

نظارت در سیستم بانکی

با تکیه بر اصول نظارتی کمیته بال به عنوان ناظر بین الملل

دکتر داوود منظور^۱ / مهدی یادی پور^۲

(تاریخ دریافت ۸۷/۱/۱۴ - تاریخ تصویب ۸۷/۳/۲۱)

چکیده

در این مقاله ابتدا به فلسفه بانکداری مرکزی و در ادامه به اهمیت، اهداف و روش های نظارت در سیستم بانکی می پردازیم. در مورد اصول محوری مورد نظر کمیته بال گفته می شود که این مهمترین گامی است که بعد از جنگ جهانی دوم برای همگرایی در اصول و قواعد بانکداری بین المللی برداشته شده است. این اصول محوری، استانداردهایی هستند که از طریق منابع رسمی بین المللی ایجاد نشده اند ولی ماهیت الزام آور این اصول ما را ناگزیر از پذیرش و انطباق با آنها می نماید. باید در نظر داشت که اعمال نظارت مؤثر، نیازمند زیرساخت های عمومی منطبق با تحولات جدید است. علاوه بر بسترهای قانونی لازم و نظارت مؤثر، مستلزم اصول صریحی است که ناظران را قادر سازد که به دور از فشارهای سیاسی، مسئولیت ها و اختیارات خود را انجام دهند. بنابراین در بخش پایانی به معرفی کلیات استانداردهای کمیته بال به عنوان ناظر بین الملل در بخش نظارت می پردازیم که کلیه کشورها ملزم هستند تا به منظور رسیدن به الگویی مشابه و استاندارد مشخص با توجه به عصر جهانی شدن و نزدیکی تعاملات کشورها با یکدیگر از این الگو پیروی نمایند. در پایان خلأهای موجود و موارد اصلاحی پیشنهاد می گردد.

واژگان کلیدی: نظارت، بانکداری اسلامی، بانکداری سنتی (متعارف)، کمیته بال، شبکه

بانکی

۱- عضو هیأت علمی دانشگاه امام صادق (ع)

۲- کارشناس ارشد معارف اسلامی و اقتصاد

۱- مقدمه

نظارت فرایندی سه مرحله‌ای است که شامل نظارت بر چگونگی تأسیس بانک یا یک مؤسسه مالی، نظارت بر نحوه فعالیت و بالأخره اعمال اقدامات اصلاحی برای بهبود وضعیت، حمایت یا مجازات بانک متخلف از قبیل تذکر کتبی، تغییر اعضای هیأت مدیره، اجبار به تزریق سرمایه توسط سهامداران و غیره است. هر چند هزینه نظارت سنگین است، ضعف در نظارت به مراتب هزینه سنگین‌تری در بر خواهد داشت. مهم‌ترین رکن نظارت، حفظ ثبات و اعتبار نظام مالی است، زیرا وجود این عوامل سبب کاهش ریسک ضرر و زیان سپرده‌گذاران و سایر بستانکاران است. در این زمینه، ناظران در اجرای وظایف خود باید نظم و انضباط بازار را با اعمال حاکمیت شرکتی^۱، از طریق ساختار مناسب و تنظیم قواعد مربوط به مسئولیت هیأت مدیره و مدیران ارشد و ارتقای سطح شفافیت، مستحکم و تقویت کنند.

ناظران باید مطمئن شوند که بانک از منابع مکفی در قبال ریسک تقبل شده از جمله سرمایه کافی، مدیریت صحیح و سیستم کنترل مؤثر برخوردار است. هر چند نظارت خود به خود نمی‌تواند تضمینی برای عدم توقف یا ورشکستگی بانک باشد و وقوع حوادثی از این دست جزئی از ریسک‌پذیری است اما نکته مهم، چگونگی مقابله و برخورد با ورشکستگی و توقف است. سازمان ملل متحد، بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سازمان تجارت جهانی از جمله مهمترین بازیگران سیاسی در سطح بین‌الملل هستند. به عبارتی، عرصه‌های تصمیم‌گیری سیاسی، مالی و غیره فراتر از دولت‌های ملی است.

حکومت‌های ملی دیگر نمی‌توانند مثل گذشته به وضع سیاست‌های اقتصادی و مالی بپردازند، با گسترش فرایند جهانی شدن، دولت‌های ملی ابعادی از توانایی و حاکمیت خود را از دست خواهند داد و به نحو فزاینده‌ای با بازارهای جهانی، سازمان‌های تجاری جهانی و سازمان‌های منطق‌های روبرو خواهند شد.

در گذشته چون سرمایه به راحتی بین اقتصاد کشورها حرکت نمی‌کرد لذا کشورها عمدتاً درگیر مسائل داخلی خود بودند و به ابعاد بین‌المللی فعالیت‌های مالی توجه نداشتند. در پرتو تغییرات حاصله در بازارهای مالی، این حقیقت آشکار شد که روش‌های معمول و سنتی نظارت دیگر

پاسخگو نخواهد بود. به همین دلیل برای نظم و انتظام مالی، رویکردهای چندگانه‌ای مورد توجه واقع شد. یکی از این رویکردها، اصول نظارتی بال است که بعد از جنگ جهانی دوم، دستاورد بزرگی برای یکسان‌سازی استانداردها و فعالیت نظام بانکی در برداشت. اصول محوری نظارت بر بانکداری بال، شامل ۲۵ اصل برای نظارت مؤثر است که ترجمه صرف این اصول بدون توجه به مفاهیم واقعی و مقایسه تطبیقی آن با قوانین و اصلاحات قانونی و مقرراتی کشور مفید نخواهد بود (جزایری، ۱۳۸۵).

۲- نظارت بر بانک‌ها، اهمیت و اهداف آن

در مفهوم نظارت می‌توان بیان داشت که ارائه یک تعریف مشخص در این زمینه به سادگی امکان‌پذیر نمی‌باشد، زیرا نظارت بانکی در برگیرنده زمینه‌های مختلفی از فعالیت‌های پیچیده بانک‌ها در جهان امروز می‌باشد. تعاریف موجود در زمینه مورد بحث بسیار متعدد است ولی به جرأت می‌توان ابراز نمود که حفظ ثبات و سلامت مؤسسات مالی، تبعیت از مقررات و حفظ منافع سپرده‌گذاران، نکات مشترک تعاریف موجود می‌باشند. نظر به پیچیده بودن بافت مؤسسات مالی مدرن و نیاز همیشگی به تطبیق چارچوبی قانونی با تغییرات بنیانی و ابداعات، اغلب اوقات قانون‌گذاران، قدرت محدودی در زمینه تدوین مقررات به مسئولین نظارت و تنظیم فعالیت‌های مؤسسات مالی اعطا می‌نمایند.

اهمیت نظارت در زمینه مورد بحث از آنجاست که بانک‌ها و مؤسسات مالی واسط میان پس‌اندازکنندگان و مصرف‌کنندگان نهایی منابع مالی یا بطور کلی منابع پس‌انداز در جامعه می‌باشند. به عبارت دیگر بانک‌ها از طریق شعب خود نه تنها دارنده اصلی سپرده‌های بخش خصوصی و کانال اولیه اعتبار و سرمایه‌گذاری‌ها در اقتصاد هستند، بلکه تنظیم‌کننده عمده مکانیزم پرداخت‌های جامعه نیز محسوب می‌شوند. در ضمن این فعالیت‌ها روی عرضه منابع پولی و اعتباری کشور تأثیر مستقیم دارد، زیرا بانک‌ها مؤسساتی هستند که قدرت ایجاد پول از طریق اعطای تسهیلات را دارند (نجم‌آبادی، ۱۳۷۲).

جلوگیری از سرایت اثرات زیانبار مشکلات و نارسائی‌های بانک‌ها به بخش‌های دیگر جامعه از دیگر مواردی است که اهمیت نظارت بر بانک‌ها را روشن‌تر می‌سازد. در این رابطه جهت نیل به اهداف سیاست پولی، بانک‌ها همواره از طریق کنترل کلان اقتصادی مانند عملیات بازار باز، نرخ‌های بهره، سقف‌های اعتباری، کنترل‌های مستقیم و تسهیلات تنزیل مجدد، کنترل می‌شوند.

بعلاوه «مقررات احتیاطی»^۱ یا کنترل‌های در سطح اقتصاد خرد مانند «نسبت‌های نقدینگی و دارائی جاری»^۲ همواره در این امر مورد استفاده قرار می‌گیرند (لویی^۳، ۱۹۹۱). لذا نظارت، عملکرد هر بانک را جهت کسب اطمینان از اینکه فعالیت آن مطابق با مقررات است، زیر نظر می‌گیرد. این امر به سلامت مالی هر بانک و در نهایت به حفظ یک شبکه بانکی سالم از طریق تأمین امنیت سپرده‌ها و جلوگیری از بحران‌ها منجر می‌گردد.

مبحث دیگری که اهمیت نظارت بر بانک‌ها را در زمان حاضر مطرح می‌نماید گام نهادن کشورهای در حال توسعه به مراحل آزادسازی نرخ‌های بهره و انجام سایر تعدیلات اقتصادی است. تجربه کشورهای آمریکای لاتین در دو دهه اخیر نمایانگر آن است که قبل از ورود به مرحله آزادسازی نرخ‌های بانکی، وجود دو شرط مهم و اساسی از جمله وجود ثبات اقتصادی (وضعیت اقتصادی مناسب برای فعالیت بخش خصوصی) و وجود نظارت بانکی کارآمد و قوی از ضروریات می‌باشد. بطور کلی وضع مقررات برای بانک‌ها و نظارت بر چگونگی اجرای این مقررات توسط بانک مرکزی برای حصول به اهدافی همچون: گسترش خدمات مالی قابل اطمینان و وسیع جهت پاسخگویی به نیازهای اقتصاد؛ حصول اطمینان از اینکه بانک‌ها در برابر نیازها و شکایات مشتریان، کارآمد، قابل اطمینان و تأثیرپذیر هستند؛ کسب اطمینان از اینکه فعالیت بانک با استانداردهای مهم بانکداری هماهنگ می‌باشد؛ و حصول اطمینان از اینکه عملکرد بانک‌ها مطابق با سیاست‌های پولی و اعتباری است (شننگ^۴، ۱۹۹۰).

۳- روش‌های نظارت بر بانک‌ها

«نظارت احتیاطی»^۵ بر بانک‌ها به طرق ذیل اعمال می‌شود:

- ۱- روش نظارت مستقیم (بازرسی در محل)^۶
- ۲- روش نظارت غیرمستقیم (بازرسی خارج از محل)^۱

-
- ۱- Prudential Regulation
 - ۲- Cash and Liquid Asset Ratios
 - ۳- Looi
 - ۴- Sheng
 - ۵- Prudential Supervision
 - ۶- On-Site Inspection

۳- سایر روش‌های نظارت

در برخی از کشورها انجام روش‌های فوق‌الذکر در یک بخش از بانک مرکزی متمرکز است لیکن در اکثر بانک‌های مرکزی، مانند بانک‌های مرکزی مالزی و ژاپن این دو وظیفه در دو بخش متمایز از یکدیگر انجام می‌گیرد.

۱-۳- روش نظارت مستقیم

این روش معمولاً توسط تیم‌های بازرسی صورت می‌پذیرد که از نزدیک بانک بازرسی شونده را جهت ارزیابی اطلاعات واصله از دفاتر، یا مصاحبه با کارکنان آن‌ها تحت بررسی قرار می‌دهند. تعداد بازرسین یا طول مدت بازرسی می‌تواند بر اساس اندازه و پیچیدگی مؤسسه و طرح بازرسی متفاوت باشد به عنوان مثال در جایی که منابع بازرسی محدود باشد، بازرسین ممکن است مؤسسات یا فعالیت‌هایی را مورد بازرسی قرار دهند که بیشترین ریسک را برای شبکه بانکی و بانک تحت بازرسی به همراه دارد. اهداف نظارت مستقیم از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. در برخی از کشورها نظارت مستقیم صرفاً اجرای آن گروه از مقررات را در نظر می‌گیرد که در آن‌ها از امنیت و ثبات چشم‌پوشی شده یا در مراحل فرعی تری قرار گرفته‌اند. این نمونه از عملیات نظارت بانکی در اکثر کشورهای سوسیالیستی سابق به چشم می‌خورد و بانک‌ها در وهله اول بصورت کانالی جهت تخصیص اعتبار به طرح‌های کلیدی و بخش‌های تولیدی مطرح می‌باشند.

در اکثر کشورها شیوه اعمال نظارت مستقیم بصورت برنامه‌زده از پیش تعیین شده صورت می‌پذیرد و گذشته از آن، اعمال نظارت مستقیم بصورت اتفاقی و انتخاب شعب بصورت موردی نیز رایج می‌باشد. اغلب نظارت‌های مستقیم در برگیرنده مراحل از قبیل: ارزیابی مدیریت بانک به کمک دریافت اطلاعات مربوط به آن، بررسی وضعیت مالی بانک در پرداخت دیون و ایفای تعهدات، بررسی کیفیت عملیات بانکی، بررسی عملکرد بانک در رویارویی با انواع ریسک‌ها و بررسی کیفیت دارائی‌ها می‌باشد (بانک ژاپن^۲، ۱۹۹۲).

۱- Off-Site Monitoring

۲- Bank of Japan

۱-۳- روش نظارت غیرمستقیم

همه سیستم‌های نظارتی متکی بر درجات متفاوتی از دریافت منظم داده‌های اطلاعاتی برای نظارت بر عملکرد مالی مؤسسات تحت بازرسی هستند. نوع این اطلاعات بسته به تعداد و مشخصات مؤسسات مذکور و بالأخص در ارتباط با فعالیت‌های تحت پوشش آن‌ها متغیر است. استفاده از این روش، محدوده وسیعی از عملیات را در بر می‌گیرد: اکثر کشورها از سیستم مورد بحث بر اساس ارائه گزارشات دوره‌ای (هفتگی، ماهانه و ...) و گزارش‌های سالانه (مانند ترازنامه و صورت‌حساب سود و زیان) استفاده می‌کنند.

در این روش از نظارت، ناظرین بانک مرکزی، اطلاعات و آمار مذکور را تجزیه و تحلیل و ارزیابی نموده و گزارشات لازم را برای تصمیم‌گیری‌های بانک مرکزی تهیه می‌نمایند. در اکثر کشورها به دلیل مکانیزه بودن عملیات بانک‌ها و ارسال به موقع و مرتب آمارها توسط آنها، تجزیه و تحلیل‌ها و انعکاس نتایج و در نهایت تصمیم‌گیری‌ها به سرعت انجام می‌پذیرد. از این رو کاربرد این روش از نظارت مرتباً رو به افزایش بوده و در همه کشورها روز به روز بیشتر می‌شود.

اهداف اصلی روش نظارت غیرمستقیم آشکارسازی اطلاعات، محدود نمودن فعالیت‌های تجاری، کنترل بر تغییر در عملیات، کنترل ریسک نقدینگی مورد نیاز، نظارت بر کیفیت دارائی‌ها، نظارت بر کفایت سرمایه، هماهنگی و اشتراک می‌باشد (شنگ، ۱۹۹۰).

۳-۳- سایر روش‌های نظارت

علاوه بر شیوه‌های ذکر شده، روش‌های دیگری نیز وجود دارد که چندان فراگیر نیست، لیکن در بسیاری موارد کاربرد داشته و نتایج مفیدی نیز حاصل گردیده است. ترغیب اخلاقی یا مشورت و راهنمایی مدیران بانک‌ها از این جمله می‌باشد که بسیاری از بانک‌های مرکزی از آن استفاده می‌کنند.

۴- نقش نظارت در سیستم بانکی

معمولاً نظارت پس از وضع مقررات، معنی و مفهوم پیدا می‌کند. لذا نقطه شروع در ارزیابی و

۱- Asset Quality

۲- Sheng

نظارت، یافتن معیارهایی است که بتواند «کارآمدی»^۱ و «کارایی»^۲ مقررات وضع شده را اندازه‌گیری نماید. لیکن در اندازه‌گیری موارد فوق مشکلات عملی وجود دارد. سودمندی می‌تواند به عنوان توانایی مقررات در تحقق اهداف مورد نظر تعریف شود و کارایی می‌تواند به معنی رسیدن به اهداف با استفاده از ممکن‌ترین راه باشد.

مشکلی که در اندازه‌گیری وجود دارد این است که اولاً اهداف مورد نظر اغلب اوقات نامحسوس یا ماهیتاً کیفی هستند؛ برای مثال حفظ اعتماد عمومی به بانک‌ها و یا جدا کردن بخشی از مجموعه مقررات که احتمالاً مربوط به دستیابی به یک هدف خاص هستند، کاری مشکل می‌باشد. در مقابل بخشی از مجموعه مقررات ممکن است رسیدن به چند هدف را پوشش دهد. برای مثال نقش سرمایه تنها به عنوان یک محافظ در برابر حوادث احتمالی نیست، بلکه به رشد بانک کمک کرده و معمولاً اعتماد بوجود می‌آورد زیرا نسبت کفایت سرمایه نمایانگر آن است که بانک در مقابل خطرات احتمالی مقاومت زیادی دارد و منافع سپرده‌گذاران تحت این وضعیت بیشتر حفظ خواهد شد. امروزه نظارت بانکی از سه بعد مورد ارزیابی قرار می‌گیرد (لویی،^۳ ۱۹۹۱):

۱. نقش نظارت در حفظ سلامت شبکه بانکی
- الف) سلامت شبکه بانکی در برابر نوسانات سیاسی و اقتصادی
- ب) سلامت شبکه بانکی در برابر ریسک‌ها
۲. نقش نظارت در گسترش رقابت سالم بین بانک‌ها
۳. نقش نظارت در اجرای صحیح سیاست‌های پولی و اعتباری

۱-۴- نقش نظارت در حفظ سلامت شبکه بانکی

۱-۴-۱- سلامت شبکه بانکی در برابر نوسانات سیاسی و اقتصادی

وقوع نوسانات سیاسی و اقتصادی در سطح داخلی و بین‌المللی می‌تواند نظام بانکی کشور را با شوک‌های اساسی روبرو نماید. وقوع نوسانات مذکور در اکثر موارد هجوم سپرده‌گذاران برای

۱- Effectiveness

۲- Efficiency

۳- Looi

برداشت‌های ناگهانی سپرده‌ها از بانک‌ها را به دنبال داشته است. حال چنانچه بانکی از «دارائی‌های با کیفیت پائین»^۱ برخوردار باشد در انجام تعهدات خود بویژه استرداد سپرده‌ها با مشکل مواجه شده و این وضعیت همان اتفاقی است که همواره بانک‌های مرکزی از پیش آمدن آن نگران هستند و به همین جهت مراقبت و ارزیابی کیفیت دارائی‌های بانکی و مؤسسات اعتباری در برنامه‌ریزی مستمر و غیرمستمر نظارتی بانک مرکزی دارای اولویت بسیار زیاد می‌باشد (نجم آبادی، ۱۳۷۲).

۲-۱-۴- سلامت شبکه بانکی در برابر ریسک‌ها

برای ارزیابی نقش نظارت در حفظ سلامت شبکه بانک‌ها، عوامل کلیدی ذیل مورد بررسی قرار می‌گیرند: نسبت سرمایه به کل دارائی‌ها، میزان مطالبات معوق و سررسید گذشته، ذخیره‌گیری برای این قبیل مطالبات و راه‌های مقابله با ریسک‌های رایج در فعالیت‌های بانکی (لویی، ۱۹۹۱).

۲-۲- نقش نظارت در گسترش رقابت سالم میان بانک‌ها

امروزه نظارت بانکی کارآمد در اکثر کشورهای پیشرفته، گرایش بسوی ایجاد محیطی آزاد و رقابت‌آمیز که با چارچوب نظارتی دقیق ترکیب شده باشد را مورد تأکید قرار می‌دهد. لازم به ذکر است «مقررات ساختاری»^۲ در برگیرنده موانع متعددی در برابر رقابت هستند. برای مثال مقررات مربوط به صدور مجوز برای احداث بانک جدید یا گسترش شعب بانک‌های فعلی از این قبیل موارد می‌باشند. در مقابل می‌تواند این طور استدلال شود که مقررات مذکور اساساً دارای ماهیتی نظارتی هستند زیرا آن‌ها جهت جلوگیری از افزایش رقابت طراحی شده‌اند که می‌تواند موجبات کاهش سلامت نظام بانکی را فراهم نماید (لویی، ۱۹۹۱). با توجه به موارد فوق امروزه از یک سو به مقررات ساختاری که فعالیت‌های مجاز بانکی، اعطای مجوز برای گشایش شعب و آزادی در نرخ‌های بهره را تعیین می‌کند، توجه می‌شود و از سوی دیگر بطور همزمان اعمال مقررات احتیاطی مربوط به کنترل‌های ترازنامه جهت کسب اطمینان از وجود نقدینگی

۱- Sub-Standard Asset Quality

۲- Structural Regulation

کافی و توان باز پرداخت «بدهی بانک»^۱ مدنظر قرار می‌گیرند. این امر سبب می‌شود که مجموعه ریسک‌ها در سیستم مورد نظر گسترش نیافته و در عین حال منافع حاصل از رقابت نیز کسب گردد. به عبارت دیگر باید آنچنان چارچوبی برای بخش مالی تعیین گردد که در عین گسترش رقابت، ورود و خروج از فعالیت‌های مالی به گونه‌ای منظم صورت پذیرفته و در ثبات نظام مالی خللی ایجاد نگردد.

نظارت بانکی می‌بایست از دو بعد «تلفیقی» و «جهانی»^۲ مورد توجه قرار گیرد. بدین معنی که وجود گفتگو و همکاری نزدیک میان بازرسان، چه در سطح بین‌المللی و چه در سطح داخلی جهت جلوگیری از عدم هماهنگی در مقررات نظارت امری ضروری است زیرا عدم هماهنگی مذکور، ثبات نظام بانکی را به خطر می‌اندازد. لازم به ذکر است مقررات نباید به صورتی تنظیم گردد که به قابلیت رقابت نظام مالی داخلی یا نظام مالی بین‌الملل آسیب برساند بلکه باید از قابلیت انعطاف لازم در شرایط مختلف برخوردار باشند (لویی، ۱۹۹۱).

بانک تسویه بین‌المللی در سال‌های اخیر در گسترش «نظارت یکپارچه»^۳ (خصوصاً با توجه به معیار کفایت سرمایه) نقش مهمی را ایفا می‌نماید. امروزه یکی از بزرگترین مشکلاتی که بازرسان با آن روبرو هستند ایجاد هماهنگی میان منافع حاصل از جهانی شدن نظارت از یک سو و مشکلات ناشی از «سرایت ریسک‌ها»^۴ به داخل سیستم از سوی دیگر می‌باشند. از این رو به تجدید نظر در مقررات مربوط به موارد ذیل تأکید فراوان شده است: کفایت سرمایه، نظارت تلفیقی، نقدینگی، وام‌دهی، ریسک‌های ارزی، سیستم‌های کنترل داخلی مناسب و مقررات جهت به حداقل رساندن زیان.

در کشورهایی که بازار گسترده مالی وجود دارد، جهت ارزیابی نقش نظارت در گسترش رقابت سالم در شبکه مالی، صورت‌های مالی متعلق به مؤسسات و بانک‌های مختلف (برای مثال «بانک‌های تجاری»^۵ «بانک‌های بازرگانی»^۱ «مؤسسات تأمین کننده وجوه»^۲ و ...) در رابطه با

۱- Solvency

۲- Conglomerate and Global Perspective

۳- Supervisory Convergence

۴- Cross Infection of Risk

۵- Commercial Bank

میزان دارائی‌ها، سپرده‌ها و وام‌های آن‌ها بررسی و مقایسه می‌گردد (لویی، ۱۹۹۱).

۳-۴- نقش نظارت در اجرای صحیح سیاست‌های پولی و اعتباری

هدف عمده بانک مرکزی از گسترش ساختار با ثبات پولی و مالی، قسمتی از اهداف کلان اقتصادی محسوب می‌گردد که جهت دستیابی به رشد در عرضه کل، اشتغال، سرمایه‌گذاری و مصرف صورت می‌گیرد. در این رابطه وجود ساختار مالی سالم و مستحکم برای اجرای سیاست پولی الزامی است زیرا شبکه بانکی ضعیف و غیر فعال سبب محدود شدن اثرات سیاست پولی در بهبود وضعیت اقتصادی کشور می‌گردد. جهت ارزیابی این نقش از نظارت، استفاده از یکسری نسبت‌های مالی بانک‌ها می‌تواند سودمند بوده و تبعیت بانک‌ها از بخشنامه‌های سیاست پولی را بررسی نماید.

در مجموع، برای ارزیابی موفقیت نظارت در حفظ سلامت نظام بانکی و گسترش رقابت عوامل چندی می‌توانند مورد بررسی قرار گیرند. رقابت مورد نظر نیز می‌بایست با یک چارچوب نظارتی دقیق همراه گردد تا از ایجاد فضایی ناسالم جلوگیری به عمل آید. حمایت نظارت بانکی از اجرای صحیح سیاست‌های پولی و اعتباری از معیارهای مهم دیگری است که در ارزیابی نظارت می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد.

۵- سیر تحولات نظارت بر بانک‌ها در جهان

بانکداری مرکزی از چند قرن قبل آغاز گردیده لکن در قرن بیستم معنی و مفهوم امروزی خود را یافته است. نخستین بانک مرکزی در سال ۱۶۵۶ میلادی در سوئد بوجود آمد و پس از طی مراحل مختلف، در سال ۱۸۹۷م. انحصار کامل نشر اسکناس را از آن خود نمود. بانک انگلستان نیز که در سال ۱۶۹۴م. تأسیس گردید از قدیمی‌ترین بانک‌های مرکزی محسوب می‌شود. همچنین در آن زمان به جز بانک‌های مرکزی سایر بانک‌ها نیز به نشر اسکناس می‌پرداختند. اما به تدریج پول‌های منتشره بانک‌های مرکزی از اعتبار بیشتری برخوردار گشته و بانک‌های دیگر نیز شروع به سپرده‌گذاری نزد بانک‌های مرکزی نمودند. بانک‌های مرکزی در مسیر تکامل خود

۱- Merchant Banks

۲- Finance Company

بصورت بانک تنظیم کننده اعتبارات بانکدار دولت و وام‌دهنده نهایی در آمدند (عادل؛ ۱۳۷۰). بطور کلی تا پیش از رکود بزرگ دهه ۱۹۳۰م. دولت نقش چندانی در تنظیم فعالیت‌های اقتصادی نداشت و بانک‌های مرکزی نیز تنها بصورت «هماهنگ کننده» عمل می‌کردند. با شروع بحران و از هم پاشیده شدن سیستم پولی در دهه ۱۹۳۰ راه برای نظریه اقتصادی کینز که دخالت دولت در اقتصاد را ضروری می‌دانست هموار گردید. همراه با این نظریه بانک‌های مرکزی نیز فعال‌تر شده و وظایف آن‌ها دارای نقشی اثرگذار در اقتصاد شد.

پس از پایان جنگ جهانی دوم، امر نظارت بر بانک‌ها جایگاه ویژه‌ای را در میان سایر وظایف اصلی بانک‌های مرکزی به خود اختصاص داد. به عبارت دیگر تاریخ تأسیس اداره خاصی جهت نظارت بر بانک‌ها در کشورهای صنعتی به حدود سال‌های دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ میلادی باز می‌گردد. لازم به ذکر است در سال‌های مورد بحث حدود نظارت بر بانک‌ها در کشورهای گوناگون متفاوت بود. برای مثال بانک مرکزی انگلستان در ابتدا اعتقادی به بازرسی فعالیت بانک‌ها نداشت ولی صاحبان سپرده از حمایت مقامات مسئول برخوردار بودند. قدرت رقابت بانک‌های انگلیس در دهه ۶۰-۱۹۵۰ با یکدیگر بسیار پائین بود، به عبارت دیگر از لحاظ نرخ بهره‌ای که به سپرده‌ها می‌دادند، تفاوتی با یکدیگر نداشتند و در بدست آوردن مشتریان تازه نیز رغبتی نشان نمی‌دادند. در مقابل و بطور همزمان، در ایالات متحده نظارت و کنترل بانکی بسیار شدید بود، بطوری که نرخ‌های بهره تحت کنترل شدید و در سطحی پائین از اروپا قرار داشت. لیکن با شروع دهه ۱۹۸۰ میلادی به دلیل تحولاتی که در عملکرد بانک‌ها رخ داد، از شدت نظارت بر فعالیت بانک‌ها در امریکا کاسته شد. در کشور انگلستان با شروع دهه ۱۹۷۰ رقابت در وام دهی در میان بانک‌ها آغاز گردید و متعاقب آن لزوم نظارت بر فعالیت بانک‌ها دارای معنی و مفهوم شد (قریب؛ ۱۳۶۶).

همچنین تغییر درجه اهمیت نظارت بر بانک‌ها در سال‌های مختلف به تحولاتی مربوط می‌گردد که در دهه‌های ۸۰-۱۹۶۰ میلادی در زمینه بانکداری در امریکا و اروپا رخ داده است. مروری اجمالی بر علل عمده این تحولات و بحران‌ها می‌تواند روند تکاملی نظارت بر بانک‌ها را مشخص‌تر نماید. به عبارت دیگر کمک‌های بانک‌های مرکزی به بانک‌ها هنگام بروز بحران‌های بانکی منجر به گسترش وظیفه نظارتی بانک مرکزی شده است.

بطور کلی «بحران بانکی»^۱ حادثه‌ای است که از فقدان اعتماد عمومی به شبکه بانکی ناشی شده و بصورت هجوم سپرده‌گذاران برای برداشت وجوه خود از بانک‌ها نمایان می‌گردد. چنین بحرانی می‌تواند سبب ورشکستگی بانک‌ها شود. این امر به شکل مورد بحث در سال ۱۷۲۰م. پس از آنکه اولین تجربه بانکداری به شکل جدید آن در فرانسه بوجود آمد، تحقق یافت و بحران مذکور وجود مراجع بالاتری را مورد تأکید قرار داد که در صورت عدم توانایی بانک در انجام تعهداتش وارد عمل شده و انجام تعهدات بانک را تقبل نماید. در ضمن مرجع مورد نظر می‌بایست با وضع مقررات قانونی، حد نصاب ذخایر برای پاسخگویی به تقاضای مشتریان بانک را مشخص نماید.

پس از بحران فوق‌الذکر سرنوشت مشابهی برای یکی از بانک‌ها در انگلستان بوجود آمد که ناشی از بی‌اعتمادی مردم به بانک مورد نظر بود. با شروع رکود دهه ۱۹۲۰ بحران‌های بانکی با کیفیتی متفاوت از گذشته پدیدار گردیدند بطوری که با کاهش شدید نرخ‌های بهره در سال ۱۹۲۲م. ورشکستگی گسترده‌ای در شبکه بانکی اروپا و آمریکا بوقوع پیوست که تا اواخر دهه مورد بحث ادامه یافت. در این سال‌ها همان‌طور که قبلاً نیز ذکر گردید بانک‌های مرکزی صرفاً بصورت هماهنگ‌کننده عمل نموده و نقش قابل توجهی در نظارت بر عملکرد بانک‌ها ایفا نمی‌کردند.

در سال ۱۹۳۶ با روی کار آمدن سوسیالیست‌ها در فرانسه هنگامی که ملی کردن بانک‌ها و صنایع کلیدی در سر لوحه اصلاحات اقتصادی قرار گرفت، بنابه دلایلی روانی (ترس از سوسیالیسم) سرمایه‌ها از بانک‌ها خارج شده و جریان خروج وسیعی از سرمایه سرتاسر فرانسه را در بر گرفت. در این زمان بانک مرکزی فرانسه جبران زیان ملی شدن بانک‌ها را تقبل نمود. تجربه مورد بحث مجدداً در سال ۱۶۴۵م. تکرار شد و پس از آن نیز همراه با ادامه حکومت سوسیالیست‌ها در فرانسه در سال ۱۹۷۲ کماکان دخالت دولت در اقتصاد حاکم بود و بانک مرکزی نیز به سیاست حمایتی خود در قبال بانک‌ها ادامه می‌داد تا اینکه در اواسط دهه ۸۰ میلادی مکتب لیبرالیسم اقتصادی (حداقل دخالت دولت در اقتصاد) جای جدیدی در کشور پیدا نمود و از میزان نظارت و کنترل بانک مرکزی فرانسه به بانک‌ها نیز کاسته شد (قدیری اصل؛

(۱۳۷۱).

افزایش شدید قیمت‌های نفت در سال ۱۹۷۳ سبب افزایش نقدینگی بانک‌ها و به جریان افتادن «دلارهای نفتی» و سپرده‌گذاری آن‌ها در اروپا و آمریکا شد و متعاقب آن رقابت گسترده‌ای بین بانک‌های مذکور در امر وام‌دهی از محل این منابع آغاز گردید که تا پایان دهه ۷۰ میلادی ادامه داشت. گذشته از مورد فوق‌الذکر پیشرفت تکنولوژیکی بانکی و رونق تجارت بین‌الملل در دهه ۱۹۸۰م. از عوامل دیگری بودند که سبب افزایش حجم فعالیت‌های بانکی شدند.

دگرگونی‌هایی که در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ میلادی رخ داد عامل عمده افزایش فشار بر دولت آمریکا در دهه ۱۹۸۰ برای ایجاد فرم‌های لازم در سیستم بانکی شد. عمده‌ترین این فرم‌ها تقلیل در کنترل بانک‌ها از طرف دولت و یا آزادسازی نظام بانکی بود. زیرا قبل از دهه ۱۹۸۰م. دولت آمریکا به دلیل جلوگیری از رقابت ناسالم و پائین نگاه داشتن نرخ بهره، رقابت بین بانک‌ها را محدود کرده بود. به این ترتیب امکان رقابت فراهم شد و همین طور به بانک‌ها اجازه داده شد در فعالیت‌های متنوع‌تری شرکت کنند. به عبارت دیگر محدودیت‌ها در اداره وجوه (پرتفوی بانکها) نیز کاهش یافت، بطوری که بانک‌ها می‌توانستند ترکیب منابع خود را با انعطاف بیشتری تغییر دهند. از سوی دیگر در اثر آزادسازی نظام بانکی سقف نرخ‌های بهره نیز از بین رفت و نرخ بهره به جای بانک مرکزی توسط بازار تعیین گردید. کاهش میزان نظارت در دهه ۸۰ به مفهوم حذف کلی آن در کشور آمریکا بوده و در حال حاضر بانک‌های این کشور توسط فدرال رزرو، و «شرکت بیمه سپرده فدرال»^۱ نظارت و کنترل می‌گردند (امامی؛ ۱۳۷۰).

برخی از کشورهای آمریکای لاتین نظیر آرژانتین، شیلی و اروگوئه به تبعیت از ایالات متحده (در اواخر دهه ۷۰ و اوایل دهه ۸۰ میلادی) نه تنها کنترل نرخ‌های بهره را بصورتی کامل و ناگهانی حذف کردند، بلکه نظارت دولت بر نظام بانکی را که دارای ساختاری انحصاری بوده کاهش داده و طرح بیمه سپرده‌ها را نیز معرفی نمودند. سه کشور مورد بحث در شرایطی نسبت به اصلاحات مذکور اقدام نمودند که نرخ‌های رشد تولید ناخالص داخلی، سرمایه‌گذاری و پس‌انداز در سطح پائین و نرخ تورم در سطحی بالا قرار داشت. این اقدام منجر به افزایش سریع نرخ‌های بهره سپرده‌ها و وام‌ها گردید. نظارت ناکافی به بانک‌ها اجازه داد بوسیله تأمین اعتبار

برای شرکت‌هایی که احتمال داشت قادر به بازپرداخت دیون خود نگردند، ریسک‌های بالاتری را بپذیرند. در این رابطه وام‌های سررسید گذشته به سرعت ایجاد شدند و بسیاری از بانک‌ها با خطر ورشکستگی روبرو گردیدند. مشابه حوادث ذکر شده در ابتدای دهه ۱۹۸۰ در فیلیپین و ترکیه بوقوع پیوست.

ادامه بررسی تحولات دهه ۸۰ میلادی در زمینه علل بوجود آمدن بحران‌های بانکی، علت تأکید مؤسسات نظارت‌کننده بر ثبات بانک‌ها را روشن‌تر می‌نمایند. کاهش جهانی قیمت نفت در سال ۱۹۸۶م. سبب ورشکستگی بسیاری از بانک‌های اروپا و آمریکا گردید. زیرا بسیاری از بانک‌هایی که در دهه ۱۹۷۰ میلیاردها دلار به کشورهای در حال توسعه (در زمینه‌های انرژی) وام داده بودند، به دلیل پائین آمدن قیمت آن در آستانه ورشکستگی قرار گرفتند. لذا این تحولات سبب گردید ضابطه ثبات در ساختار بانک‌ها اهمیت خاصی بیابد بطوری که بتوانند در برابر ضربه‌های ناشی از عوامل داخلی و خارجی تاب مقاومت داشته باشند.

۶- استانداردهای نوین بین‌المللی در نظارت بر سیستم بانکی

ضعف‌های سیستم بانکی در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه می‌تواند برای ثبات داخلی و بین‌المللی خطرآفرین باشد. لذا توجه به اصلاح و تقویت نظام‌های مالی جهانی از موارد حائز اهمیت می‌باشد. برخی از سازمان‌های رسمی از قبیل کمیته بال، بانک تسویه بین‌المللی، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، راه‌های تقویت ثبات مالی جهان را بررسی کرده‌اند. کمیته بال در این زمینه رأساً از طریق تماس با مقام‌های نظارتی در سراسر جهان اقدام می‌کند. در سال‌های اولیه، به منظور برقراری روابط با کشورهای غیر از گروه ده، کمیته بال فعالیت خود را به تقویت و استحکام نظارت احتیاطی در کلیه کشورها معطوف کرد. گفتنی است که اقدامات اولیه کمیته مزبور ناظر بر استقرار اصول نظارتی در کشورهای عضو بوده است و در این مورد دو سند «۱- مجموعه جامعی برای نظارت مؤثر بانکی (اصول محوری کمیته بال) و ۲- خلاصه دستورالعمل‌ها، توصیه‌ها و استانداردها» را منتشر می‌کند. (بیانیه کمیته بال، ۲۰۰۲)

اصول محوری نظارت مشتمل بر ۲۵ اصل اساسی است که برای نظارت مؤثر بانکی ضروری است این اصول عبارتند از: پیش شرط نظارت مؤثر (اصل ۱)، صدور مجوز و ساختار (اصول ۲ تا ۵) مقررات احتیاطی و الزامات (اصول ۶ تا ۱۵)، روش‌های نظارت (اصول ۱۶ تا ۲۰)، الزامات اطلاعاتی (اصل ۲۱)، اختیارات رسمی ناظران (اصل ۲۲)، بانکداری بدون مرزی (اصول ۲۳ تا ۲۵)

که در بیانیه کمیته به ترتیب این اصول بیان شده است.

نتیجه

با توجه به بررسی ابعاد مختلف نظارت در سیستم بانکی ضروری است تا با توجه به اهمیت و ضرورت مسئله پیش شرط‌های لازم در این زمینه ایجاد و زیرساخت‌های عمومی همچون اصلاح قوانین تجاری، توسعه بازارهای مالی، رعایت اصول اخلاقی و حرفه‌ای و ... توسعه یابد. از سوی دیگر بانکداری در حال حاضر با پیچیدگی‌هایی در ابزارها، نوع عملیات و ساختار مؤسسات مالی مواجه است. با این ویژگی‌ها نمی‌توان انتظار داشت که ناظران به تفصیل به این موارد آشنایی داشته باشند، اصولاً نظارت بر جزئیات، نوعی دخالت در امور بانک است. منطق حکم می‌کند که با آشکارسازی اطلاعات از ناحیه بانک‌ها، این سرمایه‌گذاران و مشارکت‌کنندگان باشند که در مورد وضعیت بانک تصمیم‌گیری کنند.

در حال حاضر با توجه به پیچیدگی‌های بازار مالی، نظارت خرد یعنی ورود به جزئیات بانک، مؤثر و کارآمد نیست. نقش ناظران، ایجاد بستر مناسب و هدایت بانک در مدیریت ریسک است. در واقع نظارت منعطف شامل نظارت بر کنترل مدیریت ریسک است، به هیچ وجه ناظر به تطبیق و انطباق جزء به جزء نحوه اجرای قوانین و مقررات نیست بلکه حصول اطمینان از کارکرد درست نظام بانکی است.

لازم به ذکر است که بخشی از مشکلات موجود در بحث نظارت علاوه بر ماندن در حصار قوانین پیچیده و عدم عزمی جدی برای اصلاح وضع موجود، رسوب تفکر سنتی در بخش نظارت است، تفکری که نظارت را منحصر به بازرسی شعبه و ورود به جزئیات مربوط به آن می‌داند.

نکته قابل توجه اینکه نمی‌توان در بخش مالی، سلیقه‌ای یا تنها به استناد آیین‌نامه‌ها حرکت نمود. نظام مالی و به تبع آن صنعت بانکداری به سبب پیشرفت‌های تکنولوژی و رشد خارق‌العاده ظرفیت ذخیره‌سازی شبکه‌های ارتباطی، خلق و ایجاد ابزارهای مالی، به استانداردها و معیارهای پذیرفته شده بین‌المللی متکی است.

منابع

- امامی، ارسطو (۱۳۷۰)، **بررسی روند تحولات سیستم بانکی دنیا**، (ارائه شده به دومین سمینار سیاست‌های پولی و ارزی)، تهران: مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی.
- بترا، راوی (۱۳۶۹)، **بحران بزرگ دهه ۱۹۹۰**، ترجمه رضا سند گل و عنایت الله قطب، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا، چاپ دوم.
- جزایری، مینا (۱۳۸۵)، **بررسی ماهیت برخی اصول نظارتی کمیته بال و انطباق آن با قوانین ایران**، هفدهمین همایش بانکداری اسلامی.
- سمسون، آنتونی (۱۳۶۶)، **ریاخواران (سرگذشت بانکداران در جهانی خطر خیز)**، ترجمه مصطفی قریب، تهران: نشر چاپخش.
- عادل، سید محمد حسین (۱۳۷۰)، **درآمدی بر استقلال بانک مرکزی**، تهران: مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی.
- قدیری اصلی، باقر (۱۳۶۴)، **سیاست‌های پولی**، چاپخانه احمدی.
- ماجدی، علی و گلریز، حسن (۱۳۶۷)، **پول و بانک از نظریه تا سیاستگذاری**، تهران: مؤسسه بانکداری ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- مهدوی نجم آبادی، سید حسین (۱۳۷۲)، **نظارت در بانکداری مرکزی و بررسی عملکرد ده ساله آن در بانکداری اسلامی در ایران**، (ارائه شده در چهارمین سمینار بانکداری اسلامی) تهران: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
- Anderson, j.w.(1986), **The Supervision of Banking and other Financial Institutions**, SEAN2A lectures, Bangladesh.
- Aufricht-Hans(1965), **Comparative Survey of Central Bank**, The London Institute of World Affairs.
- Committee on Banking Regulation and Supervisory Practices (1992), **Risk Weights by Category of on Balance Sheet Assets Basle**, Switzerland.
- Deutsche Bundesbank(1991), **Development of Bank Supervision after the Second Worsdwar**, Banking Act of the Federal Republic of Germany, Special series, NO 2.

- Financial Policy and System Division(1992), **Bank Supervision Gudlines**, (G1), SEAZA Lecture, Bank of Japan.
- Looi Tan.Gaik(1991), **Banking Regulation and Supervision in Malaysia**, Institution of European Finance, University of Wales Bangor, England.
- ____ (1990), **Perspectives on the Role of a Central Bank Washington D.C**, International Monetary Fund.
- Sheng, Andrew(1990), **Bank Supervision Principles and Practice**. Economic Development Institute (EDI) of the World Bank, Washington D.C.
- Zengyin, Tong(2000), **Role of Regulation and Supervision of the Central Bank**.
- Basel Committee on Banking Supervision(2002), **Cpnsultative Documents of the Basel Committee on Banking Supervision**, The Basel New Capital Accord.

