

ارزیابی ضوابط جدید سیاست کنترل ترازنامه (شهریور ۱۴۰۴)



انديشکده اقتصاد مقاومتی

گروه پول و بانک

آذر ماه ۱۴۰۴

بسم الله الرحمن الرحيم

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

اندیشکده اقتصاد مقاومتی: تصمیم بهتر، آینده روشن تر

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک «کانون تفکر و تصمیم سازی» است که از سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز کرد. اندیشکده به مسئولین و دستگاه ها کمک می کند تا تصمیمات بهتری اتخاذ نمایند.

طبق تعریف اندیشکده، اقتصاد مقاومتی یک «الگوی حکمرانی اقتصادی» است، به این معنا که سیاست ها، قوانین، قواعد و اقدامات طوری طراحی شود که کشور با کمترین اثرپذیری از تکان های داخلی و خارجی، رشد و پیشرفت پایدار داشته باشد. «شناسایی مسائل از طریق بررسی های میدانی و عملیاتی» در گام اول، «تولید راهکار و تصمیم برای حل مسائل با بهره گیری از آرای خبرگان و تجربیات جهانی و با در نظر گرفتن ملاحظات و پیچیدگی های تصمیم گیری» در گام دوم، «ترویج مباحث جهت اقناع و همراه سازی عموم با تصمیم مدنظر» در گام سوم و «پیگیری اتخاذ تصمیم و اجرای آن» در گام چهارم، از جمله فعالیت هایی است که با هدف «مقاوم سازی اقتصاد» در اندیشکده انجام می شود.

علاقه مندان می توانند از طریق سایت Mett.ir با اندیشکده اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، انتقادات و پیشنهادهای خود را در خصوص این گزارش و سایر فعالیت های اندیشکده مطرح نمایند؛ همچنین با حمایت معنوی و مادی از اندیشکده، در تصمیم گیری بهتر ارکان کشور و ساخت آینده روشن تر سهیم شوند.

ارزیابی ضوابط جدید سیاست کنترل ترازنامه (شهریور ۱۴۰۴)

گروه موضوعی:	پول و بانک
نوع گزارش:	کارشناسی
شناسه:	۱۴۰۴۰۹۲۲۴
تاریخ انتشار:	۱۴۰۴/۰۹/۳۰
تهیه و تدوین:	سید محمد نبی زاده
مدیر مطالعه:	سید عباس عباسپور
ناظر علمی:	محمد قائدامینی
	عباس دادجو توکلی
اظهار نظر کننده:	محمد جمور
	مصطفی حبیب اله

خلاصه مدیریتی

سیاست کنترل مقداری ترازنامه، به عنوان یکی از ابزارهای اصلی بانک مرکزی برای مهار رشد نقدینگی و تورم، پس از یک وقفه طولانی، در شهریور ماه ۱۴۰۴ با ضوابطی جدید به روزرسانی شد. این اقدام، که نشان از پویایی بیشتر مقام سیاست گذار پولی دارد، قابل تقدیر است. گزارش حاضر به ارزیابی نقادانه این ضوابط جدید می پردازد و تغییرات بنیادین آن را در سه محور اصلی تحلیل می کند: ۱) تبدیل رویکرد از حدگذاری بر «دارایی ها» به مهار «بدهی ها»، ۲) تغییرات در معیارهای تعیین حدود رشد برای بانک ها، و ۳) تحولات در جرایم و تنبیهات مربوط به تخلفات.

در بررسی محور اول، مشخص شد که تمرکز بر سمت بدهی های ترازنامه، فرآیند نظارت را برای بانک مرکزی تسهیل می کند. با این حال، این گزارش هشدار می دهد که اکتفا به این رویکرد و غفلت از کیفیت سمت دارایی ها، می تواند به رشد نقدینگی بی کیفیت و تخصیص نامطلوب سبد دارایی بانک ها منجر شود و در نهایت اهداف کلان سیاست را تضعیف نماید.

در تحلیل محور دوم، معیارهای جدید تعیین حدود رشد (شامل سلامت بانکی، عملکرد اعتباری، و قضاوت حرفه ای) مورد واکاوی قرار گرفت. یافته ها حاکی از ابهامات جدی در این بخش است؛ از جمله عدم تعیین وزن و ضریب اهمیت هر معیار که انگیزه بانک ها برای بهبود عملکرد را کاهش می دهد، وجود شاخص های زائد (مانند ذکر همزمان کفایت سرمایه و شاخص کملز) و تعریف نشده (مانند «تسهیلات گیرندگان بزرگ» و «موقعیت مالی»)، و از همه مهم تر، سهم بالای قضاوت های کیفی و سلیقه ای در محور «قضاوت حرفه ای» که «ریسک ناهمسانی اعمال مقررات» را به شدت افزایش می دهد.

در محور سوم، مجموعه جرایم جدید برای بانک های متخلف بررسی شد. اگرچه تنوع بخشی به ابزارهای تنبیهی یک گام مثبت است، اما عدم تعیین ترتیب و سازوکار دقیق اعمال جرایم، استفاده از عبارات مبهمی مانند «فعالیت پرمخاطره» و عدم شفافیت در سازوکار اجرایی، اثربخشی این جرایم را در هاله ای از ابهام قرار داده و زمینه را برای چانه زنی و اعمال سلیقه فراهم می آورد.

علاوه بر این، نکات شکلی مهمی نظیر تصویب ضوابط در هیئت عامل به جای هیات عالی و سکوت آن در قبال بانک‌های غیرجامع (تخصصی، توسعه‌ای و...)، بر ابهامات و نگرانی‌های کارشناسی افزوده است. در مجموع، این گزارش نتیجه می‌گیرد که ضوابط جدید علی‌رغم نیت مثبت، به دلیل ابهامات متعدد و ضعف‌های ساختاری، نیازمند بازنگری فوری و شفاف‌سازی است تا به ابزاری کارآمد برای نیل به اهداف سیاست‌گذار تبدیل شود.

فهرست مطالب

مقدمه.....	۵
بخش ۱. تبدیل رویکرد حدگذاری دارایی‌ها به مهار بدهی‌ها.....	۷
بخش ۲. تغییرات معیارهای تعیین حدود.....	۹
۱-۲- محور سلامت بانکی.....	۱۰
۲-۲- محور عملکرد اعتباری.....	۱۱
۳-۲- محور قضاوت حرفه‌ای و نحوه تعامل با بانک مرکزی.....	۱۱
بخش ۳. تحولات جرایم تخلفات.....	۱۳
بخش ۴. نکاتی در مورد کلیت تصویب و ابلاغ ضوابط جدید.....	۱۶
۱-۴- تصویب در هیات عامل.....	۱۶
۲-۴- سکوت ضوابط در خصوص بانک‌های غیرجامع.....	۱۶
بخش ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۱۷
۱-۵- تغییر رویکرد به مهار بدهی‌ها.....	۱۷
۲-۵- ابهام در معیارها.....	۱۷
۳-۵- جرایم غیرشفاف.....	۱۸
۴-۵- ایرادات شکلی و ساختاری.....	۱۸
منابع.....	۱۹

مقدمه

سیاست کنترل مقداری ترازنامه شبکه بانکی از انتهای سال ۱۳۹۹ جهت مهار رشد نقدینگی و تورم توسط شورای پول و اعتبار^۱ به بانک‌ها و سایر موسسات اعتباری غیربانکی ابلاغ شد. این سیاست در قالب بخشنامه نظارتی به شماره ۹۹/۴۲۱۹۲۹ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۷ به اجرا درآمد. سپس سه بار در سال ۱۴۰۱ در قالب بخشنامه‌های ۰۱/۱۲۷۰۵۰ مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۲۴، ۰۱/۲۰۵۴۲۶ مورخ ۱۴۰۱/۰۸/۱۷ و ۰۱/۲۶۳۸۸۲ مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۲۱ مورد اصلاح قرار گرفت. اجرای این سیاست آثار و تبعاتی را در بخش پولی و حقیقی اقتصاد بر جای گذاشت که مفصلاً در گزارش «ارزیابی اهداف، آثار و کیفیت اجرای سیاست کنترل مقداری ترازنامه شبکه بانکی^۲» و «عرضه‌ی فعالانه ذخایر بانکی؛ مکمل ضروری سیاست کنترل ترازنامه^۳» تجزیه و تحلیل شد.

یکی از مهم‌ترین نقدهایی که به اجرای این سیاست توسط کارشناسان وارد می‌شد، عدم اصلاح ضوابط کنترل ترازنامه پس از دی ماه ۱۴۰۱ بود. به طوری که با وجود اشکالاتی قابل توجه، در سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ هیچ اصلاحیه‌ای بر ضوابط این سیاست اعمال نشد. اما سرانجام در شهریور ماه ۱۴۰۴ ضوابط جدید این سیاست به شبکه بانکی ابلاغ شد^۴. اصلاحیه ضوابط در سال اخیر کنشی مهم و قابل تقدیر از سوی بانک مرکزی است که سیاست‌گذاری بهتر و پویاتر از طرف مقام سیاست‌گذار پولی در اقتصاد ایران را نوید می‌دهد.

با این حال ضوابط اخیر سیاست کنترل مقداری ترازنامه دارای ابهامات فراوان و تغییرات گسترده‌ای است که نیاز به بحث و بررسی آن وجود دارد. این گزارش مختصراً به تجزیه و تحلیل این ضوابط و بیان نقاط افتراق و اشتراک آن با دستورالعمل‌های پیشین می‌پردازد. دگرگونی‌های ضوابط جدید را می‌توان در سه دسته کلی «تبدیل رویکرد حدگذاری دارایی‌ها به مهار بدهی‌ها»، «تغییرات معیارهای تعیین حدود» و «تحولات جرایم تخلفات» مورد واکاوی قرار داد. سه بخش پیش‌رو سعی می‌کند که هر کدام از این بخش‌ها را تجزیه و تحلیل

^۱ این شورا معادل هیات عالی بانک مرکزی در قانون جدید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۲) بوده است.

^۲ <https://mett.ir/9308/>

^۳ <https://mett.ir/11909>

^۴ <https://cbi.ir/showitem/33387.aspx>

کند. در بخش چهارم نکاتی در خصوص کلیت تصویب ضوابط جدید ارائه خواهد شد و نهایتاً بخش پنجم محتوای این گزارش را جمع‌بندی کرده و نتایج مدنظر گزارش را مورد تأکید قرار خواهد داد.

بخش ۱. تبدیل رویکرد حدگذاری دارایی‌ها به مهار بدهی‌ها

مهم‌ترین تغییر در دستورالعمل جدید سیاست کنترل ترازنامه نسبت به دستورالعمل‌های پیشین، تبدیل رویکرد حدگذاری دارایی‌ها به مهار بدهی‌ها است. در هر چهار دستورالعمل پیشین این سیاست، کنترل ترازنامه با رویکرد حدگذاری دارایی‌ها یا به اصطلاح سمت راست ترازنامه به شبکه بانکی ابلاغ شده بود. تنها در دستورالعمل ۱۴۰۱/۱۰/۲۱ مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۲۱ موضوع مهار بدهی‌ها برای بانک‌های بد و ناسالم به حدگذاری دارایی‌های تمام بانک‌ها و موسسات اعتباری غیربانکی اضافه شد؛ اما از تاریخ ابلاغ اولین دستورالعمل رسمی، هیچگاه رویکرد اصلی سیاست کنترل ترازنامه مهار بدهی‌ها یا سمت چپ ترازنامه نبوده است.

اما در ضوابط جدید، رویکرد پایش سمت راست ترازنامه جای خود را به حدگذاری سمت چپ داد. در بین کارشناسان مختلف اختلاف نظرهای متعددی در خصوص تفاوت‌های این دو رویکرد وجود دارد. این گزارش با جمع‌بندی نظرات کارشناسان این حوزه، نگاه مختار خود را در مورد رویکرد جدید بیان می‌کند.

اگر هدف سیاست‌گذار صرفاً مهار کمیت نقدینگی باشد، پایش سمت چپ ترازنامه یا همان سمت بدهی‌ها برای بانک مرکزی از سهولت بیشتری برخوردار است؛ زیرا سمت راست ترازنامه دارای دشواری‌هایی از جمله تعدد و پیچیدگی اقلام است که نظارت را برای بانک مرکزی دشوارتر می‌کند.

در پایش سمت چپ، صرفاً سه قلم سپرده‌های بانک، بدهی به بانک مرکزی و بدهی به سایر بانک‌ها بررسی می‌شود. درحالی که در پایش سمت راست بایست موجودی نقد، مطالبات بانک از دولت، مطالبات بانک از بخش دولتی، مطالبات بانک از بخش غیردولتی، سرمایه‌گذاری‌های بانک، دارایی‌های مشهود و نامشهود، دریافتنی‌ها و ... مورد بررسی قرار گیرند که از نظر تعدد، کار مقام ناظر را سخت‌تر می‌کنند. همچنین هر قلم سمت راست پیچیدگی‌های خاص خود را دارد به عنوان مثال بایست تجدید ارزیابی از ارزش دارایی کسر شود یا اینکه موجودی نقد، اوراق دولتی و چند قلم دیگر از شمول حدگذاری معاف شوند.

اما اگر بانک مرکزی هدفی فراتر از صرف کمیت نقدینگی داشته باشد و «سیاست‌های اعتباری»، «سیاست‌های احتیاطی کلان» و «نظارت موثر» را جزء اهداف خود در نظر گرفته باشد، نبایست به سمت راست یا سمت دارایی‌ها بی‌توجهی کند. دلیل آن است که بانک‌ها با تغییر طبقات دارایی‌های خود در سمت راست می‌توانند

در ذیل رعایت حدود، ترازنامه خود را بی کیفیت تر و سیاست گذار را از اهداف خویش دورتر کنند. درحالی که پایش سمت راست ترازنامه این ابزار را در اختیار مقام ناظر قرار می داد تا با معاف کردن دارایی های باکیفیت و محدود کردن دارایی های کم کیفیت یا بی کیفیت سعی در اصلاح کیفی ترازنامه بانک ها داشته باشد. این نکته صرفا جنس نظارتی ندارد؛ اگر هدف سیاست گذار در نهایت این باشد که بخش حقیقی اقتصاد را تقویت کند، باید این را مورد توجه قرار دهد که بانک ها در حال انجام چه نوع فعالیت هایی هستند و با انباشت دارایی های مولد و یا غیرمولد، چه میزان ریسک به شبکه بانکی تحمیل می کنند؟

همچنین در سمت راست ترازنامه یا همان دارایی ها امکان گسترش سیاست و طراحی ابزارهایی نظیر الزامات ذخیره ای مبتنی بر دارایی^۵ برای سوق دادن بانک ها جهت تامین مالی بخش مولد اقتصاد وجود دارد که عصای دست سیاست گذار در راستای وصول به اهداف خود است.

نهایتا اینطور می توان جمع بندی کرد که به لحاظ سهولت، تمرکز بر سمت چپ ترازنامه یا سمت بدهی ها کار درستی بنظر می رسد اما نباید به آن اکتفا کرد و حتما بایست با ابزارهای کنترلی و مکمل در سمت دارایی ها همراه شود. این ابزارها می توانند در قسمت تعیین حدود هر بانک تعبیه شوند؛ به عنوان مثال بانک هایی که ترازنامه خود، یک دارایی باکیفیت را رشد می دهند از حدود رشد بیشتری در کل ترازنامه خود برخوردار باشند و بالعکس. در غیر این صورت ممکن است کیفیت رشد نقدینگی چه از منظر نظارت بانکی و چه از منظر هدایت اعتبار به بخش های مولد در وضعیت بدتری قرار گیرد. تضعیف کیفیت دارایی های ترازنامه بانک ها در نهایت خود را در رشد خارج از قاعده ای کمیت نقدینگی نیز نشان داده و منتج به عدم دستیابی سیاست به اهداف خود می گردد.

⁵ Asset Based Reserve Requirements

بخش ۲. تغییرات معیارهای تعیین حدود

دومین تحول مهم در ضوابط جدید، تغییرات معیارهای تعیین حدود رشد نقدینگی توسط بانک مرکزی است. در دستورالعمل‌های پیشین شاخص‌های سلامت بانکی معیار تعیین حدود بوده است که عموماً امتیاز هر بانک طبق روش کم‌لرزه^۶ محاسبه می‌شد. البته موارد دیگری نیز مانند وضعیت اضافه برداشت و مطالبات غیرجاری جزء معیارها برشمرده شده بود که در ضوابط پیشین اطلاعات دقیقی از آن‌ها در دسترس نیست. در دستورالعمل جدید معیارهای تعیین حدود در سه محور سلامت بانکی، عملکرد اعتباری و قضاوت حرفه‌ای و نحوه تعامل با بانک مرکزی طبقه‌بندی شده‌اند که در ادامه مورد بررسی و نقد قرار خواهند گرفت.

«ماده ۵ – در این ضوابط معیارها و شاخص‌های ارزیابی، ضرایب اهمیت و شیوه محاسباتی آن‌ها با تشخیص معاونت تنظیم‌گری و نظارت نظیر موارد ذیل تعیین می‌شود:

- الف) معیار سلامت بانکی

- امتیاز رتبه‌بندی کم‌لرزه
- نسبت کفایت سرمایه
- وضعیت موقعیت مالی

- نسبت موقعیت مالی به دارایی

- نسبت اضافه برداشت به دارایی

- نسبت تسهیلات غیرجاری ریالی به کل تسهیلات ریالی

- ب) معیارهای عملکرد اعتباری:

- نسبت مانده تسهیلات بخش غیردولتی ریالی به مانده سپرده‌های بخش غیردولتی ریالی
- نسبت ابزارهای تامین مالی زنجیره تولید به کل تسهیلات ریالی
- نسبت مانده تسهیلات ریالی تسهیلات گیرندگان بزرگ به کل مانده تسهیلات ریالی
- نسبت مانده مطالبات غیرجاری ریالی بزرگ به کل مانده تسهیلات غیرجاری ریالی

- معیار قضاوت حرفه‌ای و نحوه تعامل با بانک مرکزی
 - میزان رعایت مصوبات اعتباری ابلاغ شده توسط بانک مرکزی
 - میزان تعامل در ارسال گزارش‌ها و اطلاعات به بانک مرکزی
 - میزان رعایت حدود ابلاغی ضوابط کنترل مقداری ترازنامه در مقاطع قبلی
 - ملاحظات حرفه‌ای معاونت تنظیم‌گری و نظارت^۷

قبل از ورود به هر کدام از این محورها در ابتدا بایست گفت که در قسمت تعیین حدود، سهم و وزن اثرگذاری هیچ کدام از موارد چه محورها و چه بخش‌ها مشخص نیست و یک بانک نمی‌تواند متوجه شود که با تغییر رفتار خود در هر یک از موارد ذکر شده به چه اندازه حدود تعیین شده برای رشد نقدینگی بانک کاهش/افزایش می‌یابد. لذا به دلیل ابهام بسیار زیاد، رفتار بانک به احتمال فراوان دستخوش هیچ تغییری نخواهد شد. این درحالی است که بایست سهم و ضریب اهمیت محورها و بخش‌های هر محور در ضوابط و دستورالعمل تعیین شود تا مدیران بانک بتوانند رفتار بانک را در موارد موردنظر سیاست‌گذار جهت‌دهی کنند.

۲-۱- محور سلامت بانکی

در محور سلامت بانکی که شامل چهار بخش کم‌تر، نسبت کفایت سرمایه، وضعیت موقعیت مالی و نسبت تسهیلات غیرجاری ریالی به کل تسهیلات ریالی است، اولاً نسبت کفایت سرمایه در عرض شاخص کم‌تر قرار گرفته است در حالی که یکی از مولفه‌های تشکیل‌دهنده این شاخص است. در واقع C مخفف اصطلاح «Capital Adequacy» است که به معنای کفایت سرمایه است؛ ذکر مجدد آن در عرض کم‌تر به نوعی حشو و زائد است.

ثانیاً در خصوص وضعیت موقعیت مالی ابهامات جدی وجود دارد. در متن دستورالعمل ذکر شده است که «موقعیت مالی عبارت است از مجموع ارقام مانده حساب جاری نزد بانک مرکزی، خالص سپرده‌گذاری در بازار بین بانکی، قرارداد بازخرید نزد بانک مرکزی و خطوط اعتباری».

^۷ <https://cbi.ir/showitem/33387.aspx>

در خصوص منطق این اصطلاح باید پرسید که چرا بانکی که دارای سپرده اضافی بیشتر است، بانک بهتری در نظر گرفته می‌شود؟ شاید بانک مذکور در مدیریت سبد دارایی‌های خود ناموفق بوده است که مقدار سپرده اضافی او از سایرین بیشتر است. انتقادی دیگری اینکه اساساً بخشی از تخصیص خطوط اعتباری به بانک‌ها ناشی از عملکرد بانک نیست؛ به عنوان مثال خط اعتباری ناشی از ادغام یک موسسه ناتراز در بانک الف نشان‌دهنده عملکرد خوب بانک الف نیست. چرا این بانک باید بتواند حدود رشد خود را بیشتر کند؟

۲-۲- محور عملکرد اعتباری

محور دوم معیارهای عملکرد اعتباری است که شامل چهار بخش نسبت مانده تسهیلات ریالی به مانده سپرده ریالی بخش غیردولتی، نسبت ابزارهای تامین مالی زنجیره تولید به کل تسهیلات ریالی، نسبت مانده تسهیلات ریالی تسهیلات گیرندگان بزرگ به کل مانده تسهیلات و نسبت مطالبات غیرجاری بزرگ به کل مانده تسهیلات غیرجاری ریالی است.

در این محور و در بخش نسبت مانده تسهیلات ریالی تسهیلات گیرندگان بزرگ و بخش بعد به طرز عجیبی از اصطلاح «تسهیلات گیرندگان بزرگ» استفاده شده است. این اصطلاح نه تنها در متن ضوابط تعریف نشده و منظور از آن مشخص نیست بلکه با جستجوی اولیه در میان اصطلاحات تخصصی حوزه پولی و بانکی یافت نمی‌شود. بهتر است جهت تدقیق موضوع، این قسمت یا این اصطلاح به تسهیلات کلان تغییر کند که دارای دستورالعمل مشخص ابلاغ شده توسط بانک مرکزی است یا تعریف شده و حدود و ثغور آن مشخص شود.

۲-۳- محور قضاوت حرفه‌ای و نحوه تعامل با بانک مرکزی

هر چند در دستورالعمل‌های قبلی نیز شبیه به این عبارت برای تعیین حدود به کار رفته بود اما در این دستورالعمل به طور خاص به عنوان یکی از سه محور اصلی امتیازدهی به قضاوت حرفه‌ای و نحوه تعامل با بانک مرکزی اشاره می‌شود. این محور که در میان کارشناسان اقتصادی بیش از سایر بخش‌ها مورد نقد قرار گرفته، دارای شاخص‌های کاملاً کیفی است و معیار و میزان دقیقی برای هیچکدام از شاخص‌ها ذکر نشده است. چهار بخش ذکر شده شامل میزان رعایت مصوبات اعتباری ابلاغ شده توسط بانک مرکزی، میزان تعامل در ارسال گزارش‌ها و اطلاعات به بانک مرکزی، میزان رعایت حدود ابلاغی ضوابط کنترل مقداری ترازنامه در

مقاطع قبلی و ملاحظات حرفه‌ای معاونت تنظیم‌گری و نظارت از نظر ماهیت کاملاً کیفی بوده و برای مخاطبین و ذی‌نفعان سنجش پذیر نیستند. این قبیل موارد می‌تواند «ریسک ناهمسانی اعمال مقررات»^۸ یا به عبارت ساده‌تر اعمال سلیقه‌ای مقررات را برای شبکه بانکی پررنگ کنند.

^۸ Regulatory inconsistency risk

بخش ۳. تحولات جرایم تخلفات

بخش سوم تفاوت‌های ضوابط جدید با ضوابط پیشین، تحولات جرایم تخلفات بانک‌ها در عبور از حدود تعیین شده توسط بانک مرکزی است. هر چند در دستورالعمل‌های ابلاغی پیشین عبارت‌هایی مانند «معرفی مدیرعامل و هیات مدیره به هیات انتظامی بانک‌ها» در میان جرایم وجود داشت اما در عمل جریمه تخطی از سیاست حدگذاری ترازنامه، صرفاً افزایش در نرخ ذخایر قانونی بانک‌ها بود.

این جریمه دارای اشکالات متعددی است که مفصلاً در گزارش «ارزیابی اهداف، آثار و کیفیت اجرای سیاست کنترل مقداری ترازنامه شبکه بانکی»^۹ نگارنده به آن پرداخته است. جریمه سیاست کنترل ترازنامه از طریق افزایش نرخ ذخایر قانونی اگر با عرضه‌ی میزان مکفی از پایه پولی در بازار بین بانکی همراه نباشد، دارای تبعات و آثار منفی فراوانی از جمله افزایش نرخ بهره بین بانکی، تشدید اضافه برداشت‌ها و شکل‌گیری جنگ سپرده در بین بانک‌ها خواهد بود که آثار نامطلوبی را بجای خواهد گذاشت.

در ماده ۸ ضوابط جدید به جز جریمه افزایش ذخایر قانونی، تعداد دیگری از جرایم با استفاده از عبارت «معاونت تنظیم‌گری و نظارت می‌تواند...» ذکر شده است. در این ماده ترتیب اعمال جرایم به هیچ عنوان مشخص نیست. در صورتی که می‌بایست ترتیب اعمال جریمه‌ها به صورت دقیق مشخص باشد تا بتواند برای رفتار بانک‌ها بازدارندگی لازم را ایجاد کند. در غیر این صورت بانک به امید مذاکره و چانه‌زنی در خصوص اعمال جرایم با بانک مرکزی، ممکن است از رفتار غلط خود در تخلف دست نکشد. این موارد نیز ریسک ناهمسانی اعمال مقررات را بالا خواهند برد.

«ماده ۸ - در صورتی که موسسه اعتباری از حدود ابلاغی بانک مرکزی تخطی نماید، معاون تنظیم‌گری و نظارت بانک مرکزی می‌تواند علاوه بر اقدامات مورد اشاره در ماده (۷)، موسسه اعتباری متخلف را با پیشنهاد مدیریت کل نظارت بر بانک‌ها و موسسات اعتباری به اعمال هر یک از تنبیهات، ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های جدول پیوست شماره (۲) مکلف نماید.»

^۹ ارزیابی اهداف، آثار و کیفیت اجرای سیاست کنترل مقداری ترازنامه شبکه بانکی

نسبت تخطی (مانده تخطی پس از کسر سپرده قانونی ناشی از تخطی به تغییرات حد مجاز بدهی مشمول)	
نسبت تخطی صفر الی ۲۰ درصد	نسبت تخطی بالاتر از ۲۰ درصد
• اعمال ماده (۷) ضوابط • بررسی مجدد صلاحیت مدیرعامل و سایر اعضای هیات مدیره • ارجاع پرونده موسسه اعتباری متخلف به هیئت انتظامی بانک مرکزی • محدود کردن اعطای تسهیلات و ایجاد تعهدات در سامانه‌های بانک مرکزی • اصلاح ترکیب دارایی‌ها و بدهی‌ها • افزایش دارایی نقد یا بهبود کیفیت نقدشوندگی دارایی‌ها • محدود کردن هزینه‌های عملیاتی	• مجازات‌های در نظر گرفته شده برای نسبت تخطی کمتر از ۲۰ درصد • ممنوعیت پرداخت پاداش به مدیران موسسه اعتباری • توقف یا تحدید عملیات یا فعالیت‌های پرمخاطره • الزام به کاهش یا ممنوعیت توزیع سود و ممنوعیت توزیع اندوخته بین سهامداران • الزام هیات مدیره به تغییر تمام یا بخشی از اعضای هیات عامل • الزام مجمع عمومی به تغییر تمام یا بخشی از اعضای هیات مدیره

با بررسی موارد مختلف جرایم نیز می‌توان انتقاداتی را به آن وارد نمود. در مورد ۲ قلم از جرایم شامل «اصلاح ترکیب دارایی‌ها و بدهی‌ها» و «افزایش دارایی‌های نقد» می‌بایست عنوان کرد که این موارد در واقع تکلیف دیگری بر دوش بانک هستند و ماهیت جرمه ندارند. زیرا بانک می‌تواند این تکالیف را مانند تکلیف قبل به انجام نرساند.

همچنین در یکی از جرایم ذکر شده، از لفظ «فعالیت پرمخاطره» استفاده شده است. در صورتی که این لفظ نه در متن ضوابط تعریف شده است و نه به اصطلاح انگلیسی خاصی پانوشته شده که منظور سیاست‌گذار مشخص گردد.

مورد دیگر در خصوص امکان فنی کاهش هزینه‌های عملیاتی بانک است. سوالی جدی وجود دارد که آیا اساساً به لحاظ فنی امکان اعمال چنین جریمه‌ای توسط بانک مرکزی وجود دارد یا بانک می‌تواند با تغییر برخی سرفصل‌های صورتهای مالی خود و عددسازی از این جریمه جان سالم به در ببرد؟

نهایتاً به عنوان یک سوال باید مطرح کرد که با وجود سهولت بیشتر سمت چپ ترازنامه نسبت به سمت راست جهت پایش ترازنامه شبکه بانکی، چرا اعمال جریمه‌ها از مقاطع ماهانه به مقاطع فصلی تغییر پیدا کرده است؟

بخش ۴. نکاتی در مورد کلیت تصویب و ابلاغ ضوابط جدید

در سه قسمت قبل ضوابط جدید سیاست کنترل مقداری ترازنامه در سه دسته کلی «تبدیل رویکرد حدگذاری دارایی‌ها به مهار بدهی‌ها»، «تغییرات معیارهای تعیین حدود» و «تحولات جرایم تخلفات» مورد بررسی نقادانه قرار گرفت. در این بخش نهایی مواردی در خصوص کلیت این ضوابط شرح داده خواهد شد.

۴-۱- تصویب در هیات عامل

اولین نکته‌ای که در دستورالعمل به چشم می‌آید، تصویب نهایی در هیات عامل بانک مرکزی است. این اولین بار است که ضوابط سیاست کنترل مقداری ترازنامه در هیات عامل تصویب و سپس ابلاغ می‌شود. تمام دستورالعمل‌های پیش از این علاوه بر تصویب در کمیته نقدینگی به عنوان نهاد مشورتی، مصوب شورای پول و اعتبار بوده است. حال سوال اینجاست که چگونه دستورالعمل جدید در هیات عامل تصویب شده است و تمام دستورالعمل‌های پیشین که مصوب هیات عالی (شورای پول و اعتبار سابق) بوده را ملغی نموده است؟ فارغ از این سوال آیا تغییر این ضوابط نسبت به ضوابط پیشین صرفاً یک تغییر فنی و جزئی بوده است یا راهبردهای این سیاست (نظیر اهداف، راهبرد اجرای سیاست از سمت دارایی‌ها و ...) به طور کلی دستخوش تغییر شده‌اند؟ آنچه از بررسی دستورالعمل برمی‌آید نشان از تغییرات گسترده‌تری از موارد فنی و جزئی دارد که لزوم بررسی آن در هیات عالی را گوشزد می‌کند.

۴-۲- سکوت ضوابط در خصوص بانک‌های غیرجامع

این ضوابط صرفاً برای بانک جامع نگاشته شده است که ریسک نقدینگی در آن‌ها بسیار پررنگ است. در صورتی که می‌بایست با توجه به دستورالعمل تخصصی شدن بانک‌ها، در این ضوابط، نحوه برخورد و تعامل با انواع بانک‌های مختلف تفکیک می‌شد. ضوابط در خصوص بانک‌های تخصصی، تجاری، قرض الحسنه و توسعه‌ای ساکت است.

بخش ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

این گزارش به ارزیابی ضوابط جدید سیاست کنترل مقداری ترازنامه شبکه بانکی (ابلاغی شهریور ۱۴۰۴) می‌پردازد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که این ضوابط در سه حوزه اصلی دچار تحولات بنیادین شده است: تغییر رویکرد نظارتی از سمت دارایی‌ها به بدهی‌ها، بازنگری در معیارهای تعیین حدود رشد ترازنامه و ایجاد تحول در نظام جرایم تخلفات. هرچند این تغییرات نشان‌دهنده عزم سیاست‌گذار برای پویایی و بهبود ابزارهای سیاستی است، اما تحلیل‌های کارشناسی حاکی از وجود ابهامات و کاستی‌های جدی است که می‌تواند اثربخشی سیاست را با چالش مواجه سازد.

۵-۱- تغییر رویکرد به مهار بدهی‌ها

سهولت نظارت در برابر ریسک کیفیت: تغییر رویکرد به کنترل سمت چپ ترازنامه، اگرچه به دلیل سادگی محاسبه رشد اقلام مشمول، نظارت را برای بانک مرکزی آسان‌تر می‌کند، اما این ریسک را به همراه دارد که کیفیت دارایی‌ها و نحوه تخصیص اعتبار در نظام بانکی مورد غفلت قرار گیرد. سیاست کنترل ترازنامه نباید صرفاً به کنترل «کمیت» نقدینگی خلاصه شود، بلکه باید به «کیفیت» آن نیز توجه کند. در غیر این صورت، بانک‌ها می‌توانند با رعایت حدود کمی، ترکیب دارایی‌های خود را به سمت فعالیت‌های غیرمولد و پرریسک سوق دهند که در بلندمدت، ثبات نظام بانکی و اهداف کلان اقتصادی را به خطر می‌اندازد.

۵-۲- ابهام در معیارها

تضعیف انگیزه و افزایش ریسک اعمال سلیقه: معیارهای جدید تعیین حدود رشد، علی‌رغم دسته‌بندی سه‌گانه، فاقد شفافیت لازم هستند. عدم اعلام وزن و ضریب اهمیت هر یک از محورها و زیربخش‌های آن، عملاً امکان برنامه‌ریزی را از مدیران بانکی سلب کرده و انگیزه آن‌ها برای بهبود عملکرد در راستای اهداف سیاست‌گذار را از بین می‌برد. مهم‌تر از آن، محور «قضاوت حرفه‌ای و نحوه تعامل با بانک مرکزی» با ماهیت کاملاً کیفی و غیرشفاف خود، زمینه را برای اعمال سلیقه و چانه‌زنی فراهم کرده و ریسک ناهمسانی در اعمال مقررات را به شدت افزایش می‌دهد. استفاده از اصطلاحات تعریف‌نشده مانند «تسهیلات گیرندگان بزرگ» نیز بر این ابهامات دامن می‌زند.

۳-۵- جرایم غیرشفاف

تضعیف بازدارندگی: هرچند تنوع بخشی به جرایم تخلفات یک گام رو به جلو است، اما عدم تعیین ترتیب اعمال جرایم و تعریف شرایط دقیق برای هر یک از آنها، بازدارندگی این جرایم را تضعیف می کند. بانک متخلف نمی داند در صورت تخطی از حدود، با کدام جریمه و با چه شدتی مواجه خواهد شد که این امر می تواند به تداوم رفتار پرریسک به امید مذاکره با مقام ناظر منجر شود.

۴-۵- ایرادات شکلی و ساختاری

تصویب این ضوابط در هیئت عامل بانک مرکزی به جای شورای پول و اعتبار (هیات عالی)، با توجه به تغییرات راهبردی اعمال شده، یک سوال حقوقی و رویه ای جدی است. همچنین، سکوت ضوابط در قبال بانک های غیرجامع (تخصصی، توسعه ای، قرض الحسنه و...) یک نقص عمده محسوب می شود، زیرا ماهیت ترازنامه و ریسک های این بانک ها با بانک های جامع متفاوت است.

در نهایت، پیشنهاد می شود بانک مرکزی در اسرع وقت با اصلاح دستورالعمل مذکور، نسبت به رفع ابهامات اقدام نماید. این اقدامات باید شامل تعریف دقیق اصطلاحات مبهم، اعلام شفاف وزن و فرمول محاسبه امتیاز هر بانک در معیارهای تعیین حدود، کاهش نقش قضاوت های کیفی و جایگزینی آن با شاخص های کمی و تدوین یک سازوکار پلکانی و شفاف برای اعمال جرایم باشد. همچنین، ضروری است ضوابط متناسب با مدل کسب و کار انواع بانک ها تفکیک و تدوین گردد تا سیاست کنترل ترازنامه به ابزاری دقیق، عادلانه و کارآمد در جهت دستیابی به ثبات پولی و سلامت نظام بانکی تبدیل شود.

منابع

۱. پایگاه داده بانک مرکزی
۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۴۰۴، بخشنامه ضوابط سیاست کنترل مقداری ترازنامه
۳. نبی‌زاده، سیدمحمد، ۱۴۰۳، ارزیابی اهداف، آثار و کیفیت اجرای سیاست کنترل مقداری ترازنامه شبکه بانکی، اندیشکده اقتصاد مقاومتی
۴. نبی‌زاده، سیدمحمد، ۱۴۰۴، عرضه‌ی فعالانه ذخایر بانکی؛ مکمل ضروری سیاست کنترل ترازنامه، اندیشکده اقتصاد مقاومتی
۵. عباس دادجو توکلی، کارشناس اقتصادی، مصاحبه، مهر ۱۴۰۴
۶. سید عباس عباسپور، کارشناس اقتصادی، مصاحبه، مهر ۱۴۰۴
۷. محمدقائدامینی، کارشناس اقتصادی، مصاحبه، مهر ۱۴۰۴
۸. مصطفی حبیب اله، کارشناس اقتصادی، مصاحبه، مهر ۱۴۰۴
۹. محمد جمور، کارشناس اقتصادی، مصاحبه، مهر ۱۴۰۴
۱۰. حمید کمار، کارشناس اقتصادی، مصاحبه، مهر ۱۴۰۴