سال‌های اخیر شاهد ورشکستگی بعضی از این موسسات بوده‌ایم. یکی از مسائل مهم در رابطه با این تعاونی‌ها و موسسات این است که در قانون موضوع مشخصی برای امر نظارت بر این موسسه‌ها وجود نداشته است. به عبارتی نظارت بر این موسسات به بانک مرکزی داده نشده است. اصلاً مشخص نبوده است که نظارت بر این تعاونی‌ها و موسسات زیر نظر کدام نهاد موجود در کشور است. به عبارتی می‌توان گفت نباید در قضیه ورشکستگی این موسسات بانک مرکزی را زیاد مقصر بدانیم. و مقصر اصلی در این زمینه نهادهایی بوده‌اند که اجازه تاسیس این صندوق‌ها و تعاونی‌ها را داده‌اند.

بنابراین برای نظارت موفق ابتدا باید مرجع واحد و مشخصی را برای امر نظارت در نظر گرفت و ثانیاً ابزارهای متناسب و لازم برای امر نظارت را نیز به این مرجع نظارت بدهیم. در قوانین فعلی کشور جای بسیاری از این ابزارها خالی است. گاهی مواقع مسئولین نظارتی بانک مرکزی اجازه نوشتن اخطاریه را نیز برای بانکهای متخلف نداشته‌اند. بنابراین وقتی ابزارهای لازم برای امر نظارت را به مرجع ناظر نمی‌دهیم نباید انتظار زیادی نیز از آن در امر نظارت داشته باشیم.

یکی از نکات مهم دیگری که باید در این زمینه اشاره کرد فرایند طولانی رسیدگی به تخلفات بوده است همانطور که قبلاً نیز اشاره کردیم با توجه به اینکه مقام ناظر بانک مرکزی معاونت نظارت بانک مرکزی می‌باشد، بسیاری از ابزارهای اداری و انتظامی برای مجازات بانک متخلف را در اختیار ندارد. معاونت نظارت پس از مشاهده تخلف بانک باید مدارک مربوط به تخلف را به هیأت انتظامی ارجاع بدهد. در هیأت انتظامی حکم بانک متخلف صادر می‌شود اگر بانک متخلف در رابطه با این حکم اعتراضی داشته باشد، رسیدگی به این اعتراض در شورای پول و اعتبار می‌باشد و در شورای پول اعتبار حکم دیگری صادر می‌شود و اگر مجدد بانک متخلف به این رای نیز اعتراض داشته باشد دوباره پرونده این بانک در دیوان عدالت اداری امکان استیناف دارد. این فرآیند فرآیند بسیار طولانی می‌باشد و این موضوع باعث می‌شود که مجازاتهای موجود در قانون بازدارندگی خود را از دست بدهد. در صورتی که اگر مقام ناظر اجازه استفاده از بعضی ابزارهای اداری و انتظامی به منظور مجازات بانک متخلف را در اختیار داشته باشد و پس از مشاهده تخلف سریع از این ابزارها برای مجازات استفاده کنند و هزینه تخلف را برای بانک متخلف افزایش دهد و سرعت اجرای مجازات را بالا ببرند بازدارندگی مجازات‌ها افزایش پیدا می‌کند و مانع از تخلفات بعدی می‌شود.

در طرح بانکداری به این موضوع توجه شده است. مرجع نظارت که همان سازمان نظارت می‌باشد اجازه استفاده از بسیاری از ابزارهای اداری و انتظامی و انگیزشی را که در اکثر کشورهای دنیا مرسوم است دارد. که این قانون باعث افزایش سرعت مجازاتها می‌شود.

البته باید به این نکته نیز توجه کرد که بعضی از تخلفات را باید به سرعت مجازات کرد اما برای بعضی از تخلفات باید آن را به دادگاه و دستگاه قضایی ارجاع داد. در طرح بانکداری به این موضوع توجه شده است و ابزارهای لازم به مقام ناظر برای مجازات سریع بعضی از تخلفات داده شده است و همچنین بعضی از تخلفات را باید به هیأت انتظامی بانکها ارجاع داد در این طرح فرایند رسیدگی به تخلفات در هیأت انتظامی نیز با سرعت بالاتری اجرا می‌شود و در این طرح امکان استیناف حکم صادره در دیوان عدالت اداری وجود ندارد که با این تصمیمات سعی بر این بوده است فرایند رسیدگی به تخلفات را کوتاه نمایند.

راجع به پدیده درب گردان نظر بنده این است که این موضوع موضوع درستی است و رفت و آمدهای اشخاص بین بانک ها و بانک مرکزی خیلی اوقات ایجاد شبهه می کند. ولی واقعیت امر این است که مشکل ما مشکل در بهای گردان نیست مشکل اصلی ما عدم پاسخگویی و شفافیت است. چندین سال است که هیچ گونه گزارش نظارتی از بانک مرکزی دیده نشده است. در واقع اینطور می شود گفت که قانونگذار نهاد ناظر را مکلف نکرده است که گزارش نظارتی از عملکرد خود بدهد. در صورتی که وقتی به بانک های مرکزی دیگر کشورها مثل روسیه نگاه می کنیم گزارش نظارتی شفاف از سال های مختلف موجود می باشد که وضعیت کامل از موسسات مالی و همچنین اقدامات نظارتی نهاد ناظر در آن موجود می باشد. و وقتی این گزارش های نظارتی موجود باشد می توان گزارش های نظارتی سال های مختلف را با هم مقایسه کرد و با مقایسه آن ها بفهمیم که نهاد ناظر در سال های مختلف چه اقداماتی انجام داده است.

وقتی این سیستم در کشور ما وجود نداشته باشد هر کسی که رئیس بانک مرکزی بشود. شما اصلاً اطلاعاتی از آن ندارید که آن شخص در دوره خود چه اقدامات و عملکردهایی داشته است. باید یک قانونی وجود داشته باشد که بر اساس آن قانون فرد باید گزارش هایی شفاف از عملکرد خود ارائه بدهد.

در بحث پدیده گردان می توان اینطور گفت که مشکل اصلی پدیده درب گردان نیست و به جای پرداختن به علت به معلول توجه می کنند. مشکل اصلی نبود ساختار پاسخگویی و شفافیت است نه پدیده درب گردان. بنابراین وقتی این ساختار موجود نباشد و بر اساس قانون نهاد ناظر مکلف به پاسخگویی نباشد فرقی نمی کند که چه کسی رئیس بانک مرکزی می شود. یعنی در واقع این طور می توان گفت وقتی ساختار پاسخگویی و شفافیت نباشد نمی توان اصلاً عملکرد ها را با هم مقایسه کرد که بگوییم فلانی خوب کار کرده است اما آن یکی بد.

اگر قواعد حکمرانی خوب اجرا بشود فرقی نمی کند که رئیس بانک مرکزی و یا مسئول نظارت قبلاً مدیر بانک تجاری بوده است یا خیر. و یا اینکه مسئولان نظارتی بانک مرکزی پس از اتمام فعالیتشان در بانک های دولتی و خصوصی مشغول به فعالیت شود.

در واقع اینطور می شود گفت که پدیده درب گردان تا این حد اهمیت ندارد که در این ابعاد به آن حساسیت نشان داد و می شود با حکمرانی خوب و ایجاد ساختار مطلوب و وضع قوانینی برای پاسخگویی مقام ناظر این مشکلات درب گردان را حل کرد.

ما وقتی قواعد را به خوبی تعریف نکرده ایم و شخصی که در مقام رئیس کلی قرار می گیرد هنوز نمی داند که بر اساس قانون چه وظایفی از او خواسته شده است. در این حالت چگونه باید عملکرد او را نسبت به قبلی ها و بعدی ها مقایسه کرد؟

بعضی ها معتقد به وابستگی مالی بین بانک مرکزی و بانک ها هستند در واقع آنها معتقدند بر اساس ترازنامه بانک مرکزی، بانک مرکزی از اضافه برداشت بانکها درآمدی کسب می کند. در این حالت وقتی بانک مرکزی از تخلف بانکها منتفی می شود ممکن است باعث شود که بانک مرکزی وظایف نظارتی خود را با جدیت دنبال نکند نظر شما راجع به این موضوع چیست؟

این حرف، حرف زیاد درست نیست، در واقع اگر بانک مرکزی می خواست با جریمه کردن بانکها کسب درآمد کند، بر اساس قاعده تجارت سعی می کرد نرخ جریمه را پایین تر بیاورد و درآمد بیشتری کسب کند اما هدف بانک مرکزی از گرفتن جریمه از بانکها آن هم با نرخ بالا این است که هزینه تخلف را برای بانک افزایش دهد که به این ترتیب انگیزه بانکها برای تخلف کاهش یابد. یعنی اگر بانک مرکزی به دنبال منفعت بود نرخ را پایین تر قرار می داد تا انگیزه بانکها را برای تخلف بالا ببرد و به این ترتیب درآمد بیشتری نصیب بانک مرکزی بشود. بنابراین می توان گفت اساس این استدلال اشتباه است.

بانک مرکزی نهاد حاکمیتی است و اگر اینطور فکر کنیم که کسب سود یکی از هدفهای نهاد حاکمیتی از فعالیت های خود نیست این اشتباه است. ولی آیا طراحی شده است برای کسب سود؟ نه اینطور نیست. هیچ بانک مرکزی در دنیا اینطوری نیست. ممکن است از بعضی از فعالیت ها سودی دریافت کند اما برای این کار طراحی نشده است. بنابراین بانک مرکزی تمایلی ندارد که بانکها از منابع آن استفاده کنند به همین منظور جریمه های سنگین بر اضافه برداشت بانکها ایجاد کرده است که انگیزه بانکها را برای اینکار کاهش دهند پس نمی توان گفت که بانک مرکزی از وضع نرخ جریمه بر اضافه برداشت بانکها به دنبال کسب سود است.

اصولاً امروز در دنیا بانک های مرکزی و نهادهای ناظر اصولاً ورشکستگی بانکها جزو اولویت آنها نیست. علاقه ای به ورشکسته کردن بانکها ندارند زیرا ورشکست کردن بانکها هزینه های اجتماعی و اقتصادی زیادی ایجاد می کند. بنابراین سعی می کنند راه های جایگزین برای آن ایجاد نمایند و ورشکستگی برای حالتی است که دیگر هیچ راهی برای ادامه فعالیت بانک نیست و مزایای ورشکستگی بیشتر از ضررهای آن است. بنابراین سعی می شود در چهارچوب اقدامات مناسب گزیر مشکلات بانک را حل کرد و مانع از ورشکستگی آن شد. در این طرح نیز سعی شده است بیشتر در چهارچوب اقدامات مناسب گزیر مشکلات بانکها را حل کرد. بنابراین این طرح سعی کرده است یکسری از مشکلاتی که در بحث ورشکستگی بانکها بوده است را حل کند. اما هنوز جای بیشتری برای کار دارد.

بسیاری از کشورها علاوه بر این که یک قانون بانکداری دارند در کنار آن قانون ورشکستگی هم دارند.

در طرح بانکداری به منظور نظارت شرعی یک مجموعه ای به نام شورای فقهی را برای این کار در نظر گرفتند و آن را جزو ارکان بانک مرکزی در نظر گرفتند. در کل به نظرم می رسد که بحث تطابق با شریعت یکسری علت هایی

دارد که باز هم به معلول‌ها در وضعیت فعلی پرداخته شده است و شاید این قانون هم نتواند آن را به درستی حل کند نیازمند این است که آن قواعد اصلی حل و فصل شود.

مثلاً در قاعده بانکداری اسلامی نرخ‌ها در بازار تعریف می‌شود و نرخ‌ها در بازار شناسایی می‌شود و مبنای عملیات قرار می‌گیرد. نوع بانکداری که ما چند سال اخیر داشتیم اینگونه نبوده است و اصولاً نرخ‌ها دستوری بوده است که این نرخ‌ها تعریف می‌شد و بانک‌ها مجبور بودند از این نرخ‌ها تبعیت کنند. اینکه قاعده بانکداری اسلامی را در این چهارچوب نپذیریم این دیگر ربطی به بانک‌ها نداشت بلکه ربط به حاکمیت داشته است برای اینکه بانکداری اسلامی فقط بحث قراردادهای بانکی نیست. اصلش این است که نرخ‌ها در این بازار چگونه کشف می‌شود چگونه تعیین می‌شود. اما این قاعده را خراب کردیم و این تقصیر بانک‌ها نبوده است. همین الان نرخ سود تسهیلات بانک‌ها 18 درصد است ولی نرخ تورم 30 تا 40 درصد است. آربیتراژ بین این دو نرخ نصیب چه کسانی می‌شود، چه کسی گفته است که در بانکداری اسلامی باید یک عده ای منافع عده‌ای دیگر را ببرند، یعنی سپرده‌گذار مبلغی را نزد شما گذاشته است به عنوان سپرده، و سرمایه‌گذاری مدت دار کرده است بر اساس شریعت و از شما انتظار سود متناظر با آن فعالیت بانک را دارد یعنی حداقل انتظار این است به اندازه نرخ تورم و سود قابل اضافه به آن. وقتی شما نرخی را به اندازه نرخ تورم تعیین می‌کنید در واقع همان پول خودش را به او داده‌اید بنابراین باید یک مبلغی به عنوان سود به او بدهیم. وقتی الان نرخ تسهیلات اعطایی را 18 درصد تعیین کردیم چه مقدار باید به سپرده‌گذار بدهیم؟ این موضوع را چگونه می‌شود حل کرد؟ این در کجای شریعت آمده است؟

قاعده اصلی را خراب می‌کنیم بعد به بانک‌ها گیر می‌دهیم که چرا قراردادهای صوری است. این بانک سعی می‌کند آن گیری که در شریعت هست را به گونه‌ای دیگر حل کند.

بنابراین وقتی نرخ تورم 40 درصد است نرخ تسهیلات بانک 18 درصد متقاضی برای تسهیلات بسیار زیاد می‌باشد زیرا اگر شخص تسهیلات 18 درصدی را بگیرد و در هر کالایی سرمایه‌گذاری کند به اندازه 40 درصد سود می‌کند. بنابراین چرا باید تسهیلات گیرنده به زیان سپرده‌گذار عمل کند. در کجای شریعتی چنین چیزی آمده است؟

در واقع ما قاعده اصلی را رعایت نمی‌کنیم. بنابراین آن معلول رخ می‌دهد. معلولی که ناشی از علت است. آن علت را چه کسی ایجاد کرده است؟ در ایجاد آن که بانک نقش نداشته است. بانک در واقع سعی می‌کند به طریقی این مشکل را حل کند. غیر قانونی است در این تردیدی ندارم ولی بالاخره قانون این نرخ را 18 درصد اعلام می‌کند نرخ تورم که 40 درصد است بنابراین بانک می‌بیند که در بازار چه اتفاقی دارد می‌افتد و بانک سعی می‌کند این مشکل را پوشش دهد. چگونه باید این مشکل را پوشش دهد روی می‌آورد به سوی قراردادهای صوری و الحاقی. این صوری سازی ناشی از چه چیزی است؟

بنابراین باید آن علت‌های اصلی حل بشود. آن علت‌های اصلی که حل بشود این معلول‌ها را می‌توان با نظارت حل کرد. در بحث نظارت شرعی یک جاهایی سوءبرداشت ایجاد شده است یک جاهایی علت و معلول با هم عوض شده است و این مشکلات اصلی باید حل بشود.

منابع:

- 1- قانون پولی و بانکی کشور مصوب 1351/4/18
- 2- قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب 1362
- 3- قانون بازار غیر متشکل پولی مصوب 1382
- 4- قوانین برنامه پنجم توسعه مصوب 1389
- 5- ویرایش نهایی پیش‌نویس گزارش کمیسیون اقتصادی پیرامون قانون جامع بانکداری جمهوری اسلامی ایران
- 6- چپرا، عمر و حبیب، احمد. حاکمیت شرکتی در مؤسسات مالی اسلامی ترجمه حسین میسمی، سازمان بورس و اوراق بهادار و دانشگاه امام صادق (ع)، 1388
- 7- ، کمیته نظارت بانکی بال (بازل)، اصول 14 گانه برای بهبود حاکمیت شرکتی، مترجم: نرگس احمدی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مدیریت کل نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری، بهار 1394
- 8- آسیب‌شناسی نظام بانکی 13 . اصول و استانداردهای حاکمیت شرکتی در بانکها،
- 9- بررسی سیستم نظارت بانکی در کشورهای منتخب با تأکید بر قوانین بانکداری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- 10- آسیب‌شناسی نظام بانکی 5 . بررسی استقلال مقام ناظر از شبکه بانکی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- 11- اسدی، نوشین .نظارت بر بانکها و شیوه‌های اجرای آن، پژوهشکده پولی و بانکی، 1388
- 12- اصول 29 گانه برای نظارت بانکی مؤثر از انتشارات کمیته نظارت بر بانکداری بال (سپتامبر 2012)، اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی.
- 13- میشکین، فردریک .اقتصاد پول، بانکداری و بازارهای مالی، ترجمه دکتر حسین قضاوی، جلد دوم.
- 14- آسیب‌شناسی نظام بانکی 2 .بررسی ساختار سیاستگذار پولی و اعتباری در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

- 15- همتی، مریم. استقلال بانک مرکزی؛ گام نخست در پیشبرد اهداف سیاستگذاری پولی. پژوهشکده پولی و بانکی، 1392
- 16- آسیب‌شناسی نظام بانکی 4. توقف و ورشکستگی بانکی (تبیین چرایی موضوع)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- 17- عبده تبریزی، حسن و بهرنگ، اسدی. مدل‌های اجرایی اصلاح ساختار نظام بانکی و خروج از تنگناهای اعتباری جاری. بیست‌وپنجمین همایش سالانه سیاستهای پولی و ارزی، 1394
- 18- آسیب‌شناسی نظام بانکی 9. توقف و ورشکستگی در نظام بانکی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- 19- احمدیان، اعظم. ارزیابی شاخص‌های سلامت بانکی در بانکهای ایران (1390-1391). پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، زمستان 1392
- 20- اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها، مصوب 1390
- 21- آسیب‌شناسی نظام بانکی 15. چالش‌ها و آسیب‌های کلان ضعف حاکمیت شرکتی در مدیریت بانکهای ایران
- 22- جعفری، امین. حاکمیت شرکتی در بانکها از منظر حقوق ایران، بیست‌وچهارمین همایش سالیانه سیاستهای پولی و ارزی ایران، 1393.
- 23- آسیب‌شناسی نظام بانکی 7. نظارت شرعی بانک مرکزی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- 24- اکبریان، رضا و حمید، رفیعی، بانکداری اسلامی، چالش‌های نظری-عملی و راهکارها، اقتصاد اسلامی، 1386، ش 26.
- 25- آسیب‌شناسی نظام بانکی 17. نظارت مؤثر بر بانکها و مسئله اقتدار مقام ناظر، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی