

نگرشی بر ساختار سازمانی مؤسسات قانونگذار

بخش مالی

گردآورنده: صدیقه رهبر شمس کار

بخش دوم

در بخش اول این مقاله، مختصری درباره مدل‌های موجود مؤسسات قانونگذاری مالی صحبت شد و مزایا و معایب سیستم‌های قانونگذاری گوناگون مورد بحث قرار گرفت. اینک توجه شما را به آخرین بخش در مورد آفریقای جنوبی جلب می‌کنیم.
بانک و اقتصاد

مطالعه موردی ویژگی‌های سیستم بانکی آفریقای جنوبی و بخش نظارتی

سیستم بانکی آفریقای جنوبی شدیداً متمرکز است. هر چند که با تحولاتی که از سال ۱۹۹۴ در این کشور آغاز شد، مانند ورود بانک‌های خارجی جدید و نیز افزایش فعالیت بانک‌های کوچک، سهم چهار بانک بزرگ آفریقای جنوبی از بازار کاهش یافته، ولی بانک‌های مذکور تا سال ۱۹۹۷ با ۷۵ درصد سهم بازار، هنوز نقش مسلط را در بازار ایفا می‌کردند.

حضور قوی بانک‌های خارجی در بازار شرکتی و نیز بازارهای خرده فروشی با درآمد بالاتر، شرایط رقابتی را در این بخش از بازار بسیار افزایش داده است. بانک‌ها برای اینکه در حد لزوم سلامت و سودده باشند، لازم است نسبت به چالش‌های فراروی، که بعضاً ناشی از رقابت با بانک‌های خارجی و تغییرات مربوط به اصلاحات اقتصادی (در جریان) است، هشیار باشند.

چارچوب قانونی بانک‌ها در آفریقای جنوبی بسیار متقن و مطابق با استانداردهای بازارهای نوظهور است. قبول چارچوب نظارتی مبتنی بر ریسک، براساس اصول کمیته بال در مورد نظارت کارآی بانکداری، از حیث به حداقل رسانیدن چالش‌های فراروی از نظر سیستم بانکی و خطر سیستمی ناشی از سطح بالای تمرکز در سیستم بانکی، بسیار اساسی بوده است. اداره نظارت بر بانک‌های (BSD) بانک مرکزی، وظیفه نظارتی را انجام می‌دهد و فعالیت‌های آن از نقطه نظر جامعه

بانکی در سطح بالایی قرار دارد. BSD برای ارتقای سطح عملیات در چند زمینه تغییرات زیر را در نظر دارد:

۱- ایجاد یک طرح محدود بیمه سپرده، برای مشخص کردن حدی که از سپرده‌گذاران حمایت می‌شود.

۲- پذیرش استانداردهای مناسب طبقه‌بندی وام و ذخیره‌گیری برای وام‌ها.

۳- بهبود روش‌های نظارتی تلفیقی از نقطه نظر اهمیت تشکلهای پیچیده مالی (Conglomerates).

۴- مقررات مؤسسات کوچک غیررسمی برای ارتقای سلامت رقابت در بخش بازار خرده‌فروشی.

بخش نظارت بر بانک‌ها (که به عنوان ثبت کننده بانک‌ها نیز شناخته می‌شود) در سال ۱۹۸۷ بعد از انتقال از وزارت مالیه به بانک مرکزی، تأسیس شد. قانون بانک‌ها (Banks Act) و قانون متقابل بانک‌ها (The Mutual Banks Act) مؤسساتی را که تحت نظارت قانونی BSD قرار دارند، به عنوان مؤسساتی تعریف می‌کنند که در شکل کاری روزمره خود سپرده می‌پذیرند و به عنوان یک واسطه مالی از چنین سپرده‌هایی استفاده می‌کنند. هیچ فردی در آفریقای جنوبی نمی‌تواند این کار را انجام دهد، مگر اینکه توسط BSD به عنوان بانک ثبت شده باشد، به جز مواردی مانند مؤسسات و اتحادیه‌های اعتباری و باشگاه‌های پس‌انداز، (Saving Club) که با توجه به اندازه و ماهیت عملیات، مجاز هستند که سپرده‌ها را در چارچوب قوانین خود بپذیرند، البته BSD مراقب است که مبنای قانونی کار نظارت بر عملیات آنها مناسب باشد.

هر چند که رئیس نظارت بر بانک‌ها، کارمند بانک مرکزی آفریقای جنوبی است، اما BSD در مورد انجام امور خویش از اختیار کامل (Autonomous) برخوردار است. کارکنان BSD هم در رابطه با انجام وظایف نظارتی خود، از مصونیت قانونی برخوردار هستند.

در حال حاضر، تعداد کارکنان بخش نظارت بر بانک‌های آفریقای جنوبی ۵۵ نفر است که با توجه به افزایش مسوولیت‌های آنها، در پی ورود بانک‌های خارجی و فعالیت بین‌المللی بانک‌های محلی این نظارت از نظر حجم کار، تحت فشار قرار دارند. BSD در نظر دارد که ۲۰ نفر دیگر را استخدام کند که ۱۵ نفر از آنها به عنوان تحلیلگر بانک کار خواهند کرد. علیرغم وجهه و حقوق بالای کارکنان BSD که با صنعت بانکداری قابل رقابت است، نظارت بر بانک‌های آفریقای جنوبی مثل سایر مؤسسات نظارتی دنیا، از نرخ بالای نقل و انتقال کارکنان رنج می‌برد. این معضل ناشی از تحرک زیاد این تصدی است. متوسط زمان کار کارکنان در BSD هم سه تا چهار سال در سطح تحلیلگران است، البته این مشکل در سطوح مدیریت ارشد کمتر جدی است.

وظیفه اصلی ناظر بانکی در BSD، ارزیابی خطرهایی است که بانک‌ها متقبل می‌شوند. علاوه بر این، BSD مسوول اطمینان حاصل کردن از تطابق امور با مقررات احتیاطی است. بخش Off Site نظارت بر بانک‌ها یک بخش مهم از کار نظارت بر بانک‌ها است. نظارت Off Site براساس فرم‌هایی که بانک‌ها باید به طور منظم به BSD ارائه کنند، انجام می‌شود و اطلاعاتی در مورد ترازنامه و صورت‌حساب سود و زیان، فعالیت‌های خارج از ترازنامه، بازده‌های مبتنی بر ریسک و مقررات احتیاطی را در بر می‌گیرد. برای هر بانک یک گزارش ماهانه Off Site تهیه می‌شود که شامل مقایسه گروه‌های همسان و تجزیه و تحلیل انحراف از روندهای ترمال است.

BSD پس از دریافت این اطلاعات، آنها را به طور معمول مورد بررسی قرار داده، کیفیت و صحت اطلاعات دریافتی از بانک‌ها را ارزیابی می‌کند و اگر به این نتیجه برسد که اطلاعات ارائه شده توسط بانک ناقص است، درخواست حسابرسی مستقل خارج از بانک (Independent External Audit) را می‌نماید. علاوه بر این، کیفیت و صحت اطلاعات طی

دوره مالی حسابرسی بانک برحسب شرایط کلی توسط حسابرسی خارجی تأیید می‌شود. البته توصیه شده است که این فرآیند بهبود یابد، چون برای BSD هیچگونه فرآیند سیستماتیک، به جز بهره‌برداری از یک مؤسسه حسابرسی خارجی برای اینکه از اطلاعات دریافتی از سوی بانکها و صحت موقعیتها و روند فعالیت آنها اطمینان یابد، وجود ندارد.

• BSD برای صدور مجوز بانک روش دو مرحله‌ای دارد که شامل مجوز اولیه و ثبت نهایی است. ثبت نهایی بانک صرفاً زمانی انجام می‌شود که شرایطی که در زمان صدور مجوز اولیه تعیین شده، تحقق یافته باشد. از متقاضیان هم درخواست می‌شود که جزئیات درخواست خود را شامل اطلاعاتی در مورد برنامه کاری (Business Plan) برحسب فرم‌های گزارشی احتیاطی معمول، و حداقل سرمایه خود را برای تأسیس بانک اعلام نمایند. حداقل سرمایه برای تأسیس بانک در آفریقای جنوبی ۵۰ میلیون راند است، ولی عملاً BSD درخواست‌های کمتر از ۱۵۰ میلیون راند را با نظر مثبت ارزیابی نمی‌کند.

به منظور اطمینان یافتن نسبت به وجود بالاترین سطح از کیفیت نظارت، اخیراً بانک مرکزی آفریقای جنوبی خدمات حسابرسی داخلی را به اجرا گذاشت تا ارزیابی کاملی را از تطابق عملکرد BSD با ۲۵ اصل کمیته بال برای نظارت کارآی بانک انجام دهد و نتیجه حاکی از آن است که BSD قبلاً خود را با اکثریت اصول عمده کمیته بال منطبق نموده است، هر چند که هنوز هم مواردی وجود دارند که عملکرد BSD در آنها می‌بایست بهبود یابد، از آن جمله می‌توان به مقررات کفایت سرمایه، نیاز به بازرسی On Site و روشن کردن نقش حسابرسان خارجی، نیاز به دستورالعمل روشن در مورد روش‌های ذخیره‌گیری زیان وام و Large Exposure و اهمیت نظارت تلفیقی اشاره کرد.

• نظارت واقعی On Site در آفریقای جنوبی توسط حسابرسانی انجام می‌شود که از طرف BSD تعیین می‌شوند. علاوه بر این، هر وقت که BSD لازم بداند، درخواست فوق‌العاده‌ای را برای ارایه گزارش‌های حسابرسان خارجی می‌دهد. هزینه این گونه حسابرسی‌ها بر عهده بانکی است که مورد حسابرسی قرار می‌گیرد. تعداد افراد برای حسابرسی بانک‌ها به نسبت اندازه آنها از ۵ تا ۲۰ نفر متغیر است، البته فقط ۶ شرکت حسابرسی مشهور هستند که از طرف بانک مرکزی آفریقای جنوبی نسبت به این امر مبادرت می‌ورزند.

BSD به این نتیجه رسیده است که باید بین نظارت On Site و Off Site تعادل ایجاد کند. در حال

حاضر، فعالیت‌های On Site عمدتاً از طریق مباحثاتی با سطوح مختلف کارکنان ارشد بانک‌ها شامل مدیران عامل گروه هولدینگ، مدیر عامل بانک، مدیر ریسک بانک (شامل حسابرسی داخلی) و رؤسای عملیاتی بانک انجام می‌شود.

سیستم کنونی نظارت On Site که از حسابرسان خارجی استفاده می‌کند، اگرچه ممکن است از یک دیدگاه موجبات صرفه‌جویی منابع را فراهم آورد و یک نوع بی‌طرفی را القا نماید، ولی این روش به طور جدی برای اختیارات BSD محدودیت ایجاد می‌کند و یک لایه به لایه‌های نظارتی بانک می‌افزاید. مضافاً اینکه، حتی اگر BSD حداقل ضوابط را برای حسابرسان خارجی و شرکت کنندگان در نظارت On Site تعیین کند، این تضمین وجود ندارد که کیفیت کار به همان شکلی انجام شود که مورد نظر BSD است.

با این مقدمه، BSD باید با منظور کردن منابع و مصالح خود، حضور فعالی در زمینه بازرسی On Site داشته باشد و در این زمینه توصیه شده است که در

○ در آفریقای جنوبی هر چند که ریسک و کارکنان نظارت بر بانک‌ها کارمند بانک مرکزی هستند، اما در انجام امور خویش اختیار کامل دارند و از مصونیت قانونی هم برخوردار هستند.

وهله اول BSD نظارت On Site را در حد محدود به صورت مشترک با گروه حسابرسان خارجی آغاز کند و تدریجاً، تخصص و مهارت لازم را برای اینکه با منابع انسانی خود به طور کامل این مهم را بر عهده گیرد، کسب نماید.

• در آفریقای جنوبی، بانک‌ها تحت نظارت BSD قرار دارند، حال آنکه مؤسسات مالی غیربانکی توسط (The Financial Service Board (FSB - نظارت می‌شوند که شش سال قبل تأسیس شده و قبلاً بخشی از اداره مالی (Department of Finance) بوده است. در اصل، بین BSD و FSB تلاقی احکام و حوزه کاری و توازی مسوولیت‌ها وجود ندارد، ولی ساختارهای پیچیده مالکیت متقابل در سیستم مالی آفریقای جنوبی گاهی اوقات ممکن است زمینه‌های حاکمیت آنها را مبهم سازد.

مسئولان هم‌چنین مؤسسه‌ای تحت عنوان Policy Board for Financial Services and Regulations را ایجاد کرده‌اند تا چارچوب رسمی برای مهارت BSD-FSB را فراهم آورند. هماهنگی بین BSD و FSB در عملیات روزمره هنوز موردی و

موقتی است. این دو مؤسسه زمانی که لازم باشد، از اطلاعات به طور مشترک استفاده می‌کنند، ولی FSB محدودیت‌های قانونی چندی برای انجام این کار دارد. بکارگیری بازرسان BSD در کنار بازرسان FSB به عنوان راهی برای مواجهه با این مسأله است. تاکنون مشکل حادی که هر دوی این مؤسسات درگیر آن باشند، رخ نداده است. در چنین حالتی، هر دو مؤسسه موافقت خواهند کرد که تحت رهبری یک ناظر قرار گیرند، حتی اگر فرآیندی در این مورد ایجاد نشده باشد.

• BSD و FSB هر دو به بهبود چارچوب رسمی نظارت تلفیقی اولویت می‌دهند، وظیفه‌ای که با روندهای کنونی بازار به سوی تلفیق و منطقی نمودن عملیات بازیگران عمده بازار مالی آسانتر شده است. در حال حاضر، بحث این است که آیا BSD و FSB همچنان به طور مجزا باید به فعالیت خود ادامه دهند یا باید ادغام شوند؟ به هر حال، به نظر می‌رسد که این مسأله مهم‌تر است که برای اجرای نظارت تلفیقی کاراً باید به ترتیبات عملی لازم برای پیگیری آن پرداخت. این ترتیبات موضوعاتی را مثل گزارش دهی آماری توسط تشکلهای مالی پیچیده (Conglomerates) به BSD و FSB، استفاده مشترک از اطلاعات محرمانه توسط دو مؤسسه، اندازه‌گیری سرمایه و مفهوم کفایت سرمایه برای مؤسسات متعلق به یک تشکل مالی، هماهنگ سازی مقررات صدور مجوز احتیاطی، انجام نظارت On Site بر تشکلهای مالی و اجرای اصولی از جمله تعیین ناظر طراز اول نظارتی که در شرایط اضطراری برای اجرای مشترک امر نظارت رهنمود خواهد داد، شامل می‌شود.

آنچه تحت عنوان وضعیت سیستم بانکی آفریقای جنوبی بیان شد، آشنایی با شیوه عمل بانک مرکزی، به ویژه از جایگاه نظارتی است و با توجه به تصویری که از نحوه عمل بانک مرکزی آفریقای جنوبی ارایه شد، در این مرحله نمودار سازمانی بخش نظارتی بانک مرکزی آفریقای جنوبی و نیز کارکردهای آن ارایه می‌شود (نمودار).

مآخذ

- 1) Central Banking Publications.
- 2) Moody's Investors Service/Global Credit Research/Dec. 1997/Banking System Outlook/South Africa.
- 3) IMF/South Africa, Recent Economic Development/1998.
- 4) www.resban.co.za/bsup/ann99/appends.html

نمودار ساختار سازمانی
بخش نظارتی بانک مرکزی
آفریقای جنوبی

