



## نظارت بر بانک‌ها:

### ابهام در مفهوم، تردید در عمل



دکتر فرهاد نیلی \*

دکتر مهرداد سپه‌وند\*\*



در مجموعه مفاهیم تخصصی خاص یا ترمینولوژی مالی و بانکداری، نظارت در مطابقت با بن لغوی آن به فعالیت‌هایی که به منظور اطمینان از سلامت و کارایی نهادهای مالی و بانکی انجام می‌گیرد اطلاق می‌شود؛ زیرا از دیدگاه نظری، به دلیل عدم تقارن ذاتی اطلاعات بین مشتریان و نهادهای مالی از یک سو و از سوی دیگر، امکان سرایت<sup>۱</sup> مخاطرات از یک بانک به بانک دیگر و پدیده شکست بازار<sup>۲</sup> در سرشت بازارهای مالی قرار دارد و گریز چندانی از

نظارت بر بخش مالی به طور عام و بر بانک‌ها به طور خاص، عبارت سهل و ممتنعی است، زیرا با وجود مفهوم دقیق و تخصصی آن، طیف وسیعی از تعابیر ناصواب اما معمول درباره آن وجود دارد. در یک برداشت ناصواب اما مصطلح، نظارت مجوز مداخله در سازوکار و تصمیم‌گیری بانک‌ها، ایجاد اختلال در محیط کسب‌وکار بانکی و تضعیف حاکمیت شرکتی در بانک‌هاست. از این منظر، نظارت معادل کنترل تلقی می‌شود. این در حالی است که حتی در مفهوم لغوی هیچ پایه و اساسی برای این برداشت نادرست وجود ندارد. در فرهنگنامه‌های فارسی، نظارت به معنای «مراقبت بر انجام درست امور» آمده است. هم «مراقبت» و هم «نظارت» خود به معنی پیش و نگرستن هستند و نه کنترل و مداخله. معادل این واژه در زبان انگلیسی (supervision) نیز همین مفهوم را دارد.

**نظارت به فعالیت‌هایی که به منظور اطمینان از سلامت و کارایی نهادهای مالی و بانکی انجام می‌گیرد اطلاق می‌شود**



\* رئیس پژوهشکده پولی و بانکی.

\*\* معاون پژوهشی مؤسسه عالی آموزش بانکداری، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

گسترده‌ای از اهداف را شامل می‌شود که از توسعه و رشد اقتصادی دیگر بخش‌ها تا برتری جویی سیاسی را دربر می‌گیرد.

برای مشخص نمودن مرز بین نظارت مداخله‌جویانه و نظارت به معنای درست آن در نظام بانکی مثالی می‌زنیم: نظارت بر فعالیت بانک‌ها در امر تسهیلات‌دهی برای اطمینان از رعایت دستورات دولت در زمینه میزان تسهیلات تکلیفی یک نظارت مداخله‌جویانه به‌شمار می‌آید؛ حال آنکه نظارت بر رعایت مقررات مربوط به تسهیلات مرتبط<sup>۱۱</sup> در زمره مقررات نظارتی به معنای اصیل و درست آن جای می‌گیرد.

نگاهی به تحولات سی‌ساله اخیر بانکداری در سطح بین‌الملل، گواه آن است که یک نهضت جهانی طی این مدت در جهت کنارگذاشتن نظارت مداخله‌جویانه و تقویت و ارتقای نظارت به مفهوم درست آن تقریباً در همه کشورها به وقوع پیوسته است. در همه بررسی‌هایی که دوره مورد نظر را می‌کاوند اشاره به مقررات‌زدایی<sup>۱۲</sup> به‌طور پرتنگی به‌چشم می‌آید. دلیل عمده این تأکید آن است که مقررات‌زدایی که هدف آن پاک کردن عرصه نظارت از مقررات مداخله‌جویانه است به واقع مطلع و مقدمه بسیاری از تحولات اخیر در این حوزه مالی و بانکی بوده است؛ به‌طوری که بدون آگاهی از آن شاید درک درست دیگر تحولات این بخش دشوار باشد.

مثالی در این زمینه می‌تواند روشنگر باشد، یکی از تحولات مهم در عرصه نظارت بانکی طی سی‌ساله گذشته حرکت از نظارت انطباقی به سمت نظارت مبتنی بر ریسک<sup>۱۳</sup> بوده است. این تحول را می‌توان یکی از پیامدهای مشخص عقب‌نشینی دولت‌ها در مداخله‌جویی در بخش مالی به‌حساب آورد.

نوسانات و تلاطمات بازار است که نهادهای مالی را با ریسک و مخاطره روبه‌رو می‌سازد. اما در شرایط قبل از مقررات‌زدایی در بسیاری از کشورها شرایطی همانند آنچه هم اکنون در کشور ما با آن روبه‌رو

**اطمینان از رعایت دستورات دولت در زمینه میزان تسهیلات تکلیفی یک نظارت مداخله‌جویانه به‌شمار می‌آید؛ حال آنکه نظارت بر رعایت مقررات مربوط به تسهیلات مرتبط در زمره مقررات نظارتی به معنای اصیل و درست آن جای می‌گیرد**

## تنظیم بازارهای مالی و نظارت بر نهادهای مالی از دیدگاه حرفه‌ای، به دو هدف متمایز معطوف است: نخست نظارت بر بازار به‌منظور حفظ حقوق مشتری و سایر ذی‌نفعان و دوم نظارت احتیاطی

آن نیست. بنابراین اعمال مقررات تنظیمی<sup>۳</sup> بر این بازار به‌منظور حفظ حقوق مصرف‌کنندگان و نیز جلوگیری از تشدید و سرایت ریسک‌ها اجتناب‌ناپذیر است.

تنظیم بازارهای مالی و نظارت بر نهادهای مالی از دیدگاه حرفه‌ای، به دو هدف متمایز معطوف است: نخست نظارت بر بازار به‌منظور حفظ حقوق مشتری<sup>۴</sup> و سایر ذی‌نفعان و دوم نظارت احتیاطی<sup>۵</sup>. تنظیم بازار در رویکرد اول ویژگی مشترک همه صنایعی است که به یکی از دلایل ذاتی ناکامل‌بودن<sup>۶</sup> رقابت در بازار، مانند موانع ورود و خروج، وجود شبکه و یا عدم تقارن اطلاعات، نیازمند نظارت و تنظیم‌اند. صناعت مخابرات، آب، برق و گاز در این خصوص با صنعت بانکداری مشابه‌اند. نظارت احتیاطی در مقابل، خاص بازارهای مالی است. پیشگیری از وقوع مخاطرات خاص نهادهای مالی، مانند ریسک نقدینگی، ریسک اعتباری، ریسک بازار و ریسک عملیاتی و ممانعت از تشدید یا سرایت این ریسک‌ها از یک نهاد به نهاد دیگر، وظیفه نهاد ناظر بر بازارهای مالی است. همچنین پایش مداوم آسیب‌پذیری‌های ترازنامه‌ای از قبیل عدم تطابق سررسیدها<sup>۷</sup> و عدم تطابق ارزشها<sup>۸</sup> در دستورکار واحد فوق قرار دارد.

نظارت احتیاطی در دو سطح خرد و کلان مطرح می‌شود. در سطح خرد، نظارت احتیاطی سلامت مالی را در تک‌تک بانک‌ها و مؤسسات مالی پایش می‌کند؛ در حالی که در سطح کلان، ثبات مالی<sup>۹</sup> کل سیستم مالی مدنظر می‌باشد. نظارت احتیاطی خرد<sup>۱۰</sup> در بسیاری از کشورها در بیرون بانک مرکزی قرار دارد، در حالی که در شماری از کشورها این وظیفه در درون بانک مرکزی سازماندهی شده است.

همه مقررات و دستورالعمل‌هایی که بر بخش مالی تحمیل می‌شوند به‌وسیله دستگاه‌های نظارتی در این بخش مورد پایش و نظارت قرار می‌گیرند. اما باید توجه داشت که همه این مقررات الزاماً اهداف درون‌بخشی مانند کارآیی و سلامت مجموعه را دنبال نمی‌کنند. مقررات وضع‌شده ممکن است مداخله‌جویانه باشند؛ به این معنی که اهداف فرابخشی را هدف و منظور داشته باشد. اهداف فرابخشی طیف

## حرکت از نظارت انطباقی به سمت نظارت مبتنی بر ریسک یکی از پیامدهای مشخص عقب‌نشینی دولت‌ها در مداخله‌جویی در بخش مالی بوده است

هستیم حاکم بود و نرخ‌ها در بسیاری از بازارهای پولی به‌وسیله دولت تعیین و تثبیت می‌شد. بدیهی است در چنین شرایطی ریسک‌های مالی و مدیریت آنها اهمیت کمی می‌یابند. به‌دنبال مقررات‌زدایی و آزادسازی همراه با رشد نوسانات و مخاطرات بازار، مدیریت ریسک در محور نظارت بانکی قرار گرفت.

علی‌رغم وحدت نظر و اجماع بر اهداف نظارت در سطح جهانی، عواملی همچون اقتضائات محیطی و یا تمایز و تفاوت در اندازه بخش مالی، یکپارچگی در نظارت بر بانک‌ها، میزان توسعه‌یافتگی بازار سرمایه و بیمه‌ها و نیز سابقه و تجربه بانک مرکزی در نظارت بر بانک‌ها، باعث شده است کشورها رویه‌های متفاوتی را در شمول یا عدم شمول نظارت بر بانک‌ها در درون بانک مرکزی پی بگیرند. اجماع اهل نظر و تجربه در این باب آن است که راه‌حل واحدی برای نحوه سازماندهی نظارت بر بانک‌ها وجود ندارد و در این مسأله اقتضائات کشوری حرف اول را می‌زند.

نظارت احتیاطی کلان<sup>۱۴</sup>، موضوعی نسبتاً جدید است که اقبال و تأکید بر آن، نزد مقامات نظارتی روزبه‌روز گسترده‌تر می‌شود. به‌رغم تفرق آرا در خصوص نحوه سازماندهی نظارت احتیاطی خرد، اجماع آرا بر این است که بانک‌های مرکزی در پایش سلامت مالی کل بازار و ثبات مالی نسبت به سایر نهادها، مزیت نسبی دارند. دسترسی سریع به داده‌های کلان، رویکرد فراگیر و جامع در تحلیل مسائل، اشراف نسبت به اقتضائات کلان و نیز دارا بودن نیروی انسانی کارآموده و فنی، دلایلی هستند که کفه ترازو را به نفع سازماندهی نظارت احتیاطی کلان در درون بانک مرکزی سنگین می‌کنند.

در شرایطی که بانک‌های مرکزی در کشورهای مختلف جهان روزبه‌روز بیشتر بر مسأله نظارت احتیاطی کلان متمرکز می‌شوند، متأسفانه این بُعد از نظارت از عرصه‌های مغفول در معماری نظام مالی کشور ماست. شواهد موجود و تجربه چند سال گذشته نشان می‌دهند: (۱) عدم هماهنگی و اتفاق نظر در مورد نحوه پایش ریسک‌های فراگیر مالی می‌تواند به هزینه‌های هنگفتی در سطح اقتصاد منجر شود؛ (۲) موضوعاتی مانند مطالبات غیرجاری<sup>۱۵</sup> بانک‌ها، سرمایه پایین بانک‌ها

و سیاست‌های پولی و اعتباری ضدسیکلی در کشور، متولی مشخصی ندارد؛ (۳) درک حاکم بر فضای سیاستگذاری کشور از نظارت، همگن نبوده و نظارت بر بانک‌ها ملغمه‌ای از کنترل و مداخله‌جویی در نظام بانکی در کنار نظارت به‌منظور حفظ حقوق مصرف‌کننده و نظارت احتیاطی است. تصمیم‌گیرندگان با درک‌های متفاوت و غیردقیقی از یک مفهوم، ساعت‌ها، روزها و ماه‌ها بر سر نحوه پیاده‌سازی آن با هم بحث و مذاکره می‌کنند. لذا توضیح و تدقیق مفهوم نظارت بر بانک‌ها از ضروریات است؛ (۴) صرف‌نظر از اختلاف‌نظرهای موجود در مورد نحوه سازماندهی نظارت بر بانک‌ها، لازم است بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به‌واسطه نقش بی‌بدیل خود در بخش مالی، هر چه سریع‌تر لزوم مراقبت نسبت به سلامت و ثبات مالی در کشور را به رسمیت بشناسد؛ در قبال آن رسماً مسئولیت بپذیرد و وضعیت سلامت مالی را مستمراً پایش و گزارش کند. به علاوه خود را به ابزارهای نیل به سلامت و ثبات مالی در سطح کلان مجهز کند. بررسی‌های اولیه در خصوص عدم کفایت سرمایه بانک‌ها، کیفیت نازل دارایی‌های بانک‌ها، عدم تطابق سیاست‌های پولی و اعتباری بانک مرکزی با اقتضائات ضدسیکلی، عدم تجهیز بانک‌ها به دانش، سامانه‌های نرم‌افزاری و ابزار پایش و مدیریت ریسک و اتکای شدید تأمین مالی بخش واقعی کشور به بانک‌ها از جمله عواملی هستند که نشان می‌دهند بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران لازم است پایش ثبات مالی را در اولویت‌های خود قرار دهد.

### پی‌نوشت‌ها:

- 1- Contagion
- 2- Market Failure
- 3- Regulation
- 4- Business Regulation
- 5- Prudential Regulation
- 6- Imperfection
- 7- Maturity Mismatch
- 8- Currency Mismatch
- 9- Financial Stability
- 10- Micro Prudential
- 11- Connected Loans
- 12- Deregulation
- 13- Risk-based Supervision
- 14- Macro Prudential
- 15- Non Performing