

## چارچوب مقررات بانکی<sup>۱</sup>

امیرحسین امین آزاد\*

خصوصاً آنها سخن، بسیار گفته شده و لذا اینجانب قصد ندارم در این مجال به آنها بپردازم. آنچه در نظر است، در این گفتار اندک، تأملی بدان شود، بنا به مسئولیت خویش در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است که همانا مقررات‌گذاری در حوزه نظارت بانکی می‌باشد. از جمله ارکان و اجزای اصلی یک نظام نظارت بانکی مؤثر، چارچوب مقرراتی آن به شمار می‌رود، به گونه‌ای که انجام مسئولیت‌های نظارتی بدون برخورداری از مقرراتی جامع و مانع امکان‌پذیر نمی‌باشد. اصولاً در بسیاری از کشورها، دو مجموعه مقررات خاص، ناظر و حاکم بر عملیات بانکی مؤسسات اعتباری می‌باشد: یکی، مقرراتی موسوم به مقررات احتیاطی که با رویکردی پیشگیرانه و به منظور پیشگیری از به‌مخاطره‌افتادن منافع سپرده‌گذاران و ورشکستگی بانک‌ها وضع می‌شود، نظیر مقررات ناظر بر کفایت سرمایه، ذخیره‌گیری، تملک سهام مؤسسات اعتباری، تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط، تسهیلات و تعهدات کلان، نقدینگی و نظایر آن؛ و دوم، مقررات غیراحتیاطی که رویکرد حاکم بر آن، ضابطه‌مند کردن حوزه عمل مؤسسات اعتباری، تبیین حقوق و تکالیف مؤسسه اعتباری در قبال طرف‌های مرتبط با آن و همچنین تنظیم و تعریف روابط فیما بین مؤسسه اعتباری با سایرین می‌باشد. مقرراتی همچون ضوابط تأسیس، نحوه اداره، فعالیت، انحلال و ورشکستگی و ... در شمول این مقررات قرار می‌گیرند. حال این پرسش مطرح است که یک چارچوب مقرراتی برای انجام نظارت مؤثر بر مؤسسات اعتباری باید چه مختصاتی داشته باشد؟ در پاسخ باید گفت:



در باب نظارت بانکی و موضوعات مترتب بر آن، مطالب بسیاری به نگارش درآمده و صاحب‌نظران متعددی درباره آن اظهارنظر نموده‌اند. اینکه اهداف نظارت بانکی چیست؟ چرا نظارت بر بانک‌ها از اهمیت بیشتری در مقایسه با سایر بنگاه‌های اقتصادی برخوردار است؟ رویکردهای نوین ناظر بر نظارت بانکی کدام است و یا ارکان یک نظام نظارت بانکی مؤثر چیست؟ جملگی همه مواردی هستند که در

\* مدیر اداره مطالعات و مقررات بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

مؤسسات اعتباری در آستانه انحلال یا ورشکستگی به سایرین، نسبت به بازپرداخت مطالبات سپرده‌گذاران و تعیین تکلیف سریع مؤسسات اعتباری مذکور، ملاحظات و حساسیت‌هایی داشته باشد و وضع مقرراتی را ناظر بر چنین مواردی از حیث نیل به اهداف و مأموریت‌های خویش اجتناب‌ناپذیر بداند.

آنچه شرح آن گذشت، ناظر بر همه نظام‌های نظارت بانکی، قطع نظر از مختصات و ویژگی‌های خاص کشورهاست. لیکن طبیعی است که هر کشوری اقتضات و شرایط خاص خود را داشته باشد. به عنوان مثال، در کشور عزیزمان ایران، نظام بانکی بر پایه موازین شرع مقدس اسلام و در چارچوب قانون عملیات بانکی بدون ربا فعالیت می‌نماید. لذا طبیعی است که مقام نظارت بانکی و به طور مشخص مقام مقررات‌گذار آن علاوه بر موارد مذکور، ملاحظات دیگری را نیز مدنظر داشته باشد. مثلاً چنانچه پایش و مراقبت از اجرای صحیح قانون عملیات بانکی بدون ربا و حصول اطمینان از رعایت موازین شرعی در آن، ضوابط و مقرراتی را ایجاد کند، نهاد مقررات‌گذار خود را ملزم به رفع خلأ مزبور می‌داند. یا چنانچه توأمان با پیشرفت‌ها و تحولات محیطی، محصول یا نهادی نوین در عرصه بانکداری منصف ظهور یابد، ضابطه‌مند کردن آن در چارچوب شرع مقدس وظیفه و مسئولیتی است که بر عهده مقام مقررات‌گذار می‌باشد. لذا نهاد مسئول وضع مقررات نظارتی، نمی‌تواند صرفاً ملاحظاتی داشته باشد که خاص مقامات نظارت بانکی نظام بانکداری متعارف است.

متأسفانه در حال حاضر در کشورمان، بیشترین چالش‌ها و به تبع آن انتظارات و خواست‌ها در حوزه نظارت بانکی معطوف به بخش مقررات‌گذار آن است. چه، در بسیاری از زمینه‌ها همچون الزامات ناظر بر نقدینگی مؤسسات اعتباری، انحلال و ورشکستگی مؤسسات اعتباری، نظام ضمانت سپرده‌ها، حداقل الزامات مربوط به مدیریت انواع ریسک‌های فراروی مؤسسات اعتباری، خلأ مقرراتی وجود دارد. از طرفی، برخی مقررات موجود، به خصوص مقررات نظارتی نظیر کفایت سرمایه، تسهیلات و تعهدات کلان و ... با توجه به تحولات و دگرگونی‌های جدید، دیگر پاسخگوی نیازها و چالش‌های کنونی نبوده و لازم است روزآمد شوند. همچنین ظهور نهاد‌های جدید نظیر بانک‌های مجازی، بانک‌های منطقه‌ای و همچنین محصولات نوین بانکی مثل صکوک، مابحه، استصناع و اوراق مشارکت ارزی ایجاد می‌کند که مقام مقررات‌گذار نسبت به ضابطه‌مند نمودن و وضع مقرراتی ناظر بر آنها اقدام نماید. ضمن آنکه توسعه دامنه نظارت بانک

## مقررات احتیاطی، با رویکردی پیشگیرانه مانع از در معرض ریسک قرارگرفتن بیش از حد متعارف مؤسسات اعتباری و به تبع آن، به مخاطره‌افتادن منافع سپرده‌گذاران می‌شوند

- متضمن حداقل استانداردها و شاخص‌ها بوده و مؤسسات اعتباری را به رعایت آنها ملزم کرده باشد.

- از انعطاف‌پذیری کافی برخوردار باشد به گونه‌ای که این اختیار را برای مقام نظارت بانکی پیش‌بینی کرده باشد که در صورت اقتضا، نسبت به بازنگری مقررات مزبور، به خصوص آن بخش که در شمول مقررات احتیاطی است، به سرعت و سهولت اقدام نماید.

- به بازرسان نهاد نظارتی، اختیار کافی برای رسیدگی به حساب‌ها و اسناد مؤسسات اعتباری و اخذ هرگونه اطلاعات مورد نیاز از آنها اعطا کرده باشد.

- از ضمانت اجرای کافی برخوردار بوده و اختیار مقام نظارتی را برای اعمال مجازات در قبال مؤسسات اعتباری متخلف به رسمیت شناخته باشد.

- حمایت کافی از بازرسان را در قبال تصمیمات و اقدامات نظارتی آنها معمول دارد.

موضوع دیگری که مایلیم در این گفتار به آن بپردازم، توسعه گستره موضوعی چارچوب مقررات نظارتی است. پس از آنکه مقوله نظارت بانکی در دهه‌های اخیر دستخوش تغییر و تحولاتی در جهت‌گیری‌ها، راهبردها و روش‌های خود شد و از نظارت تطبیقی که مبتنی بر رویکرد کنترلی گذشته‌نگر یا در زمان وقوع بود، به نظارت مبتنی بر ریسک با رویکرد کنترلی آینده‌نگر و پیشگیرانه تغییر یافت، قلمرو موضوعی مقررات نظارتی نیز گسترش یافت به گونه‌ای که مقررات مزبور که تا پیش از آن صرفاً معطوف و منحصر به نحوه فعالیت مؤسسات اعتباری بود، از پیش از تأسیس تا پس از انحلال و ورشکستگی مؤسسات مذکور را دربرگرفت.

رویکرد آینده‌نگر و پیشگیرانه ایجاد می‌کرد که مقام نظارتی، علاوه بر ملاحظات معمول در خصوص مؤسسات اعتباری در حال فعالیت، از یک سو نسبت به ترکیب و شرایط سهامداران، میزان مجاز تملک سهام، ویژگی‌های مدیران و اعضای هیأت مدیره مؤسسات اعتباری در شرف تأسیس و از سوی دیگر با هدف حفظ ثبات نظام بانکی و جلوگیری از اشاعه و سرایت معضلات و بحران‌های احتمالی

## طی سالیان اخیر، همراه با تغییر رویکردهای نظارتی، گستره موضوعی مقررات نظارتی نیز توسعه یافته و از پیش از تأسیس تا پس از انحلال و تصفیه مؤسسات اعتباری را شامل گردیده است

به دگرگونی‌های بسیار، خاصه در زمینه فناوری اطلاعات، با اقتضات و شرایط جدید متناسب نبود، به گونه‌ای که مشکلات بسیاری را برای بانک‌ها به ویژه بانک‌های دولتی در خصوص نگهداری اسناد و اوراق خود به وجود آورده بود. در نسخه جدید، تلاش شد با اتخاذ تدابیری از جمله فراهم‌شدن امکان نگهداری اسناد به صورت تصاویر دیجیتالی، روند رو به تزاید حجم بایگانی بانک‌ها تا حدودی تعدیل گردد.

در سال گذشته، ضوابط جدیدی تحت عنوان «دستورالعمل بازرسی مالی و عملیاتی و اخذ اطلاعات از مؤسسات اعتباری» مستند به بند ۱۰ ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور تدوین، تصویب و ابلاغ گردید که طی آن بر الزام بانک‌ها به همکاری و ارائه هرگونه اطلاعات و آمار مورد نیاز بازرسان بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تأکید شد. همچنین در این دستورالعمل، بانک مرکزی این امکان را یافت که در صورت اقتضا از خدمات شرکت‌های حسابرسی واجد شرایط و معتمد برای انجام بخشی از وظایف خویش در نظارت حضوری از مؤسسات اعتباری، بهره گیرد.

همچنین در سال ۱۳۸۹، دستورالعملی متضمن نسبت مانده خالص دارایی‌های ثابت به حقوق صاحبان سهام با هدف عدم استفاده از منابع سپرده‌گذاران در تحصیل و نگهداری دارایی‌های غیردرآمدزا تصویب و ابلاغ شد. بر اساس این دستورالعمل، بانک‌ها ملزم شدند به طریقی عمل نمایند که نسبت مذکور از ۷۰ درصد فراتر نرود. البته پیش‌تر نیز چنین شاخصی به شرح مبلغ مستهلک‌نشده اموال غیرمنقول به سرمایه پرداخت‌شده و اندوخته‌ها وجود داشت که به دلیل عدم انطباق با شرایط موجود، کارایی لازم برای نیل به اهداف پیش‌گفته را نداشت.

یکی دیگر از مقرراتی که در سال گذشته تصویب و ابلاغ گردید، «مقررات افتتاح حساب جاری بدون دسته چک و امکان برداشت از آن توسط کارت الکترونیکی» بود که در راستای گسترش و ترویج بانکداری الکترونیکی و کاهش معضلات ناشی از صدور چک‌های بلامحل به مرحله تدوین درآمد.

در سال ۱۳۸۹، آیین‌نامه اجرایی «نحوه تأسیس، فعالیت، نظارت و تعطیلی شعب بانک‌های ایرانی در خارج از کشور» مورد بازنگری قرار

مرکزی در سالیان اخیر و تحت شمول نظارت قرارگرفتن مؤسسات فعال در بازار غیرمتشکل پولی و لزوم ساماندهی آنها از یک سو و نیز ورود قریب‌الوقوع شعب مؤسسات اعتباری خارجی و فراهم‌شدن امکان تأسیس بانک‌های مشترک ایرانی و خارجی، بعضاً وضع مقرراتی جدید و اهتمام مقام مقررات‌گذار را در این خصوص می‌طلبد. علاوه بر این، ورود گسترده بخش خصوصی به عرصه بانکداری در کشور به ویژه پس از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و انگیزه و تمایل طبیعی این بخش به خطرپذیری بیشتر و پیشینه‌سازی سود، مسئولیت و وظیفه بخش نظارت، به طور اعم و نهاد مسئول وضع مقررات نظارتی را، به طور اخص، سنگین‌تر می‌نماید.

همه آنچه گذشت، تذکری بود بر مسئولیت‌ها و مأموریت‌های خطیری که در حال حاضر بر عهده مقام مقررات‌گذار حوزه نظارت بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نهاده شده است. اینجانب به عنوان مسئول این بخش با علم به مراتب مذکور، در سال گذشته با همکاری و اهتمام مجدانه همکاران تلاشگر، بیشترین مساعی خود را برای پوشش برخی از خلأهای پیش‌گفته مصروف داشتم. با اغتنام از مجال فراهم‌شده، اجازه می‌خواهم اشاره‌ای موجز بر اهم اقدامات و تلاش‌های انجام‌پذیرفته در اداره مطالعات و مقررات بانکی در سال ۱۳۸۹ داشته باشم:

یکی از مقررات بسیار پراهمیتی که در سال گذشته، مورد بازنگری قرار گرفت و پس از تصویب در مراجع ذی‌ربط برای اجرا به شبکه بانکی کشور ابلاغ شد، «آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط» بود. در نسخه جدید این آیین‌نامه، اولاً مصادیق اشخاص مرتبط از جامعیت بیشتری برخوردار گردید. ثانیاً سقف جمعی برای تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط که به رغم اهمیت بسیار در نسخه پیشین مغفول مانده بود، تعیین شد. ثالثاً برای نسخه جدید آیین‌نامه از رهگذر استفاده از ظرفیت‌های ماده ۴۳ قانون پولی و بانکی کشور، ضمانت اجرا پیش‌بینی شد. در ماده مذکور، برای تخطی از نسبت‌های مقرر در برخی از بندهای ذیل ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور، جریمه‌ای معادل ۱۲ درصد در سال نسبت به مبلغ مورد تخلف، در نظر گرفته شده است.

از دیگر مقرراتی که در سال گذشته بازنگری شد و پس از تصویب در شورای پول و اعتبار به شبکه بانکی کشور ابلاغ گردید، «آیین‌نامه مدت و طرز نگهداری اوراق بازرگانی، اسناد و دفاتر بانک‌ها» بود. نسخه پیشین این آیین‌نامه در سال ۱۳۵۳ تدوین و تصویب شده بود و با توجه

بانک‌های منطقه‌ای علاوه بر ملاحظات توسعه‌ای و نقش آن در توزیع عادلانه منابع بانکی و رشد متوازن مناطق مختلف کشور، از منظر نظارتی نیز برای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران حائز اهمیت می‌باشد؛ زیرا می‌تواند از یک سو زمینه انجام عملیات بانکی سالم و قانونی را در برخی مناطق کشور که هم‌اکنون جولانگاه پاره‌ای از مؤسسات فاقد مجوز است، مهیا سازد و از سوی دیگر، این امکان را به بانک مرکزی می‌دهد که نسبت به ساماندهی مؤثرتر بازار غیرمتمشکل پولی اقدام نماید.

در سال گذشته، در راستای اجرای تکلیف مقرر در قانون برنامه پنجم توسعه کشور مبنی بر لزوم تدوین آیین‌نامه و اساسنامه صندوق ضمانت سپرده‌ها توسط بانک مرکزی، پیش‌نویس آیین‌نامه ناظر بر تأسیس و فعالیت و همچنین اساسنامه صندوق مذکور در اداره مطالعات و مقررات بانکی تدوین شد.

در سال گذشته، پس از آنکه در قانون برنامه پنجم توسعه کشور، تعیین سهم طرف خارجی در تأسیس بانک‌های مشترک ایرانی - خارجی به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران احاله گردید، با هدف تشویق سرمایه‌گذاران خارجی برای حضور و فعالیت در شبکه بانکی کشور از طریق تأسیس بانک‌های مشترک، پیش‌نویس دستورالعمل بانک‌های مشترک ایرانی - خارجی تدوین و برای تصویب نهایی به مراجع ذی‌ربط تسلیم شد.

علاوه بر موارد مذکور، در سال گذشته مقررات دیگری نیز در اداره مطالعات و مقررات بانکی به مرحله تدوین درآمد که از جمله آنها می‌توان به تدوین دستورالعمل اعطای جوایز به سپرده‌های قرض‌الحسنه ریالی و ارزی و دستورالعمل نحوه تشخیص و حذف مطالبات غیر قابل وصول از دفاتر مؤسسات اعتباری اشاره کرد که برای تصویب به مراجع مربوط ارائه شده‌اند.

در خاتمه لازم می‌دانم مراتب امتنان و سپاس خود را از پژوهشکده پولی و بانکی بابت فرصتی که برای ارائه گزارش عملکرد اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به اینجانب اختصاص یافت، ابراز نمایم.

### پی‌نوشت:

۱- این سخنرانی در بیست و یکمین همایش سالانه سیاست‌های پولی و ارزی در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۲۸ ارائه شده است.

## بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، به عنوان مرجع قانونی نظارت بر بانک‌ها، علاوه بر ملاحظات مرسوم مقامات نظارت بانکی در سایر کشورها، دغدغه و اهتمام جدی نسبت به رعایت موازین شرعی در نظام بانکی کشور را نیز دارد

گرفت و پس از تصویب در شورای پول و اعتبار به شبکه بانکی کشور ابلاغ شد. نسخه پیشین این آیین‌نامه مصوب سال ۱۳۵۵ بود که طبعاً نمی‌توانست پاسخگوی شرایط و نیازهای فعلی بانک‌ها باشد.

علاوه بر مراتب فوق، در سال قبل تلاش شد برخی کاستی‌ها و ضعف‌های حوزه نظارت بانک مرکزی که رفع آنها مستلزم تشریفات تقنینی بود از طریق پیشنهاد احکامی برای الحاق در قانون برنامه پنجم توسعه کشور مرتفع شود که با حسن نظر و مساعدت دولت محترم و نمایندگان مجلس شورای اسلامی به نتیجه رسید. از جمله، مقدمات تشکیل صندوق ضمانت سپرده‌ها در کشور فراهم شد؛ بانک مرکزی این اجازه را یافت که نسبت به سلب صلاحیت حرفه‌ای و لغو مجوز و محکومیت به پرداخت جریمه فعالان حوزه پولی و بانکی کشور که از قوانین و مقررات تمکین نمی‌کنند، اقدام نماید. میزان جریمه‌های نقدی مقرر در ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور، که دیگر فاقد اثربخشی و بازدارندگی بود، تغییر یافت و از دویست هزار ریال به دویست میلیون ریال ارتقا پیدا کرد و در نتیجه، بر لزوم تأیید صلاحیت مدیران بانک‌های دولتی توسط بانک مرکزی که پیش‌تر صرفاً معطوف به مدیران بانک‌های غیردولتی بود و همچنین اختیار آن بانک در سلب صلاحیت حرفه‌ای اعضای هیأت مدیره و مدیران عامل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی تأکید شد.

اقدامات اداره مطالعات و مقررات بانکی در سال گذشته در زمینه تدوین مقررات صرفاً محدود به موارد پیش‌گفته نبود. در سال ۱۳۸۹، پیش‌نویس ضوابط دیگری نیز با موضوعات مختلف، تدوین و برای تصویب به مراجع ذی‌ربط تسلیم گردید. از جمله پیش‌نویس دستورالعمل ناظر بر تأسیس، فعالیت و نظارت بر بانک‌های منطقه‌ای تهیه گردید. بانک منطقه‌ای، چنان که از نام آن نیز برمی‌آید، به بانکی اطلاق می‌شود که حوزه فعالیت آن، محدود به منطقه جغرافیایی خاصی است که در مجوز فعالیت آن قید شده است. چنین بانک‌هایی موظف‌اند منابع خود را صرفاً به متقاضیانی تخصیص دهند که محل مصرف تسهیلات دریافتی آنها در حوزه فعالیت بانک منطقه‌ای است. تأسیس