

گزارش پژوهشی :

# بررسی ظرفیت‌ها و سازوکارهای شفافیت در نظام بانکی کشور



اندیشکده اقتصاد مقاومتی

گروه پول و بانک

تیر ماه ۱۴۰۱

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

### معرفی اندیشکده اقتصاد مقاومتی

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکر با مأموریت «تصمیم‌سازی 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 به‌منظور اتخاذ تصمیمات لازم، از جمله فعالیت‌هایی است که در اندیشکده انجام می‌شود.

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق سایت [Mett.ir](http://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.

### بررسی ظرفیت‌ها و سازوکارهای شفافیت در نظام بانکی کشور

پول و بانک	گروه موضوعی:
پژوهشی	نوع گزارش:
۱۴۰۱۰۴۲۱۰	شناسه:
۱۴۰۱/۰۴/۰۵	تاریخ انتشار:
سید علی سجادی نژاد	تهیه و تدوین:
سید عباس عباسپور	همکاران:
محمد امینی رعیا	ناظر علمی:
سیدهادی رهگشای	اظهار نظرکننده:

## خلاصه مدیریتی

نظام بانکی در جهان امروز، از مهم‌ترین و ضروری‌ترین ابزارهای حکمرانی و توسعه اقتصادی تلقی می‌شود. در حال حاضر پول جز ارقامی در سامانه‌های بانک‌داری نیست و ایجاد آن توسط بانک‌ها با کمترین محدودیت و در فرآیند خلق پول مدرن امکان‌پذیر است. در این اثنا آنچه که همواره مورد توجه سیاست‌گذاران در جهان بوده، تحدید و کنترل رفتار خالقان پول و اعتبار یعنی بانک‌ها است. شفافیت از جمله ابزارهای کنترلی مقام ناظر در این موضوع است که از برجسته‌ترین ابزارهای نظارتی محسوب می‌شود.

در گزارش پیش رو، با محوریت بررسی ابعاد شفافیت در نظام بانکی و تمرکز بر قوانین و مقررات این حوزه، ضمن مصاحبه با تعدادی از کارشناسان حوزه بانک و حقوق بانکی و نیز با استفاده از مطالعات کتابخانه‌ای به دنبال تبیین و تنویر جایگاه حقوقی و اجرایی، الزامات و بایسته‌ها، ظرفیت‌ها و همچنین نقائص و کاستی‌های شفافیت در نظام بانکی کشور است و در این راستا در پنج فصل مجزا، سعی بر پاسخ به پرسش‌های مطروحه دارد.

در ایران موضوع شفافیت از اواخر دهه ۸۰ آغاز شد و تا حال حاضر در اقسام و مراتب گوناگون ادامه دارد. در سال ۸۷ برای نخستین‌بار قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید که همه مؤسسات عمومی ملزم به افشای کلیه اطلاعات خود بودند.

قانون برنامه پنجم و ششم توسعه بر اهمیت شفافیت و تشکیل سامانه‌های بانکی تاکید کرده است. در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز در قالب دو بند به شفاف‌سازی و سالم‌سازی اقتصاد خصوصاً در زمینه‌های پولی و ارزی اشاره شده است.

ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی نیز در دو مصوبه تحت عناوین ضوابط نحوه ایجاد و تکمیل سامانه‌های الکترونیکی در شبکه بانکی و همچنین آیین‌نامه پیشگیری از انباشت مطالبات غیرجاری، بر لزوم راه‌اندازی و استقرار سامانه‌های جامع بانکی که بالغ بر ده سامانه مختلف است، توسط بانک مرکزی و سایر دستگاه‌های مرتبط تاکید داشته است. همچنین در قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی بر لزوم ایجاد و به‌کارگیری نهادهای جدید مالی از قبیل بانک جامع اطلاعات رتبه‌بندی و اعتبارسنجی تاکید شده است.

بانک مرکزی در بهمن‌ماه ۱۳۸۲ به جهت حفظ سلامت و ثبات شبکه بانکی کشور و پیشگیری از تبدیل بانک‌ها به منبع تأمین مالی ترجیحی برای اشخاص مرتبط با آنها، آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط را ابلاغ کرد. در این آیین‌نامه مؤسسات اعتباری مکلف هستند به‌صورت فصلی اطلاعاتی از فهرست اشخاص

مرتبط، نوع ارتباط آن‌ها، میزان تسهیلات و تعهدات اعطا شده به آنها، نرخ سود و کارمزد، مدت بازپرداخت، نوع وثیقه و دوره تنفس تسهیلات و تعهدات مزبور را در اختیار بانک مرکزی قرار دهند.

آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان نیز بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را موظف کرده است تمامی اطلاعات مربوط به تسهیلات و تعهدات کلان را در مقاطع زمانی «ماهانه» به بانک مرکزی گزارش نمایند.

اما پس از تکالیف و وظایف متعدد قانونی بر شبکه بانکی و بانک مرکزی مبنی بر شفافیت پاره‌ای از اطلاعات مالی بانک‌ها، فقدان یک ضابطه مشخص و منسجم که با چارچوبی مشخص نسبت به شفافیت و افشا عمومی اطلاعات مالی شبکه بانکی پرداخته باشد، بسیار واضح بود.

در تیرماه ۱۳۹۳ برای نخستین بار، ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات به تصویب شورای پول و اعتبار رسید که صرفاً برای بانک‌های خصوصی لازم‌الاجرا بود. پس از ۳ سال این آیین‌نامه مجدداً برای تمامی بانک‌های دولتی ابلاغ شد و تمام شبکه بانکی را ملزم به پایبندی و انجام تکالیف مندرج در آیین‌نامه نمود. مواردی نظیر خالص تسهیلات اعطایی، تسهیلات بین‌بانکی دریافتی، جزئیات تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط، تسهیلات و تعهدات کلان، انواع ضمانت‌نامه‌ها، انواع اعتبارات اسنادی و... از جمله اطلاعات تعیین شده در این آیین‌نامه بوده است.

همچنین در تبصره ۱۶ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ نیز برای نخستین بار اطلاعات تسهیلات و تعهدات کلان و اشخاص مرتبط می‌بایست توسط بانک مرکزی به صورت فصلی و عمومی منتشر شود.

صورت‌های مالی تلفیقی بانک‌ها به عنوان یکی از گزارشاتی که سنجه مناسبی برای بررسی وضعیت پایبندی شبکه بانکی به آیین‌نامه‌های فوق‌الذکر می‌باشند، منابع مناسبی برای بررسی و تحلیل هستند. مطابق بررسی صورت‌های مالی ۲۹ بانک طی ۷ سال ۹۳ الی ۹۹ برای انتشار صورت‌های مالی، مشخص شد بی‌ضابطه‌ترین بانک‌ها عمدتاً بانک‌های دولتی هستند و همچنین برخی بانک‌های خصوصی نیز از وضعیت مناسبی برخوردار نبوده‌اند.

یکی دیگر از ابزارهای نظارتی که تا حدی مانع وقوع تخلف در نظام بانکی می‌شود، بهره‌گیری از سامانه‌های اطلاعاتی و تقاطع داده‌های این سامانه‌ها با یکدیگر است. سامانه متمرکز اطلاعات تسهیلات و تعهدات در سال ۱۳۸۳ تحت عنوان سامانه تسهیلات و تعهدات فعال بود و به عنوان پایگاه داده‌ای از جزئیات تسهیلات اعطایی شبکه بانکی عمل می‌کرد. در این مقطع سمات تنها پایگاه داده آفلاینی برای بانک مرکزی و شبکه بانکی بود. با نسخه اصلاحی که در خردادماه ۱۳۹۸ برای سمات منتشر شد، کارکرد این سامانه از صرف یک پایگاه داده به یک سامانه جامع نظارتی تغییر یافت. اما با این حال، این سامانه هنوز نتوانسته است نظارت بر خلق پول

بانک‌ها را از حالت پسینی به پیشینی و برخط تبدیل کند چراکه همچنان سامانه‌های آفلاین و بعضاً پنهان بانک‌ها فعال هستند و می‌توان از آن نسبت به تسهیلات دهی خارج از ضابطه اقدام کرد.

در حال حاضر و با استفاده از ظرفیت‌های حقوقی و اجرایی فعلی، گام‌های ذیل به‌عنوان راهکاری جهت افزایش شفافیت و بهبود سازوکارهای حاکم بر نظام بانکی پیشنهاد می‌شود:

- ا) تکمیل داده‌های سامانه سمات توسط بانک مرکزی و اتصال سامانه جامع اعتبارسنجی، داده‌های سازمان ثبت اسناد و املاک، سازمان ثبت احوال و سازمان امور مالیاتی به پایگاه داده این سامانه.
- ب) الزام بانک مرکزی به اتصال هسته داده‌ای شبکه بانکی و ایجاد یک Core Banking و اتصال سامانه سمات و سامانه ذی‌نفع واحد به این پایگاه داده.
- ج) استفاده از ظرفیت تبصره ۱۶ قانون بودجه ۱۴۰۱ به‌وسیله مداخله و پیگیری سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات به همراه بانک مرکزی در نظارت بر حسن اجرای قانون بودجه علی‌الخصوص جزء ۱ و ۲ بند «د» تبصره ۱۶ به‌صورت فصلی.
- د) استفاده از ظرفیت کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و تشکیل کمیته‌ای ذیل کمیسیون جهت ایجاد مطالبه و پیگیری از بانک مرکزی جهت اجرای هرچه کامل‌تر تبصره ۱۶ قانون بودجه ۱۴۰۱ علی‌الخصوص در اجزاء شفافیت بانکی.
- ه) شناسایی و ارزش‌گذاری سرمایه‌های منقول و غیرمنقول بدهکاران تسهیلات کلان بانکی و بازگشت آن به خزانه کل کشور. در بسیاری از موارد این سرمایه‌ها به نام دیگر افراد و اشخاص مرتبط با بدهکاران زده شده است و حتی در قالب شرکت‌های وکالتی و خانوادگی، خارج از کشور سرمایه‌گذاری شده است که همه این موارد باید شناسایی و به خزانه بازگردانده شود.



## فهرست مطالب

مقدمه	۷
<b>فصل ۱. اسناد حقوقی مرتبط با شفافیت نظام بانکی</b>	۹
۱-۱- آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط	۹
۱-۲- آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان	۱۱
۱-۳- قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	۱۲
۱-۴- آیین‌نامه پیشگیری از انباشت مطالبات غیرجاری بانکی	۱۲
۱-۵- قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه	۱۴
۱-۶- قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه	۱۵
۱-۷- ضوابط نحوه ایجاد و تکمیل سامانه‌های الکترونیکی در شبکه بانکی	۱۶
۱-۸- قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک‌ها	۱۷
۱-۹- سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی رهبر معظم انقلاب	۱۷
<b>فصل ۲. بررسی مصوبه شورای پول و اعتبار مبنی بر ضوابط شفافیت اطلاعات</b>	۱۸
۲-۱- جزئیات آیین‌نامه ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات	۱۸
۲-۲- روندها و سابقه اجرایی آیین‌نامه	۲۵
۲-۲-۱- اهمیت افشای صورت‌های مالی	۲۵
۲-۲-۲- استانداردهای انتشار صورت‌های مالی	۲۵
۲-۳- لزوم وحدت رویه در انتشار داده‌های بانکی و تقاطع اطلاعاتی	۲۸
۲-۴- عملکرد شبکه بانکی در اعطای تسهیلات و تعهدات کلان و اشخاص مرتبط	۲۹
<b>فصل ۳. ابعاد و سازوکارهای سامانه سمات</b>	۳۲
۳-۱- ضرورت ایجاد سامانه سمات	۳۲
۳-۱-۱- کنترل ریسک	۳۲
۳-۱-۲- حکمرانی و سیاستگذاری	۳۳
۳-۲- مبانی قانونی سامانه سمات	۳۳
۳-۳- سابقه اجرایی سامانه سمات	۳۵
۳-۴- فرایندهای اطلاعاتی در سامانه سمات	۳۶
۳-۵- بررسی برخی از دیگر جزئیات سامانه سمات	۳۷
۳-۶- مکفی نبودن نظارت بانکی با سامانه سمات	۳۸
<b>فصل ۴. چالش‌ها، فرصت‌ها و الزامات اجرایی تبصره ۱۶ قانون بودجه</b>	۴۰
۴-۱- جزئیات مندرج در تبصره ۱۶ قانون بودجه	۴۰
۴-۲- الزامات بهره‌گیری از شفافیت در یک فرایند اصلاح	۴۱
۴-۳- لزوم تفکیک و اهمیت مقتضی نسبت به تسهیلات و تعهدات کلان و اشخاص مرتبط	۴۴
۴-۴- جایگاه انگیزه سیاست‌گذار در فرایند شفافیت	۴۵

۴۶	۴-۵- لزوم نظارت و شفافیت در منابع ارزی شبکه بانکی.....
۴۷	۴-۶- ایجاد شناسنامه اعتباری.....
۴۷	۴-۷- لزوم استفاده از ظرفیت قوای سه‌گانه برای اجرای کامل تبصره ۱۶.....
۵۰	فصل ۵. نتیجه‌گیری و پیشنهادات.....
۵۲	منابع.....

## فهرست جداول

۱۳	جدول ۱. کارکردها و توضیحات سامانه‌های مندرج در مصوبه ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی.....
۲۶	جدول ۲. بررسی مدت‌زمان انتشار صورت‌های مالی بانک‌های دولتی و غیردولتی.....
۳۰	جدول ۳. نسبت سنجی حدود جمعی آیین‌نامه‌های تسهیلات و تعهدات کلان و اشخاص مرتبط با وضعیت فعلی بانک‌ها.....
۳۴	جدول ۴. مرور قوانین و مقررات مرتبط با سامانه سمات.....
۳۷	جدول ۵. اقسام اطلاعاتی موجود در سامانه سمات.....

## فهرست اشکال

۳۶	شکل ۱. مدل کلان و مطلوب سامانه سمات.....
----	--