

گزارش کارشناسی :

«شفافیت تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط»  
گام آغازین در مدیریت خلق پول بانکی



اندیشکده اقتصاد مقاومتی

گروه پول و بانک

دی 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 «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](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.

### «شفافیت تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط»

#### گام آغازین در مدیریت خلق پول بانکی

پول و بانک	گروه موضوعی:
کارشناسی	نوع گزارش:
۱۴۰۱۱۰۲۱	شناسه:
۱۴۰۱/۱۰/۲۱	تاریخ انتشار:
سید عباس عباسپور	تهیه و تدوین:
سید علی سجادی نژاد	همکاران:
محمد امینی رعیا	ناظر علمی:



## خلاصه مدیریتی

پرداخت تسهیلات توسط بانکها، نقطه آغاز خلق پول بانکی و مسیر اصلی افزایش نقدینگی است. اگر این افزایش نقدینگی به درستی اتفاق بیفتد، منجر به رشد اقتصادی می شود و در غیر اینصورت، نتیجه ای جز رکود و تورم نخواهد داشت. یکی از مهمترین اجزای تسهیلات پرداختی توسط بانکها، «تسهیلات کلان» و «تسهیلات اشخاص مرتبط» است که امکان انحراف بالایی دارد. در واقع «پرداخت نامتعارف» تسهیلات کلان یا اشخاص مرتبط، به صورت رانتی یا غیرقانونی، از مسیرهای اصلی بروز تخلف و فساد در نظام بانکی بوده و بیشترین حجم انحراف و ناکارآمدی در تخصیص منابع و اعتبارات بانکی را شامل می شود. نتیجه این انحراف نیز محرومیت بخش واقعی اقتصاد از منابع و رکود تورمی خواهد بود که عموم جامعه هزینه آن را می دهد. بنابراین لازم است این بخش از تسهیلات بانکها، ابتدا برای جلوگیری از انحراف ناشی از رانت و تخلف و فساد، مورد «نظارت موثر» قرار گیرد و سپس جهت دهی و هدایت شود.

برای کنترل و نظارت بر تسهیلات بانکها و همچنین بهبود شفافیت بانکی در این زمینه، مجموعه ای از قوانین و مقررات توسط نهادهای نظارتی و شبکه بانکی در دهه های اخیر وضع شده است. در مهمترین این مصوبات، تیرماه ۱۳۹۳ و 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 لازم الاجرا بود. در سال ۱۳۹۶ این آئین نامه به بانکهای دولتی نیز ابلاغ شد و تمام شبکه بانکی را ملزم به پایبندی و انجام تکالیف مندرج نمود. طبق این مصوبه، بانکها و موسسات اعتباری ملزم شدند اطلاعاتی از قبیل صورتهای مالی، مدیریت ریسک، حاکمیت شرکتی، کنترل داخلی و همچنین گزارش عملکرد هیئت مدیره را طی دوره های ۳ ماهه، ۶ ماهه، ۹ ماهه و یکساله به صورت عمومی منتشر نمایند. در این بین، اطلاعات کلی مربوط به تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط نیز می بایست هر ۶ ماه یکبار توسط بانکها افشا می شد. با این حال، در سالهای اولیه اکثریت بانکها از افشای این اطلاعات خودداری کردند و در سالهای اخیر نیز صرفاً چند بانک، اطلاعات تسهیلات خود را به صورت تجمیعی و نه تفکیک شده، اظهار نمودند. لذا می توان گفت این دو مصوبه شورای پول و اعتبار که شفافیت حداقلی و کلی را مدنظر داشت، عملاً اجرا نشد.

علاوه بر دو مصوبه فوق، یکی دیگر از ابزارهای نظارتی که تا حدی مانع وقوع تخلف در نظام بانکی می شود، بهره گیری از سامانه های اطلاعاتی و تقاطع داده های این سامانه ها با یکدیگر است که از جمله مهم ترین آنها می توان به «سامانه سمات» اشاره کرد. در سال ۱۳۸۳ سامانه تسهیلات و تعهدات شبکه بانکی برای نخستین بار با هدف تجمیع اطلاعات و اعتبارسنجی مشتریان، در بانک مرکزی ایجاد شد اما نبود اراده برای جمع آوری داده های اطلاعاتی و عدم وجود پشتوانه قانونی، باعث شد این سامانه بهره برداری نشود. پس از یک دهه و به پشتوانه قانون برنامه ششم توسعه و سپس آیین نامه جلوگیری از انباشت مطالبات غیرجاری ستاد هماهنگی



مبارزه با مفاسد اقتصادی، نسخه نهایی سمات در خردادماه ۱۳۹۸ ایجاد شد. کارکرد این سامانه به مرور زمان از یک پایگاه داده به یک سامانه جامع نظارتی جهت کنترل و نظارت برخط و هوشمندانه بر کلیه تسهیلات بانکی که یکی از وجوه اصلی خلق پول بانکها محسوب می شود، تغییر یافت. با این حال، سمات هنوز نتوانسته نظارت بر تسهیلات دهی و خلق پول بانکها را از حالت پسینی به پیشینی و برخط تبدیل کند و تا تکمیل و نهایی شدن، فاصله دارد.

بنابراین علیرغم وجود قواعد و قوانین و سازوکارهای مختلف، کماکان پرداخت تسهیلات بانکی به ویژه تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط، انحرافات بسیاری دارد که تامین مالی بخشهای مولد اقتصاد را نیز با چالش مواجه کرده است. به همین دلیل، در سال ۱۴۰۰ و در جریان اصلاح و تصویب قانون بودجه سال ۱۴۰۱، مجلس شورای اسلامی با وضع یک مصوبه مترقی در بند دال تبصره ۱۶ قانون بودجه، تکالیفی برای شبکه بانکی و بانک مرکزی در خصوص شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات تعیین کرد. بر اساس این ماده قانونی، بانک مرکزی ملزم شد اطلاعات «تسهیلات و تعهدات کلان و اشخاص مرتبط بانکی» را به طور کامل و بر اساس تعاریف مقرر در آئین نامه های قبلی شورای پول و اعتبار، به صورت فصلی در تارنمای خود منتشر کند و در دسترس عموم قرار دهد. به این ترتیب، برای اولین بار خلق پول بانکی در مهمترین بخش خود یعنی «تسهیلات کلان» و «تسهیلات اشخاص مرتبط بانکی»، باید طبق قانون شفاف می شد و تحت «نظارت عمومی» قرار می گرفت.

در واقع مجلس به دلیل «ناکارآمدی نظارت بانک مرکزی بر کیفیت تسهیلات دهی شبکه بانکی»، این نهاد را ملزم نمود تا با انتشار جزئیات بخش مهم تسهیلات پرداختی بانکها، شفافیت را در این زمینه محقق نماید تا با استفاده از ظرفیت «نظارت عمومی»، از انحراف تسهیلات بانکی ناشی از رانت و تخلف و فساد بلافاصله جلوگیری شود و شرایط اولیه برای هدایت اعتبارات بانکی فراهم گردد. منطق این اقدام مجلس از آنجا حاصل میشود که «مجوز خلق پول» به عنوان یک «حق عمومی» در اختیار بانکها قرار گرفته تا در جهت رشد اقتصادی از آن استفاده شود؛ حال اگر از این مجوز به درستی استفاده نشود، سود آن را عدهای قلیل می برند اما زیان آن از طریق رکود و تورم، برای عموم جامعه خواهد بود و در چنین شرایطی، «نظارت عمومی» لازم است.

پس از تصویب این قانون از ابتدای سال ۱۴۰۱، بانک مرکزی طی مراحل اقدام به افشای اطلاعات مدنظر در تعدادی از بانکها مطابق با مصوبه مجلس کرد. اجرای این قانون توسط بانک مرکزی باعث شد تا پایان شهریورماه و اتمام مرحله دوم انتشار اطلاعات، حدود ۵۰ درصد از کل تسهیلات پرداختی بانکها، معادل کل تسهیلات کلان و تسهیلات اشخاص مرتبط بانکی، برای عموم شفاف و منتشر شود که در تاریخ بانکداری کشور بی سابقه بوده است. این اطلاعات، امکان تحلیل و بررسی کیفیت تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط بانکی را برای تحلیلگران و سیاستگذاران فراهم کرد و باعث شد طی این مدت، تحلیلهای مختلف و جامعی در این



زمینه منتشر گردد و مورد استفاده سیاست‌گذاران قرار گیرد. با این حال، اثر اصلی نظارت عمومی بر تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط بانکی که بخش اصلی تسهیلات بانکی را شامل می‌شود، «کاهش قابل توجه انحراف تسهیلات بانکی ناشی از رانت و تخلف و فساد» و «ایجاد امکان هدایت هوشمندانه اعتبارات بانکی به بخش‌های مولد اقتصاد» است که به مرور محقق خواهد شد. لذا می‌توان این قانون را به شرط استمرار در اجرا، گام آغازین در مدیریت خلق پول بانکی دانست که اقدامی مهم و تحولی محسوب می‌شود.

این دستاورد مهم قانون مجلس در حالی بود که در میانه راه و با مصوبه ۳۱ خرداد شورای پول و اعتبار، افشای تسهیلات کلان و تسهیلات اشخاص مرتبط بانک‌ها به حد بالای ۱۰۰ میلیارد تومان برای هر ذینفع واحد محدود شد. مصوبه‌ای که تا حدی قانون مجلس را تضعیف کرد و اراده اولیه قانون‌گذار را مورد خدشه قرار داد. در واقع عدم انتشار تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط زیر ۱۰۰ میلیارد تومان، بخش قابل توجهی از تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط را از دسترس عموم خارج و غیر شفاف خواهد کرد و لازم است برای تکمیل بازه تسلط قانون و کارآمدی آن، در آینده اصلاح شود. کما اینکه پس از این مصوبه، تعدادی از بانک‌ها با دستاویز قرار دادن مصوبه مذکور و برداشت غیرقانونی از متن آن (عدم رعایت حد مدنظر برای هر ذینفع واحد)، صرفاً فقرات تسهیلات بالای ۱۰۰ میلیارد تومان را افشا نمودند.

به منظور استقرار کامل و جامع «نظارت عمومی» و استفاده از ظرفیت بند قانونی بودجه در کاهش انحراف تسهیلات بانکی و ایجاد امکان هدایت بهینه آن، اقدامات ذیل پیشنهاد می‌شود:

- ۱) انتشار پیوسته، منظم و برخط اطلاعات توسط بانک مرکزی
- ۲) تعیین حد ۲۰ میلیارد تومانی برای انتشار تسهیلات کلان بانک‌های با سرمایه پایه منفی
- ۳) تشکیل کمیته ویژه پیگیری قانون ذیل کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی
- ۴) شفافیت کلیه مصوبات مرتبط با تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط توسط شورای پول و اعتبار

## فهرست مطالب

مقدمه	۷
<b>فصل ۱. بررسی قوانین و مقررات مرتبط با شفافیت نظام بانکی</b>	۹
۱-۱- مصوبات شورای پول و اعتبار در خصوص ضوابط شفافیت اطلاعات بانکها	۹
۱-۱-۱- مصادیق شفافیت بر اساس ۲ مصوبه شورای پول و اعتبار	۹
۱-۱-۲- نتایج ۲ مصوبه شورای پول و اعتبار در شفافیت بانکی	۱۱
۱-۲- سامانه سمات	۱۲
۱-۲-۱- قوانین و مقررات مرتبط با سامانه سمات	۱۲
۱-۲-۲- فرایندهای اطلاعاتی در سامانه سمات	۱۳
۱-۲-۳- چالش‌های نظارت بانکی از طریق سامانه سمات	۱۶
<b>فصل ۲. قانون «شفافیت تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط» از مبنا تا نتایج</b>	۱۸
۲-۱- نقش تسهیلات بانکی در خلق پول و افزایش نقدینگی	۱۸
۲-۲- تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط، مهمترین بخش از تسهیلات بانکها	۱۹
۲-۳- مصادیقی از انحراف تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط	۲۰
۲-۴- آثار شفافیت تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط	۲۱
۲-۵- بودجه ۱۴۰۱ و شفافیت تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط	۲۲
۲-۶- اجرای مصوبه مجلس توسط بانک مرکزی و نتایج آن	۲۳
<b>فصل ۳. پیشنهادهای آتی</b>	۲۵
۳-۱- انتشار پیوسته، منظم و برخط اطلاعات توسط بانک مرکزی	۲۵
۳-۲- تعیین حد ۲۰ میلیارد تومانی برای انتشار تسهیلات کلان بانک‌های با سرمایه پایه منفی	۲۵
۳-۳- تشکیل کمیته ویژه پیگیری قانون ذیل کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی	۲۵
۳-۴- شفافیت کلیه مصوبات مرتبط با تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط توسط شورای پول و اعتبار	۲۶
منابع	۲۷

## مقدمه

امروزه لزوم توجه به مقوله شفافیت در جلوگیری از فساد و اصلاح روابط اقتصادی و سیاسی بر کسی پوشیده نیست. شفافیت، هزینه معاملاتی را کاهش داده و موجب بهبود روابط اقتصادی می‌گردد.<sup>۱</sup> یکی از حوزه‌های بسیار مهم در شفافیت، شفافیت در نظام بانکی است؛ زیرا بانک‌ها یکی از اصلی‌ترین ارکان اقتصادی یک کشور محسوب می‌شوند. حفظ سلامت و ثبات روبه بانک‌ها و همچنین نقش مهم آن‌ها در هدایت اقتصاد کشور، نیازمند بستری از شفافیت است. به این منظور، نهادهای مقررات‌گذار و ناظر، در بسیاری از کشورها، از مدت‌ها پیش با تصویب مقررات مختلف در صدد تحقق هر چه بیشتر این مهم بوده‌اند.

طی چند دهه اخیر دستگاه‌های نظارتی و سیاست‌گذار مرتبط با نظام بانکی، الزامات نظارتی متعددی برای شبکه بانکی تعریف کرده‌اند که در مجموع، به دنبال افزایش اثرگذاری و قدرت ناظر، کاهش ریسک‌های اعتباری و افزایش هم‌افزایی نظام بانکی با بخش‌های اقتصادی فعال بوده است. با این حال، در سالیان اخیر وضعیت نظام بانکی کشور در شاخص‌های متعدد، مطلوب نبوده است. حجم بالا و قابل توجه تسهیلات غیرجاری و معوق، پرداخت تسهیلات کلان بالاتر از سقف قانونی به اشخاص حقوقی مرتبط و مشکل‌دار، ناترازی و زیان‌ده شدن بانک‌ها و تعمیق میزان زیان به مرور زمان، اعطای تسهیلات به بخش‌های غیرمولد از جمله مال‌سازی و امثالهم و افزایش حجم سودآوری بانک‌ها از منابع ارزی و ملک‌داری و هرگونه عملیات غیربانکی، از جمله شاخص‌های مرتبط با این وضعیت بوده است که در خصوص آن اتفاق نظر وجود دارد. از دلایل مهم و موثر بر این وضعیت، قوانین و سازوکارهای نظارتی ضعیف و غیرهوشمندانه در بانک مرکزی بوده که نتوانسته کنترل لازم را بر کمیت و کیفیت تسهیلات دهی بانک‌ها که مهمترین مولفه در خلق پول و افزایش نقدینگی کشور است، اعمال نماید. این کج کارکردی در نظام تخصیص تسهیلات، به خصوص تسهیلات کلان، باعث بروز رانت‌ها و تخلفات متعدد در نظام بانکی و منجر به انحراف منابع شده است. انحراف در پرداخت تسهیلات توسط شبکه بانکی، سرآغاز یک فرایند کنترل نشده در خلق پول و رشد نقدینگی است. اگر خلق پول در نظام بانکی به عنوان یک حق عمومی و ابزار حاکمیتی که برای رشد اقتصاد در اختیار نظام بانکی قرار گرفته، در مسیر درستی استفاده نشود، باعث بروز بحران‌های اقتصادی، تعمیق رکود و ایجاد تورم‌های پایدار و بلندمدت در اقتصاد ایران خواهد شد. اما اگر ریل‌گذاری مشخصی برای ایجاد و رشد نقدینگی در کشور وجود داشته باشد، می‌توان از این طریق فرآیند تولید در کشور را تقویت نمود و بستر لازم را برای رشد اقتصادی ایجاد کرد.

تاکنون بالغ بر ۱۰ سند حقوقی لازم‌الاجرا از قبیل قوانین عادی، سیاست‌های کلی، مصوبات و آیین‌نامه‌های دستگاه‌های نظارتی مرتبط با شفافیت و الزامات آن، نظیر آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط،

<sup>۱</sup> نجفی علمی، محمد مهدی (۱۳۹۴)؛ درآمدی بر شفافیت بانکی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان، ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات، قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی، قانون برنامه ششم توسعه، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، آیین‌نامه پیشگیری از انباشت مطالبات غیرجاری، مصوبات ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی، آیین‌نامه مستندسازی جریان وجوه در کشور و چند قانون و مقررہ دیگر، تکالیف متعددی را در حوزه شفافیت برای نظام بانکی کشور وضع کرده‌اند. اما با وجود قوانین و مقررات وضع شده، در سالیان اخیر و به خصوص بعد از گسترش بانکداری خصوصی در ایران و افزایش رقابت مخرب در این حوزه، این قوانین و مقررات نتوانسته به اندازه کافی نظارت بانکی در پرداخت تسهیلات و پیشگیری از بروز تخلفات پرداخت تسهیلات کلان و تامین مالی ترجیحی اشخاص مرتبط و وابسته بانک‌ها را محقق سازد.

با توجه به این شرایط، نمایندگان مجلس شورای اسلامی در قالب مصوبه‌ای مترقی در بند «د» تبصره ۱۶ قانون بودجه ۱۴۰۱، بانک مرکزی را موظف به انتشار عمومی اطلاعات تسهیلات و تعهدات کلان و اشخاص مرتبط بانکی کرد تا از این طریق و با استفاده از ظرفیت نظارت عمومی و مردمی، وضعیت را بهبود دهد. حکم قانونی مذکور پس از تصویب در مجلس شورای اسلامی، از اردیبهشت‌ماه امسال به صورت تدریجی اجرا گردید و اطلاعات ذی‌قیمتی در اختیار نهادهای ناظر، کارشناسان و رسانه‌ها در خصوص تسهیلات کلان و وام‌های پرداختی به اشخاص مرتبط بانک‌ها قرار داد که می‌تواند زمینه جلوگیری از انحراف منابع بانکی و همچنین هدایت اعتبارات به بخش واقعی اقتصاد را فراهم نماید و اجرای آن تاکنون، با وجود چالش‌های متعدد، دستاوردهای قابل توجهی داشته است که می‌تواند به عنوان گام آغازین در مدیریت خلق پول بانکی از آن تعبیر کرد.

در فصل اول این گزارش، مهمترین قوانین و مقررات مرتبط با شفافیت در نظام بانکی مورد نقد و بررسی قرار گرفته است. در فصل دوم گزارش نیز بند دال تبصره ۱۶ قانون بودجه ۱۴۰۱ که زمینه نظارت عمومی بر مهمترین بخش تسهیلات بانک‌ها یعنی تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط را فراهم کرد، بررسی گردیده و چالش‌ها و الزامات اجرایی این حکم قانونی مورد بحث قرار گرفته و دستاوردهای آن بیان شده است. در پایان نیز پیشنهادهای جهت اجرای کامل قانون بودجه و استمرار آن به منظور استفاده از دستاوردهای حاصل در مدیریت خلق پول بانکی، ارائه شده است.





## فصل ۱. بررسی قوانین و مقررات مرتبط با شفافیت نظام بانکی

پیرامون شفافیت نظام بانکی، طی چند دهه اخیر قوانین و مقررات متنوعی در سطوح مختلف حقوقی وضع شده است. در این میان، مصوبه شورای پول و اعتبار مبنی بر ضوابط شفافیت اطلاعات بانکها در سالهای ۱۳۹۳ و ۱۳۹۶ و آئین نامه جلوگیری از انباشت مطالبات بانکی که منجر به بهره‌برداری از سامانه سمات شد، مهم‌ترین گام‌هایی بود که برای تحقق اصل شفافیت در نظام بانکی تاکنون برداشته شده است. با این حال، عدم اجرای مصوبات مذکور به صورت کامل و موثر، باعث شده که شفافیت بانکی کماکان با چالش مواجه باشد و امکان نظارت بر تسهیلات دهی بانکی و هدایت آن از مقام ناظر و سیاست‌گذار سلب گردد.

### ۱-۱- مصوبات شورای پول و اعتبار در خصوص ضوابط شفافیت اطلاعات بانکها

ضوابط شفافیت اطلاعات بانکها برای نخستین بار در ۲۴ تیرماه ۱۳۹۳ در شورای پول و اعتبار و صرفاً برای بانکهای خصوصی و چهار مؤسسه اعتباری تصویب و لازم الاجرا شد. این ضوابط در مجموع دارای ۹ بخش و ۳۱ ماده است. بخش نخست تعریف مفاهیم و ادبیات؛ بخش دوم مربوط به انتشار اطلاعات مربوط به صورت های مالی؛ بخش سوم در خصوص انتشار اطلاعات مربوط به مدیریت ریسک؛ بخش چهارم در خصوص انتشار اطلاعات مربوط به حاکمیت شرکتی و کنترل داخلی؛ بخش پنجم انتشار اطلاعات مربوط به رویدادهای با اهمیت؛ بخش ششم مقاطع زمانی انتشار اطلاعات؛ بخش هفتم نحوه و چگونگی انتشار عمومی اطلاعات؛ و در بخش هشتم به ضمانت اجرایی این ضوابط اشاره شده است. برخی از توضیحات و الزاماتی که در طول متن جانمایی نشده بود نیز در قالب یک بخش با نام سایر جای گذاری شده است.

در ارتباط با بانکهای دولتی، خردادماه ۱۳۹۶ مقرر شد اجرای کامل این ضوابط در چارچوب برنامه زمان‌بندی اعلامی از سوی بانک مرکزی انجام پذیرد. بر همین اساس، برنامه زمان‌بندی پیشنهادی بانک مرکزی در مورخ ۹ خرداد ۱۳۹۶ توسط شورای پول و اعتبار مورد تأیید و تصویب قرار گرفت و مقرر شد طی ۵ مرحله، اطلاعات لازم برای اجرای حداقل استانداردهای شفافیت توسط بانکهای دولتی نیز منتشر گردد. از حیث محتوایی و مفاد مندرج در این ضوابط، نسخه سال ۱۳۹۳ و سال ۱۳۹۶ با ۳۱ ماده و ۴ تبصره هیچ تفاوتی با یکدیگر ندارند و صرفاً مخاطبان و مکلفان آنها متفاوت هستند.

### ۱-۱-۱- مصادیق شفافیت بر اساس ۲ مصوبه شورای پول و اعتبار

بر اساس این مصوبه، مؤسسه اعتباری موظف است علاوه بر رعایت الزامات ارائه اطلاعات مربوط به صورت‌های مالی مطابق با استانداردهای حسابداری، شرح کاملی از موارد ذیل را در مقاطع زمانی مقرر منتشر نماید:

(۱) خالص تسهیلات اعطایی به تفکیک عقود؛



- ۲) انواع و مانده سپرده‌ها به تفکیک؛
  - ۳) انواع و خالص تسهیلات اعطایی به تفکیک دولتی و غیردولتی؛
  - ۴) مطالبات از مؤسسات اعتباری به تفکیک داخلی و خارجی؛
  - ۵) میزان تسهیلات بین‌بانکی دریافتی؛
  - ۶) اطلاعات مربوط به جزئیات تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط (به شرح آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط)؛
  - ۷) خالص تسهیلات و تعهدات کلان به تفکیک جاری، سررسید گذشته، معوق، مشکوک‌الوصول و سوخت شده؛
  - ۸) خالص تسهیلات به تفکیک جاری، سررسید گذشته، معوق، مشکوک‌الوصول و سوخت شده؛
  - ۹) خالص تسهیلات و تعهدات به تفکیک وثایق؛
  - ۱۰) مانده ذخایر در نظر گرفته شده برای تسهیلات به تفکیک عمومی و اختصاصی؛
  - ۱۱) مانده اسناد پرداختنی؛
  - ۱۲) مانده اقلام زیرخط ترازنامه نظیر بروات قبولی‌نویسی شده، انواع ضمانت‌نامه‌ها، انواع اعتبارات اسنادی، ظهرنویسی‌ها، وجوه اداره شده، تضمینات و ...
  - ۱۳) نحوه محاسبه و میزان سود قطعی منابع سپرده‌گذاران؛
  - ۱۴) مانده بدهکاران بابت اعتبارات اسنادی پرداخت شده؛
  - ۱۵) مانده بدهکاران بابت ضمانت‌نامه‌های پرداخت شده؛
  - ۱۶) مانده بدهکاران موقت؛
  - ۱۷) مانده بستانکاران موقت؛
  - ۱۸) سود هر سهم و سود نقدی متعلق به هر سهم
- در خصوص تسهیلات و تعهدات کلان و اشخاص مرتبط که مورد بحث این گزارش است، طبق این مصوبه قرار بود اطلاعات تسهیلات و تعهدات کلان و همچنین اشخاص مرتبط بانک‌ها هر ۶ ماه یکبار روی سایت بانک و در صفحه اصلی منتشر گردد و به صورت دوره‌ای بروز رسانی شود.



طبق ماده ۱۰ این مصوبه، مؤسسه اعتباری موظف است هر یک از شاخص‌های ذیل را در مقاطع زمانی مقرر در این ضوابط، ارائه نماید:

الف) نسبت خالص تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط به:

(۱) مجموع خالص تسهیلات و تعهدات؛

(۲) سرمایه پایه؛

(۳) سرمایه پرداخت شده و اندوخته‌ها.

ب) نسبت خالص تسهیلات و تعهدات کلان به:

(۱) مجموع خالص تسهیلات و تعهدات؛

(۲) سرمایه پایه؛

(۳) سرمایه پرداخت شده و اندوخته‌ها.

ه) نسبت خالص تسهیلات غیر جاری به مجموع خالص تسهیلات؛

و) نسبت خالص تسهیلات به مانده سپرده‌ها؛

ح) نسبت خالص تسهیلات کوتاه‌مدت به مجموع خالص تسهیلات؛

البته این ماده قانونی به لزوم افشای نسبت‌های دیگری همچون سپرده‌ها، مشارکت‌های حقوقی و ... نیز پرداخته که به جهت اختصار در این بخش ذکر نگردیده است.

## ۲-۱-۱-۱-۲ نتایج ۲ مصوبه شورای پول و اعتبار در شفافیت بانکی

پس از اجرای این مصوبه و ابلاغ آن به شبکه بانکی، انتظار می‌رفت برای اولین بار نظام انتشار اطلاعات و افشای داده‌های پراهمیت مالی اجرا گردد؛ اما با گذشت چند سال از اجرای این قانون، بانک‌ها توجهی به این مصوبه شورای پول و اعتبار نداشتند. طبق بررسی‌های انجام شده، تعداد قابل توجهی از بانک‌های خصوصی و دولتی اطلاعات ذکر شده در این مقرر را شفاف نکردند و هیچگاه مطابق با موارد مندرج در آئین نامه شورای پول و اعتبار، اطلاعات لازم را روی تارنمای خود قرار ندادند.

بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس که یکسال بعد از اجرایی شدن این مصوبه در خصوص جزئیات اجرایی آن منتشر گردید، بعد از بررسی بانک‌ها و مؤسسات مورد نظر، نتایج نشان می‌دهد که بانک سینا و مؤسسه اعتباری توسعه به ترتیب دارای بیشترین و کمترین شفافیت بوده‌اند. همچنین اکثر بانک‌ها و مؤسسات



اعتباری روند سنتی ارائه اطلاعات را داشته و حتی نیمی از شفافیت استاندارد را کسب نکردند. طبق این گزارش و بر اساس بررسی صورت‌های مالی بانک‌ها در سال ۹۴، اطلاعات مربوط به جزئیات تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط و وابسته فقط توسط دو بانک کارآفرین و سینا به صورت کامل منتشر گردیده و تعدادی از بانک‌ها نیز این اطلاعات را به طور ناقص منتشر کردند. همچنین بانک‌های اقتصاد نوین، سرمایه، شهر، رفاه کارگران، ایران زمین، آینده و پست بانک اطلاعاتی در این زمینه منتشر نکردند. در قسمت مربوط به خالص تسهیلات و تعهدات کلان به تفکیک جاری، سررسید گذشته و ... نیز انتشار اطلاعات به صورت کامل فقط توسط دو بانک سینا و خاورمیانه انجام شده است و به غیر از بانک‌های صادرات و گردشگری که اطلاعات خود را به صورت ناقص منتشر کردند، سایر بانک‌ها از انتشار اطلاعات تسهیلات کلان خودداری نمودند.<sup>۲</sup>

## ۲-۱- سامانه سمات

در سال ۱۳۸۳ سامانه تسهیلات و تعهدات شبکه بانکی برای نخستین بار با هدف جمع‌آوری اطلاعات و اعتبارسنجی مشتریان، در بانک مرکزی ایجاد شد اما نبود اراده برای جمع‌آوری داده‌های اطلاعاتی و عدم وجود پشتوانه قانونی، باعث شد این سامانه بهره‌برداری نشود. در ادامه ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی طی مصوبه‌ای در سال ۱۳۹۳، بانک مرکزی را ملزم به راه اندازی و بهره‌برداری از ۹ سامانه بانکی کرد که سامانه جامع تسهیلات یکی از این سامانه‌ها بود. بر این اساس در سال ۱۳۹۷ در مصوبه‌ای تحت عنوان آیین نامه پیشگیری از انباشت مطالبات غیرجاری، جزئیات و تکالیف بانک مرکزی در رابطه با این سامانه توسط ستاد تعریف شد. سرانجام پیرو این مصوبه، «سامانه متمرکز الکترونیکی اطلاعات تسهیلات و تعهدات بانکی» با نام اختصاری سامانه سمات، در سال ۱۳۹۸ از سوی بانک مرکزی ایجاد و پس از رفع برخی از نواقص در سال ۱۴۰۰ رونمایی شد. کارکرد اصلی این سامانه، افزایش نظارت بانک مرکزی بر عملکرد بانک‌ها و کنترل میزان تسهیلات و تعهداتی است که بانک‌ها در قبال متقاضیان آن پرداخت می‌کنند؛ به گونه‌ای که انضباط ترازنامه‌ای آنها برقرار و ضوابط و مقررات بانکی رعایت شوند.

### ۱-۲-۱- قوانین و مقررات مرتبط با سامانه سمات

قوانین و مقررات، تکالیف و الزامات متعددی برای بانک مرکزی جهت راه‌اندازی سامانه‌های مرتبط با اعطای تسهیلات و تعهدات بانکی وضع کرده که یکی از این سامانه‌ها، سامانه متمرکز اطلاعات تسهیلات و تعهدات (سمات) می‌باشد.

<sup>۲</sup> گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان: درآمدی بر شفافیت بانکی: مطالعه موردی بخشنامه «ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات توسط مؤسسات اعتباری»؛ شماره مسلسل: ۱۴۷۵۹



بر اساس ماده ۱۸ قانون پنج‌ساله برنامه ششم توسعه، بانک مرکزی موظف است که در سال اول اجرای این قانون (۱۳۹۶) با استقرار سامانه‌های نظارتی برخط، زمینه نظارت مستمر را در نظام بانکی فراهم نماید، به‌گونه‌ای که به کشف خطاها و تخلف‌های احتمالی قبل از وقوع، کاهش ریسک اعطای تسهیلات و تعهدات از سمت بانک‌های عامل و کاهش انباشت مطالبات غیرجاری منجر گردد.

همچنین با هدف کاهش هزینه‌های اعطای تسهیلات و کاهش مطالبات غیرجاری، استعلام‌های موردنیاز جهت اعطای تسهیلات از مراجع ذی‌ربط نظیر استعلام اعتبارسنجی، بدهی مالیاتی و نظایر آن دریافت و برای بانک‌ها ارسال نمایند. پیش‌تر نیز در مواد ۹۰ و ۹۱ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) به تکلیف بانک مرکزی جهت تکمیل سامانه جامع تبادل اطلاعات مشتریان، اعتبارسنجی و تعیین حد اعتباری قبل از اعطای هرگونه وام و تسهیلات اشاره شده است.

بانک مرکزی طبق ماده ۹۰ این قانون باید سامانه جامع تبادل اطلاعات مشتریان را با مشارکت کلیه مؤسسات پولی و مالی، سازمان امور مالیاتی و سایر سازمان‌ها و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی دارای اطلاعات موردنیاز سامانه را تکمیل نموده و شرایطی فراهم نماید تا امکان احراز صحت اسناد و اطلاعات ارائه شده توسط مشتریان به بانک‌ها به‌صورت الکترونیکی مهیا گردد.

ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی نیز به استناد مواد ۲۷ و ۳۲ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد<sup>۲</sup> و در اجرای بند ۱۹ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و بندهای ۶ و ۹ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، آیین‌نامه پیشگیری از انباشت مطالبات غیرجاری بانکی را اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۸ در سه فصل و طی ۵۷ ماده تصویب کرد که در فصل دوم بند "ح" با عنوان سامانه متمرکز اطلاعات تسهیلات و تعهدات (سمات) طی ماده‌های ۳۵ الی ۵۱ تدوین کرده است. می‌توان گفت مفاد این آیین‌نامه، کامل‌ترین توضیحات را در خصوص سامانه سمات ارائه داده است.

سرانجام بانک مرکزی در ۲۵ خرداد ۱۳۹۸ سامانه متمرکز اطلاعات تسهیلات و تعهدات یا سمات را راه‌اندازی و جایگزین سامانه قدیم تسهیلات و تعهدات نمود.

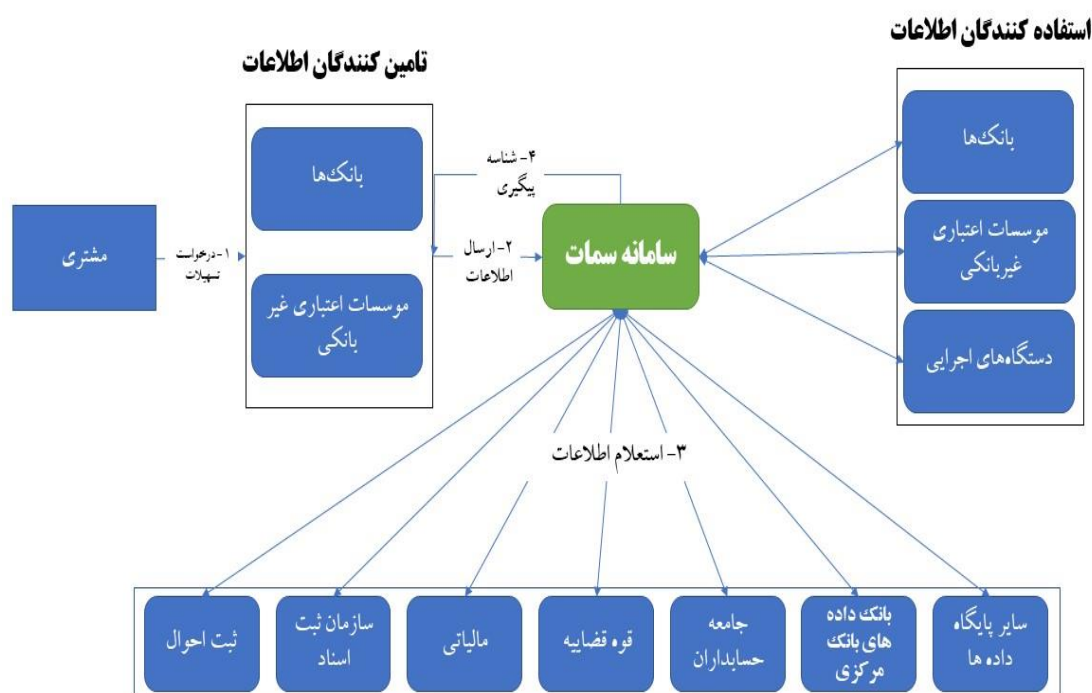
## ۲-۲-۱- فرایندهای اطلاعاتی در سامانه سمات

سامانه سمات تمامی اطلاعات مربوط تسهیلات و تعهدات شبکه بانکی را گردآوری می‌کند و مجدداً میان آنها به اشتراک می‌گذارد. ورودی و خروجی اطلاعات در این سامانه به دو دسته تأمین‌کنندگان و استفاده‌کنندگان

<sup>۲</sup> مصوب مجلس شورای اسلامی به تاریخ ۲۹ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۰

تقسیم می‌شود. تأمین‌کنندگان اطلاعات، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری هستند. بانک مرکزی، شرکت‌های اعتبارسنجی و اشخاص حقیقی و حقوقی مجاز نیز در زمره استفاده‌کنندگان از اطلاعات سامانه هستند. همچنین انواع اطلاعات موجود در سامانه را نیز می‌توان به سه بخش اطلاعات متقاضی، اطلاعات بانک و اطلاعات تسهیلات تقسیم کرد. جزئیات مفاد اطلاعاتی هر یک از دسته‌های مزبور نیز در جدول ذیل مطلب ذکر شده است.

این نکته قابل ذکر است که سامانه سمات یک سامانه ثبت اطلاعات لحظه‌ای است و صرفاً اطلاعات تسهیلات حال حاضر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در این سامانه ثبت می‌شود و به هنگام تسویه تسهیلات و اتمام فرایند بازپرداخت اقساط، اطلاعات مربوط به تسهیلات از سامانه حذف شده و در پایگاه داده پشتیبان ذخیره می‌شود. در شکل زیر سازوکار عملیاتی سامانه سمات به طور کامل توضیح داده شده است:



شکل ۱. مدل کلان و مطلوب سامانه سمات<sup>۴</sup>

<sup>۴</sup> ماخذ: تصویر مطلوب سامانه سمات در گزارش شماره ۲۴۶۸ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی



بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، اطلاعات تسهیلات پرداختی و تعهدات ارائه شده به مشتریان خود را در سامانه سمات ثبت می‌کنند. در گذشته بانک‌ها صرفاً امکان رؤیت اطلاعات تسهیلات پرداختی در همان بانک را داشتند. از زمانی که سامانه متمرکز سمات ایجاد شده و اطلاعات ثبتی شبکه بانکی در این سامانه برای کل شبکه به اشتراک گذاشته شد، هر بانک/مؤسسه اعتباری امکان رصد اطلاعات کلیه تسهیلات و تعهدات پرداختی در شبکه بانکی به شخص مورد استعلام را به دست آورده است.

به‌عنوان مثال اگر بانکی بخواهد وامی به یک فرد حقیقی یا حقوقی پرداخت کند، قادر است ببیند که آن فرد به بانک دیگری بدهی معوق بابت تسهیلات یا تعهدات دارد یا خیر. همچنین در صورت اطلاع بانک از درآمد اشخاص، این امکان وجود دارد که چنانچه حجم تسهیلات دریافتی فرد مذکور به حدی باشد که بیش از درآمد وی باشد، تسهیلات مورد تقاضا را به وی پرداخت نکنند.

در حال حاضر بالغ بر ۱۰۰ فیلد اطلاعاتی در سامانه سمات بابت هر فقره تسهیلات از بانک‌ها اخذ می‌شود که هم شامل اطلاعات تسهیلات و هم اطلاعات شخص تسهیلات گیرنده است.<sup>۵</sup> در جدول بخشی از این فیلدهای اطلاعاتی ذکر شده است.

جدول ۱. اقسام اطلاعاتی موجود در سامانه سمات<sup>۶</sup>

ردیف	دسته	اطلاعات
۱	اطلاعات مشتری	نوع متقاضی (اعم از حقیقی یا حقوقی) شماره شهاب شماره ملی شخص حقیقی - شناسه ملی شخص حقوقی شناسه اتباع بیگانه برای اشخاص حقیقی و حقوقی جنسیت و فعالیت اقتصادی
۲	اطلاعات بانک‌ها	کد بانک و کد شعبه
۳	اطلاعات قرارداد اطلاعات تسهیلات	تاریخ تنظیم قرارداد تسهیلات تاریخ سررسید نهایی تسهیلات کد ارز و نرخ ارز مبلغ اصل و سود تسهیلات نوع عقد تاریخ استمهال منابع تسهیلات (بودجه، صندوق توسعه یا خود بانک) تاریخ تغییر تسویه مانده بدهی کل (به تفکیک اصل و سود) مانده سررسید گذشته (اصل و سود) مانده معوق (اصل و سود)

<sup>۵</sup> مصاحبه، محبوب صادقی مدیر اداره اطلاعات بانک مرکزی، خبرگزاری فارس؛ کد خبر: ۱۴۰۰۱۲۲۲۰۰۰۳۱۳

<sup>۶</sup> ماخذ: همان



مانده مشکوک‌الوصول (به تفکیک اصل و سود) مانده سوخت شده مانده تعهد وجه التزام تأخیر تأدیه دین و جریمه دیرکرد			
کد و مبلغ وثیقه اطلاعات تضامین	اطلاعات وثایق		
چگونگی استفاده از تسهیلات تعداد شاغلین بخش اقتصادی هدف از دریافت تسهیلات مستندات قانونی مبلغ تعهد دولت بر اساس قرارداد تسهیلات	سایر اطلاعات		

### ۳-۲-۱- چالش‌های نظارت بانکی از طریق سامانه سمات

تاکنون سامانه سمات نتوانسته نظارت بر خلق پول بانک‌ها را از حالت پسینی به پیشینی و برخط تبدیل کند؛ زیرا هرچند بانک‌ها باید برای اعطای تسهیلات از طریق سامانه سمات برای ثبت اطلاعات اقدام کنند، اما هنوز هم سامانه‌های آفلاین و بعضاً پنهان بانک‌ها فعال بوده و می‌توان از آن طریق به خلق پول خارج از نظارت بانک مرکزی ادامه داد.

بنا بر اظهارات برخی از فعالان حوزه بانکی، برخی از شعب خاص بانک‌ها، توانایی افتتاح حساب‌های پنهان و غیرآشکاری را دارند که به هیچ یک از سامانه‌های بانک مرکزی و نظارتی متصل نیست و تنها با سیستم آفلاین و داخلی شعبه قابلیت نقل و انتقال وجوه به داخل و خارج این حساب وجود دارد؛ لذا با وجود این قابلیت‌های شبکه بانکی، قطع اتصال هرگونه سامانه که توانایی خلق پول و ایجاد تسهیلات دارد، از مهم‌ترین اولویت‌های بانک مرکزی است. پس از این مرحله است که می‌توان با فعال نمودن سامانه‌هایی نظیر سمات، به کلی از خلق پول بی‌ضابطه و خارج از چارچوب نظارتی جلوگیری نمود. یکی از مهم‌ترین اقدامات در این راستا که از موانع اصلی خلق پول بی‌ضابطه است، بهره‌برداری از سامانه بانکداری متمرکز است.

سامانه بانکداری متمرکز<sup>۷</sup> به مجموعه‌ای از خدمات بانکی گفته می‌شود که در یک مجموعه نرم‌افزاری پیاده‌سازی شده و اطلاعات آن در یک بانک اطلاعاتی متمرکز ادغام می‌شود و قابلیت ارائه خدمات به کلیه شعب و سایر زیرمجموعه‌های بانک را از محل این بانک اطلاعاتی متمرکز در هر لحظه داراست. در نرم‌افزارهای بانکی متمرکز، با توجه به دسترسی هر شعبه به کلیه اطلاعات بانک که به صورت متمرکز نگهداری می‌شود و در هر لحظه قابل دسترسی است، نه تنها در هر شعبه می‌توان به مشتریان سایر شعب بانک نیز خدمات درخواستی ارائه کرد، بلکه کانال‌های دسترسی جدیدی مانند کارت، اینترنت، تلفن بانک، پیامک، موبایل و بانکداری باز<sup>۸</sup>

<sup>۷</sup> Core Banking

<sup>۸</sup> Open API





نیز سرویس‌های موردنظر مشتریان را ارائه خواهند کرد. اتصال هسته بانک‌ها به یکدیگر و جای‌گیری هسته مرکزی نرم‌افزارهای بانکی نزد بانک مرکزی، از اصلی‌ترین راهکارهای افزایش کارایی سمات و جلوگیری از خلق پول بی‌ضابطه بانکی است.

علاوه بر موارد فوق الذکر، حتی اگر امکان نظارت پیشینی بر تسهیلات دهی بانک‌ها از طریق سامانه سمات فراهم شود، نمی‌توان از عدم انحراف تسهیلات بانکی و عدم وجود رانت یا تخلف در پرداخت تسهیلات اطمینان حاصل نمود؛ چرا که در گذشته نیز نشان داده شده تسهیلات بزرگی برخلاف ضوابط و بدون مخالفت یا ممانعت بانک مرکزی پرداخت شده است. در نتیجه، نظارت عمومی و شفافیت اطلاعات، می‌تواند در کنار سامانه سمات، مانع از چنین انحرافات شود.



## فصل ۲. قانون «شفافیت تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط» از مبنا تا نتایج

طی سال‌های اخیر یکی از مسائل مهم و چالش‌های نظام بانکی کشور، پرونده‌های غیرشفاف و ناسالم مرتبط با تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط بانکی بوده است؛ به طوری که علاوه بر بی‌انضباطی مالی و تأثیرگذاری منفی بر فضای اقتصاد، سرمایه اجتماعی حاکمیت را نیز تضعیف کرده است.

از طرفی قوانین و مقررات مرتبط با شفافیت در شبکه بانکی نیز نتوانسته باعث انضباط مالی در نظام بانکی شود و از بروز تخلفات گسترده در پرداخت و نحوه بازپرداخت تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط بانکی جلوگیری کند. از این رو مدیریت و مقابله با این پدیده که منجر به هدررفت منابع بانکی می‌شد، در زمره اولویت‌های اصلاح نظام بانکی کشور قرار دارد.

### ۱-۲- نقش تسهیلات بانکی در خلق پول و افزایش نقدینگی

یکی از سوء فهم‌های رایج در مورد شیوه تسهیلات دهی بانک‌ها این است که «بانک به پشتوانه سپرده‌های مردم وام می‌دهد». این سوء فهم ناشی از شیوه تدریس خلق پول بانکی در کتب درسی اقتصاد و عدم تشریح الگوی حسابداری بانک‌ها است. در واقع تصور اولیه این است که بانک‌ها در دفاترشان دو ستون دارند که یکی میزان سپرده‌ها را نشان می‌دهد و دیگری میزان وام‌ها را نمایه کرده است؛ لذا بانک‌ها هر چقدر سپرده جذب کنند، می‌توانند به پشتوانه آن (پس از کسر ذخیره قانونی) وام دهند.

با این حال، در واقعیت حسابداری بانک‌ها این‌گونه نیست. بانک‌ها از یک روش حسابداری با نام حسابداری دوپل استفاده می‌کنند. در این نوع حسابداری هر دارایی (تسهیلات) به معنای وجود یک بدهی (سپرده) و بالعکس است. در این حالت، سپرده‌گذار و وام‌گیرنده در لحظه پرداخت وام «یک فرد» هستند و «تسهیلات‌دهی نتیجه سپرده‌گذاری نیست بلکه سپرده‌گذاری نتیجه وام‌دهی است». در واقع مطابق با این خوانش از شیوه خلق پول بانکی که تحت عنوان الگوی خلق پول مدرن هم شناخته می‌شود، سپرده‌های حساب‌های بانکی، برآمده از تسهیلاتی است که بانک‌ها پرداخت کرده‌اند، نه اینکه وام‌ها، سپرده‌هایی باشد که قبلاً پس‌انداز شده است.<sup>۹</sup>

بر این اساس، پرداخت تسهیلات توسط بانک‌ها، نقطه آغاز خلق پول بانکی و مسیر اصلی افزایش نقدینگی است. چرا که با پرداخت تسهیلات، سپرده‌های جدید ایجاد می‌شوند و مجموع سپرده‌ها، نقدینگی را تشکیل می‌دهد.

<sup>۹</sup> برگرفته مقاله «بانک‌ها چطور خلق پول می‌کنند» نوشته ورنر



البته این شیوه از خلق پول به این معنا نیست که بانکها در پرداخت تسهیلات محدودیتی ندارند. نسبت‌های احتیاطی و ذخایر قانونی و همچنین نرخ کفایت سرمایه، از جمله محدودیتهایی است که بر تسهیلات دهی بانکها وجود دارد. با این حال، این شیوه حاکی از آن است که تسهیلات دهی نقطه آغاز عملیات بانکی، ایجاد سپرده و افزایش نقدینگی است.

بنابراین، اگر کیفیت پرداخت تسهیلات بانکی مطلوب باشد، نقدینگی حاصل از آن به رشد اقتصاد منجر می‌شود و در غیر اینصورت، نتیجه ای جز رکود و تورم نخواهد داشت. لذا نظارت هوشمندانه جهت جلوگیری از انحراف تسهیلات به سمت نامطلوب و هدایت آن به سمت مطلوب، ضروری است؛ آن هم در شرایطی که قدرت خلق پول از طریق تسهیلات دهی، به عنوان یک «حق عمومی» با مجوز حاکمیت در اختیار بانکها قرار گرفته و باید به گونه ای استفاده شود که منافع آن به کل جامعه برسد.

## ۲-۲- تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط، مهمترین بخش از تسهیلات بانکها

طبق آمار و اطلاعات منتشر شده در صورت‌های مالی، بخش عمده‌ای از تسهیلات پرداختی توسط بانکها را «تسهیلات کلان» و «تسهیلات اشخاص مرتبط بانکی» تشکیل می‌دهد که به دلیل جذابیت و شیوه پرداخت، امکان انحراف بالایی دارد.

در واقع پرداخت نامتعارف تسهیلات کلان یا تسهیلات اشخاص مرتبط بانکی، به صورت رانتی یا غیرقانونی، از مسیرهای اصلی بروز تخلف و فساد در نظام بانکی بوده و بیشترین حجم انحراف و ناکارآمدی در تخصیص منابع و اعتبارات بانکی را شامل می‌شود. لذا می‌توان گفت این دو نوع تسهیلات که تعریف آن در ادامه آمده، مهمترین بخش از تسهیلات بانکی را شامل می‌شود و باید به عنوان نقطه هدف شفافیت و نظارت، مدنظر قرار گیرد.

مطابق با آئین نامه تسهیلات و تعهدات کلان شورای پول و اعتبار مصوب سال ۱۳۹۲<sup>۱۰</sup>، تسهیلات کلان معادل حداقل ۱۰ و حداکثر ۲۰ درصد سرمایه پایه هر بانک است. به عنوان نمونه، طبق دستورالعمل تسهیلات و تعهدات کلان بانکی، اگر یک بانک ۲۰۰۰ میلیارد تومان سرمایه پایه داشته باشد، در صورتی که به یک یا چند شخص ذینفع واحد ۲۰۰ میلیارد تومان تسهیلات دهد، این معادل تسهیلات کلان در نظر گرفته می‌شود؛ حداکثر سقف قانونی پرداختی تسهیلات کلان برای چنین بانکی نیز ۴۰۰ میلیارد تومان بوده و پرداخت بیش از آن تخلف محسوب می‌شود. مجموع تسهیلات کلانی که یک بانک می‌تواند به اشخاص مختلف پرداخت

<sup>۱۰</sup> آئین نامه تسهیلات و تعهدات کلان شامل ۱۸ ماده و ۷ تبصره در آبان ماه سال ۱۳۹۲ به تصویب شورای پول و اعتبار رسید. در این آیین نامه علاوه بر بیان موارد نظارتی و کنترل ریسک بانکها و مؤسسات اعتباری، الزاماتی برای شفاف سازی، اعلان و انتشار عمومی جزئیات مربوط به تسهیلات و تعهدات کلان مقرر شده است.



نماید نیز ۸ برابر سرمایه پایه بانک است، یعنی بانک مورد مثال، می تواند در مجموع ۱۶ هزار میلیارد تومان تسهیلات کلان پرداخت کند.

همچنین مطابق با آیین نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط شورای پول و اعتبار مصوب سال ۱۳۹۴،<sup>۱۱</sup> حدود اعطای تسهیلات برای اشخاص مرتبط توسط بانکها و مؤسسات اعتباری، به دو بخش حد فردی و حد جمعی تقسیم شده است. حد فردی مجموع خالص تسهیلات و تعهدات به هر شخص مرتبط، نباید مطلقاً از سه درصد سرمایه پایه بانک تجاوز نماید. همچنین در کل مؤسسه اعتباری مجموع خالص تسهیلات و تعهدات به همه اشخاص مرتبط نباید بیش از ۴۰ درصد سرمایه پایه بانک شود. به عنوان نمونه مطابق با مثال قبل، بانک مذکور می تواند به یک ذینفع واحد و شخص مرتبط حداکثر ۶۰ میلیارد تومان تسهیلات بدهد و مجموعه تسهیلات به اشخاص مرتبط آن بانک هم نباید از ۸۰۰ میلیارد تومان تجاوز نماید.

### ۳-۲- مصادیقی از انحراف تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط

از آنجا که نظارت هوشمندانه ای بر دستورالعمل های شورای پول و اعتبار در پرداخت تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط وجود نداشته و در مواردی از اجرای قانون چشم پوشی شده یا مجوزهای غیرمعارف صادر گردیده است، نه تنها در بعضی بانکها بازه این نوع تسهیلات رعایت نشده، بلکه در مجموع نیز از اجرای این قاعده سر باز زده شده است. علاوه بر اینکه این رویه، موجب انحراف منابع بانکی به سمت اشخاص حقیقی و حقوقی وابسته بانک و استفاده از مجوز خلق پول بانکی به نفع گروه های خاص می شود، عمده مفسد بانکی نیز در این نوع تسهیلات رخ داده و مشاهده شده است.

به عنوان نمونه فساد بانک سرمایه یکی از مواردی بوده که در سال های اخیر در رسانه ها مطرح و در دستگاه قضایی کشور پیگیری شده است. این بانک خصوصی با سرمایه ۴۰۰ میلیارد تومانی، در مجموع از زمان تاسیس حدود ۲۰ هزار میلیارد تومان تسهیلات پرداخت نموده است. از این میزان، حدود ۱۶ هزار میلیارد تومان، سهم تسهیلات کلان پرداختی بانک در حدود ۵۰ فقره بوده که تقریباً همه موارد، با تخلفات واضح پرداخت شده و به دلیل آمیختگی با فساد، بازپرداخت نشده و به معوقه تبدیل شده است. قواعد دستورالعمل تسهیلات و تعهدات کلان نیز در پرداخت این تسهیلات رعایت نشده و این درحالیست که سقف تسهیلات کلان پرداختی بانک باید ۸۰ میلیارد تومان می بود. به این ترتیب مطابق با قواعد، بانک سرمایه در زمینه تسهیلات کلان بیش از ۲۰۰ برابر سقف قانونی تخلف کرده است.

<sup>۱۱</sup> در بهمن ماه سال ۱۳۸۲ به جهت حفظ سلامت و ثبات شبکه بانکی و پیشگیری از تبدیل بانک یا مؤسسه اعتباری به منبع تأمین مالی ترجیحی برای اشخاص مرتبط با آن، مقرراتی تحت عنوان آیین نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط تدوین و توسط شورای پول و اعتبار به تصویب رسید و به شبکه بانکی ابلاغ گردید. این مصوبه چندین بار مورد بازنگری قرار گرفت و آخرین نسخه آن در سال ۹۴ به تصویب شورای پول و اعتبار رسید.



در یک نمونه دیگر، بانک آینده را می توان مطرح کرد که آبر تخلف نظام بانکی در تاریخ کشور را باید به عملکرد سال های ۹۴ تا ۹۶ این بانک نسبت داد. این بانک با سرمایه پایه ۲۰۰۰ میلیارد تومانی، تنها در یک فقره، تا سال ۹۷ به شرکت توسعه بین الملل ایرانمال بیش از ۱۶ هزار میلیارد تومان تسهیلات پرداخت کرده که ۴۰ برابر سقف قانونی پرداخت تسهیلات کلان به یک ذینفع واحد محسوب می شود و این درحالیست که این بانک می توانسته در مجموع ۱۶ هزار میلیارد تومان تسهیلات کلان پرداخت کند. همچنین بخش قابل توجهی از تسهیلات کلان این بانک نیز بازپرداخت نشده و بخشی نیز در حوزه های غیراولویت دار هزینه و در واقع منحرف شده است.

پیشگیری از رخداد این حجم از تخلفات در پرداخت تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط بانکی در آینده، نیازمند شفافیت در پرداخت تسهیلات است و نظارت عمومی یکی از اصلی ترین راه حل های موجود و در دسترس سیاست گذار برای این مسئله است. آن هم در شرایطی که پرداخت چنین تسهیلات بزرگی، هیچگاه از چشم مقام ناظر دور نبوده یا در بعضی موارد، برای آن مجوز خاص و غیرمتعارف هم صادر شده است.

#### ۴-۲- آثار شفافیت تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط

شفافیت در نظام بانکی در ابتدای امر باعث ایجاد یک بستر اطلاعاتی از مراودات مالی و اقتصادی شده و امکان فهم مسائل و چالش های نظام اقتصادی مالی و بانکی کشور را بیش از پیش فراهم می کند. این مهم می تواند به شفافیت «فرآیندهای منجر به حل نشدن مسئله» کمک کند و سیاست گذار را در شناسایی چالش های فرایندی و تودرتو های نهادی ساختار اقتصادی و مالی در شبکه بانکی یاری سازد.

شفافیت تسهیلات کلان و تسهیلات اشخاص مرتبط بانکی به عنوان اصلی ترین بخش از تسهیلات پرداختی بانکها، باعث می شود که سیاست گذاران، کارشناسان و نهادهای ناظر، اشراف کامل تری به فعالیت های بانکها و نحوه پرداخت تسهیلات و تخصیص اعتبارات شبکه بانکی داشته باشند و بتوانند نسبت به هدایت اعتبارات بانکی، طراحی های لازم را انجام دهند. همچنین انتشار این اطلاعات به صورت عمومی، از آنجا که به ایجاد یک فرآیند نظارت عمومی و مردمی ختم می شود، احتمال بروز فساد و تخلف و رانت را به شدت کاهش خواهد داد. در نتیجه، اقبال و رضایت عمومی افزایش یافته و سرمایه اجتماعی حاکمیت تقویت می شود.

بنابراین انتشار این اطلاعات و ایجاد امکان «نظارت عمومی و مردمی» بر تسهیلات دهی بانکها، دو اثر بسیار مهم دارد. «جلوگیری سریع از رانت و فساد در پرداخت تسهیلات بانکی» به واسطه انتشار و نظارت عمومی بر آن، که باعث می شود بلافاصله، نه با تاخیر چندساله، جلوی خلق پول بی ضابطه، رانت محور و در بعضی موارد فسادآمیز بانکها گرفته شود؛ همچنین فراهم شدن فرصت «هدایت اعتبارات بانکی» به سمت فعالیت های مولد و طرح های توسعه ای کلان کشور؛ دو اثر مهم شفافیت تسهیلات کلان و تسهیلات اشخاص مرتبط بانکی است.



## ۵-۲- بودجه ۱۴۰۱ و شفافیت تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط

علیرغم وجود قواعد و قوانین و سازوکارهای مختلف به منظور شفافیت و نظارت بانکی، کماکان پرداخت تسهیلات بانکی به ویژه تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط، انحرافات بسیاری دارد که تامین مالی بخش‌های مولد اقتصاد را نیز با چالش مواجه کرده است.

به همین دلیل، در سال ۱۴۰۰ و در جریان اصلاح و تصویب قانون بودجه سال ۱۴۰۱، مجلس شورای اسلامی با وضع یک مصوبه متری در بند دال تبصره ۱۶ قانون بودجه، تکالیفی برای شبکه بانکی و بانک مرکزی در خصوص شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات تعیین کرد.

بر اساس این ماده قانونی، بانک مرکزی ملزم شد اطلاعات «تسهیلات و تعهدات کلان و اشخاص مرتبط بانکی» را به طور کامل و بر اساس تعاریف مقرر در آئین‌نامه‌های قبلی شورای پول و اعتبار، به صورت فصلی در تارنمای خود منتشر کند و در دسترس عموم قرار دهد. به این ترتیب، برای اولین بار خلق پول بانکی در مهمترین بخش خود یعنی «تسهیلات کلان» و «تسهیلات اشخاص مرتبط بانکی»، طبق قانون باید شفاف می‌شد و تحت «نظارت عمومی» قرار می‌گرفت.

در واقع مجلس به دلیل «ناکارآمدی نظارت بانک مرکزی بر کیفیت تسهیلات‌دهی شبکه بانکی»، این نهاد را ملزم نمود تا با انتشار جزئیات بخش مهم تسهیلات پرداختی بانک‌ها، شفافیت را در این زمینه محقق نماید تا با استفاده از ظرفیت «نظارت عمومی»، از انحراف تسهیلات بانکی ناشی از رانت و تخلف و فساد بلافاصله جلوگیری شود و شرایط اولیه برای هدایت اعتبارات بانکی فراهم گردد.

منطق این اقدام مجلس از آن‌جا حاصل می‌شود که «مجوز خلق پول» به عنوان یک «حق عمومی» در اختیار بانک‌ها قرار گرفته تا در جهت رشد اقتصادی از آن استفاده شود؛ حال اگر از این مجوز به درستی استفاده نشود، سود آن را عده‌ای قلیل می‌برند اما زیان آن از طریق رکود و تورم، برای عموم جامعه خواهد بود و در چنین شرایطی، «نظارت عمومی» لازم است.

مطابق با بند دال تبصره ۱۶ قانون بودجه ۱۴۰۱ که به این مهم اختصاص یافته، مؤسسات اعتباری ملزم شده‌اند ریز اطلاعات تسهیلات و تعهدات کلان خود را به صورت فصلی در اختیار بانک مرکزی قرار دهند تا بانک مرکزی نیز این داده‌ها را در تارنمای خود به صورت عمومی منتشر کند. اطلاعاتی همچون نام مشتریان تسهیلات کلان، میزان پرداختی به هریک و مانده خالص تسهیلات، وضعیت و مدت بازپرداخت (جاری یا غیرجاری)، نرخ سود، دوره تنفس، نوع و میزان وثایق از جمله داده‌هایی است که باید مطابق بند مذکور، توسط بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در اختیار بانک مرکزی قرار گرفته و به صورت فصلی منتشر شود.

جزء ۱ و ۲ بند «د» تبصره ۱۶ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ اذعان می‌دارد:



۱) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است با استفاده از سامانه اطلاعاتی خود و عنداللزوم اطلاعات دریافتی از بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی بر اساس تعاریف و مصادیق تعیین شده توسط شورای پول و اعتبار، «مانده تسهیلات و تعهدات کلان» و «میزان پرداختی» و «مانده تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط» و «میزان پرداختی هر یک از بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی» را به تفکیک هر یک از اشخاص با تعریف شورای پول و اعتبار (مرتبط یا ذی‌نفع واحد)، نرخ سود، مدت بازپرداخت، دوره تنفس، وضعیت بازپرداخت (جاری، سررسید گذشته، معوق یا مشکوک‌الوصول)، نوع و میزان وثیقه دریافت شده، بر تارنمای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در دسترس عموم قرار داده و به صورت «فصلی» به روزرسانی نماید.

۲) بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی موظفاند اطلاعات مندرج در جزء (۱) این بند را به صورت فصلی در اختیار بانک مرکزی قرار دهند. در صورت استنکاف از ارسال تمام یا بخشی از اطلاعات، در موعد مقرر، مؤسسه اعتباری حسب مورد به تشخیص بانک مرکزی، به یکی از جرائم مندرج در ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی کشور یا اجزای (۳) یا (۴) بند (الف) ماده (۱۴) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و با رعایت ترتیبات مندرج در مواد مذکور محکوم می‌گردد. بانک مرکزی موظف است گزارش همکاری یا تخلف بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی را به صورت فصلی به کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و دیوان محاسبات کشور ارائه نماید.

## ۶-۲- اجرای مصوبه مجلس توسط بانک مرکزی و نتایج آن

همزمانی تصویب بند دال تبصره ۱۶ قانون بودجه و وعده‌های مسئولین اقتصادی دولت سیزدهم مبنی بر انتشار لیست بدهکاران بانکی، منجر به این شد که در فروردین سال جاری با دستور وزارت اقتصاد، چند بانک به طور محدود لیست ابربدهکاران خود را منتشر کردند. اسامی منتشر شده دربرگیرنده اطلاعات تسهیلات چند بانک دولتی و تحت کنترل دولت و شامل بدهکارانی که مطالبات معوق بالای ۱۰۰ میلیارد تومان داشته و بدهی آنها در سرفصل مطالبات غیرجاری بانکها قرار داشت، شد. این اقدام موثر وزارت اقتصاد، حسن مطلعی برای اجرای قانون مجلس بود و شعار شفافیت در این وزارتخانه را تا حد خوبی محقق ساخت.

در راستای اجرای بند دال تبصره ۱۶ قانون بودجه ۱۴۰۱ در روز ۳۱ فروردین ماه سال جاری، از ۳۲ بانک و مؤسسه اعتباری فعال داخلی، ۱۴ بانک اطلاعات تسهیلات و تعهدات کلان خود را در اختیار بانک مرکزی قرار دادند و این اطلاعات به صورت عمومی منتشر شد. پس از این مرحله در انتهای اردیبهشت ماه، ۳ بانک دیگر نیز با تحویل اطلاعات خود به بانک مرکزی، تعداد بانکهای شفاف در این زمینه را به ۱۷ بانک رساندند. با وجود این، تا این تاریخ هیچ اطلاعاتی از تسهیلات اشخاص مرتبط بانکها منتشر نشد.



بانک مرکزی در همکاری مجدانه و با تلاش بسیار برای اولین بار، این اطلاعات ارزشمند را منتشر کرد و توانست گام روبه جلویی برای در راستای تحقق شفافیت در نظام بانکی بردارد. پس از انتشار تدریجی اطلاعات تسهیلات کلان توسط چند بانک و موسسه اعتباری، در حالی که کارشناسان، نهادهای ناظر و رسانه‌ها در انتهای خردادماه و پایان مهلت سه ماه قانونی، منتظر اجرای کامل قانون مجلس از طرف بانک مرکزی بودند، در اقدامی غیرمنتظره، شورای پول و اعتبار با مصوبه‌ای سعی بر محدود کردن گستره شمول شفافیت تسهیلات کلان داشت. این شورا طی مصوبه ۳۱ خرداد مقرر کرد تا ازین پس تنها اطلاعات تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط مشتریان و ذی‌نفعان واحدی منتشر شوند که بیش از ۱۰۰ میلیارد تومان تسهیلات اخذ کرده‌اند.

طبق مصوبه بانک مرکزی، مجموع خالص تسهیلات و تعهدات مربوط به هر ذینفع واحد و یا اشخاص مرتبط که میزان آن حداقل معادل ۱۰۰ میلیارد تومان است، به عنوان مصادیق مشمول حکم مقرر در جزء نخست از بند «د» ذیل تبصره (۱۶) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور محسوب می‌شود و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در چارچوب احکام قانونی و مصوبات موصوف، آمار و اطلاعات مربوط به تسهیلات و تعهدات کلان و تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط بانک‌ها را در دسترس عموم قرار خواهد دهد. به تعبیری، پس از این مصوبه هیچ یک از تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط کمتر از ۱۰۰ میلیارد الزامی برای انتشار عمومی ندارند و طبعاً در سایه عدم شفافیت، سلامت و تخصیص بهینه این منابع دچار خلل خواهد شد. در حالی که تا قبل از این مصوبه، انتشار تسهیلات کلان شبکه بانکی به صورت تدریجی و بعضاً ناقص منتشر می‌شد، پس از این مصوبه انتشار اطلاعات با محدودیت‌های گسترده‌ای مواجه شد. حتی در برخی از بانک‌ها و پس از اجرای این مصوبه، تعداد و ارزش تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط منتشر شده بالغ بر ۹۰ درصد کاهش یافت که البته بخشی از آن به دلیل برداشت غلط از مصوبه شورای پول و اعتبار و عدم توجه به لفظ «ذینفع واحد» در آن بود. با این حال، فرآیند انتشار اطلاعات ادامه یافت و در چهاردهم تیرماه سال جاری، اولین لیست از تسهیلات اشخاص مرتبط بانک‌ها توسط بانک مرکزی منتشر شد. پس از این مرحله در دو مرحله دیگر نیز لیست تسهیلات اشخاص مرتبط بانک‌های دیگر به تدریج منتشر شد و تقریباً تمامی بانک‌ها و موسسات مالی بزرگ به غیر از بانک ملی ایران، تاکنون طی یک مرحله تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط منتهی به ۲۹ اسفند ۱۴۰۰ خود را از طریق بانک مرکزی منتشر کرده‌اند که یک دستاورد بزرگ محسوب می‌شود.

مطابق با آخرین اطلاعات منتشر شده از سوی بانک مرکزی، مانده کل تسهیلات شبکه بانکی در پایان مردادماه ۱۴۰۱، معادل ۴ هزار همت بوده است. از این میزان، ۱،۷۶ هزار همت آن مربوط به تسهیلات کلان و ۲۰۰ همت دیگر نیز برای تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبطی است که به واسطه تبصره ۱۶ شفاف شده و جزئیات آن برای اولین بار در کشور، در اختیار عموم مردم و کارشناسان و رسانه‌ها قرار گرفته است. بنابراین با شفافیت تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط و متعاقباً دسترسی به اطلاعات تنها ۲۷ بانک دارای تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط، حدود ۵۰ درصد از کل مانده تسهیلات شبکه بانکی شفاف شده است.





## فصل ۳. پیشنهاد های آتی

با اجرای بند قانونی «شفافیت تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط» توسط بانک مرکزی، برای اولین بار اطلاعات بخش قابل توجهی از تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط بانکی برای عموم مردم منتشر گردید تا زمینه نظارت عمومی فراهم شود.

بانک مرکزی با اجرای سریع این قانون نشان داد دولت به دنبال شفافیت و مبارزه با فساد بوده و این فقط به یک شعار محدود نشده است. در واقع مجلس و دولت با همکاری مناسبی که در تدوین و اجرای این قانون داشتند، زمینه را برای نظارت عمومی در نظام بانکی فراهم کردند که در نوع خود بی سابقه است. با این حال، به منظور استقرار کامل و جامع «نظارت عمومی» و استفاده از ظرفیت بند قانونی بودجه در کاهش انحراف تسهیلات بانکی و ایجاد امکان هدایت بهینه آن، اقدامات ذیل پیشنهاد می شود:

### ۱-۳- انتشار پیوسته، منظم و برخط اطلاعات توسط بانک مرکزی

بانک مرکزی به عنوان متولی اجرای قانون، ضمن انتشار پیوسته و منظم اطلاعات مبتنی بر مصوبه مجلس، با تکمیل داده‌های سامانه سمات و اتصال آن به سامانه جامع اعتبارسنجی، داده‌های سازمان ثبت اسناد و املاک، سازمان ثبت احوال و سازمان امور مالیاتی، زمینه انتشار برخط اطلاعات و نظارت عمومی به صورت برخط را فراهم نماید. همچنین زمینه را برای پیاده‌سازی بانکداری متمرکز فراهم سازد.

### ۲-۳- تعیین حد ۲۰ میلیارد تومانی برای انتشار تسهیلات کلان بانک‌های با سرمایه پایه

#### منفی

شورای پول و اعتبار در مصوبه خود که مربوط به قانون مجلس در شفافیت تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط بانکی بوده، بازنگری نموده و اصلاح این مصوبه را مطابق با حدود مقرر در آئین نامه های قبلی و به صورتیکه حد انتشار تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط بانک‌های با سرمایه نظارتی منفی، در یک طیف و بر اساس میزان ریسک اعتباری بانک‌ها تعریف شود، در دستور قرار دهد. همچنین در صورت لزوم تعیین حد برای بانک‌های با سرمایه نظارتی منفی، عدد ۱۰۰ میلیارد تومان را به ۲۰ میلیارد تومان کاهش دهد. بانک‌های با سرمایه پایه مثبت نیز مطابق با آئین‌نامه‌های مصوب شورای پول و اعتبار اقدام نمایند.

### ۳-۳- تشکیل کمیته ویژه پیگیری قانون ذیل کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی

کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی که از آن به عنوان نهاد ناظر بر بند دال تبصره ۱۶ قانون بودجه نام برده شده، علاوه بر پیگیری دو مورد قبلی، حداکثر نظارت را بر اجرای مستمر این قانون داشته باشد و در



صورت عدم انتشار به موقع، منظم و کامل اطلاعات از جانب بانک‌ها و یا تعلق بانک مرکزی در این زمینه، نهاد مربوطه را مورد بازخواست قرار داده و از ابزارهای قانونی خود برای مواجهه با تخلفات در این زمینه استفاده نماید. به این منظور، لازم است این کمیسیون یک کمیته ویژه جهت نظارت بر تبصره فوق فعال کرده و با جلسات مستمر و منظم، موضوع را پیگیری نماید.

### ۳-۴- شفافیت کلیه مصوبات مرتبط با تسهیلات کلان و اشخاص مرتبط توسط شورای پول

#### و اعتبار

مجلس شورای اسلامی در بودجه ۱۴۰۲ مصوبه خود را تکمیل نموده و علاوه بر تعیین حداقل میزان انتشار تسهیلات کلان به مبلغ ۲۰ میلیارد تومان، شورای پول و اعتبار را مکلف نماید تا تمامی مصوبات مرتبط با اعطای هرگونه تسهیلات و تعهدات کلان و تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط بانکی را شفاف نموده و حداکثر پس از ۵ روز کاری در سایت بانک مرکزی منتشر نماید.



## منابع

- ۱) قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی؛ مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱ مجلس شورای اسلامی
  - ۲) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران؛ مصوب ۱۳۸۴/۹/۱ مجلس شورای اسلامی
  - ۳) قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها؛ مصوب ۱۳۸۶/۴/۵ مجلس شورای اسلامی
  - ۴) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات؛ مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۶ مجلس شورای اسلامی
  - ۵) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد؛ مصوب ۱۳۹۰/۲/۲۹ مجلس شورای اسلامی
  - ۶) آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط مصوب ۱۳۹۲ شورای پول و اعتبار.
  - ۷) آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط مصوب ۱۳۹۴ شورای پول و اعتبار.
  - ۸) آیین‌نامه ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات؛ مصوب ۱۳۹۳/۴/۲۴ شورای پول و اعتبار
  - ۹) آیین‌نامه مستندسازی جریان وجوه در کشور؛ مصوب ۱۳۸۶/۱۲/۲۲ هیئت وزیران
  - ۱۰) آیین‌نامه پیشگیری از انباشت مطالبات غیرجاری بانکی؛ مصوب ۱۳۹۷/۱۲/۲۸ ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی.
  - ۱۱) ضوابط نحوه ایجاد و تکمیل سامانه‌های الکترونیکی در شبکه بانکی؛ مصوب ۱۳۹۳/۹/۳ ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی
  - ۱۲) پایگاه کدال
  - ۱۳) تارنمای بانک مرکزی
  - ۱۴) تارنمای رسمی بانک‌های دولتی و خصوصی
  - ۱۵) رحمانی، علی؛ حسینی، سمیه (۱۳۹۱). بررسی شفافیت صورت‌های مالی بانک‌ها؛ تازه‌های اقتصاد؛ شماره ۱۳۵.
  - ۱۶) نجفی علمی، محمد مهدی (۱۳۹۴). درآمدی بر شفافیت بانکی: مطالعه موردی بخشنامه «ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات توسط مؤسسات اعتباری». شماره مسلسل: ۱۴۷۵۹
  - ۱۷) موسوی، سید بهزاد؛ خسروی، میثم (۱۴۰۰). بررسی عملکرد سامانه متمرکز اطلاعات تسهیلات و تعهدات (سمات) بانک مرکزی. شماره ۲۴۶۸
- 18) Werner, R. A. (2014). How do banks create money, and why can other firms not do the same? An explanation for the coexistence of lending and deposit-taking. *International Review of Financial Analysis*