

حدود نظارت و تفاوت آن با دخالت

سخنرانی عبدالله طالبی، مدیر عامل سابق بانک پارسیان
در سمینار نظارت در صنعت بانکداری



من بحث خود را از مفهوم عرفی و رایج کلمه "نظارت" آغاز می‌کنم و تصور می‌نمایم که همه بتوانیم به آسانی در مورد این تعریف توافق داشته باشیم که به طور کلی "نظارت عبارتست از مراقبت در اجرای صحیح امور".

از تعمق در همین تعریف کوتاه و ساده از مقوله نظارت، چند نکته به شرح اجمالی زیر می‌تواند مورد توجه قرار گیرد: اول، در آغاز، اموری می‌بایست جریان داشته باشند تا اساساً نظارت در اجرای صحیح آن‌ها معنی و مفهوم پیدا کند. بنابراین، "نظارت" یک موضوع انتزاعی و در خلأ نیست. دوم، اعمال "نظارت" محتاج وجود مرجع نظارت‌کننده‌ای است که به لحاظ تجربه و تخصص به امور مورد نظارت آشنایی و شناخت داشته و به لحاظ روحیه و طرز نگرش، دیدگاهی سازنده و آموزش دهنده داشته باشد.

سوم، "اجرای صحیح امور" که هدف نظارت است، نمی‌تواند یک امر سلیقه‌ای و برخاسته از ذهنیت‌های شخص نظارت‌کننده باشد. لذا از قبل می‌بایست ضوابط و معیارهای مناسبی برای فعالیت مورد نظر تعریف و تعیین گردد تا بتوان حسن و یا سوء جریان امور را در مقایسه با الگوها و ضوابط مذکور سنجید.

چهارم، نظارت امری است هدفمند و این هدف در کلی‌ترین شکل آن عبارت از حصول اطمینان از اجرای صحیح امور می‌باشد. حال همانطور که لازم است برای تشخیص صحت جریان امور الگوها و معیارهایی تعریف گردد، قطعاً می‌بایست برای خارج شدن و انحراف از این الگوها و ضوابط، و همچنین ایجاد الزام به تصحیح روال انجام امور، نیز توسط مراجع ذیصلاح دیگری غیر از مرجع نظارت‌کننده، مجازات‌ها و عواقبی در نظر گرفته شود. نظارت خنثا و بدون نتیجه، اساساً نظارت نیست.

پنجم، نظارت امری است پرهزینه، لذا گستره، عمق و نحوه اعمال آن همواره می‌بایست متناسب با مخاطرات احتمالی ناشی از خروج جریان امور از مسیر صحیح و اصولی آن باشد. نه بیشتر و نه کمتر. به همین جهت، در حالیکه هدف اصلی در نظارت‌ها همواره یکسان است، نحوه اعمال آن می‌بایست متناسب با امکانات و شرایط زمان و مکان، شکل و شیوه لازم را اتخاذ نماید. نظارت غیرهوشیارانه و بدون ملاحظات جانبی هزینه-فایده، یک نظارت غالباً بدون محتوا

خواهد بود.

حال با این تفصیل که به استحضار رسید، ملاحظه می‌شود که امر نظارت با همه سادگی تعریف عرفی و لغوی آن، به لحاظ محتوا، موضوعی است بسیار گسترده که تحقق صحیح آن محتاج ملاحظات و سازوکارهای مناسب بوده و طبیعتاً این سازوکارها به لحاظ تحولات سریع در تکنولوژی اطلاعات و ارتباطات، و نحوه انجام امور به روش‌های جدید، می‌بایست پویایی داشته باشند و از نظر آموزش و تربیت نیروی کارآموده و مسلط، و نحوه انجام نظارت نیز سازوکار نظارت می‌بایست مستمراً خود را با شرایط و نیازهای جدید تطبیق دهد.

در صنعت بانکداری، به لحاظ ضرورت پاسداری از اعتماد و اطمینان عمومی که تبلور آن در قالب سپرده‌گذاری و جوه توسط عامه مردم نزد بانک‌ها و انجام معاملات خود از آن طریق می‌باشد. طبیعتاً امر نظارت به منظور حصول اطمینان از صحت و حسن جریان امور و رعایت ضوابط و مقررات توسط مسؤولان بانک‌ها، از درجه حساسیت و اهمیت بسیار بالایی برخوردار بوده و امروز شاهد آن هستیم که ظرف یکی دو دهه اخیر، موضوع نظارت در صنعت بانکداری و معیارها و استانداردهای ناظر به این امر، از جنبه‌های ملی و محلی خارج

ظرف یکی دو دهه
اخیر، موضوع
نظارت در صنعت
بانکداری و معیار
و استانداردهای
ناظر بر این امر، از
جنبه‌های ملی و
محلی خارج شده و
جنبه فراملیتی و
جهانی به خود گرفته
است.

شده و جنبه فراملیتی و جهانی به خود گرفته است. به عنوان مثال، در اینجا باید به روش‌های جدید نظارت مستمر بانکی که شامل ترکیبی از رویه‌های نظارتی سنتی On-site با روش جدید نظارت Off-site می‌باشد، اشاره داشت. ذکر این نکته نیز مهم است که به تدریج گرانگه نظارت، از نظارت عملیاتی به سمت و سوی نظارت مبتنی بر ریسک در حال انتقال است و استفاده از روش‌های ارزیابی و رتبه بندی CAMELS شامل شش نکته مهم کفایت سرمایه، کیفیت دارایی، مدیریت، درآمد، نقدینگی و حساسیت به ریسک بازار، غنا و محتوای بیشتری به امر نظارت بر صنعت بانکداری بخشیده و البته این فرآیند تکاملی همچنان ادامه خواهد داشت.

بنابراین، تصور نمی‌شود که برای حصول اطمینان از حسن جریان امور و صیانت حقوق عموم مردم سپرده‌گذار و طرف معامله با بانک‌ها و جلوگیری از تصمیمات و اقدامات ماجراجویانه مالی مسؤولان بانک‌ها، واقعاً بتوان حد و حدودی برای "نظارت" تعریف و تعیین نمود.

بررسی اجمالی سازوکارهای لازم برای اعمال نظارت در صنعت بانکداری کشورمان، نشان می‌دهد که کلیه عناصر لازم خوشبختانه برای این مهم وجود دارد. با وجود این، در این مقطع از مبحث نظارت، شاید بی‌مناسبت نباشد که مروری اجمالی نیز به ساختار و عناصر تشکیل دهنده نظارت در صنعت بانکداری کشور داشته باشیم.

حضر محترم استحضار دارند که در قانون پولی و بانکی کشور، مصوب تیرماه ۱۳۵۱ که شاید بتوان به نوعی آن را در صنعت بانکداری کشور به عنوان قانون مادر شناخت، طی بند "ب" از ماده ۱۱، امر نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری منطبق با مقررات مندرج در قانون مذکور، به عهده بانک مرکزی محول گردیده است. در ماده ۱۴ همان قانون، طی ۱۵ بند اختیار نظارت و دخالت در امور پولی و بانکی به بانک مرکزی محول شده و در تبصره ذیل همان ماده قید گردیده است که استفاده از اختیارات موضوع ماده ۱۴ باید قبلاً به تصویب شورای پول و اعتبار برسد. البته به لحاظ زودن هر نوع ذهنیت دیگر، در همین جا باید به فوریت تصریح شود که منظور از لفظ دخالت در این ماده، دخالت در مدیریت و اجرا نیست و مفاد بندهای ۱۵ گانه به خوبی شاهد این مدعا است. لفظ دخالت در اینجا به معنی دخالت در تعیین معیارها و ضوابط بانکداری صحیح و سالم بوده و تصریح بیشتری است بر اختیار، نقش و مأموریت نظارتی بانک مرکزی. البته توجه خواهد شد که قابلیت اجرایی و الزام رعایت معیارها و ضوابط مذکور توسط بانک‌ها، مستلزم تصویب قبلی آنها توسط شورای پول و اعتبار می‌باشد.

در ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی، به نوعی مأموریت اصلی شورای پول و اعتبار مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست کلی بانک مرکزی و نظارت بر امور پولی و بانکی ذکر گردیده است.

در خصوص مراجع رسیدگی به تخلفات از قوانین و مقررات بانکی و مصوبات شورای پول و اعتبار نیز موضوع طی مواد ۴۲، ۴۳ و ۴۴ قانون پولی و بانکی مورد تبیین قرار



گرفته است. به طور خلاصه، از مفاد مواد مذکور می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که:

* در مورد تخلفات کیفی، حسب شکایت بانک مرکزی، موضوع توسط مراجع ذیصلاح قضایی مورد رسیدگی قرار خواهد گرفت.

* در مورد تخلفات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری از نسبت‌های تعیین شده در بندهای ۲، ۳، ۵، ۶ ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور، مرجع رسیدگی شورای پول و اعتبار خواهد بود.

* در مورد تخلف از سایر مفاد قانون پولی و بانکی و مقررات و دستورالعمل‌های مربوطه، مرجع رسیدگی هیأت انتظامی بانک‌ها، موضوع ماده ۴۴ قانون مذکور خواهد بود. اینک با ملاحظه مجموع آنچه به استحضار رسید، در خصوص سازوکار نظارت بر صنعت بانکداری کشور چند نکته به شرح زیر قابل نتیجه‌گیری است:

اولاً، مرجع تعیین ضوابط و معیارهای نظارتی، براساس قوانین پولی و بانکی، عملیات بانکداری بدون ربا، اداره امور بانک‌ها، و سایر قوانین مرتبط، شورای پول و اعتبار می‌باشد که به موجب قانون، رأساً و براساس پیشنهادهای کارشناسی بانک مرکزی، معیارها، ضوابط و الگوهای عملکردی را به عنوان مبانی عملکرد بانک‌ها و در نتیجه، نظارت بانک‌ها را تعیین می‌نماید.

ثانیاً، مرجع اعمال نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، بانک مرکزی جمهوری اسلامی است که با ایجاد سازماندهی

گرانگه نظارت به تدریج از نظارت عملیاتی به سمت و سوی نظارت مبتنی بر ریسک در حال انتقال است.

لازم در قالب مدیریت نظارت و امور بانک ها، براساس ضوابط و معیارهای قانون و یا مصوبات شورای پول و اعتبار، عملیات و رسیدگی های نظارتی خود را انجام می دهد.

ثالثاً، مرجع رسیدگی به تخلفات از قوانین و مقررات بانکی در موضوعات انتظامی، هیأت انتظامی بانک ها و شورای پول و اعتبار بوده و در موارد کیفری، حسب اعلام و درخواست بانک مرکزی، مراجع ذیصلاح قضایی می باشند.

این همه در مورد اهمیت و نقش نظارت و سازوکارهای مناسب آن در صنعت بانکداری صحبت کردیم. با وجود این، یادمان نرفته است که همین چند ماه قبل مشکلات جدی در مورد صندوق های قرض الحسنه پدید آمد. البته ممکن است به لحاظ حقوقی و تعاریف موجود، این نکته مطرح شود که صندوق های قرض الحسنه در محدوده بانک ها و مؤسسات اعتباری قرار نمی گیرند. بسیار خوب، لیکن آیا می توان منکر آن شد که به لحاظ فنی این امکان کاملاً وجود داشت که دامنه مشکلات صندوق های مذکور، به خصوص بانکی تحریک از طرف اجانب، به بانک ها و مؤسسات اعتباری هم تسری یابد؟ در اینجا پاره ای سوالات به ذهن متبادر می شود:

۱- آیا وقت آن نرسیده است که مجموع قوانین، ضوابط، دستورالعمل ها و مقرراتی که در طول بیش از ۷۰ سال پیدایش صنعت بانکداری در کشور تدوین گردیده و ظاهراً هنوز هم بسیاری از آنها نافذ و معتبر می باشد، با استفاده از الگوهای قابل استفاده که هم اینک در سایر کشورهای با اقتصادهای پیچیده تر و صنعت بانکداری پیشرفته تری رایج می باشد، و هم چنین با لحاظ داشتن شرایط فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی ایران، مورد بازنگری، تلخیص، و شفاف سازی قرار گیرد؟ و مراقبت شود که این قوانین و مقررات اصولی و پایه، هر از گاهی در قالب قوانین بودجه و برنامه دستخوش تغییر و تبدیل های غیراصولی نگردد؟

۲- آیا وقت آن نرسیده است که جایگاه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به عنوان تنها مرجع ذیصلاح و مسوول نظارت برصنعت بانکداری در وسیع ترین کلمه آن، مورد تأکید قرار گرفته و از دخالت موردی سایر سازمان ها، نهادها، دستگاه ها و دفاتر بازرسی و نظارتی در امر نظارت و بازرسی بانک ها جلوگیری گردد، و ترتیبی اتخاذ شود تا نیازهای اطلاعاتی این سازمان ها و دستگاه ها صرفاً از طریق بانک مرکزی تهیه و تأمین شود؟

۳- آیا بهتر نخواهد بود اگر عملیات اجرایی نظارت، در کوتاه مدت توسط بانک مرکزی به روش Out Source به مؤسسات حرفه ای خصوصی واجد صلاحیت های لازم که هم اکنون نیز امر حسابرسی بانک ها را عهده دار هستند، محول گردد تا این مؤسسات- البته تحت نظر بانک مرکزی و براساس دستورالعمل های آن بانک و مصوبات شورای پول و اعتبار و قوانین مربوطه- عملیات نظارتی را انجام داده و گزارش یافته ها و ارزیابی خود را در قالب و چارچوب های استاندارد شده ای به بانک مرکزی جهت بررسی و اتخاذ تصمیم ارایه دهند و از این رهگذر فرصت بیشتری برای بانک مرکزی فراهم آید تا به امر بازنگری قوانین و مقررات موجود و

تدوین مقررات جدید و متناسب با شرایط روز به نحو مؤثرتری اقدام نماید؟

۴- آیا اشکالی دارد که در صورت موفقیت آمیز بودن تجربه فوق، این بار به صورت رسمی، سازمانی مستقل از بانک مرکزی ایجاد گردد که صرفاً عهده دار امر نظارت بر طرز اجرای قوانین و مقررات بانکی و دستورالعمل های صادره بانک مرکزی باشد؟ در این حالت، بانک مرکزی در کلیت آن (شامل رکن شورای پول و اعتبار) مرجع تدوین ضوابط و مقررات بانکداری و مرجع رسیدگی به تخلفاتی که توسط مرجع نظارت کننده اعلام می گردد، خواهد شد و عملیات مستمر نظارت کلاً توسط این سازمان جدید صورت می پذیرد.

برای تکمیل موضوع، اینک که در حد فرصت موجود از مقوله "حدود نظارت" فارغ شده ایم، نگاهی نیز به مقوله "دخالت" داشته باشیم. دخالت در مفهوم لغوی و عرفی آن عبارتست از داخل شدن در امری و یا انجام کاری، لیکن در بحث امروز ما دخالت به عنوان امتداد نظارت مطرح می باشد، به این مفهوم که آیا نظارت بر حسن اجرای امور می تواند تا آن میزان جلو برود که مقام نظارت کننده از حد و حدود نظارت کردن فراتر رفته و خواسته یا ناخواسته به داخل فرآیند اجرا، شامل تصمیم سازی و تصمیم گیری مدیریتی و حتی اجرایی کردن تصمیمات مذکور نیز بلغزد؟ به نظر می رسد که پاسخ در این خصوص با توجه به نقش، هدف و جایگاه "نظارت" از یک سو، و فرآیند منجر به انجام جریان امور اجرایی از سوی دیگر، بسیار روشن باشد.

"نظارت" و "دخالت" قابل تجمیع نمی باشند و تداخل این دو با یکدیگر، به ناچار می بایست موجب از بین رفتن یکی به بهانه حفظ دیگری گردد. همانطور که قبلاً نیز در آغاز این مقاله به استحضار رسید، اول، می بایست اموری توسط مجری ذیربط صورت بگیرد تا بعداً در کنار آن برای حصول اطمینان از حسن جریان آن امور، مکانیسم نظارت برقرار گردد. بنابراین، آنجاییکه مقام نظارت کننده لازم بداند، حتی به طور موقت و مقطعی، مسوولیت دخالت و اجرا را نیز عهده دار گردد، در حقیقت، دچار فروپاشی فرآیند اجرا و یا فرآیند نظارت شده ایم که نقض غرض از ایجاد سازوکار نظارتی بوده و حکایت از وجود ایراد و اشکالی اساسی- خواه در انتخاب مجریان و نظارت کنندگان و خواه در کمبود آموزش و ایجاد توانایی های لازم- بوده ایم.

به طور خلاصه و در پایان مایلیم چنین نتیجه گیری نمایم که:

۱- "نظارت" به منظور حصول اطمینان از درستی و صحت جریان امور، مادام که منجر به ایجاد اختلال و مزاحمت برای جریان عادی و روزمره دستگاه نظارت شونده نشود. از نظر نحوه انجام، گستره و عمق، هیچ حد و محدودیتی نباید داشته باشد.

۲- "نظارت بر اجرا" و "دخالت در اجرا" دو امر کاملاً متفاوت با سازوکارهای متفاوت و فرآیندهای متفاوت می باشند و نباید اجازه داد این دو با یکدیگر اختلاط یابند.

۳- کوشش در تسری یکی به حوزه عمل دیگری، اگر چه ممکن است در کوتاه مدت نتایج فوری مطلوبی را به دست دهد، لیکن ضررهای جبران ناپذیری را باید از اتخاذ چنین میان برهایی در انجام کارها انتظار داشت.



نظارت خنثا و بی نتیجه، اساساً نظارت نیست.

"اجرای صحیح امور" که هدف نظارت است، نمی تواند یک امر سلیقه ای و برخاسته از ذهنیت های شخص نظارت کننده باشد.