

چالش‌ها و موانع حقوقی نظارت بر نظام بانکی ایران

رضا ظفرپور^۱، غلامحسین مسعود^۲

چکیده

با اجرایی شدن اصل چهل و چهارم قانون اساسی اولین مراکزی که از بدنه دولت خارج شدند، بانک‌های کشور بودند. چرا که این نهادهای مالی به دلیل نوع عملکرد یکی از نقاط کلیدی در موفقیت اجرای خصوصی‌سازی محسوب می‌شوند. تجربه جهانی نشان داده که بانک‌ها با توجه به ماهیت فعالیت در عرصه اقتصادی کشورها بازوی اصلی اجرایی شدن طرح‌های اقتصادی و توسعه‌ای کلان کشورها هستند. باتوجه به اهمیت نقش بانک‌های خصوصی در نظام پولی و مالی کشور وجود نظارت بر این مجموعه امری انکارناپذیر و ضروری تلقی می‌شود. از جمله کارکردهای بانک مرکزی به عنوان اصلی‌ترین نهاد مسئول در حوزه پولی و بانکی نظارت بر بانک‌ها من جمله بانک‌های خصوصی می‌باشد، زیرا بانک مرکزی براساس قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ و با هدف نظارت و هدایت فعالیت بانک‌های کشور به سوی سرمایه‌گذاری‌های مولد در تاریخ ۱۸ مرداد ۱۳۳۹ تأسیس شده است و از جمله مهمترین وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های این بانک نظارت بر نظام پولی و بانکی کشور می‌باشد. نوع نظارت بانک مرکزی بر بانک‌های خصوصی موجب بوجود آمدن چالش‌هایی در انجام عملیات اینگونه بانک‌ها می‌شود و سیاست‌های پولی و اعتباری کشور را نیز با اختلال مواجه می‌کند و این امر سبب می‌شود از میزان کارایی و سودمندی بانک‌های خصوصی کاسته شود. به نظر می‌رسد برخی از این مشکلات ناشی از عدم تفسیر درست از واژه نظارت که با طیف وسیعی از واژه‌ها همچون وضع و اعمال مقررات، حسابرسی، کنترل و مراقبت مترادف است و همچنین مشخص نبودن محدوده نظارتی بانک مرکزی باشد. لذا تبیین و تحلیل منابع نظارتی بانک مرکزی و توضیح درمورد نحوه نظارت بر بانک‌های خصوصی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است که در این تحقیق مورد بررسی قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: بانک مرکزی، طرح‌های توسعه، سیاست پولی، بانک خصوصی، نظارت.

^۱ گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد نجف آباد

^۲ عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد نجف آباد (نویسنده مسئول)

مقدمه

در مورد نحوه نظارت بر بانک‌های خصوصی است که در ادامه به سابقه این امر و همچنین نحوه کارکرد آن در نظام بانکی کشور و میزان اثرگذار بودن آن پرداخته خواهد شد.

مبانی نظری

بانک‌ها انگیزه دارند مانند تمام آحاد اقتصادی سود خود را بیشینه کنند. اگر نظارت تبدیل به دخالت نشود، بانک‌ها به صورت درون‌زا تأمین مالی پروژه‌هایی که بیشترین سود را برایشان به همراه دارد، تقبل می‌کنند. در شرایطی که دخالت دولتی و حمایت بانک مرکزی وجود ندارد تا انگیزه بانکداران دچار اعوجاج شود، پروژه‌هایی که منابعشان توسط بانک‌های خصوصی تأمین می‌شود دقیقاً بهینه اجتماعی است، چراکه این پروژه‌ها کارترین طرح‌ها هستند. بنابراین اولین اصل در نظارت آن است که نظارت تبدیل به دخالت نشود، تا تصمیم‌گیر نهایی بانک‌ها باشند (مکین‌تاش، ۱۳۷۸). اگر بانک‌ها تصمیم‌گیر نهایی باشند، چون بیشینه رفاه جامعه همسو با سود بیشتر هر بانک است، بهترین پروژه تأمین مالی می‌شود. هدف اصلی نهاد نظارتی ایجاد جریان شفاف اطلاعات برای سرمایه‌گذاران و سهام‌داران است. به عبارت دیگر، کاستن از نامتقارنی اطلاعات اولین هدف نظارت بر بانک‌ها است. در این چارچوب، نهاد نظارتی اطلاعات را از بانک‌ها اخذ می‌کند، صحت آنها را می‌سنجد و در اختیار آحاد اقتصادی قرار می‌دهد (بهکیش، ۱۳۸۱: ۸۹). در این صورت سرمایه‌گذاران می‌توانند سنجش دقیقی از ارزش سهام بانک‌های تجاری به دست دهند و با خرید

اگر پرسیده شود عملیات بانکی چه ارزش افزوده‌ای دارد یا اصلی‌ترین محصول نظام بانکی چیست به قطع پاسخ در تولید اطلاعات است. اطلاعات تولید شده توسط سیستم بانکی به اقتصاد اجازه می‌دهد توزیع بهینه‌ای از سرمایه بدست دهد.^۱ با اینکه اطلاعات تولیدشده همواره برای جامعه مفید است، اما بانک‌ها لزوماً در جهت بیشینه‌سازی رفاه جامعه عمل نمی‌کنند (عرب‌مازار، ۱۳۷۴). به همین دلیل نیاز است تا بر عملکرد بانک‌ها نظارت دقیقی اعمال شود. گرچه نظارت مذکور باید همراه با تدوین و اجرای قواعد و قوانین بانکی باشد. ولی در این مقاله به این جنبه از قاعده‌گذاری پرداخته نمی‌شود و سعی می‌شود تنها بر بحث نظارت تمرکز شود. در ادامه به دو سوال اساسی پرداخته می‌شود. اول آنکه هدف از نظارت چیست؟ دوم چه ساختار نظارتی احتمالاً برای ایران بهینه خواهد بود؟ ادعای اصلی نگارنده این است که نظارت خصوصی در کنار نظارت بانک مرکزی روش بهینه برای ساختار نظارت در سیستم بانکی ایران است. نظارت بر بانک‌های تجاری برای مراقبت از عملکرد بانک‌ها نیست. نظارت بر بانک‌ها نباید تبدیل به دخالت در عملکرد بانکی شود. این بانک‌ها هستند که باید با تولید اطلاعات و قبول ریسک تصمیم بگیرند تا در پروژه خاصی سرمایه‌گذاری کنند یا آن را رد کنند. این بانک‌ها هستند که باید آزاد باشند تا هر نرخ بهره‌ای که لازم است برای تأمین مالی یک پروژه تعیین کنند. هدف اصلی مقاله حاضر تبیین و تحلیل منابع نظارتی بانک مرکزی و توضیح

^۱ University of Illinois at Urbana Champaign



سهام این بانکها در این موسسات سرمایه‌گذاری کنند. بنابراین سهام و اوراق بانکهای کارا خریداری می‌شود و سرمایه‌گذاری در این بانکها افزایش می‌یابد. اگر سرمایه‌های کارا تر سرازیر شود، این بانکها منابع کافی برای تأمین مالی پروژه‌های پربازده را در اختیار دارند و سرمایه را به سمت پروژه‌های سالم هدایت می‌کنند. اما متأسفانه در ایران داده‌های کافی از عملکرد داخلی بانک در اختیار شرکتها، محققان و سرمایه‌گذاران قرار نمی‌گیرد و سرمایه‌گذاران ابزار کافی برای تمیز دادن بانکهای خوب از بد را ندارند. مشخص نیست سود هر بانک در سرمایه‌گذاری‌های خود چگونه است. به عبارت دیگر در فضایی که اطلاعات کافی بانکی وجود ندارد، رقابت سازنده رخ نخواهد داد (عرب مازار، پیشین)، و بانکها نیز ضرورتی برای اعطای وام به افراد باصلاحیت‌تر نمی‌بینند. برای مثال در آمریکا به عنوان نمونه‌ای از نظام بانکی رقابتی، اطلاعات دقیق فصلی از جزئیات ترازنامه تمام بانکهای آمریکایی موجود است و تمام شهروندان می‌توانند آزادانه این داده‌ها را پیاده کنند. این داده‌ها نه تنها اطلاعاتی از سود و زیان، هزینه نیروی کار و ارزش دارایی‌ها را شامل می‌شود، بلکه گزارش دقیقی از انواع سهام، اجزای سپرده‌ها و جزئیات وام‌های اعطایی را نیز شامل می‌شود.

همچنین به صورت سالیانه، بانک فدرال آمریکا داده‌های دیگری نیز از کلیه شعب بانکی در آمریکا منتشر می‌کند. این مجموعه شامل اطلاعات دقیقی از میزان سپرده‌های بانکی در هر شعبه، آدرس، نام و دیگر اطلاعات هر شعبه

است. همچنین سهام بانکهای بزرگ آمریکا معمولاً به صورت عمومی مبادله می‌شود، لذا این بانکها ناچارند اطلاعات دقیقی از دارایی‌ها و بدهی‌های خود در قالب گزارش‌های بورس منتشر کنند (Nakane, 2005). در نهایت موسسات اعتباردهی خارج از نظام بانکی وجود دارند که بسیاری از اوراق منتشره بانکهای بزرگ را ارزشیابی می‌کنند و میزان کارایی اقتصادی پروژه‌های موجود را اعلام می‌کنند. موارد فوق، مثالهایی از داده‌های کاملاً عمومی است که پیاده کردن آنها برای تمام محققان و سرمایه‌گذاران آزاد است. در مقابل نهادهای نظارتی عموماً داده‌های بسیار جزئی‌تری را نیز جمع‌آوری می‌کنند. به کمک این داده‌ها، نهادهای نظارتی گزارش‌های دقیقی از نظم‌های آماری نظام بانکی کشورشان ارائه می‌کنند. مجدداً، تمام این گزارش‌ها در دسترس عموم قرار می‌گیرد. استفاده دیگری که از این داده می‌شود، در اختیار گذاشتن این داده‌ها به محققان است تا به تحقیق در خصوص عملکرد نظام بانکی بپردازند. برای مثال، بانک مرکزی بلژیک اطلاعات دقیقی از وام‌های اعطایی به شرکت‌های تولیدی جمع‌آوری می‌کند و در اختیار محققان قرار می‌دهد تا به تحقیق در خصوص بانک‌های بلژیک بپردازند. یک مثال از مقالاتی که بر روی داده فوق انجام شده تحقیق دیگرسیه و اونجنا (۲۰۰۴) است.^۱ داده‌هایی که در این تحقیق مورد استفاده قرار گرفته است بالغ بر ۱۷۷۰۰ وام اعطایی در خلال سال‌های ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۷ را شامل می‌شود (Nowotny, 1999).

¹ Degryse, Ongena, Distance, Lending Relationships, and Competition

پیشینه تحقیق

به طور خلاصه، هدف نظارت بانکی کمک به تخصیص بهینه‌ای از سرمایه در جامعه، کاهش قدرت بازار بانک‌های بزرگ، کاهش کژمنشی در بانک‌ها و خطرات بحران‌های پولی و در نهایت رفع فساد در نظام بانکی است. سوالی که برای سیاستگذار مطرح است، آن است که در کشوری مانند ایران چه نظام نظارتی مناسب خواهد بود؟ بیان شد که در بانکداری غربی به دلیل عملکرد رقابتی بانک‌ها، دغدغه اصلی ناظران تأمین ثبات بانکی است. برای مثال از کانادا به عنوان یکی از نظام‌های بانکی موفق یاد می‌کنند (Boubakri, 2005). دلیل عمده چنین تحسینی مصونیت بانک‌های کانادایی در مقابل بحران اخیر بود. در عین حال یکی از عوامل چنین عملکردی، نهاد نظارتی متمرکز و قوی در کانادا ذکر شده است. آیا چنین نظام متمرکزی برای نظارت در ایران نیز مناسب است؟ و آیا می‌تواند اهداف چهارگانه نظارتی فوق را محقق کند؟ پیش از بحث در باب نظام نظارتی در ایران باید به اثرات پویای چنین نظامی توجه کرد. به عبارت دیگر باید دقت کرد که در اثر کنش و واکنش میان این نهاد نظارتی و اجزای پولی و مالی اقتصاد ایران، احتمالاً نظام نظارتی موردنظر در آینده، به چه شکلی تغییر می‌یابد. از این منظر، می‌توان اظهار داشت که نهاد نظارتی متمرکز در ایران خود موجب اعوجاج در تخصیص بهینه است. یک دلیل عمده اوامر و دخالت‌های گسترده دولتی در نظام بانکی است. برای مثال هر چند سال یکبار، دولت وام‌های مختلف مسکن، طرح‌های زودبازده و مثال‌های دیگری را تصویب می‌کند که تکلیف اضافی بر دوش نظام بانکی است.

اگر نظام نظارتی به نحوی تعبیه شود که متمرکز و در اختیار دولت باشد، دولت انگیزه دارد این نهاد نظارتی را برای اطلاع از میزان اطاعت بانک‌ها از طرح‌های مصوب به کار گیرد. به عبارت دیگر نهاد نظارتی بر عملکرد بانک‌ها تبدیل به بازوی دخالتی دولت در نظام بانکی خواهد شد؛ لذا چنین نهاد نظارتی نمی‌تواند عملکرد مناسبی از خود به جای بگذارد. از سوی دیگر به نظر می‌رسد نظام متمرکز نظارتی، کمکی به شکستن بانک‌های انحصارگر نخواهد کرد (Lewis, 1996). چرا که سهامدار عمده بانک‌های ایرانی دولت و نهادهای وابسته به دولت هستند که خود از سود مازاد بانک‌های انحصارگر منفعت می‌برند؛ لذا نهاد متمرکز در اختیار دولت، دلیلی نمی‌بیند مثلاً بر بانک‌های بزرگ انحصارگر نظارت یا از این بانک‌ها گزارش‌هایی را طلب کند که نشانگر قدرت انحصاری این بانک‌ها باشد. دولتی که سهامدار اصلی بانک‌های بزرگ است اگر نهاد نظارتی و قانونگذاری در اختیارش باشد، دلیلی نمی‌بیند که ورود آزادانه و نامحدود بانک‌های جدید را تسهیل کند. همچنین نهاد متمرکز نظارتی دلیلی نمی‌بیند به بانک‌ها برای اصلاح ساختار درونی فشار بیاورد. بنابراین نمی‌توان انتظار داشت نهاد نظارتی متمرکز دولتی در جهت حذف انحصارگر عمل کند. دقیقاً همین داستان در خصوص کاهش فساد نیز صادق است.

توزیع درآمد نفتی از طریق دولت در یک سازوکار غیرشفاف و فارغ از پاسخ‌دهی، همواره به افزایش فساد در جامعه کمک کرده است. برای نابودی فساد نیاز است که دولت، اصلاح را از درون مجموعه خود شروع کند (Megginson, 2005). ولی دولت نفتی انگیزه‌ای به انجام چنین کاری



ندارد. نهاد متمرکز نظارتی در ساختار نفتی نیز انگیزه‌ای برای اصلاح در نظام بانکی ندارد؛ لذا نظارت دقیق نخواهد بود تا در آینده راهی برای فرار ناظران وجود داشته باشد، علاوه بر این، سعی می‌شود قوانین نیز پرابهام نوشته شود (Beck, 2005). چرا که رفع فساد به معنی درگیر شدن با بخش دیگری از ارکان دولتی است. برای رفع فساد نیاز است قوانین دقیق و به روز شوند. همچنین ضروری است نهادهای نظارتی در خدمت سهامداران بانک‌ها باشند تا تخلفات بانکی را شناسایی و گزارش کنند؛ لذا به نظر می‌رسد در نظام اقتصادی ایران نظام نظارتی بهینه، رقابتی و خصوصی است. در خصوص کاهش کژمنشی، منافع و مزایای نهاد متمرکز نظارتی به روشنی موارد فوق نیست. از یکسو، وقتی سپرده‌های مردم در اختیار بانک‌های بزرگ دولتی است و بسیاری از پروژه‌های دولتی نیاز فوری به سرمایه دارند، نهاد نظارتی دولتی ترجیح می‌دهد پروژه‌های دولتی فوق را کم خطر ارزیابی کند تا این پروژه‌ها بتوانند سرمایه کافی جذب کنند؛ لذا از این جهت نهاد نظارتی متمرکز دولتی به افزایش کژمنشی و ناکارایی در نظام بانکی خواهد انجامید. از سوی دیگر مانند کانادا نهاد نظارتی متمرکز احتمالاً موجب ثبات در نظام بانکی و کاهش بحران‌ها خواهد شد^۱ (Begovic, 2000).

تأسیس نهادهایی که عملیات بانکی انجام می‌دهند تا زمان خروج کامل این نهادها از بازار را در بر می‌گیرد. البته طیف اختیارات مرجع نظارتی در کشورهای مختلف، تفاوت‌هایی با یکدیگر دارند، اما تجربه نشان داده است که پس از بروز هر بحران مالی و بانکی، عملاً مراجع نظارتی به سمت افزایش اختیارات و قدرت نظارتی حرکت می‌کنند، که این امر در مورد بحران مالی اخیر نیز صادق است. تحت استانداردهای متعارف، اهداف نظارت بانکی، عمدتاً دو محور اصلی دارد؛ حفظ ثبات و سلامت نظام بانکی و حفاظت از منافع سپرده‌گذاران. حول این دو محور اصلی است که چارچوب قوانین نظارت بر نظام بانکی شکل می‌گیرد. در عموم کشورها، این چارچوب قوانین نظارت بر نظام بانکی، بسیار مفصل، صریح و دقیق است. نظام بانکی ایران، بحث نظارت بانکی نخستین بار در لایحه قانونی بانکداری مصوب سال ۱۳۳۴ مطرح شده است. این مجموعه از سال ۱۳۳۴ تا ۱۳۳۹ مباحث مربوط به بانکداری و نظارت بانکی را پوشش داده است. در این قانون بحث هیأت نظارت بر بانک‌ها طرح شده است که مسئولیت نظارت بر صحت و سلامت عملیات بانکی را بر عهده دارد. در مقایسه با قوانین بعدی در این حوزه، این قانون به راستی قانون پیشرفته‌ای بوده است و نوع نگاه آن به مفهوم نظارت، نگاه کارشناسانه و دقیق‌تری بوده است. در سال ۱۳۳۹، قانون بانکی و پولی تصویب شد که در حقیقت مبنای تأسیس بانک مرکزی است. در این قانون با مفهوم غربی آشنا می‌شویم که وقتی از شورای پول و اعتبار به عنوان یکی از ارکان بانک مرکزی

ندارد. نهاد متمرکز نظارتی در ساختار نفتی نیز انگیزه‌ای برای اصلاح در نظام بانکی ندارد؛ لذا نظارت دقیق نخواهد بود تا در آینده راهی برای فرار ناظران وجود داشته باشد، علاوه بر این، سعی می‌شود قوانین نیز پرابهام نوشته شود (Beck, 2005). چرا که رفع فساد به معنی درگیر شدن با بخش دیگری از ارکان دولتی است. برای رفع فساد نیاز است قوانین دقیق و به روز شوند. همچنین ضروری است نهادهای نظارتی در خدمت سهامداران بانک‌ها باشند تا تخلفات بانکی را شناسایی و گزارش کنند؛ لذا به نظر می‌رسد در نظام اقتصادی ایران نظام نظارتی بهینه، رقابتی و خصوصی است. در خصوص کاهش کژمنشی، منافع و مزایای نهاد متمرکز نظارتی به روشنی موارد فوق نیست. از یکسو، وقتی سپرده‌های مردم در اختیار بانک‌های بزرگ دولتی است و بسیاری از پروژه‌های دولتی نیاز فوری به سرمایه دارند، نهاد نظارتی دولتی ترجیح می‌دهد پروژه‌های دولتی فوق را کم خطر ارزیابی کند تا این پروژه‌ها بتوانند سرمایه کافی جذب کنند؛ لذا از این جهت نهاد نظارتی متمرکز دولتی به افزایش کژمنشی و ناکارایی در نظام بانکی خواهد انجامید. از سوی دیگر مانند کانادا نهاد نظارتی متمرکز احتمالاً موجب ثبات در نظام بانکی و کاهش بحران‌ها خواهد شد^۱ (Begovic, 2000).

مفهوم نظارت در نظام بانکی و تاریخچه آن

امروزه وقتی از نظارت بانکی بحث می‌شود، اشاره به طیف اختیارات یک مرجع نظارتی است که این اختیارات پیش از

^۱ Ted Price, Development in bank supervision, a Canadian perspective, May, 2010

نام می‌برد، یکی از وظایف این شورا را نظارت بر بانک‌ها تعیین می‌کند یعنی شورایی که قرار است کار سیاستگذاری بانک مرکزی را انجام دهد، وظیفه نظارت بر بانک‌ها را نیز بر عهده می‌گیرد. به نظر می‌رسد چنین ترکیبی که قانون‌گذار تعیین کرده است، در حوزه نظارت بانکی اجرائی نبوده است و به همین دلیل عملاً همان هیأت نظارت بر بانک‌ها که در قانون ۱۳۳۴ تعیین شده بود، برای نظارت بر عملکرد نظام بانکی در بانک مرکزی به فعالیت خود ادامه داده است. در قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱، در حوزه نظارت، دوباره تغییراتی ایجاد شد، که یک گام رو به جلو ارزیابی می‌شود. در این قانون، این مفهوم که نظارت بانکی بر عهده شورای پول و اعتبار است، کنار گذارده و نظارت بانکی بر عهده بانک مرکزی گذاشته شد، اما عملاً بر این موضوع تأکید می‌شود که چارچوب این موضوع را همچنان شورای پول و اعتبار تصویب می‌کند. مشکل این قانون این است که بسیاری از اقداماتی که هیأت نظارت باید برای نظارت بانکی انجام دهد، در قالب کار شورایی یا گرفتن مصوبه از شورا قابل اجرا نیست و در هیچ جای دنیا نیز اینچنین نیست. در واقع نمی‌توان شورایی با جایگاه سیاستگذار پولی و اعتباری تعیین کرد و در همان حال تمامی اقدامات نظارتی را نیز در چارچوب اخذ مصوبه از این شورا تعریف نمود.

روش پژوهش

پس از وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، با ملی شدن بانک‌ها روبه‌رو شده‌ایم. در این چارچوب جدید می‌توان گفت که عملاً مفهوم نظارت بانکی منتفی می‌شود، چرا که

دیدگاه قانونگذار این است که همه بانک‌ها دولتی بوده و تحت نظارت دولت هستند؛ مجمع عمومی بانک‌های دولتی نیز توسط دولت نیز تشکیل می‌شود؛ بانک مرکزی نیز یک نهاد دولتی است و در نتیجه عملاً موضوع نظارت بانکی کمرنگ می‌شود. بنابراین در این نظام بانکی دولتی، عملاً اثری از مفهوم نظارت (در چارچوب استانداردهای بین‌المللی) در دهه ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ شمسی وجود ندارد. در اواخر دهه ۱۳۷۰ دو اتفاق مهم رخ داد که یکی ایجاد نخستین مؤسسه اعتباری غیربانکی با مصوبه شورای پول و اعتبار و دیگری اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی بر اساس قانون مصوب سال ۱۳۷۹ بود. این دو اتفاق، یک رویکرد جدید را نسبت به بحث بانکداری ایجاد می‌کند. پس از دو دهه، قانونگذار به این دیدگاه می‌رسد که بانکداری دولتی تأثیر مفیدی را که در سال ۱۳۵۸ مدنظر قانون‌گذار بوده است، ندارد و نیاز است که خون تازه‌ای در رگ‌های نظام بانکی به جریان بیفتد. با ایجاد بانک‌های خصوصی و گسترش بانکداری خصوصی و تفاوت‌های گسترده آن با بانکداری دولتی، مفهوم نظارت بر نظام بانکی نیز وارد مرحله جدیدی شد و حساسیت‌هایی ایجاد شد که اصولاً نظارت و اهداف آن چیست و چگونه باید بر نظام بانکی نظارت کرد؟ این مجموعه، مباحثی است که از ابتدای دهه ۱۳۸۰ تاکنون مطرح بوده است. بخشی از آن مباحث نظری بوده و بخش دیگری از آن عملیاتی شده است. اما آثار این مباحث بر قوانین بانکی بسیار ناچیز بوده است. نقطه تغییر اساسی در دیدگاه قانونگذار نسبت به بحث نظارت را شاید بتوان در قانون برنامه پنجم توسعه دید. در این قانون، قانونگذار برای فرایند تأسیس نهادهای فعال در بازار پول،



در همان حال از مرجع نظارتی انتظار مسئولیت‌پذیری داشت. در حال حاضر این مشکل در حوزه نظارت در نظام بانکی ایران وجود دارد. بر اساس بند ب ماده ۱۱، نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بر عهده بانک مرکزی است. اما روشن نیست که این نظارت به چه معناست و بانک مرکزی برای انجام وظایف نظارتی خود، چه کارهایی باید انجام دهد؟ آیا باید امور داخلی تمامی ۱۹۰۰۰ شعبه بانکی بررسی شود؟ آیا متولی تمام اتفاقاتی که در شعب بانک‌ها رخ می‌دهد، بانک مرکزی است؟ حد این موضوع کجاست؟ و در نهایت، مابه ازای اختیار قانونی این وظیفه چیست؟ به همین دلیل که مفهوم نظارت، اهداف نظارت و وظایف و اختیارات مرجع نظارتی روشن نیست، هرکس از واژه نظارت برداشت متفاوتی می‌کند و بر اساس برداشت خود مجموعه‌ای از وظایف و مسئولیت‌ها را از مرجع نظارتی انتظار دارد. در چنین شرایطی اعوجاج و بی‌ثباتی در حوزه نظارت طبیعی است.^۱ در حالی که اگر یک مبنای قانونی و مقرراتی صریح، دقیق و شفاف برای وظایف، مسئولیت‌ها و اختیارات مرجع نظارتی وجود داشت، دیگر این اعوجاج‌ها به وجود نمی‌آمد.

مهمترین چالش پیش روی حوزه نظارت در نظام

بانکی ایران

نظارت در نظام بانکی ایران، عملاً کارایی لازم برای مناسبات جدید در نظام بانکی را ندارد و پاسخگو نیست. اگر ما قوانین بانکداری کشورهای دیگر را بررسی کنیم،

تأسیس صندوق ضمانت سپرده‌ها و موضوعاتی از این دست، اختیاراتی را به بانک مرکزی داده است. در کنار این، ما قانون تنظیم بازار غیرمتمشکل پولی را داریم. در راستای اجرای این قانون تلاش‌هایی برای دسته‌بندی نهادهای بازار غیرمتمشکل پولی و تحت نظارت قرار گرفتن آنها از سوی بانک مرکزی صورت گرفت و این تلاش‌ها همچنان ادامه دارد. در مجموع در شرایط کنونی به دلیل اینکه قانونگذار در حوزه نظارت بانکی تصریح روشنی از مفهوم نظارت و اهداف آن ندارد، در مورد مفهوم نظارت، اهداف نظارت، واحد نظارتی، اختیارات و قدرت دخالت واحد نظارتی و اینکه آیا واحد نظارتی فقط موظف به پایش بازار و ارائه گزارش به مقامات ذی صلاح است، یا آنکه دارای این اختیار و قدرت است که بانک‌های خاطی را تنبیه کرده و جلوی عملیات ناصواب را بگیرد، اختلاف نظر وجود دارد.

چالش اصلی حوزه نظارت بر نظام بانک

نکته مهم در حوزه نظارت بانکی این است که نظارت باید با توجه به تغییر و تحولاتی که رخ می‌دهد، به روز شود. این دیدگاه که یکبار و برای همیشه تعیین شود، دیدگاه صحیحی نیست. به نظر پژوهشگر چالش اصلی در بحث نظارت این است که هنوز به روشنی تصریح نشده است که اهداف موردنظر در حوزه نظارت بانکی چیست و بر اساس این اهداف چه وظایفی بر عهده مرجع نظارتی است. می‌توان برای مرجع نظارتی اهداف بسیاری تعیین کرد، در حالی که برای این اهداف، وظایف مشخصی تعیین نشود و

^۱ روش‌های اجرایی شدن سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (دکتر رویا طباطبایی یزدی/ فرزانه مافی)

جدید بانکداری و نظارت بانکی است، که تحت عنوان «قانون بانکداری» به دولت تقدیم شده است و امیدواریم که در تصویب آن تسریع شود.^۱

یک نکته در این مورد وجود دارد و آن اینکه قانون تصویب می‌شود تا فعالیت‌ها را ساماندهی کند، اما این بدین معنا نیست که اگر قانون وجود نداشته باشد یا ناقص باشد، فعالیت‌ها متوقف شود. در واقع نیاز به نظارت بر فعالیت بانک‌ها وجود داشته است و عملاً بر عهده بانک مرکزی بوده و انجام می‌شده است. تا سال ۱۳۷۸، چارچوب نظارت در بانک مرکزی، در اصطلاح نظارت تطبیقی بوده است. در نظارت تطبیقی، تلاش نظارت این بود که عملیات و فعالیت بانک‌ها را بر اساس چارچوب مقرراتی که وجود داشت - برای مثال قانون بانکداری بدون ربا- منطبق کند و بررسی نماید که آیا فعالیت بانک‌ها منطبق بر قوانین و مقررات موجود هست یا خیر؟ در سال ۱۳۷۸، بانک جهانی، برای ارتقای بخش نظارت، از نظارت تطبیقی به نظارت مبتنی بر ریسک، پروژه‌ای را در ایران تأمین مالی کرد. در نظارت مبتنی بر ریسک به این اشاره می‌شود که اگرچه به عنوان وظیفه نظارتی باید بر انطباق عملکرد بانک‌ها با قوانین نظارت کرد، اما مسئله مهم‌تر نظارت بر مسیر حرکت بانک است. برای نمونه، نظارت مبتنی بر ریسک بر این امر اشاره دارد که بانکی که نقدینگی کافی ندارد، در معرض ورشکستگی قرار دارد و این امر هشداردهنده است. پروژه بانک جهانی و کمک‌های صندوق بین‌المللی پول در این زمینه، پایه‌ای شد برای مقرراتی که در اصطلاح از آن به

می‌بینیم که برای نمونه در یک کشور ۲۰ بار قانون بانکداری اصلاح شده است و اصل این قوانین نیز عموماً پس از سال ۲۰۰۰ تصویب شده است. این امر بدان معناست که تغییراتی که در حوزه بانکی رخ داده است، نیازهای نظارتی جدیدی را می‌طلبد و در نتیجه قوانین موجود برای رفع این نیازهای جدید اصلاح شده است. این در حالی است که مستند قانونی ایران در حوزه نظارت، قانون سال ۱۳۵۱ است. افزون بر این، وقتی قوانین سایر کشورها را مرور می‌کنیم، دیده می‌شود که قوانین بسیار دقیق و مفصل‌اند و جزئیات مربوط به هر موضوع به طور شفاف بیان شده است؛ در حالی که قوانین ایران افزون بر اینکه قدیمی‌اند، بسیار کلی و مبهم نیز هستند. بنابراین، تدوین یک مجموعه قانونی جامع که پاسخگوی نیازهای جدید نظام بانکی، به خصوص در حوزه نظارت باشد، مهم‌ترین چالش پیش‌روی حوزه نظارت در نظام بانکی ایران است. در این زمینه ترجمه و مطالعه قوانین بانکی سایر کشورها می‌تواند هم از نظر درک شکاف گسترده میان قوانین ما و قوانین سایر کشورها و ایجاد حساسیت در مورد اهمیت موضوع اصلاح قوانین بانکی و هم از نظر استفاده از قوانین سایر کشورها در اصلاح قوانین بانکی ما، به خصوص در حوزه نظارت مفید واقع شود. خوشبختانه در حال حاضر پژوهشکده پولی و بانکی این اقدام را به عنوان یک پروژه مهم در دستور کار خود قرار داده است. به علاوه کار بزرگ دیگری که توسط مسئولان و صاحب‌نظران نظام بانکی صورت گرفته است، تدوین یک مجموعه قانونی جدید در برگیرنده مفاهیم

^۱ امیرحسین امین آزاد، مدیر کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پولشویی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران



رعایت نکنند، عملاً اساسنامه خود را رعایت نکرده‌اند و عدم رعایت اساسنامه بر اساس قانون پولی و بانکی تخلف محسوب شده و می‌توان در قالب ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی به این تخلفات رسیدگی کرد و جرائم و محدودیت‌های مندرج در قانون را بر آنها اعمال کرد.

نتیجه‌گیری

با توجه به آنچه ذکر شد، چشم‌انداز نظارت بانک مرکزی بر نظام بانکی روشن است، اما برای اجرائی شدن آن قاعده‌تاً نیازمند پذیرش این چشم‌انداز توسط مراجع ذیصلاح هست. در واقع، تصویب قانون بانک مرکزی و قانون بانکداری که در چارچوب طرح تحول نظام بانکی مطرح شد و مورد تأکید قرار خواهد گرفت، از الزامات نظارت مؤثر و کارا بر نظام بانکی است و چشم‌انداز نسبتاً روشنی را تصویر می‌کند. تحت این چارچوب، در بحث نظارت در بخش‌های مختلف، اعم از مجوزها که مبنای ورود نهادها به بازار پول است، نظارت غیرحضور و حضور و مقررات هم آسیب‌شناسی صورت پذیرفته و هم راهکارهای ارتقای نظارت مؤثر و کارا اندیشیده شده است. بنابراین چشم‌اندازها از نظر بانک مرکزی تا حد زیادی روشن است و اگر این چارچوب‌ها به تصویب برسد، جنبه عملیاتی پیدا خواهد کرد.

فهرست منابع

فارسی:

۱- بهکیش، محمد مهدی (۱۳۸۱)، اقتصاد ایران در بستر جهانی شدن، تهران: انتشارات نشر نی.

عنوان مقررات احتیاطی نام می‌بریم. این مقررات احتیاطی در تلاش است تا جهت‌گیری و مسیر حرکت کلی بانک را کنترل کند. پس از آن، تغییر در ساختار نظارت بر بانک‌ها، ایجاد اداره نظارت بر موقعیت‌ها که اداره نظارت غیرحضور بانک مرکزی است و واحد نظارت حضوری برای ارزیابی ریسک‌هایی که از دور و از طرف اداره نظارت غیرحضور قابل ارزیابی نیست (مانند ریسک مدیریت)، ریسک عملیاتی و ارزیابی کیفیت اطلاعات ارائه شده از سوی بانک‌ها، شکل گرفت. بنابراین مفاهیم جدید نظارت عملاً در بدنه بانک مرکزی ایجاد شد، اما این پیشرفت‌ها به طور متناسب در حوزه قوانین نظارت، به استثنای قانون برنامه پنجم توسعه که ویژگی‌های مثبتی در نزدیک شدن به مفاهیم جدید نظارت را دارد، صورت نگرفته است و به نحوی می‌توان گفت که اتفاقات عملاً از قوانین جلوتر هستند و بانک مرکزی تلاش کرده است که با روش‌های مختلف، خلأ قانونی در حوزه نظارت را پوشش دهد.

برای نمونه بر اساس قانون تجارت، هر شرکت باید بر اساس اساسنامه خود فعالیت کند. قانون پولی و بانکی هم اشاره می‌کند که فعالیت بانک‌ها باید در چارچوب اساسنامه باشد و اساسنامه هم باید به تصویب شورای پول و اعتبار برسد. بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار هم از این چارچوب قانونی استفاده کرده و اعلام کرده است که اساسنامه‌ای توسط شورای پول و اعتبار تصویب می‌شود که مجموعه‌ای از الزامات مورد نظر بانک مرکزی را رعایت کرده باشد. بنابراین بانک مرکزی از این طریق به بانک‌ها الزام می‌کند که مفاهیم جدید نظارتی را در اساسنامه خود قید کنند. در این صورت، اگر بانک‌ها این الزامات نظارتی را



۲- عرب مازار، علی اکبر (۱۳۷۴)، «خصوصی سازی و تأثیر آن بر اشتغال»، *مجله اقتصاد و مدیریت*.

۳- مکین تاش، کریستوفر (۱۳۷۸)، «خصوصی سازی؛ ولی افتاد مشکلها»، مترجم: مهدی عطاء الهی، *مجله تدبیر*.

لاتین:

1-Beck, T., Cull, R., Jerome, A., (2005), Bank Privatization And Performance: Empirical Evidence From

2-Begovic, B., Mijatovic, B., Zivokovic, B (2000), "The New Model Of Privatization In Serbia", *Center For Liberal Democratic Studies*, Press Belgrade.

3-Boubakri, N., Cosset, J. C., Fischer, K., Guedhami, O. (2005), "Privatization And Bank Performance In Developing Countries", *Journal of Banking & Finance* 29.

4-Lewis, R.) 1996), "Recent Controversies in Political Economy," *The Institute of Economic Affairs, London*, 3 rd ed.

5-Meggison W, L. (2005), "The Economic Of Bank Privatization," *Journal of Banking & Finance* 29.

6-Nakane, M.I, Weintraub, D. (2005), "Bank Privatization and Productivity: Evidence for Brazil," *Journal of Banking & Finance* 29.

7-Nowotny, E. (1999), "Privatization, Deregulation, Reregulation Experience and Policy Issues in Austria," *Annals of Public and Cooperative Economics* 67, 387-401.