

Supervision of banking operations in the light of Basel principles

(Type of Paper: Research Article)

Maqsd Ebadi Bashir*

Abstract

Economic growth entails economic stability, and economic stability is also in the midst of stabilizing the rates and financial health that comes. Reaching this point requires monitoring the correct functioning of market factors. Therefore, the supervision of banking and monetary operations as an important part of the financial markets of the countries is a major concern of all governments. However, the conditions and limits of this monitoring are the subject of long discussions. In this paper, an analytical descriptive method has been used to examine the status of banking supervision and its adaptation to Basle's principles as a reliable international document. It was found out that banking supervision in Iran for capital adequacy, validation, transparency of banks performance and authority of the supervisory authority are weak and It does not have the protective shield to deal with financial crises and potential misuses.

Keywords

Supervision, Bank, Central, Principles, Basel.

* Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Social Sciences, Payam Noor University, Tehran, Iran. Email: maqsudebadi@pnu.ac.ir

Received: August 9, 2021 - Accepted: May 22, 2022



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

نظارت بر عملیات بانکی در پرتو اصول بازل

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

مقصود عبادی بشیر*

چکیده

رشد اقتصادی مستلزم ثبات اقتصادی است و ثبات اقتصادی نیز در سایه تثبیت نرخ‌ها و سلامت مالی به دست می‌آید. رسیدن به این نقطه مستلزم نظارت بر صحت کارکرد عوامل بازار است. از این رو نظارت بر عملیات پولی و بانکی به منزله بخش مهمی از بازارهای مالی کشورها، دغدغه اصلی همه دولت‌هاست. با این حال شرایط و حدود و ثغور این نظارت موضوع بحث‌های طولانی است. در این مقاله به شیوه توصیفی تحلیلی به بررسی وضعیت نظارت بر عملیات بانکی در ایران و تطبیق آن با «اصول بازل» به عنوان سند بین‌المللی قابل اتکا پرداخته و معلوم شد که نظارت بانکی در ایران از حیث کفایت سرمایه، اعتبارسنجی، شفافیت عملکرد بانک‌ها و میزان اختیارات و توانایی مرجع نظارت دارای ضعف است و سپر حفاظتی لازم برای مقابله با بحران‌های مالی و سوءاستفاده‌های احتمالی را تأمین نمی‌کند.

کلیدواژگان

اصول، بانک، بازل، مرکزی، نظارت.

مقدمه

ثبات اقتصادی به عنوان پیش شرط توسعه اقتصادی مستلزم انضباط بازار مالی است و بازار مالی نیز مرکب از بخش‌هایی چون بانک، بیمه، بورس، صندوق‌های بازنشستگی و سرمایه‌گذاری است. این بخش‌ها به طور متقابل بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند و نحوه عملکرد هریک در دیگر بخش‌ها می‌تواند آثار مثبت یا منفی ایجاد کند. بدین ترتیب نظام بانکی نیز متأثر از تغییرات دیگر بخش‌های بازار مالی است و در عین حال بر آنها نیز تأثیر می‌گذارد. به دلیل همین وابستگی متقابل، مقررات‌گذاری نظام بانکی بدون توجه به نقش دیگر عناصر بازار مالی نمی‌تواند موفقیت‌آمیز باشد.

دولت‌ها سیاست‌های اقتصادی خود را در قالب سیاست مالی و تجاری تدوین کرده و به منظور اجرا به بخش‌های مختلف اقتصادی ابلاغ می‌کنند. اما تدوین سیاست‌های پولی توسط نهادی به نام بانک مرکزی صورت می‌گیرد. بانک مرکزی به عنوان بانک بانک‌ها و بانک دولت، وظیفه انتشار اسکناس و حفظ ارزش پول ملی را بر عهده دارد. لذا جهت مدیریت ریسک سیستمی، جلوگیری از تخلفات مالی مثل پول شویی، حمایت مصرف‌کنندگان، تثبیت قیمت‌ها و ثبات اقتصادی به اتخاذ سیاست‌های پولی می‌پردازد (Cranston, 2002: 65). کنترل نقدینگی در گردش از وظایف دیگر بانک مرکزی است. بدین ترتیب حجم نقدینگی در گردش و سمت و سوی آن به وسیله تصمیمات بانک مرکزی تعیین می‌شود. برای مثال تصمیم بانک مرکزی برای تعیین نرخ سود سپرده‌های بانکی ممکن است موجب روانه شدن نقدینگی به سمت بانک‌ها یا برعکس هدایت آن به سایر بخش‌های اقتصادی جامعه شود. بنابراین اتخاذ سیاست‌های پولی صحیح می‌تواند دولت را در اجرای سیاست‌های اقتصادی‌اش یاری رساند.

در این میان نقش بانک مرکزی در ارتباط با عملیات بانکی به تدوین سیاست‌های پولی خلاصه نمی‌شود، بلکه بانک مرکزی نظارت مستمری بر عملکرد بانک‌ها در مراحل مختلف تأسیس، فعالیت و انحلال دارد. نظارت بر عملیات بانکی با دو هدف عمده صورت می‌گیرد: هدف اول حفظ منافع سپرده‌گذارانی است که با اعتماد به نظام بانکی پس‌اندازهای خود را به این مؤسسات تودیع کرده‌اند. اگر بانک قادر به مدیریت ریسک‌های بانکداری نباشد، به اتلاف منابع و ورشکستگی منجر می‌شود و موجبات ضرر و زیان سپرده‌گذاران را فراهم می‌آورد (هدف خرد). هدف دوم که بسیار مهم‌تر از هدف اول است، همانا حفظ ثبات و سلامت نظام بانکی و پولی کشور است، زیرا ناکارآمدی بانک‌ها در تخصیص منابع مالی زیان اقتصادی کل جامعه را به دنبال دارد (هدف کلان).

عوامل متعددی می‌تواند به شکنندگی نظام بانکی منجر شود و عملکرد صحیح نظام مالی کشور را مختل سازد. از میان این عوامل می‌توان به نداشتن ذخایر کافی بانکی، رقابت ناسالم

نظارت بر عملیات بانکی در پرتو اصول بازل ۳

بین بانکها و اطلاعات نادرست از وضعیت بازار و ریسکهای داخلی بانک اشاره کرد (Rochet, 2007: 23). بدین ترتیب نظارت بر بانکها و عملیات بانکی ضرورتی اجتنابناپذیر برای دولت‌هاست. اما در این میان حدود و ثغور و کم و کیف آن از مسائل پرمناقشه است. سلامت نظام بانکی از معیارهای ارزیابی وضعیت اقتصادی یک کشور است. به‌منظور کمک به کشورها در تدوین مقررات نظارتی مؤثر بر عملیات بانکها و ارزیابی دقیق آنها، «کمیته نظارت بانکی بازل»^۱ وابسته به «بانک تسویه حساب‌های بین‌المللی»^۲ مبادرت به تهیه و تدوین «اصول اساسی برای نظارت بانکی مؤثر»^۳ کرده که می‌تواند به‌عنوان استاندارد قابل اطمینانی برای ارزیابی و تدوین سیاست‌های نظارتی بر عملیات بانکی در تمام کشورها به‌کار گرفته شود. تحقیق حاضر از آن حیث ضرورت دارد که حمایت از حقوق سپرده‌گذاران بانکی و تثبیت وضعیت اقتصادی و مقابله با تورم و رکود از وظایف دولت‌هاست و برای نیل به این اهداف نیز سیاستگذاری دولت و نظارت بر امور بانکی و مالی ضرورتی انکارناپذیر است. از این‌رو این پرسش قابل طرح است که آیا نظارت بر عملیات بانکی در ایران با اصول و استانداردهای بازل سازگار است؟ و آیا از کارایی لازم برخوردار است؟ سازماندهی مقاله حاضر برای پاسخ به این پرسش‌ها مبتنی بر سه بخش است که در بخش اول به مبانی نظارت بر عملیات بانکی، در بخش دوم نیز به بررسی معیارهای بازل و تطبیق آن با وضعیت نظام بانکی ایران و در نهایت آخرین تغییرات سند بازل در بخش سه مطرح شده است.

مبانی نظارت بانکی

در این بخش تاریخچه نظارت بانکی در ایران، اهداف و انواع و شیوه‌های نظارتی و ضمانت اجرای اعمال چنین نظارت‌هایی را بررسی خواهیم کرد.

۱. نظارت بانکی و تاریخچه آن در ایران

بانک سپه به‌عنوان اولین بانک ایرانی در سال ۱۳۰۴ تأسیس شد. چند سال بعد بانک ملی تأسیس شد و وظایف گوناگونی از جمله نشر اسکناس و رهبری بخش پولی اقتصاد به این بانک سپرده شد. سال‌های اول با تخلفات مدیریت مالی آن بانک شروع شد و این مسئله سبب شد که فعالیت آن تحت نظارت شدید قرار گیرد. طی زمان نظارت بر سایر بانکها نیز به این بانک واگذار شد، بدون اینکه مقررات جامع نظارتی وجود داشته باشد.

1. Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)

2. Bank for International Settlements (BIS)

3. Core Principles for Effective Banking Supervision

در سال ۱۳۳۴ قانون بانکداری به تصویب رسید و امر نظارت بر بانک‌ها به «هیأت نظارت بر بانک‌ها» واگذار شد که موظف شد جریان اعتبارات کشور و عملیات بانک‌ها را کنترل کند. در سال ۱۳۳۹ قانون پولی و بانکی کشور تصویب شد و بانک مرکزی ایران براساس این قانون تأسیس شد. این قانون نظارت بر عملیات بانکی را بر عهده شورای پول و اعتبار به‌عنوان یکی از ارکان بانک مرکزی قرار داده بود. بدین ترتیب این شورا دو وظیفه سیاستگذاری و نظارت بانکی کشور را عهده‌دار می‌شد. چنین وضعیتی در حوزه نظارت عملی نبوده و به همین دلیل مدت‌ها هیأت نظارت موضوع قانون سال ۱۳۳۴ مذکور به فعالیت خویش ادامه داده است. در سال ۱۳۵۱ قانون پولی و بانکی دوم به تصویب رسید و عملیات نظارت بر بانک‌ها از شورای پول و اعتبار به بانک مرکزی منتقل شد. اگرچه پس از انقلاب قانون ملی شدن بانک‌ها و قانون نحوه اداره بانک‌ها در سال ۱۳۵۸ تصویب شدند و تغییراتی را در نظام بانکی کشور به‌وجود آوردند، ولیکن وظیفه نظارتی بانک مرکزی همچنان محفوظ ماند، اما عملاً مفهوم نظارت تا حدود زیادی مغفول واقع شد، زیرا دیدگاه مقنن این بود که بانک‌ها دولتی‌اند و تحت نظارت عمومی دولت هستند. مجمع عمومی بانک‌ها نیز از طرف دولت تشکیل می‌شد و در نتیجه عملاً موضوع نظارت بسیار کمرنگ شده بود (ارشدی، ۱۳۹۰: ۹۶). تصویب قانون برنامه سوم توسعه کشور نقطه عطفی در عملیات بانکداری محسوب می‌شود، زیرا اجازه تأسیس مؤسسات مالی و اعتباری غیربانکی را داده است. قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی مصوب ۱۳۷۹ نیز امکان تأسیس بانک‌های خصوصی را به‌وجود آورده است. با تأسیس بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری خصوصی در دهه هشتاد بحث نظارت بر عملیات بانکی وارد مرحله جدیدی شد و اهمیت آن دوچندان احساس شد. به این ترتیب بانک مرکزی نقش خطیر و حساسی در تدوین و اجرای سیاست‌های پولی و بانکی و به‌دنبال آن نظارت بر رعایت آنها دارد، اما در سال‌های اخیر میزان استقلال و کارآمدی این نهاد مورد مناقشه واقع شده است (بهرامی، ۱۳۸۱: ۲۹).

۲. اهداف نظارت بانکی

نظارت بر امور بانک‌ها و عملیات بانکی دارای چند هدف عمده است:

هدف اول حمایت از حقوق سپرده‌گذاران در برابر بانک‌های پذیرنده سپرده است. این بانک‌ها ممکن است به دو نحو در جهت تضییق حقوق صاحبان سپرده اقدام کنند؛ اول به این صورت که حقوق استحقاقی آنها را که ناشی از به‌کار انداختن سپرده‌هاست، به آنان پرداخت نکنند. برای مثال نرخ سود بسیار پایینی را برای آنها در نظر بگیرند. این امر از آنجا ناشی می‌شود که بانک‌ها در مقایسه با سپرده‌گذاران در موقعیت برتر اقتصادی و اطلاعاتی قرار دارند و از این‌رو ممکن است در جهت اجحاف حقوق سپرده‌گذاران اقدام کنند (Cranston, 2014):

نظارت بر عملیات بانکی در پرتو اصول بازل ۵

76). از این رو دخالت نهاد ثالثی لازم می‌شود تا از طرف ضعیف این مبادله حمایت کرده و انصاف را برقرار کند. موارد بسیار دیگری را می‌توان یافت که بانک‌ها بر سپرده‌گذاران و گیرندگان تسهیلات شروط غیرمنصفانه‌ای تحمیل می‌کنند. اینجاست که نهاد نظارتی می‌تواند جلوی چنین اجحافات را بگیرد.

اما صورت دوم تضییق حقوق سپرده‌گذاران مربوط به فرضی است که بانک در اثر توقف یا ورشکستگی قادر به بازپرداخت دیون خود نباشد. این امر نیز ناشی از آن است که مدیریت ریسک در بانک به درستی صورت نمی‌گیرد و منابع به بخش‌های پرریسک اختصاص می‌یابد و بازپرداخت اصل و سود تسهیلات اعطایی میسر نمی‌شود. در نتیجه با کاهش منابع مالی، بانک قادر به ایفای تعهدات خویش در برابر سپرده‌گذاران و سایر طلبکاران نمی‌شود. برای جلوگیری از این وضعیت راهکارهای متفاوتی ارائه شده است. از جمله اینکه طرح بیمه سپرده‌ها پیشنهاد شده تا در صورت ورشکستگی بانک، سپرده‌گذاران به شرکت بیمه یا دولت جهت جبران خسارت مراجعه کنند. در برخی کشورها مثل ایالات متحده آمریکا، به‌منظور حمایت از سپرده‌گذاران و ایجاد اعتماد عمومی به مؤسسات مالی از این راهکار استفاده می‌شود و دارای شرایط و شکل‌های اجرایی متفاوت و متنوعی است (Apostolik, 2015: 193; Casu et al., 2009: 74). در ایران نیز بند «ط» ماده ۱۰ قانون برنامه سوم توسعه چنین رویکردی را پیش‌بینی کرده بود که امکان اجرا پیدا نکرد. رهیافت دیگر تشکیل صندوق ضمانت سپرده‌هاست که در ماده ۹۵ قانون برنامه پنجم توسعه کشور پیش‌بینی شده و در همین زمینه نیز اساسنامه این صندوق در سال ۱۳۹۰ به تصویب هیأت وزیران رسید و عملاً صندوق مزبور از سال ۱۳۹۲ به منظور تضمین بازپرداخت وجوه متعلق به سپرده‌گذاران بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری عضو در صورت ورشکستگی تشکیل شد. بدین ترتیب در صورت ورشکستگی بانک‌های عضو این صندوق، سپرده‌گذاران خسارت‌دیده امکان مراجعه به صندوق مزبور را خواهند داشت. هدف دوم نظارت بر عملیات بانکی حفظ سلامت مؤسسات مالی است. نظام بانکی در معرض خطر جرائم مالی مانند اختلاس، ارتشاء، پول‌شویی و غیره است. نظارت مستمر و مؤثر می‌تواند در جلوگیری از بسیاری از سوءاستفاده‌های مالی مؤثر واقع شود. در همین راستاست که در پی تصویب قانون مبارزه با پولشویی، بانک مرکزی دستورالعمل‌هایی را به‌منظور مبارزه با این پدیده به بانک‌های عامل صادر کرده است.

هدف سوم نظارت بر عملیات بانکی، حفظ ثبات اقتصادی کشور است. به‌طور معمول بحران‌های اقتصادی بزرگ با بحران در بخش بانکی شروع می‌شود. چنانکه بحران اقتصادی اخیر (۲۰۰۷) نیز با ورشکستگی بانک‌ها در ایالات متحده شروع شد و به بازارهای مالی سایر کشورها نیز سرایت کرد. وقتی یک بانک یا مؤسسه مالی قادر به ارزیابی دقیق ریسک‌های اعتباری، بازار و عملیاتی نباشد، ممکن است با توقف یا ورشکستگی مواجه شود. از این رو نظارت

بر مدیریت ریسک در بانک‌ها اهمیت پیدا می‌کند و نهادهای نظارتی با تدوین دستورالعمل‌هایی بانک‌ها را در این زمینه یاری می‌رسانند (Ganioglu, 2007: 25).

در پی بروز بحران اقتصادی، به‌طور معمول درصد کمی از بانک‌ها به‌دلیل بالا بودن زیان‌ها با ورشکستگی روبه‌رو می‌شوند. اما به‌دلیل نامتقارن بودن اطلاعات مربوط به وضعیت بانک‌ها، سپرده‌گذاران به‌سادگی قادر به تشخیص شرایط حاکم بر بانک موردنظر نخواهند بود. به‌عبارتی قادر به تشخیص بانک‌های دچار ناتوانی مالی نیستند و از این‌رو انگیزه زیادی برای استرداد سپرده‌های خویش پیدا می‌کنند و بانک‌ها با هجوم گسترده سپرده‌گذاران مواجه می‌شوند و از آنجا که خدمات بانکی تابعی از ترتیب زمانی مراجعه مشتریان است، بنابراین بانک با اتمام منابع نقدینگی مواجه می‌شود و احتمال بازپرداخت مطالبات سایر سپرده‌گذاران به‌شدت کاهش می‌یابد (سیف، ۱۳۸۹: ۲۳).

برای جلوگیری از ورشکستگی بانک‌ها، نهادهای نظارتی، بانک‌ها و مؤسسات مالی را ملزم می‌کنند که گزارش‌های ادواری ماهیانه یا سه‌ماهه و شش‌ماهه را تهیه و ارسال کنند تا متخصصان مالی و بانکی به تحلیل وضعیت مالی آن مؤسسه بپردازند و در صورت وجود خطر توقف، اقدامات پیشگیرانه را اعمال کنند. روشن است که موفقیت چنین روشی منوط به صحت و کامل بودن اطلاعات ارائه‌شده است. از طرف دیگر، نیل به این هدف مستلزم آن است که تمام نهادهای مالی و پولی فعال در بازار مشمول کنترل قرار گیرند. وجود مؤسسات پولی خارج از کنترل نهاد نظارتی موجبات بی‌ثباتی اقتصادی و عدم تأثیرگذاری سیاست پولی بانک مرکزی را فراهم می‌سازد. متأسفانه در ایران طی دهه هشتاد برخی از مؤسسات قرض‌الحسنه بدون مجوز بانک مرکزی در کشور تأسیس شدند و خارج از نظارت بانک مرکزی به عملیات بانکی و پولی پرداختند که گذشته از ایجاد بی‌ثباتی در بازار پولی، موجبات برخی سوءاستفاده‌های مالی را نیز به‌وجود آوردند که در نهایت برابر تبصره ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه تمامی مؤسسات مالی، اعتباری، قرض‌الحسنه مشمول نظارت بانک مرکزی شدند و باید خود را با استانداردها و الزامات این نهاد منطبق سازند.

هدف چهارم نظارت بانکی تضمین اجرای صحیح سیاست‌های پولی و اعتباری در راستای حفظ ثبات اقتصادی است (بهرامی، ۱۳۸۱: ۱۳۸۱). عدم نظارت بر اجرای مقررات مالی، دولت را در وصول به اهداف کلان اقتصادی نظیر مقابله با تورم، بیکاری و رکود ناکام می‌گذارد. موفقیت سیاست‌های انقباضی و انبساطی دولت، همکاری بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری را می‌طلبد و بی‌توجهی آنها به مقررات مربوطه موجب آشفتگی بازار و تضرر صاحبان صنایع و سایر فعالان اقتصادی می‌شود.

۳. مراجع نظارتی بانکها

نظارت بر بانکها به دو صورت داخلی (درون‌سازمانی) و خارجی (برون‌سازمانی) انجام می‌پذیرد. نظارت داخلی: از آنجا که بانکها در قالب شرکت سهامی عام تشکیل می‌شوند، تمامی ارکان و نهادهای نظارتی که براساس قانون تجارت در خصوص این نوع شرکتها لازم است، در مورد بانکها نیز رعایت خواهد شد. بر این اساس نظارت داخلی در بانکها به‌وسیله دو رکن قابل انجام است:

الف) مجمع عمومی شرکت: مجمع عمومی که اجتماع صاحبان سهام است، صلاحیت تصویب اساسنامه، تغییر آن، تعیین اعضای هیأت مدیره و بازرسان شرکت و در نهایت تصویب ترازنامه و صورت عملکرد سالیانه شرکت را دارد. مجمع عمومی می‌تواند با بررسی صورت مالی و ترازنامه بر عملکرد بانک و هیأت مدیره نظارت کند. البته این نوع نظارت به لحاظ عدم تخصص اعضای مجمع عمومی نمی‌تواند چندان قابل اعتماد باشد.

ب) بازرس یا بازرسان بانک: بازرس یا بازرسان توسط مجمع عمومی برای نظارت بر عملکرد هیأت مدیره انتخاب می‌شوند. پیش از تصویب ترازنامه و صورت مالی و عملکرد سالانه شرکت، گزارش هیأت مدیره باید به نظر بازرس نیز برسد و وی نظر خود را تقدیم مجمع عمومی کرده و مجمع عمومی با لحاظ نظر بازرس اقدام به رأی‌گیری در خصوص ترازنامه می‌کند. البته باید توجه داشت که براساس بند ۱ ماده واحده قانون تشکیل سازمان حسابرسی، انجام وظایف قانونی و امور حسابرسی سالانه بانکها به این سازمان واگذار شده است. برخی معتقدند نص مزبور عام بوده و استثنای بانکهای غیردولتی از این نص نیازمند تصریح قانونی است و هیأت وزیران یا شورای پول و اعتبار نمی‌توانند ضمن آیین‌نامه یا تصویب‌نامه خلاف قانون مزبور را مقرر دارند (السان، ۱۳۸۹: ۷۴). اما به نظر می‌رسد این قانون در خصوص شرکت‌های غیردولتی قابل اجرا نیست، زیرا در زمان تصویب این قانون بانک غیردولتی وجود نداشت و مقنن با فرض دولتی بودن تمام بانکها بازرسی آنها را به سازمان حسابرسی واگذار کرده است و لذا نص مزبور توجهی به بانک غیردولتی ندارد. از طرف دیگر اجرای این قانون در خصوص بانکهای غیردولتی به تضییق حق نظارت سهامداران بانک از طریق بازرسی منجر خواهد شد.

به هر حال بازرس یا بازرسان بانکها ضمن اینکه در خصوص گزارش مالی اظهارنظر می‌کنند، در صورتی که تخلفی از مدیران شرکت مشاهده کنند، آن را به مجمع عمومی گزارش می‌کنند و چنانچه مسئله دارای جنبه مجرمانه نیز باشد، موضوع را به مراجع قضایی نیز اعلام خواهند کرد تا متخلفان مورد تعقیب قضایی قرار گیرند. به‌منظور تقویت رکن بازرسی باید در انتخاب بازرس ملاک‌های تخصص و سابقه کار در امور بانکی و بی‌طرفی و بی‌غرضی توجه کرد و امر بازرسی نیز باید به‌صورت ادواری و مستمر انجام گیرد.

نظارت خارجی: غیر از ارکان داخلی بانک‌ها که به امر نظارت بر امور بانک می‌پردازند، نهادهایی نیز از بیرون بر عملکرد بانک‌ها نظارت می‌کنند. نهادهای صالح در این زمینه و حدود صلاحیت آنها در زیر بررسی خواهد شد.

الف) دیوان محاسبات: براساس اصل ۵۵ قانون اساسی نظارت مالی بر دستگاه‌هایی که از بودجه عمومی کشور استفاده می‌کنند، اعم از وزارتخانه‌ها، مؤسسات عمومی و شرکت‌های دولتی بر عهده دیوان محاسبات کشور است. از آنجا که بانک‌های دولتی نیز از جمله شرکت‌های دولتی‌اند و سرمایه آنها بخشی از بودجه عمومی است، لذا دیوان محاسبات حق دارد بر عملیات مالی آنها نظارت کند (راسخ، ۱۳۸۸: ۶۳). البته باید توجه کرد که نظارت مالی دیوان محاسبات بر بانک‌ها نمی‌تواند چندان مؤثر و کارآمد باشد؛ زیرا اولاً بیشترین تمرکز دیوان محاسبات بر روی حسابرسی است؛ یعنی رسالت دیوان صرفاً در محدوده مصرف اعتبارات و هزینه آنهاست، به همین دلیل به نظارت دیوان محاسبات در اصطلاح نظارت بعد از خرج گفته می‌شود. پس این نظارت صرفاً مربوط به اعتبارات و هزینه‌هاست و لذا سایر منابع درآمدی و تأمین اعتبار را شامل نمی‌شود؛ ثانیاً، نظارت بر عملیات بانک‌ها مستلزم تخصص و تجربه ویژه در حوزه ارزیابی ریسک‌های عملیات بانکداری است و بازرسان دیوان اغلب فاقد چنین شرایطی هستند و تشکیل سازمان حسابرسی کشور نیز بر پایه همین ملاحظات بوده است.

ب) سازمان بازرسی کشور: این سازمان براساس اصل ۱۷۴ قانون تشکیل شده است و برابر قانون تأسیس سازمان بازرسی کل کشور، این سازمان می‌تواند نسبت به انجام بازرسی‌های مستمر، فوق‌العاده و موردی از تمامی وزارتخانه‌ها، ادارات، واحدهای نیروهای مسلح، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری و مؤسسات وابسته به آنها اقدام کند. از آنجا که بانک‌های دولتی از شرکت‌های دولتی‌اند، مشمول بازرسی، سازمان بازرسی هستند. برخلاف نظارت دیوان محاسبات که محدود به امور مالی بود، نظارت و کنترل سازمان بازرسی عام است و جنبه‌های غیرمالی ادارات و شرکت‌های دولتی را نیز شامل می‌شود. بر این اساس حتی کارکنان بانک‌ها از نظر اخلاقی نیز تحت نظارت این سازمان هستند. اما همان ایراداتی که بر نظارت دیوان محاسبات مطرح شده، در خصوص سازمان بازرسی به صورت شدیدتری صادق است.

ج) سازمان حسابرسی کشور: این سازمان براساس ماده واحده قانون تشکیل سازمان حسابرسی مصوب ۱۳۶۲ ایجاد شده است و وظیفه بازرسی و حسابرسی تمامی دستگاه‌هایی که طبق اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی تحت مالکیت عمومی است، از قبیل بانک‌ها و شرکت‌های بیمه و مؤسسات و سازمان‌های انتفاعی دولت را بر عهده دارد (اردشیر، ۱۳۸۹: ۱۵۵). بدین ترتیب برخلاف بانک‌های خصوصی که بازرسان یا بازرسان آنها منتخب مجمع عمومی آنهاست، در بانک‌های دولتی وظیفه بازرسی بر عهده سازمان حسابرسی کشور است. از طرف دیگر برابر ماده ۳۳ قانون پولی و بانکی، «بانک‌ها مکلف‌اند ترازنامه و حساب سود و زیان خود را به گواهی

نظارت بر عملیات بانکی در پرتو اصول بازل ۹

حسابداران رسمی برسانند». به نظر می‌رسد این حکم در خصوص بانک‌های غیردولتی است و بانک‌های دولتی چنین تکلیفی نخواهند داشت، زیرا همان‌طور که اشاره شد بازرسی و حسابرسی بانک‌های دولتی بر عهده سازمان حسابرسی است.

د) بانک مرکزی: به لحاظ تطبیقی نظارت بر خدمات مالی به دو صورت انجام می‌پذیرد: در برخی کشورها نظارت بر عملیات بانکی از نظارت بر عملیات بیمه‌ای جدا شده و هریک به نهاد مستقلی واگذار شده است، مثل وضعیت موجود در ایران که نظارت بر بانک‌ها به بانک مرکزی و نظارت بر عملیات بیمه‌ای به بیمه مرکزی واگذار شده است. در مقابل رویکرد دیگری نیز اخیراً در برخی کشورها اتخاذ شده که براساس آن نظارت عملیات بانکی و بیمه‌ای به نهاد واحدی واگذار شده است؛ مثل وضعیت انگلستان که براساس «قانون خدمات و بازارهای مالی»^۱ مصوب سال ۲۰۰۰ عملیات نظارت بر خدمات مالی به نهاد واحدی به نام «هیأت خدمات مالی»^۲ واگذار شده است.

تحول دیگری که حوزه بانکداری رخ داده است، آن است که در برخی کشورها عملیات نظارت از سیاستگذاری پولی و بانکی تفکیک شده و سیاستگذاری پولی و بانکی بر عهده بانک مرکزی و نظارت بر عملیات بانکی نیز به نهاد مستقل دیگری محول شده است. تفکیک سیاستگذاری پولی و بانکی از نظارت بانکی دارای مزایا و معایبی است. مزایای چنین تفکیکی در آن است که از تمرکز قدرت در بانک مرکزی جلوگیری می‌کند و امکان تسانی بین بانک مرکزی و بانک‌های عامل را از بین می‌برد، زیرا بانک مرکزی ممکن است اعتبار و شهرت بانک‌ها را همانند اعتبار و شهرت خود بداند و در عمل موارد نقض سیاست‌های پولی و اعتباری را اعلام نکند. در مقابل عیب چنین تفکیکی این است که سیاستگذاری پولی و بانکی را دشوار می‌سازد، زیرا اگر عملیات نظارت بر نهاد دیگری واگذار شود، بانک مرکزی اطلاع کاملی از وضعیت نظام بانکی نخواهد داشت (السان، ۱۳۸۹: ۷۶). از این‌رو تمایل بیشتری به واگذاری تمام امور مربوط به مقررات‌گذاری و نظارت عملیات بانکی به نهاد واحد وجود دارد، چنانکه در سطح اتحادیه اروپا هم اختیارات مشابهی به بانک مرکزی اتحادیه اروپا داده شده است (Alexander, 2016: 473).

در حقوق ایران سیاستگذاری پولی و بانکی بر عهده شورای پول و اعتبار و نظارت بر عملیات بانک‌ها براساس بند «ب» ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی با بانک مرکزی ایران است. نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها در سه مرحله تأسیس، فعالیت و انحلال بانک انجام می‌پذیرد.

۱. مرحله تأسیس بانک: به استثنای بانک‌های دولتی که براساس قانون نحوه اداره امور بانک‌ها تصویب اساسنامه آنها به مجمع عمومی بانک‌ها واگذار شده، در خصوص بانک‌های خصوصی، تأسیس آنها منوط به اخذ مجوز از بانک مرکزی ایران است و بانک مرکزی نیز پس از تصویب

1. Financial Service and Markets Act 2000

2. Financial service authority (FSA).

اساسنامه بانک توسط شورای پول و اعتبار به صدور مجوز تأسیس بانک مبادرت می‌ورزد. پس از صدور مجوز تأسیس امکان ثبت رسمی بانک نزد سازمان ثبت شرکت‌ها میسر می‌شود و بانک‌ها در قالب شرکت سهامی عام تشکیل می‌شوند (مواد ۳۰ و ۳۱ ق. پولی و بانکی) این امر امکان مشارکت نسبی تمام شرکا و سهامداران بانک را در اداره و نظارت بر امور بانک فراهم می‌آورد. سهام بانک‌ها باید بانام باشد تا امکان شناسایی و نظارت بر آنها برای بانک مرکزی و دیگر نهادهای نظارتی فراهم شود. بدین ترتیب پیش از تأسیس بانک، صلاحیت صاحبان سهام و مدیران و بازرسان برای تأسیس و فعالیت بانکی بررسی می‌شود و می‌تواند از ورود اشخاص فاقد صلاحیت و تخصص در عرصه پولی و اعتباری کشور جلوگیری شود. ورود بانک‌ها و دیگر مؤسسات مالی و اعتباری به عرصه پولی کشور بدون داشتن صلاحیت‌ها و تخصص‌های لازم ممکن است آثار زیانباری بر پیکره اقتصاد ملی وارد کند. بدین علت است که صدور مجوز تأسیس مؤسسه مالی و اعتباری در همه کشورها مستلزم بررسی‌های دقیق و مفصل است.

۲. مرحله فعالیت بانک: مهم‌ترین مرحله نظارت، نظارت در مرحله فعالیت است. برای اینکه سیاست پولی و اعتباری بانک مرکزی به‌عنوان مکمل سیاست‌های مالی دولت مؤثر واقع شود، باید از طرف بانک‌ها و سایر مؤسسات مالی به‌دقت مورد توجه و عمل قرار گیرد. به همین دلیل اداره کل نظارت بر امور بانک‌ها در بانک مرکزی ایران تأسیس شده است تا بر عملیات بانک‌ها نظارت کرده و گزارش امر را به بانک مرکزی ایران جهت اتخاذ تصمیمات لازم ارائه کند. اصولاً نظارت بر فعالیت بانک‌ها به دو صورت انجام می‌پذیرد: نظارت حضوری و نظارت غیرحضوری.

الف) نظارت حضوری: این نوع نظارت مستلزم آن است که بازرسان بانک مرکزی در مرکز یا شعب بانک موردنظر حضور یابند و از نزدیک به بررسی امور بپردازند. این بررسی بیشتر به‌منظور ارزیابی اطلاعات واصله از بانک‌ها یا سایر ارگان‌ها به بانک مرکزی است و شامل ارزیابی مدیریت بانک، بررسی وضعیت مالی بانک در پرداخت دیون، بررسی کیفیت عملیات بانک، ارزیابی عملکرد بانک در برابر ریسک‌ها و کیفیت دارایی آن است. برای این منظور است که مصاحبه‌هایی با مدیریت، کارکنان و مراجعان به بانک صورت گیرد. ایراد وارد بر نظارت حضوری آن است که اجرای دقیق و مؤثر آن مستلزم کادری مجرب است که پیوسته در امر بازرسی فعالیت کنند، اما با توجه به تعداد کارکنانی که در اختیار بانک مرکزی است، ممکن است چندین سال طول بکشد تا نوبت بازرسی به یک شعب از شعبه رو به تزاید بانک‌ها برسد.

ب) نظارت غیرحضوری: در نظارت غیرحضوری یا غیرمستقیم از سیستم ارائه گزارش‌های ادواری استفاده می‌شود؛ بدین ترتیب که بانک‌ها موظفاند گزارش‌های عملکرد و دارایی خود را به‌صورت ماهیانه، سه‌ماهه و شش‌ماهه به بانک مرکزی ارسال دارند. بازرسان و متخصصان بانک مرکزی به تجزیه و تحلیل اطلاعات دریافتی در قالب گزارش‌های مزبور می‌پردازند و در نهایت گزارش امر را به‌منظور تصمیم‌گیری مقامات بانک مرکزی آماده می‌کنند. در این گزارش‌ها

نظارت بر عملیات بانکی در پرتو اصول بازل ۱۱

بیشتر مدیریت ریسک‌ها و خطرهایی که از ناحیه آنها متوجه بانک می‌شود، مورد توجه قرار می‌گیرد. الکترونیکی بودن عملیات بانکی و ارسال مرتب و به‌موقع اطلاعات می‌تواند بر سرعت و دقت در تصمیم‌گیری مقامات بانک مرکزی بیفزاید و از ورشکستگی بانک‌ها و احیاناً بروز بحران مالی و اقتصادی جلوگیری کند.

۳. مرحله ادغام و انحلال بانک‌ها: بانک‌ها ممکن است در راستای سیاست‌های اقتصادی‌شان تصمیم به ادغام بگیرند. این تصمیم بدون تأیید و تصویب بانک مرکزی واجد اثر نیست، درحالی که برای ادغام شرکت‌ها در سایر حوزه‌های اقتصادی چنین الزامی ندارد. نهایتاً انحلال بانک یا مؤسسه مالی و اعتباری باید با نظر بانک مرکزی و تحت نظارت آن انجام گیرد. برابر ماده ۳۹ قانون پولی و بانکی اگر شرایط مقرر در این ماده وجود داشته باشد، ممکن است به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید شورای پول و اعتبار اداره امور بانک مزبور به هیأت مقرر در این ماده واگذار شود یا ترتیب دیگری برای اداره بانک داده شود یا در نهایت اجازه تأسیس بانک لغو شود. بدین ترتیب برای حفظ حقوق صاحبان سهام و سپرده‌گذاران بانک‌ها، مقنن ترتیب متفاوتی برای انحلال بانک‌ها پیش‌بینی کرده است و در نهایت امر اگر امکان ادامه فعالیت بانک وجود نداشته باشد، با اخذ نظر بانک مرکزی دادگاه حکم انحلال بانک را صادر می‌کند و جریان تصفیه بانک منحل نیز با نظارت نماینده بانک مرکزی صورت می‌گیرد.

۴. رویکردهای نظارت بانکی

الف) رویکرد تطبیقی: در این شیوه هدف اصلی انطباق دادن و مقایسه اعمال بانک معین با قوانین و دستورالعمل‌های صادره است تا موارد انحراف و احیاناً تخلف مشخص شود. چنین رویکردی معطوف به گذشته است و صرفاً اعمال بانک در یک دوره مالی را بررسی می‌کند، ولیکن نسبت به آینده فعالیت بانک بی‌تفاوت است. شیوه نظارت در ایران تا قبل از دهه هفتاد چنین بوده است. نظارت سازمان‌هایی مثل سازمان حسابرسی، دیوان محاسبات و بازرسی کل کشور نیز عمدتاً از این شیوه پیروی می‌کند.

ب) رویکرد مبتنی بر شناسایی ریسک: این شیوه برخلاف روش تطبیقی نوعی رویکرد آینده‌نگر و پیشگیرانه دارد. بنابراین نظارت تنها شامل بررسی فعالیت گذشته و تطبیق آن با قوانین نیست، بلکه وضعیت آینده بانک یا مؤسسه مالی نیز بررسی می‌شود (Tsai, 217: 237). در این زمینه مقام نظارتی، علاوه بر ملاحظات معمول در خصوص مؤسسات مالی در حال فعالیت، از سویی ترکیب و شرایط سهامداران، میزان مجاز تملک سهام، ویژگی‌های مدیران و اعضای هیأت مدیره مؤسسات مالی در شرف تأسیس را بررسی کرده و از سوی دیگر با هدف حفظ ثبات در نظام مالی و جلوگیری از اشاعه و سرایت معضلات و بحران‌های احتمالی

مؤسسات در آستانه ورشکستگی به سایر مؤسسات مالی تدابیر لازم را اتخاذ می‌کند (امین آزاد، ۱۳۹۰: ۱۵۱). بدین ترتیب مقامات نظارتی، اطلاعات فعالیت بانک‌ها و مؤسسات مالی را دریافت می‌کنند و میزان خطر ورشکستگی در آنها را ارزیابی می‌کنند و مبادرت به صدور دستورالعمل‌های حفاظتی می‌کنند. این دستورالعمل‌ها که به‌عنوان شبکه حفاظتی معروف هستند، شامل تدابیری چون بیمه سپرده‌ها، الزامات نسبت کفایت سرمایه، اعتبارسنجی مشتریان بانک و غیره می‌شود (دلغندی، ۱۳۸۸: ۳۹).

در ایران نیز در پی تأسیس مؤسسات مالی غیربانکی و بانک‌های غیردولتی از اوایل دهه هشتاد، این شیوه نظارتی مورد توجه مقامات نظارتی بانک مرکزی واقع شده و در این زمینه اقداماتی از جمله ترجمه اصول نظارتی کمیته بازل که متضمن استانداردهای حداقلی در بروز ریسک‌های بانکی است، صورت گرفته است. در بخش دوم این نوشتار به بررسی اصول نظارتی بازل خواهیم پرداخت.

اصول نظارت بانکی کمیته بازل

کمیته نظارت بانکی بازل وابسته به بانک تسویه حساب‌های بین‌المللی در سال ۱۹۷۴ تشکیل شد. هدف این کمیته تدوین معیارها و استانداردهای نظارت بانکی است تا کشورها از تجربه روش‌های گوناگون و از آزمون و خطا در این زمینه بپرهیزند. در واقع آثار ورشکستگی بانک‌های هرشئات در آلمان و فرانکلین در آمریکا چنان وسیع بود که لزوم اتخاذ تدابیر جدی‌تر برای اجتناب از ورشکستگی مؤسسات مالی را دوچندان مطرح کرد و لذا در سطح بین‌المللی کمیته بازل برای امور نظارت بانکی تشکیل شد (Alford, 2005: 241). در همین زمینه در سال ۱۹۸۸ اولین نسخه اصول نظارتی از طرف این کمیته تدوین شد و دو موضوع کفایت سرمایه و طبقه‌بندی دارایی‌های بانک مورد توجه واقع شد. این مقررات از سال ۱۹۹۰ به موقع اجرا گذاشته شد و طی چند سال نواقص و ایرادات آن مشخص شد، لذا تدوین نسخه دوم اصول در دستور کار کمیته مزبور قرار گرفت و در سال ۲۰۰۶ سند نهایی آن به تصویب رسید. در این نسخه روش‌های مدیریت ریسک‌ها، حاکمیت شرکتی، مبارزه با پولشویی، تأمین مالی تروریسم، پیشگیری از اختلاس و کلاهبرداری، مسئولیت‌پذیری، شفافیت، انتشار اطلاعات و کیفیت اطلاعات بانکی مورد توجه واقع شده است. در سال ۲۰۰۷ بحران اقتصادی بزرگی از بانک لمن برادرز آمریکا شروع شد که کل دنیا را درنوردید و لذا مسئولان بانک تسویه حساب‌های بین‌المللی و کمیته بازل را به فکر تدوین نسخه سوم اصول نظارت بانکی انداخت که هدف عمده آن جلوگیری از بحران‌های مالی یا به حداقل رساندن آثار آن است. اصول بازل سه جهت

نظارت بر عملیات بانکی در پرتو اصول بازل ۱۳

نیل به اهدافی چون تقویت سپرها یا حفاظت‌های بانکی در برابر کاهش آنی ارزش دارایی‌ها، ارتقای کیفیت سرمایه بانک‌ها، تقویت نظام بانکی در شوک‌های مالی و اقتصادی، مدیریت ریسک‌ها در موقعیت‌های فشار و تنش و بالاخره افزایش شفافیت در عملیات بانکی و لزوم اطلاع‌رسانی بانک‌ها تدوین شد (Gursel, 2012: 17).

در خصوص آثار حقوقی اسناد تنظیمی توسط کمیته بازل باید یادآور شد که آنها از منظر حقوق بین‌الملل الزام‌آوری نداشته و صرفاً جنبه توصیه دارند. در واقع کمیته بازل مرکزی برای تبادل نظر میان متخصصان امور اقتصادی و مالی است و فقط وظیفه تدوین استانداردهای نظارت بانکی را بر عهده دارد که به‌عنوان اصول راهنما در اختیار مقامات نظارت بانکی کشورها قرار می‌گیرد (Tarullo, 2008: 2). در کل تدوین مقررات نظارت بانکی از سوی کمیته بازل با دو هدف اصلی صورت می‌گیرد: اول تقویت نظام بانکی داخلی، دوم یکنواخت‌سازی مقررات بانکی در سطح بین‌الملل. هر دو هدف مزبور به وابسته‌اند، بدون مقررات داخلی یکسان تحقق تبادل مالی بدون ریسک در سطح بین‌الملل و برای تسهیل معاملات تجاری میسر نیست (Dill, 2020: 118).

۱. پیش‌شرط‌های لازم برای نظارت مؤثر

با توجه اصل اول اصول اساسی بازل چند عامل به‌عنوان پیش‌شرط لازم برای نظارت مؤثر بانکی معرفی شده است:

الف) استقلال عملیاتی ناظران: نیل به اهداف نظارتی مستلزم آن است که نهاد نظارت از استقلال عمل بهره‌مند باشد تا از اعمال نفوذ ناروا در امان بوده و نتایج عملیات آن قابل اعتماد باشد (Mwenda, 2006: 31). در واقع استقلال بانک مرکزی به توانایی بانک مرکزی در پیگیری اهداف پولی و استفاده از ابزارهای دلخواه بدون دخالت دولت و یا سایر گروه‌های ذی‌نفع اشاره دارد. بنابراین بانک مرکزی زمانی مستقل است که تحت تأثیر فشارهای دولت و یا سایر گروه‌های ذینفع و احزاب قرار نگیرد و بتواند آزادانه سیاست‌های پولی خود را به‌کار گیرد (جعفری، ۱۳۹۴: ۱۷۱). شاید مهم‌ترین عاملی که استقلال بانک مرکزی را خدشه‌دار می‌کند، نحوه انتصاب ریاست آن است. انتصاب این شخص از طرف دولت مانع عمده‌ای در راه تدوین سیاست‌های پولی مستقل برای بانک مرکزی ایجاد می‌کند و مخالفت این نهاد با سیاست‌های مالی دولت به برکناری وی منجر می‌شود.

ب) اهداف و مسئولیت‌های مشخص: هر سازمانی دارای هدف یا اهدافی است و برای نیل به این اهداف، وظایف و مسئولیت‌هایی برای آن تعریف می‌شود. مرجع نظارتی بانک‌ها نیز باید هدف تعریف‌شده‌ای داشته باشد و برای توفیق در این راه مسئولیت‌های ناظران باید به‌روشنی تعریف شود. همان‌طور که مذکور افتاد، سابقاً هدف نظارت کشف انطباق یا عدم انطباق عملکرد بانک‌ها با

قوانین و مقررات مربوطه بود، ولی در حال حاضر هدف فراتر از این و جلوگیری از بروز بحران در بانک‌هاست. پیدا ست که هر کدام از این اهداف، تدابیر جداگانه‌ای را می‌طلبد. متأسفانه در ایران هنوز اهداف و وظایف مقام نظارتی به‌دقت تعریف نشده است (ارشدی، ۱۳۹۰: ۹۷). وظایف و اختیاراتی هم که در قانون پولی و بانکی کشور پیش‌بینی شده، عمدتاً بر مبنای دیدگاه تطبیقی است و کمتر به شناسایی ریسک‌های مدیریت عملیات بانکی پرداخته است.

ج) فرایندهای شفاف: شفافیت در دو بعد مورد توجه است: اول در عملیات بانک‌های عامل، دوم در وظایف و مسئولیت‌های ناظران. در بعد شفافیت عملیات بانک‌های عامل فقدان شفافیت و ضوابط روشن به ایجاد روابط مبتنی بر رانت منجر می‌شود. در واقع یکی از عوامل بروز سوءاستفاده‌های مالی نظیر رشوه، اختلاس، کلاه‌برداری در نظام بانکی وجود بوروکراسی است. بنابراین مبارزه علیه جرائم بانکی مستلزم تدوین مقررات دقیق و روشن در باب قراردادهای سپرده‌گذاری و اعطای تسهیلات، مدیریت ریسک‌ها و اعتبارسنجی مشتریان است. از طرف دیگر شفافیت در اهداف، وظایف و مسئولیت‌های مقامات نظارتی نیز موجب افزایش کارایی دستگاه نظارتی است.

د) منابع کافی: منظور از منابع، نیروی انسانی متخصص در زمینه نظارت بانکی و امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری لازم در جهت انجام بهینه وظایف نظارتی است. در این میان بهره‌گیری از تجهیزات الکترونیکی که به انتقال سریع و با دقت اطلاعات کمک می‌کند، نقش شایانی در انجام وظایف و پیشبرد اهداف نظارتی دارد. در کنار اینها تبادل اطلاعاتی بین ناظران نیز از اهمیت زیادی برخوردار است. از طرف دیگر ناظران باید از اختیارات کافی به‌منظور انجام بازرسی از مؤسسات مالی برخوردار باشند و حمایت‌های قانونی از آنان و تصمیماتشان به‌عمل آید.

ه) لزوم پاسخگویی ناظران: همه امکانات و اختیاراتی که برای ناظران بانکی در نظر گرفته می‌شود، برای نیل به اهداف عالی ثبات مالی و حفظ حقوق صاحبان سرمایه در بازارهای مالی است. از این‌رو مقامات نظارتی باید عملکرد شفافی داشته و در برابر مراجع قانونی مثل پارلمان پاسخگوی اقدامات و تصمیمات خویش باشند (معمدی، ۱۳۸۹: ۱۱۳). لزوم پاسخگویی مقامات نظارتی بانک مرکزی ناشی از آن است که تدوین سیاست پولی کشور، مسئولیت تحقق و شفافیت آن سیاست‌ها با این نهاد است و لذا باید به‌نحوی در برابر مجلس و نمایندگان مردم پاسخگو باشند. اما در ایران وضعیت به گونه دیگری است و مجلس عملاً بر بانک مرکزی نظارتی ندارد و این مهم با شخص رئیس‌جمهور است، اما تصمیمات بانک مرکزی قابل شکایت از سوی مردم در دیوان عدالت اداری است (کرد و همکاران، ۱۳۹۹: ۴۶۰).

۲. فرایند صدور مجوز فعالیت بانکی

الف) فعالیت‌های مجاز: برابر بند ۲ اصول بازل، فعالیت‌های مجاز بانکی باید به‌طور واضح و روشن تعریف شود و استفاده از عنوان بانک تحت کنترل دقیق قرار گیرد. متأسفانه در قوانین پولی و بانکی ایران بانک تعریف نشده است و حتی فعالیت‌های مجاز بانکی برای این مؤسسات به‌روشنی معین نشده و حدود و ثغور آن معلوم نیست. چنانکه قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ در ماده ۳۴ فقط به احصای عملیات ممنوعه برای بانک‌ها پرداخته است. در ایران رویکرد کلی نسبت به عملیات بانکی هنوز دچار تردید است. دقیقاً معلوم نشده است که آیا بانک یک واسطه مالی است و وظیفه دریافت وجوه از سپرده‌گذاران و رساندن آن به گیرندگان تسهیلات را بر عهده دارد یا اینکه خود یک فعال تجاری است که به جذب سرمایه‌ها و سپرده‌های مردم جهت به کار انداختن آنها می‌پردازد. در قانون پولی و بانکی به تبعیت از نظام‌های خارجی، رویکرد نخستین مورد قبول واقع شده بود. وظیفه بانک در واسطه‌گری خلاصه می‌شد و بانک حق تجارت مستقیم نداشت. اما قانون عملیات بانکی بدون ربا این رویکرد را کنار گذاشته و رویکرد دوم را اتخاذ کرده است. روشن است که قبول هر کدام از این رویکردها مستلزم تعریف متفاوتی از عملیات مجاز بانکی است و در پی آن مکانیزم نظارتی خاصی را نیز می‌طلبد. شاهد مدعا اینکه تحریم ربا در نظام بانکی ایران مستلزم نوعی نظارت خاص در این زمینه است، درحالی‌که نظام‌های بانکی دیگر چنین دغدغه‌ای ندارند.

ب) معیارهای صدور مجوز: برابر بند ۳ اصول بازل، مرجع صدور مجوز فعالیت بانکی باید از این اختیار برخوردار باشد که معیارهایی تدوین کند و به رد درخواست‌های غیرمنطبق با این معیارها بپردازد. در هر حال در جریان صدور مجوز مسائلی چون ساختار مالکیت و حاکمیت و اداره بانک، صلاحیت و شایستگی اعضای هیأت مدیره، برنامه راهبردی و عملیاتی آن، نظام کنترل و بازرسی داخلی، شیوه مدیریت ریسک‌ها و پیش‌بینی وضعیت مالی آن به‌خصوص سرمایه پایه و اولیه باید بررسی شود. وجود معیارهای عینی و شفاف امکان مداخلات سیاسی را در فرایند صدور مجوز کاهش می‌دهد، هرچند این فرایند نمی‌تواند موضوع فعالیت مطلوب مؤسسه بانکی را پس از افتتاح تضمین کند، ولیکن می‌تواند به‌عنوان روشی اثربخش در کاهش تعداد مؤسسات بی‌ثبات باشد که وارد نظام بانکی می‌شود (ارجمندنژاد، ۱۳۸۴: ۶۳).

ج) انتقال عمده مالکیت و معاملات بزرگ: بعد از تأسیس بانک یا مؤسسه مالی ممکن است در اثر خرید و فروش سهام، مالکیت عمده آن تغییر یابد یا مثلاً از راه ادغام به مؤسسه مالی دیگر انتقال یابد. بند ۴ اصول بازل این موضوع را مدنظر قرار داده و مقرر کرده است که ناظر بانکی باید از اختیار و امکان بررسی و رد طرح‌های مستلزم انتقال بخش عمده مالکیت یا کنترل بانک موجود به دیگر اشخاص، برخوردار باشد. این امر ممکن است به‌منظور کنترل ورود برخی اشخاص به نظام

بانکی از جمله خارجی‌ان یا تضمین مقررات رقابت و ضد انحصار باشد. بالاخره برابر بند ۵ اصول بازل معاملات عمده یا سرمایه‌گذاری‌های عمده یک بانک باید از طرف مرجع نظارتی کنترل شود، با این ترتیب بانک از قرار گرفتن در معرض ریسک‌های بزرگ حفاظت می‌شود.

۳. تدابیر احتیاطی

منظور از تدابیر احتیاطی اتخاذ تصمیمات و اعمال برخی معیارها به منظور پیشگیری یا دفع ریسک‌های بانکی یا به حداقل رساندن آثار آنها در فعالیت مؤسسه مالی است. اهمیت این تدابیر ناشی از آن است که سوء مدیریت ریسک‌های بانکی در نهایت ممکن است به توقف و ورشکستگی آن مؤسسه منتهی شود. اصول بازل به تفصیل به این موضوع پرداخته و معیارهایی را ارائه کرده است که به ترتیب بررسی می‌کنیم.

الف) کفایت سرمایه: کفایت سرمایه بانک‌ها برای انجام تعهدات یا بازپرداخت سپرده‌های مردم رکن اساسی در فعالیت مطمئن مؤسسات مالی است. بند ۶ اصول به این مسئله توجه کرده و ناظران بانکی را ملزم به تعیین حداقل مناسبی از کفایت سرمایه برای بانک‌ها می‌کند. باید توجه کرد که حداقل نسبت کفایت سرمایه غیر از سرمایه اولیه یا پایه بانک است. سرمایه اولیه حداقل مبلغی است که مقامات نظارتی برای تأسیس بانک به عنوان آورده شرکا لازم می‌دانند، اما نسبت کفایت سرمایه که از شاخص‌های ارزیابی عملکرد بانک‌هاست و از سوی کمیته نظارتی بازل تدوین شده، عبارت از نسبت سرمایه بانک به دارایی‌های موزون شده به ریسک است. حداقل این نسبت عدد ۸٪ کل سرمایه است و هرچه این نسبت بالاتر باشد، نشان‌دهنده قدرت مالی و ثبات و عدم خطرپذیری بانک است (منوچهری، ۱۳۷۸: ۵۶). در ایران برابر ماده ۶ دستورالعمل محاسبه سرمایه نظارتی و کفایت سرمایه مؤسسات اعتباری مصوب شورای پول و اعتبار با اصلاحات سال ۱۳۹۸ نسبت کفایت سرمایه ۸٪ تعیین شده است. در این میان هر کدام به میزان دو و نیم درصد که در بیانیه بازل سه مقرر شده، مورد توجه واقع نشده است. اگرچه استانداردهای پیش‌بینی شده در بیانیه‌های مزبور دارای ماهیت پیشنهاد و توصیه است، با در نظر گرفتن اینکه این اصول توسط کارشناسان برجسته جهانی امور بانکی تدوین شده، بی‌توجهی به آنها نیز شایسته نیست. در مصوبه مزبور شورای پول و اعتبار دو نکته مثبت نیز دیده می‌شود: نخست اینکه برابر ماده ۹ بانک مرکزی می‌تواند برای هر یک از مؤسسات اعتباری براساس معیارهایی نظیر وضعیت ریسک‌پذیری آن، درصدهای بالاتری از حدود مقرر در مواد ۶ و ۸ این مصوبه اعمال کند؛ دوم آنکه برابر ماده ۲۴ بانک‌ها و مؤسساتی که نسبت‌های مزبور را رعایت نکنند، با ضمانت اجرایی نظیر محدودیت یا ممنوعیت برخی فعالیت‌ها و در نهایت انحلال مواجه خواهند شد.

ب) مدیریت انواع ریسک: عملیات بانکی با انواع مختلفی از ریسک‌ها همراه است که عدم

مدیریت صحیح آنها به ضرر و زیان بانک و گاه توقف آن منجر می‌شود. مدیریت ریسک فرایندی است که بانک‌ها را در اندازه‌گیری و مهار ریسک‌ها یاری می‌رساند. پس مدیریت ریسک شامل شناسایی، ارزیابی و کنترل ریسک‌هاست. بحران‌های مالی دهه گذشته به خوبی نشان داد که فعالیت‌های پرخطر بانکی، کل اقتصاد کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهند و رونق آن را تهدید می‌کنند. لذا نباید تصور کرد تهدید بانکی محدود می‌ماند. هرگونه تنش و بحران نظام بانکی، حتی اگر از یک بانک شروع شده باشد، می‌تواند به کل اقتصاد یک کشور لطمه وارد کند (بزرگ اصل، ۱۳۹۷: ۲۹۹). از این پدیده که به اختلال در کل سیستم اقتصادی منجر می‌شود، به‌عنوان ریسک سیستمی نام برده می‌شود و هدف مقررات ریسک در نظارت بانکی نیز جلوگیری از همین امر است (Bessis, 2015: 13).

بحران‌های بانکی اخیر و ماهیت فعالیت بانک‌ها بر اهمیت بیش از پیش مدیریت ریسک افزوده است، به‌گونه‌ای که بانک مرکزی ایران نیز تشکیل کمیته ریسک در بانک‌ها را الزامی کرده است. بند ۷ اصول بازل ناظران بانکی را ملزم می‌کند که مطمئن شوند، بانک‌ها به‌منظور شناسایی، ارزیابی، کنترل یا کاهش ریسک‌های مهم، دارای فرایند جامع مدیریت ریسک باشند. این ریسک‌ها به‌طور عمده از قرار زیر است:

۱. ریسک اعتباری: این ریسک بدین معناست که تا چه حدی جریان نقدی وعده داده‌شده بابت مطالبات مؤسسه مانند اقساط تسهیلات، قابل وصول است. در صورت کاهش احتمال بازگشت اصل و فرع یا عدم قدرت پرداخت از طرف متعهد، این ریسک تحقق می‌یابد. این ریسک با تدابیری چون شناخت مشتریان بانکی و اعتبارسنجی آنها، تعیین سقف برای انواع تسهیلات و تعیین وثیقه‌های مناسب، کارشناسی پروژه‌های مشارکتی و تصویب آن در کمیته اعتبارات، تنوع‌بخشی به تسهیلات اعطایی و تعیین جریمه برای تأخیر در بازپرداخت تسهیلات قابل مقابله است.

۲. ریسک بازار: این نوع ریسک وقتی به منصفه ظهور می‌رسد که در ارزیابی شرایط بازار و انواع شاخص‌ها مثل نرخ تورم، نرخ انواع ارزها و نرخ بهره دقت لازم مبذول نشده است و لذا با تغییر در شرایط بازار ارزش دارایی‌های بانک کاهش می‌یابد یا اجرای قراردادی برای مؤسسه زیان‌آور می‌شود. بند ۱۳ اصول بازل بر لزوم اتخاذ سیاست‌ها و فرایندهای لازم برای شناسایی و سنجش و کنترل این ریسک‌ها تأکید کرده است.

۳. ریسک عملیاتی: این ریسک ناشی از ناکارآمدی فرایندهای داخلی، کارکنان و سیستم‌های بانکی است. مثل نقص در سیستم کامپیوتری، سوءاستفاده و تقلب و خطاهای عمدی و غیرعمدی اشخاص. کنترل این ریسک در بند ۱۵ اصول بازل مورد تأکید قرار گرفته است. این ریسک از طریق آموزش مستمر کارکنان، تقویت سیستم کنترل داخلی و ارتقای سیستم‌های کامپیوتری و شبکه‌های ارتباطی و نظارت و کنترل آنها قابل مقابله است.

۴. ریسک نقدینگی: این ریسک در بند ۱۴ بازل مطرح شده است. نقدینگی در ادبیات

اقتصادی به توانایی بنگاه مالی برای تبدیل دارایی‌های خود به کالاها و خدمات سهل‌المعامله یا به‌طور ساده به‌سرعت و درجه تبدیل‌شوندگی دارایی‌ها به وجوه نقد اطلاق می‌شود (عراقی و همکاران، ۱۳۹۸: ۵۸). در مقابل ریسک نقدینگی هم زمانی بروز می‌کند که بانک به‌طور فوری و در مدت زمان کوتاه قادر به ایفای تعهدات خود از منابع نقد موجود، در برابر مشتریان یا سایر طلبکاران نباشد و از همین جاست که شکاف نقدینگی به‌وجود می‌آید و در نتیجه نوعی عدم تعادل میان دارایی‌ها و تعهدات بانکی ظاهر می‌شود که عدم مدیریت مطلوب آن، به ورشکستگی بانک می‌انجامد (Chardhry, 2018: 212). ریسک نقدینگی در اثر عدم انطباق سررسید تعهدات و مطالبات بانکی و گاه نیز در اثر تغییرات اقتصادی و اجتماعی به‌وجود می‌آید و لذا بانک قادر به وصول مطالبات مربوط به تسهیلات اعطایی نمی‌شود و همین مسئله نیز به آسیب‌پذیری نظام بانکی منجر می‌شود. در سند بازل سه به این مسئله توجه شده و الزاماتی برای پوشش نقدینگی پیش‌بینی شده است (شاهچرا و طاهری، ۱۳۹۸: ۳۱).

۵. سایر ریسک‌ها: علاوه بر موارد مذکور ریسک‌های دیگری نیز در عملیات بانکی شناسایی شده و در اصول متعدد بازل مذکور افتاده است که هر کدام توجه ویژه را می‌طلبد. مثل ریسک انتقال وجوه در اعطای وام‌های بین‌المللی و سرمایه‌گذاری‌ها، ریسک منابع تخصیص‌یافته به اشخاص و شرکت فرعی موضوع اصول ۱۱ و ۱۲.

ج) کنترل داخلی و حسابرسی: کنترل داخلی فرایندی است که به‌منظور کسب اطمینان معقول نسبت به تحقق اهدافی چون کارایی عملیات، قابلیت اعتماد به گزارش‌ها و رعایت قوانین و مقررات در واحد اقتصادی انجام می‌گیرد (دلقندی، ۱۳۸۸: ۶۰). بند ۱۷ اصول بازل مقرر می‌دارد این کنترل باید مواردی مانند نحوه تفویض اختیار، محافظت از اموال، حسابرسی مناسب، تفکیک وظایف تعهدآور و حسابداری دارایی‌ها از همدیگر و سنجش پایبندی به این کنترل‌ها و قوانین و مقررات ذی‌ربط را در بر داشته باشد. کنترل‌های داخلی در برخی موارد مثل اعطای تسهیلات از کنترل خارجی مؤثرتر است. از سوی دیگر بند ۱۸ اصول بازل به‌منظور جلوگیری از سوءاستفاده از خدمات مالی مؤسسه، مقامات نظارتی بانکی را ملزم می‌کند اطمینان یابند بانک‌های عامل دارای سیاست‌ها و فرایندهای مناسبی از جمله مقررات مربوط به شناخت مشتری هستند که معیارهای اخلاقی و حرفه‌ای را در بخش مالی ارتقا بخشند و مانع از سوءاستفاده عمدی یا سهوی از بانک جهت انجام فعالیت‌های جنایی شوند.

۴. فنون نظارت مؤثر

کارایی و مؤثر بودن نظارت از سوی مقام ناظر مستلزم جمع شرایطی است که مهم‌ترین آنها شامل موارد زیر است:

نظارت بر عملیات بانکی در پرتو اصول بازل ۱۹

الف) شناخت نظام بانکی: برخورداری از نظام مؤثر نظارت بانکی مستلزم آن است که ناظران بانکی درک جامعی از عملیات یکایک بانکها و کلیت نظام بانکی داشته باشند و آن را توسعه دهند. همچنین آنها باید شناختی عمیق از ایمنی و سلامت بانکها و نیز ثبات نظام بانکی داشته باشد (بند ۱۹ اصول بازل).

ب) ارزیابی ریسک: مقام ناظر تعیین می‌کند که بانکها باید دارای ابزارهای کافی به‌منظور شناسایی، اندازه‌گیری، ارزیابی، پایش و کنترل یا کاهش به‌موقع ریسک نرخ بهره در دفاتر بانکی باشند. این ابزارها، میزان ریسک‌پذیری، مشخصه ریسکی بانک و شرایط اقتصاد کلان و بازار را مدنظر قرار می‌دهند.

ج) گزارش‌گیری از بانکها: ناظران بانکی باید دارای ابزارهایی برای جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل اطلاعات بانکها باشند. از طرف دیگر ناظران باید مطمئن شوند بانکها سوابق کافی فعالیت‌های خود را نگهداری می‌کنند؛ سوابقی که از نظر حسابداری مقبولیت بین‌المللی دارند. ناظران تعیین می‌کنند که بانکها و گروه‌های بانکی اطلاعات تلفیقی یا انفرادی را به‌طور منظم برای عموم منتشر کنند. این اطلاعات باید به‌آسانی در دسترس بوده و به شکل صحیح و مناسبی منعکس‌کننده شرایط مالی، عملکرد، راهبردهای مدیریت ریسک و فرایندها و سیاست‌های مربوط به حاکمیت شرکتی در بانکها باشد.

د) تعریف صلاحیت و فعالیت‌ها: باید میان فعالیت‌های اعطای اعتبار با فعالیت‌های تجاری و سرمایه‌گذاری مستقیم بانکی تمایز قائل شد و اصول فنی متفاوتی برای این دو حوزه فعالیت اقتصادی پیش‌بینی کرد که البته باید شرایط سخت و دقیقی برای سرمایه‌گذاری مستقیم بانک در نظر گرفته شود، به‌طوری‌که آنها بیشتر به سمت کارویژه اصلی خود که همانا واسطه مالی است، هدایت شوند.

ه) اختیار اصلاحی مقامات نظارتی: نهاد نظارتی لازم است که از اختیار اعمال مجازات‌های انتظامی علیه مؤسسات متخلف برخوردار باشد (Wissink, 2021: 46). از سوی دیگر ضروری است ناظران بانکی، گستره مناسبی از ابزارهای نظارتی را در اختیار داشته باشند که در زمینه انجام به‌موقع اقدامات اصلاحی اقدام کنند. در صورت لزوم این امر باید شامل توانایی ناظران در ابطال مجوز بانکی یا پیشنهاد لغو آن باشد.

تحولات و نوآوری‌های بازل سه

مقررات‌گذاری نظام بانکی تا قبل از دهه ۱۹۷۰ چندان شکل جدی و گسترده‌ای نداشته و صرفاً به ضوابط مربوط به ثبت رسمی و حداقل سرمایه لازم برای تشکیل بانک محدود بوده است. اما حجم گردش مالی بانکها و نقش آنها در نظام اقتصادی، مقررات‌گذاری بیشتر و نظارت دقیق‌تر را

ضروری ساخت. چراکه نظام بانکی ضعیف، تهدیدی جدی علیه ثبات اقتصادی تلقی می‌شود (اسدی و همکاران، ۱۳۹۹: ۴). در این میان جلوگیری از ورشکستگی بانکها، حفظ حقوق سپرده‌گذاران بانکی و همچنین ارتقای اعتماد عمومی به نظام بانکی دلایل اصلی این ضرورت محسوب می‌شوند (Arora, 2014: 168). همان‌گونه که گفتیم، تشکیل کمیته نظارتی بازل نیز در همین زمینه و به‌منظور تدوین استانداردهای دقیق نظارتی بوده است. این نهاد از بدو تأسیس نقش مهمی در ارتقای کیفی نظارت بانکی داشته و طی سه نوبت به انتشار اصول کلی نظارت بانکی پرداخته است. بیانیه دوم این نهاد حاوی اصلی‌ترین اصول نظارت بانکی است که در سال ۱۹۹۹ منتشر شد و مورد توجه جدی در سطح داخلی و بین‌المللی قرار گرفت، اما بحران مالی سال ۲۰۰۷ کارآمدی و اثربخشی این اصول را قدری مورد تردید قرار داد. لذا این کمیته به‌سرعت وارد عمل شد و مطالعات جدید و گسترده‌ای انجام گرفت که حاصل به‌صورت آسیب‌شناسی مقررات موجود و رهنمودهای نوین منتشر شد. باید توجه کرد که غرض از تدوین اصول بازل سه، بی‌اعتبار ساختن اصول بازل دو نیست، بلکه هدف تکمیل آن یا اصلاح موارد دارای ایراد آن است. بنابراین همچنان اصول بازل دو، استاندارد جهانی برای نظارت مؤثر بر امور بانکی است و بازل سه صرفاً در جهت ارتقای کیفی استانداردهای مقرر در نسخه‌های قبلی تدوین شده است.

۱. آسیب‌شناسی مقررات بازل دو

حاصل مطالعات و پژوهش‌های مجدد کمیته بازل آن بود که مقررات بازل دو از چند نظر در پیشگیری و مقابله با بحران مالی بانکها ناموفق بوده است؛ اولاً بانکها ذخایر کافی و با کیفیت مطلوب برای پاسخگویی به شرایط بحرانی را نداشته‌اند و ضوابط ذخیره‌سازی منابع کارآمد نبوده است (Hull, 2018: 347; Lovertt, 2009: 125)؛ ثانیاً مدیریت ریسک نقدینگی و ضوابط آن کافی نبوده است و لذا بانکها توان لازم برای تأمین نقدینگی لازم در زمان بحرانی مراجعه گسترده سپرده‌گذاران و سایر طلبکاران را نداشته‌اند؛ ثالثاً مسئله نحوه برخورد با ریسک سیستمی ناشی از تأثیرات متقابل عناصر بازار سرمایه به‌درستی انجام نگرفته است (McNamara et al., 2019: 60).

۲. راهکارهای نوین بازل سه

پس از تعیین نقاط ضعف بازل دو کمیته نظارتی بازل، مبادرت به ارائه رهنمودها و استانداردهای جدید به‌منظور افزایش سطح پایداری بانکها در برابر بحران‌های مالی و نیز ارتقای شفافیت نظام بانکی به‌ترتیب زیر کرد:

الف) افزایش نسبت کفایت سرمایه

در گام نخست افزایش کمی و کیفی ذخایر بانک به عنوان تدبیر مناسب برای مقابله با بحران مالی تلقی شده و از همین روی نیز بازل سه ضمن حفظ نسبت کفایت سرمایه در ۸ درصد به دو طریق دیگر به تقویت آن اقدام کرده است. بدین ترتیب که نخست بانکها را ملزم می کند به میزان ۲/۵ درصد سپر حفاظتی سرمایه منظور کنند و در وهله دوم نیز باید به میزان ۲/۵ درصد سپر ضد چرخه‌ای سرمایه را تشکیل دهند (Crouhy, 2014: 96).

ب) افزایش نسبت نقدینگی

تدبیر دیگر افزایش نسبت نقدینگی است و برای وصول به این هدف دو حکم متفاوت برای بازه زمانی یک ماهه و یک ساله پیش بینی کرده است: اولاً «نسبت پوشش نقدینگی»^۱ این نسبت اطمینان می دهد که بانک مقدار کافی از دارایی‌هایی با نقدشوندگی بالا، حداقل برای ۳۰ روز مقاومت در شرایط بحرانی را در اختیار دارد؛ ثانیاً «نسبت خالص سرمایه‌گذاری باثبات»^۲ این نسبت نیز با ایجاد انگیزه تأمین مالی فعالیت‌های بانکی با منابع باثبات‌تر، سبب افزایش مقاومت بانک در افق‌های زمانی بلندمدت حداقل به مدت یک سال می شود (Crouhy, 2014: 92). در همین زمینه نیز بانک مرکزی ایران، به منظور بهره‌مندی بانکها و مؤسسات اعتباری از سازوکار مناسب مدیریت ریسک نقدینگی، دستورالعمل «حداقل الزامات مدیریت ریسک نقدینگی مؤسسات اعتباری» را تصویب کرده است. مطابق دستورالعمل مذکور، حداقل نسبت پوشش نقدینگی بانک معادل ۱۰۰ درصد تعیین و بانکها ملزم شدند تا این نسبت را از سال ابلاغ و لازم‌الاجرا شدن یعنی سال ۱۳۹۶، حداقل معادل ۶۰ درصد رعایت کنند و طی مدت چهار سال و هر سال معادل ۱۰ درصد این نسبت را افزایش دهند، تا سال ۱۴۰۰ به نسبت حداقل ۱۰۰ درصد دست یابند.

ج) نسبت اهرمی

نسبت اهرمی نسبت بدهی‌های بانک به کل دارایی‌های آن را نشان می دهد. هرچه این نسبت افزایش یابد، ریسک سرمایه نیز افزایش می یابد، لذا براساس مقررات بازل سه این نسبت باید معادل سه درصد دارایی بانک یا کمتر از آن باشد.

د) الزامات مربوط به نظم بازار

مجموعه‌ای از الزامات مربوط به افشای اطلاعات است که به منضبط شدن بازار کمک می کند و به فعالان بازار اجازه می دهد که به اطلاعات کلیدی در مورد سرمایه، انواع ریسک، فرایندهای

1. Liquidity Coverage Ratio (LCR)
2. Net Stable Funding Ratio (NSFR)

ارزیابی ریسک‌ها و در نتیجه به اطلاعات کیفیت سرمایه مؤسسات و نهادهای مالی دسترسی داشته باشند. این امر به خصوص در زمینه ارزیابی و کاهش ریسک سیستمی حائز اهمیت است (Wernz, 2020: 32).

نتیجه‌گیری

بررسی نظارت بانکی در ایران و مقایسه آن با اصول بازل نشان می‌دهد که نظام نظارتی ایران در مواردی چون استقلال مقام نظارتی و لزوم پاسخگویی در برابر مراجع قانونی، تعریف مشخص از اهداف نظارت بانکی و وظایف نهاد نظارتی، تعریف جامع از عملیات بانکی، ارائه معیارهای عینی و شفاف در صدور مجوزهای بانکی و معیارهای ارزیابی صلاحیت مدیریت بانک‌ها و ارزیابی ساختار مالکیت و در نهایت معاملات عمده بانک‌ها بعضاً دچار عدم شفافیت و گاه نیز دچار نقص است. از طرف دیگر تعدد مراجع نظارتی بر امور بانکی در ایران علاوه بر موازی کاری، به لحاظ عدم تخصص و عدم جامعیت نظارت فایده‌چندانی بر آن مترتب نیست. بنابراین وجود کنترل و بازرسی داخلی بانک به همراه نظارت خارجی مرجعی مستقل با اختیارات قانونی و منابع کافی مؤثرتر خواهد بود. در این میان، مدیریت ریسک‌ها که پس از بحران ۲۰۰۷ در کانون توجه نهادهای مالی بین‌المللی قرار گرفته است و در همین زمینه نیز نسخه سوم اصول بازل بر افزایش توان بالقوه بانک‌ها برای مقابله با شرایط بحرانی از طریق افزایش ذخایر قانونی و کفایت سرمایه و پوشش نقدینگی برای ۳۰ روز شرایط بحرانی مورد تأکید واقع شده است. همچنین این سند شرایط بسیار سختی برای سرمایه‌گذاری‌های تجاری بانک‌ها پیش‌بینی کرده است. این اصول باید برای حفظ حقوق سپرده‌گذاران و مقابله با بی‌ثباتی‌های اقتصادی، در تدوین مقررات عملیات بانکی ایران مورد توجه ویژه قرار گیرد.

آخرین بحران اقتصادی بزرگ دوره معاصر نشان داد که بحران در مؤسسات مالی و اعتباری واسط مثل بانک‌ها به سرعت به سایر بخش‌های اقتصادی کشورها سرایت می‌کند و کل نظام اقتصادی را به رکود می‌کشانند و لذا مقاوم‌سازی مؤسسات مالی و اعتباری در برابر آشفتگی‌های مالی و ریسک‌های اعتباری و عملیاتی، می‌تواند به‌عنوان سپری برای حفاظت تمام نظام اقتصادی کشور عمل کرده و آن را در برابر تکانه‌های بازار سرمایه محافظت کند. برای نیل به این منظور نیز اتخاذ تدابیر فنی و تخصصی لازم است که در آموزه‌های کمیته نظارت بانکی بازل و بانک تسویه بین‌المللی منعکس شده است. بر این اساس افزایش سطح کیفیت، ثبات، شفافیت سرمایه پایه بانک‌ها، تقویت سطح پوشش ریسک‌های آینده، تقویت استاندارد وثایق دریافتی در برابر وام‌ها و اعتبارات پرداختی، تشکیل و ذخیره‌سازی سرمایه حفاظتی به‌منظور پوشش ریسک‌های آتی، تدوین استاندارد گردش نقدینگی، تعریف سرمایه و اجزای مختلف آن

نظارت بر عملیات بانکی در پرتو اصول بازل ۲۳

برای اهداف کوتاه‌مدت و بلندمدت و بهره‌گیری از ابزارهای پایشی به‌منظور سنجش ریسک نقدینگی مؤسسات مالی می‌توانند به مقاومت‌سازی این نهادها در برابر ورشکستگی، بحران‌ها و رکود اقتصادی کمک کند.

با توجه به اینکه بازار مالی هر کشوری تحت تأثیر دیگر عناصر آن مثل بیمه و بورس است، از این رو مقررات مربوط به نحوه مدیریت شرکت‌های بازرگانی، ورود آنها به بورس، قوانین ورشکستگی تجار و عملیات تصفیه آنها، فعالیت مؤسسات مالی، اعتباری و لیزینگ که برحسب مورد به نگهداری سپرده‌ها و اعطای تسهیلات در قالب‌های مختلف مبادرت می‌ورزند، باید به‌صورت کامل مورد نظارت و کنترل نهاد نظارتی مالی و پولی باشد، وگرنه صرف تمرکز اقدامات نظارتی بر بانک‌ها به‌تنهایی کفایت نمی‌کند.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. اردشیر، علی (۱۳۸۹)، *سازوکارهای نظارت بر شرکت‌های دولتی*، تهران: نوآور.
۲. السان، مصطفی (۱۳۸۹)، *حقوق بانکی*، چ اول، تهران: سمت.
۳. راسخ، محمد (۱۳۸۸)، *نظارت و تعادل در نظام حقوقی اساسی*، تهران: دراک.
۴. دلقدی، سید ابوالفضل (۱۳۸۸)، *حسابرسی داخلی بانک‌ها*، تهران: سیمای دانش.

ب) مقالات

۶. ارجمندنژاد، عبدالمهدی (۱۳۸۴)، «اصول اساسی برای نظارت مؤثر»، *فصلنامه روند*، ش ۴۵، ص ۸۵-۵۷.
۷. ارشدی، علی (۱۳۹۰)، «ارزیابی دستاوردها و چالش‌های در نظام بانکی ایران»، *تازه‌های اقتصاد*، ش ۱۳۳، ص ۱۰۳-۹۵.
۸. اسدی زهره؛ حیدری، حسن؛ یوری، کاظمی (۱۳۹۹)، «بررسی اثرات ریسک نقدینگی و اعتباری بر ثبات بانکی ایران با استفاده از شاخص Z-score»، *فصلنامه سیاستگذاری اقتصادی*، ش ۲۳، ص ۲۹-۱.
۹. امین آزاد، امیرحسین (۱۳۹۰)، «چارچوب مقررات بانکی»، *تازه‌های اقتصاد*، ش ۱۳۲، ص ۱۵۳-۱۵۰.
۱۰. بهرامی، مهناز (۱۳۸۱)، «استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»، *بانک و اقتصاد*.

- ش ۳۰، ص ۲۷-۳۲.
۱۱. بزرگ اصل، موسی (۱۳۹۷)، «بررسی رابطه همزمان ریسک‌های نقدینگی و اعتباری و بررسی تأثیر آنها بر پایداری مالی بانک‌ها؛ رهیافت رگرسیون چندک»، *فصلنامه دانش سرمایه‌گذاری*، ش ۲۵، ص ۳۱۶-۲۹۹.
۱۲. جعفری صمیمی، احمد؛ درخشانی کاوه (۱۳۹۴)، «استقلال بانک مرکزی در ایران: تحلیل نظری و تجربی»، *فصلنامه پژوهش‌های پولی-بانکی*، سال هشتم، ش ۲۴، ص ۱۹۰-۱۶۷.
۱۳. خلیلی عراقی منصور؛ ابریشمی، حمید؛ فرزین‌وش، اسداله؛ گوهری، فرشید (۱۳۹۸)، «بررسی ریسک نقدینگی و درماندگی مالی در بانک‌های خصوصی ایران»، *فصلنامه اقتصاد و تجارت نوین*، ۴، ص ۷۹-۵۵.
۱۴. سیف، ولی‌اله (۱۳۸۴)، «اهمیت و ضرورت اعمال نظارت احتیاطی در نظام بانکی»، *فصلنامه دانش و پژوهش حسابداری*، ش ۱، ص ۲۷-۱۸.
۱۵. شاهچرا، مهشید؛ طاهری، ماندانا (۱۳۹۸)، «تأثیر الزامات نقدینگی در سیاست‌گذاری بانک مرکزی در بازار بین‌بانکی ایران»، *نشریه پژوهش‌های پولی و بانکی*، ش ۳۹، ص ۴۸-۲۳.
۱۶. کرد، مریم؛ باقری، محمود؛ قاسمی حامد، عباس؛ محبی، محسن (۱۳۹۹)، «پاسخگویی بانک مرکزی؛ مطالعه تطبیقی نظام حقوقی آمریکا و ایران»، *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، دوره ۵۰*، ش ۲، ص ۴۶۳-۴۴۳. DOI: 10.22059/jplsq.2018.261121.1777
۱۷. معتمدی، منیژه (۱۳۸۹)، «بانک مرکزی و الزامات خودمختاری، پاسخگویی و راهبری»، *تازه‌های اقتصاد*، ش ۱۲۷، ص ۱۱۵-۱۰۵.
۱۸. منوچهر، منوچهری (۱۳۷۸)، «محاسبات و استانداردهای متحدالشکل بین‌المللی بانک‌ها»، *بانک و اقتصاد*، ش ۶، ص ۶۰-۵۶.

ج) قوانین و مقررات

۱۹. آیین‌نامه کفایت سرمایه مصوب جلسه ۱۰۱۴ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۵ شورای پول و اعتبار، قابل دسترس در: <https://www.cbi.ir/simplelist/4425.aspx>
۲۰. دستورالعمل محاسبه سرمایه نظارتی و کفایت سرمایه مؤسسات اعتباری مصوب جلسه ۱۲۳۳ مورخ ۱۳۹۶/۶/۲۳ شورای پول و اعتبار، قابل دسترس در: <https://www.cbi.ir/category/3719.aspx>
۲۱. دستورالعمل «حداقل الزامات مدیریت ریسک نقدینگی مؤسسات اعتباری، مصوب جلسه ۱۲۳۹ مورخ ۱۳۹۶/۷/۲۵ شورای پول و اعتبار، قابل دسترس در <https://www.cbi.ir/showitem/17046.aspx>

A) Books

1. Apostolik, Richard et al. (2009), *Foundations of banking risk: an overview of banking, banking risks, and risk-based banking regulation*, Wiley publication.
2. Arora, Anu (2014), *Banking Law*, Pearson publication.
3. Barbara Casu, Claudia Girardone and Philip Molyneux (2015), *Introduction to Banking*, Pearson.
4. Ross Cranston, Emiliios Avgouleas, Kristin van Zwieten, Christopher Hare, and Theodor van Sante (2018), *Principles of Banking Law*, Oxford University Press.
5. Bessis, Joël (2015), *Risk management in banking*, Wiley publication.
6. Crouhy, Michel (2014), *The Essentials of Risk Management*, McGraw Hill Professional.
7. Choudhry, Moorad (2018), *An Introduction to Banking: Principles, Strategy and Risk Management*, Wiley publication.
8. Dill, Alexander (2020), *Bank Regulation, Risk Management, and Compliance*, Informa Law from Routledge.
9. Hull, John C., (2018), *Risk management and financial institutions*, Wiley publication.
10. Jean-Charles, Rochet (2007), *Why Are there So Many Banking Crises ?*, Princeton University Press.
11. Lovett William A. ,(2009), *Banking and Financial Institutions Law in a Nutshell*, West Publishing Co.
12. Mwenda, Kenneth Kaoma. (2006), *Legal Aspects of Financial Services Regulation and The Concept of a Unified Regulator*, World Bank Publications.
13. Wernz, Johannes (2020), *Bank Management and Control*, Springer Publication.
14. Tarullo, Daniel K. (2008), *Banking on Basel : the future of international financial regulation*, Peterson Institute for International Economics.
15. Ross, Cranston (2002), *Principles of Banking Law*, Oxford University Press.
16. Wissink, Laura (2021), *Effective Legal Protection in Banking Supervision: An Analysis of Legal Protection in Composite Administrative Procedures in the Single Supervisory Mechanism*, Europa Law Publishing.

B) Articles

17. Alexander, Kern (2016), "The European central bank and banking supervision: The regulatory limits of the single supervisory mechanism", *European Company and Financial Law Review*, Vol.13, No.3, pp.467-494.
18. Alford, Duncan E. (2005), "Core principles for effective banking supervision: an enforceable international financial standard", *Boston College International & Comparative Law Review*, Vol.28, pp. 237-296.
19. Caruana, Jaime (2010), "Basel III: Towards a Safer Financial System", *Bankarstvo*, Vol.39, No.9-10, pp.98-111.
20. Eymen, Gursel (2012), "Basel III Criterias", *Journal of Banking and Insurance*

Research, Vol.1 No.3-4, pp.16-28.

21. Ganioglu Aytul, (2007), "Prudential Regulation and Supervision of the Banking Sector and Banking Crises", *Journal of Banking and Financial Markets*, Vol.1, No.2, pp.11-29.
22. Khalili Iraqi, Mansour, Hamid Abrishmi, Asadallah Farzin Vash and Farshid Gohari (2019), "Investigation of liquidity risk and financial helplessness in private banks of Iran", *Modern Economy and Trade Quarterly*, No. 4, pp. 55-79.
23. Laurens, François (2012), "Basel III and prudent risk management in banking: Continuing the cycle of fixing past crises", *Risk Governance and Control: Financial Markets & Institutions*, Vol.2 No.3, pp.17-22.
24. McNamara, Christian M.; Wedow, Michael & Metrick, Andrew (2019), "Basel III B: Basel III Overview" ,*The Journal of Financial Crises*, Vol. 1 : Iss. 4, pp. 59-69.
25. Tsai, Sang-Bing (2017), "Performance Measurement of Banking Supervision: From the Perspective of Banking Supervision Law", *Advances in Economics, Business and Management Research* (AEBMR), Vol. 26, pp.236-241.

ماده انتشار

References In Persian:

A) Books

1. Ardeshir, Ali (2010), *Mechanisms for Supervising State-Owned Companies*, Tehran: Noavar Publications ([In Persian](#)).
2. Delghandi, Seyed Abolfazl, (2009), *Internal Audit of Banks*, Tehran, Sima Danesh Publishing ([In Persian](#)).
3. Elsan, Mostafa (2010), *Banking Law*, First Edition, Tehran: Samat Publishing ([In Persian](#)).
4. Rasekh, Mohammad (2009), *Supervision and Balance in the Constitutional Law System*, Tehran: Drak Publications ([In Persian](#)).

B) Articles

5. Amin Azad, Amir Hossein, (2011), "Banking Regulations Framework", *News of Economic*, No. 132, pp. 150-153 ([In Persian](#)).
6. Arjamand Nejad, Abdul Mahdi (2005), "Basic Principles for Effective Supervision", *Ravand Quarterly*, No. 45, pp. 85-57 ([In Persian](#)).
7. Arshadhi, Ali (2011), "Evaluation of Achievements and Challenges in Iran's Banking System", *News of Economy*, No. 133, pp. 95-103 ([In Persian](#)).
8. Asadi Zohreh and others, (2019), "Investigating the effects of liquidity and credit risk on Iran's banking stability using the Z-score index", *Economic Policy Quarterly*, No. 23, pp. 1-29 ([In Persian](#)).
9. Bahrami, Mahnaz (2002), "The Independence of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran", *Bank and Economy*, No. 30, pp. 27-32 ([In Persian](#)).
10. Bozorgh Asl Mousa (2018), "Investigation of the simultaneous relationship of liquidity and credit risks and their impact on the financial stability of banks; Quantitative regression approach", *Investment Knowledge Quarterly*, No. 25, pp. 299-316 ([In Persian](#)).
11. Jafari Samimi, Ahmed & Derakhshani, Kaveh (2015), "Central Bank Independence in Iran: Theoretical and Empirical Analysis", *Quarterly Journal of Monetary and Banking Research*, Year 8, Vol. 24, pp. 167-190 ([In Persian](#)).
12. Kurd, Maryam and others, (2000), "Responsibility of the Central Bank; A Comparative Study of the American and Iranian Legal Systems ", *Journal of Public Law Studies, University of Tehran*, Vol. 50, No. 2, pp. 463-443. DOI: 10.22059 / jpls.2018.261121.1777 ([In Persian](#)).
13. Manouchher, Manouchehri (1999), "Calculations and international uniform standards of banks", *Bank and Economy*, No. 6, pp. 56-60 ([In Persian](#)).
14. Motamedi, Manijeh (2010), "Central Bank and the Requirements of Autonomy, Accountability and Management", *News of Economy*, No. 127, pp. 105-115 ([In Persian](#)).
15. Seif, Walialeh (2005), "The importance and necessity of applying prudential supervision in the banking system", *Accounting Knowledge and Research Quarterly*, No. 1, pp. 18-27 ([In Persian](#)).
16. Shahchera, Mahshid & Taheri, Mandana (2019), "The Effect of Liquidity Requirements on Central Bank's Policymaking in Iran's Interbank Market", *Journal of Monetary and Banking Research*, No. 39, pp. 23-48 ([In Persian](#)).