

گزارش پژوهشی :

مدل مطلوب نظارت بانک مرکزی بر بانکها



انديشگده اقتصاد مقاومتی

گروه پول و بانک

اسفند ماه ۱۳۹۷

رهبر معظم انقلاب: علاج برون رفت از مشکلات کشور «اقتصاد مقاومتی» است.

معرفی اندیشکده اقتصاد مقاومتی

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکر با مأموریت «تصمیم سازی برای حل مسائل اقتصاد کشور در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی» است که در سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز نمود.

شناسایی شبکه مسائل در هر حوزه موضوعی، طراحی راهکار برای حل مسائل احصاء شده و هم‌اندیشی جهت ارزیابی و تدقیق آن، بررسی تجربیات جهانی، طرح مباحث در فضای نخبگانی و رسانه‌ای و پیگیری راهکارهای ارائه شده از دستگاه‌ها و مسئولین مرتبط به منظور اتخاذ تصمیمات لازم، از جمله فعالیت‌هایی است که در اندیشکده انجام می‌شود.

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق سایت Mett.ir با اندیشکده اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، انتقادات و پیشنهادهای خود را در خصوص این گزارش و همچنین سایر فعالیت‌های اندیشکده، مطرح کنند.

مدل مطلوب نظارت بانک مرکزی بر بانکها

پول و بانک	گروه موضوعی:
پژوهشی	نوع گزارش:
۱۳۹۷۱۲۲۰۲	شناسه:
۱۳۹۷/۱۲/۰۱	تاریخ انتشار:
ابوالفضل بساکی	تهیه و تدوین:
محمد امینی رعیا	ناظر علمی:

خلاصه مدیریتی

نظارت بر فعالیت بانکها در مقایسه با سایر مؤسسات دارای اهمیت ویژه‌ای است. ناپایداری سیستم بانکی به همراه نقش مؤثر بانکها بر عرضه پول و خلق اعتبار، نظارت بر بانکها را به‌منظور جلوگیری از اختلال در نظام مالی و انتقال این نارسایی‌ها به بخش واقعی اقتصاد ضروری می‌نماید. نظارت کارآمد در هر نظام اقتصادی در گرو تحقق چهار مؤلفه استقلال مقام ناظر از مجموعه تحت نظارت، وجود استانداردهای نظارتی متقن، دسترسی مقام ناظر به اطلاعات دقیق از عملکرد بازیگران و برخورد مقتدرانه با متخلفین است. اما از آنچه در سال‌های اخیر با مشاهده اوضاع بانکداری در کشور ما می‌توان نتیجه گرفت، این است که سیستم نظارتی بانک مرکزی در کشور کارا و مؤثر عمل نکرده است. علت را می‌توان در ضعف عملکرد بانک مرکزی در هر یک از مؤلفه‌های ذکر شده جستجو کرد.

در این گزارش ضمن تبیین سیستم نظارتی بانک مرکزی در کشورهای منتخب، سیستم نظارتی بانک مرکزی بر بانکهای کشور مورد بررسی قرار گرفته و علل ضعفها و نقص‌های آن شناسایی شده است و در پایان با توجه به آسیب‌شناسی انجام شده، راهکارهایی به‌منظور بهبود سیستم نظارتی بانک مرکزی ارائه شده است.

از نظر سیستم نظارت بانکی می‌توان کشورهای مورد بررسی را به دو دسته تقسیم کرد. دسته اول کشورهایی هستند که نظارت بانکی در آنها بر عهده بانک مرکزی است، مانند بلغارستان، مالزی و افغانستان. دسته دوم کشورهایی که سیستم نظارتی آنها پیچیده‌تر بوده و وظیفه نظارت بانکی در آنها بر عهده بانک مرکزی و یک یا چند سازمان مستقل است که این کشورها شامل آلمان، ژاپن، انگلستان و آمریکا هستند.

با بررسی تجربه کشورهای مختلف و تطبیق آن بر وضعیت شبکه بانکی کشور، به نظر می‌رسد که بانک مرکزی بتواند همانند کشورهایی نظیر بلغارستان، وظیفه نظارت بانکی را به‌خوبی انجام دهد. با توجه به گسترش بخش بانکی و مالی در کشور، بهتر است این وظیفه بر عهده یک سازمان مستقل زیر نظر بانک مرکزی گذاشته شود که با همکاری بانک مرکزی این کار را انجام دهد.

اولین و مهم‌ترین هدف نظارت بر بانکها، حفظ سلامت و ثبات نظام بانکی است. طبق برخی از دسته‌بندی‌ها، نظارت را می‌توان به دو دسته نظارت تطبیقی و نظارت مبتنی بر ریسک دسته‌بندی کرد. 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) است. یکی از ابعاد نظارت بر فعالیت شبکه بانکی، مؤلفه‌های نظارت بانکی «خوب» است. این مؤلفه‌ها که بر اساس بررسی‌های صندوق بین‌المللی پول استخراج شده است، شامل سرزده بودن، وجود تردید و دیرباوری، فعالانه و پیشدستانه بودن، جامعیت و فراگیری، با قابلیت تطبیق و انطباق و قاطعانه و منتهی به نتیجه بودن است. به‌منظور 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.

نسبت کفایت یک شاخص مهم نظارتی است. بر اساس قانون برای کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی و غیردولتی حداقل ۸ درصد تعیین شده است. اما بررسی‌ها نشان می‌دهد تعداد زیادی از بانک‌های دولتی و خصوصی در سال‌های مختلف حداقل نسبت کفایت سرمایه را رعایت نکرده‌اند. علاوه بر این، گزارش‌های حساب‌رسان نیز در موارد متعدد نشان‌دهنده عدم رعایت قوانین و مقررات در بانک‌هاست. فزونی درصد سهام اشخاص حقیقی از ۱۰ درصد سرمایه، عدم رعایت حد مجاز وضعیت باز ارزی، عدم رعایت حدنصاب‌های سرمایه‌گذاری‌های با واسطه و بی‌واسطه بانک، عدم رعایت سقف مجاز تملک سهام توسط ذینفع واحد و حد فردی تسهیلات به اشخاص مرتبط از جمله مصادیق تخلفات شبکه بانکی در سایه نظارت ضعیف بانک مرکزی است.

نظارت کارآمد در هر نظام اقتصادی درگرو استقلال مقام ناظر از مجموعه تحت نظارت، وجود استانداردهای نظارتی متقن، دسترسی مقام ناظر به اطلاعات دقیق و به هنگام از عملکرد بازیگران و برخورد مقتدرانه با متخلفین است.

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد استقلال بانک مرکزی به‌عنوان مقام ناظر از شبکه بانکی از لحاظ هر سه مؤلفه وابستگی ساختاری، وابستگی سازمانی و وابستگی مالی مورد خدشه قرار گرفته است.

از منظر برخورد با متخلفین نیز بانک مرکزی عملکرد موفقی در مقابله با تخلفات شبکه بانکی نداشته است. این مسئله باعث شده است که مجازات 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. از منظر استانداردهای نظارتی مطلوب، نظام بانکی کشور با مشکل ضعف در حاکمیت شرکتی در اداره بانک‌ها و نبود قواعد مطلوب جهت نظارت بر فعالیت آن‌ها مواجه است. همچنین تعدد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، نبود اصول حاکمیت شرکتی در ساختار این بانک‌ها و عدم توسعه سامانه‌های یکپارچه، موجب عدم وجود اطلاعات کامل یا عدم دسترسی مقام ناظر به اطلاعات دقیق عملکرد بانک‌ها شده و ضعف در رویه‌های قانونی مخصوصاً در مورد بانک‌های دولتی باعث عدم افشای اطلاعات صحیح از عملکرد بانک‌ها می‌شود. مجموع این عوامل موجب ناکارآمدی بانک مرکزی در نظارت بر شبکه بانکی کشور شده است.

ورشکستگی بانک‌ها یکی از موضوعات مهم است. در کشور قوانینی منسجم درخصوص این پدیده وجود ندارد و این مسئله در قوانین مختلف پولی و بانکی به‌صورت پراکنده مورد بحث قرار گرفته است. این قوانین به دلیل غفلت از برخی از عوامل مؤثر در احراز ورشکستگی بانک‌ها، عدم شمولیت معیارهای ورشکستگی برای بانک‌های

دولتی، در نظر گرفتن «توقف» به عنوان معیار اعلام ورشکستگی و بی توجهی به ماهیت تخصصی فعالیت بانکی، در تبیین ابعاد ورشکستگی بانکها و ارائه راهکار حقوقی جهت رفع این معضل ناموفق بوده است.

یکی از چالشهای نظام بانکی، فقدان نظارت شرعی است که موجب گرفتار شدن بانکها و مشتریان در ورطه ربا و یا بطلان عقود و به خطر افتادن روابط مالکیت در اقتصاد می شود، این مسئله ایران از سال ۱۳۶۲ در قانون عملیات بانکی بدون ربا مورد توجه قرار گرفته است. به دلیل فقدان نهادها و استانداردهای مشخص برای نظارت شرعی، موارد متعددی از عملکرد بانکها با مقررات شرعی انطباق ندارد. این مسئله موجب ایجاد آسیبهایی نظیر 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 شده است.

تعریف هدف مشخص و اولویت بندی اهداف، ایجاد نظام رتبه بندی بانکها، افزایش اختیار معاونت نظارت بانک مرکزی در اعمال مجازات، اصلاح ترکیب هیئت انتظامی، الزام شفافیت و پاسخگویی مقام ناظر بانکی، الزام بانکها به افشای تخلفات از مقررات پولی و بانکی در صورت های مالی، دسترسی سریع به اطلاعات بانکها، اجرای اصول حاکمیت شرکتی در بانکهای کشور، عدم تصدی همزمان هیئت مدیره و مدیرعامل و ایجاد محدودیت در رابطه نیروی انسانی بانک مرکزی و شبکه بانکی راهکارهایی است که به منظور از جمله مهمترین اقداماتی است که بانک مرکزی باید در راستای اصلاح و ارتقای سازوکار نظارت بر شبکه بانکی کشور انجام دهد.

با توجه به اینکه طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران از سال ۱۳۹۵ به منظور اصلاح نظام بانکی کشور در دستور کار قانون گذار قرار گرفته است، ذیل هریک از پیشنهادات اصلاحی، بندهای متناظر در طرح بانکداری آورده شده و پیشنهادات اصلاحی با آن انطباق داده شده است.



فهرست مطالب

مقدمه	۷
فصل ۱. بررسی سیستم نظارتی بانک مرکزی در برخی از کشورهای منتخب	۹
۱-۱- نظارت بانکی در آلمان	۹
۱-۲- نظارت بانکی در ژاپن	۱۴
۱-۳- نظارت بانکی در انگلستان	۱۹
۱-۴- نظارت بانکی در ایالات متحده آمریکا	۲۳
۱-۵- نظارت بانکی در مالزی	۲۷
۱-۶- نظارت بانکی در بلغارستان	۲۹
۱-۷- نظارت بانکی در افغانستان	۳۴
۱-۸- جمع‌بندی نهایی	۳۶
فصل ۲. کلیات و مفاهیم نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی	۳۸
۲-۱- کلیات نظارت بانک مرکزی	۳۸
۲-۲- مؤلفه‌های نظارت بانکی «خوب»	۴۰
فصل ۳. شواهدی از عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی بر شبکه بانکی	۴۳
۳-۱- نسبت کفایت سرمایه	۴۳
۳-۲- نظرات حسابرسان مستقل و بازرسان قانونی	۴۵
۳-۳- مصادیقی از تخلفات بانک‌های خصوصی و دولتی	۴۵
فصل ۴. علل ناکارآمدی سیستم نظارتی بانک مرکزی در کشور	۵۰
۴-۱- استقلال مقام ناظر از مجموعه تحت نظارت	۵۰
۴-۲- برخورد مقتدرانه (سریع، دقیق و بدون اغماض) با متخلفین	۷۰
۴-۳- وجود استانداردهای نظارتی متقن (قواعد بازی)	۸۷
۴-۴- دسترسی مقام ناظر به اطلاعات دقیق و به هنگام از عملکرد بازیگران	۱۰۵
فصل ۵. توقف و ورشکستگی بانک‌ها، نبود ساختار ورشکستگی بانک‌ها در کشور	۱۰۹
۵-۱- ادبیات نظری توقف بانکی و ورشکستگی بانکی	۱۰۹
۵-۲- توقف و ورشکستگی در قوانین بانکی کشور	۱۱۳
۵-۳- توقف و ورشکستگی در طرح بانک داری	۱۱۵
فصل ۶. نظارت شرعی بانک مرکزی بر سیستم بانکی کشور	۱۱۸
۶-۱- جایگاه قانونی نظارت شرعی توسط بانک مرکزی	۱۱۹
۶-۲- وضع موجود نظارت شرعی در بانک‌های کشور	۱۲۰
۶-۳- آسیب‌های ناشی از فقدان نظارت شرعی بانک مرکزی	۱۲۱
۶-۴- نظارت شرعی در طرح بانکداری	۱۲۶
فصل ۷. پیشنهادهای اصلاحی برای اقتدار مقام ناظر و انطباق آن با قوانین مطرح شده در طرح بانکداری	۱۲۸
۷-۱- تعریف هدف مشخص و اولویت بندی اهداف	۱۲۸
۷-۲- ایجاد نظام رتبه‌بندی بانک‌ها	۱۲۹



۱۲۹	۷-۳- افزایش اختیار معاونت نظارت بانک مرکزی در اعمال مجازات.....
۱۳۳	۷-۴- اصلاح ترکیب هیئت انتظامی.....
۱۳۴	۷-۵- الزام شفافیت و پاسخگویی مقام ناظر بانکی.....
۱۳۵	۷-۶- الزام بانکها به افشای تخلفات از مقررات پولی و بانکی، در صورت‌های مالی.....
۱۳۶	۷-۷- دسترسی سریع به اطلاعات بانکها.....
۱۳۸	۷-۸- اجرای اصول حاکمیت شرکتی در بانک‌های کشور.....
۱۳۹	۷-۹- عدم تصدی هم‌زمان هیئت‌مدیره و مدیرعامل.....
۱۴۰	۷-۱۰- ایجاد محدودیت در رابطه نیروی انسانی بانک مرکزی و شبکه بانکی.....
۱۴۳	فصل ۸. مصاحبه با کارشناسان
۱۴۳	۸-۱- مصاحبه با آقای خسروی.....
۱۴۶	۸-۲- مصاحبه با دکتر ذوالفقاری.....
۱۵۰	۸-۳- مصاحبه با دکتر درودیان.....
۱۵۴	۸-۴- مصاحبه با دکتر امین آزاد.....
۱۶۱	فصل ۹. نتیجه گیری و پیشنهادها
۱۶۴	منابع

فهرست جداول

۶۳	جدول ۱. اقلام درآمد بانک مرکزی و مبلغ آن در سال ۱۳۹۱
۶۳	جدول ۲. اقلام هزینه بانک مرکزی و مبلغ آن در سال ۱۳۹۱
۶۴	جدول ۳. اقلام سود ویژه بانک مرکزی و مبلغ آن در سال ۱۳۹۱
۶۷	جدول ۴. گردش مدیران میان بانک مرکزی و شبکه بانکی
۹۷	جدول ۵. مسئولیت‌های ناظران بانکی در تحقق حاکمیت شرکتی
۱۲۷	جدول ۶. صورت سود و زیان یک بانک نمونه

فهرست اشکال

۱۱	شکل ۱. عناصر تحقق نظارت کارآمد در نظام اقتصادی
۵۹	شکل ۲. ساختار هیئت انتظامی بانک مرکزی
۶۲	شکل ۳. رابطه مالی میان ارکان بانک مرکزی
۷۷	شکل ۴. ساختار معاونت نظارت بانک مرکزی
۸۰	شکل ۵. فرآیند نظارت بانک مرکزی و برخورد با متخلفین در نظام بانکی
۸۶	شکل ۶. فرآیند نظارت بانک مرکزی و برخورد با متخلفین در نظام بانکی
۸۹	شکل ۷. مکانیسم‌ها و فرآیندهای حاکمیت شرکتی در بانکداری
۹۰	شکل ۸. کمیته‌های تحقق حاکمیت شرکتی

فهرست نمودارها

۴۸	نمودار ۱. درصد نسبت کفایت سرمایه برای برخی از بانک‌های خصوصی که حداقل ۸/۸ را رعایت نکرده‌اند
۴۸	نمودار ۲. درصد نسبت کفایت سرمایه برای برخی از بانک‌های دولتی که حداقل ۸/۸ را رعایت نکرده‌اند