

قلمرو نظارت بانک مرکزی بر مؤسسات بانکی غیردولتی، چالش‌ها و راه‌کارها

محمد کریمی فرد^۱

تاریخ دریافت: ۹۹/۰۱/۲۵

تاریخ پذیرش: ۹۹/۰۶/۰۵

چکیده

نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات بانکی غیردولتی همواره از موضوعات مهم و بحث‌برانگیز بوده است. در این مقاله، تلاش شده به بررسی قلمرو نظارت بانک مرکزی بر مؤسسات بانکی غیردولتی، چالش‌ها و راهکارها پرداخته شود. روش مقاله توصیفی تحلیلی بوده است و داده‌ها با روش کتابخانه‌ای جمع شده است. نتایج مقاله بیانگر این امر است که بانک مرکزی بر تأسیس، همه فعالیت‌ها و انحلال مؤسسات بانکی غیردولتی نظارت داشته و این نظارت به اشکال مختلف حضوری و غیرحضوری انجام می‌پذیرد. این بانک در نظارت بر مؤسسات بانکی غیردولتی، با چالش‌های متعددی مواجه است. فقدان سازوکارهای مشخص و روشن نظارت و عدم نظارت قاطعانه از مهمترین چالش‌های مورد اشاره است. وضع قوانین به روز و کارآمد در زمینه نظارت و اتخاذ رویکرد نظارت پیش‌گیرانه، مهمترین راهکارهای نظارت و مقابله با تخلفات بانک‌ها و مؤسسات بانکی غیردولتی است.

واژه‌های کلیدی: نظارت، بانک مرکزی، مؤسسات بانکی غیردولتی، پیشگیری، تخلفات.

^۱. کارشناس ارشد مدیریت بانکداری، مؤسسه عالی بانکداری ایران، اهواز
mojtaba27m@yahoo.com

۱- مقدمه:

شاید بتوان گفت نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات بانکی غیردولتی از مهمترین کارکردهای دولت در نظام بانکداری کشور است. در این میان، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به عنوان ابزار دولت، نقش ویژه‌ای ایفا می‌کند. بانک مرکزی براساس قانون پولی و بانکی کشور و با هدف نظارت و هدایت فعالیت‌های بانک‌های کشور به سوی سرمایه‌گذاری‌های مولد تأسیس شده است. به طور کلی، وضع مقررات برای بانک‌ها و نظارت بر چگونگی اجرای آن، توسط بانک مرکزی، برای اهدافی از این قبیل است: حصول به اهدافی همچون گسترش خدمات مالی قابل اطمینان و وسیع در راستای پاسخگویی به نیاز اقتصادی، حصول اطمینان از این که بانک‌ها در برابر نیازها و شکایات مشتریان، کسب اطمینان از این که فعالیت صرافی با استانداردهای مهم موجود، هماهنگ باشد و حصول اطمینان از این که عملکرد صرافی‌ها مطابق با سیاست پولی و اعتباری است (Cheng, 1990:89). بانک‌ها و مؤسسات بانکی غیردولتی نیز با توجه به ماهیت فعالیت‌ها و نوع عملکرد، کانال انتقال سیاست‌های پولی بوده و هدایت نقدینگی به سمت فعالیت‌های اقتصادی، ارائه خدمات مالی متنوع و جمع‌آوری پس‌اندازها و تأمین سرمایه مورد نیاز بخش‌های مختلف اقتصادی را بر عهده دارند؛ به همین سبب، ساز و کار نظارتی، انکارناپذیر و ضروری بوده و بانک مرکزی به عنوان اصلی‌ترین نهاد نظارتی در حوزه پولی و بانکی عهده‌دار آن است. تعیین میزان حداقل و حداکثر بهره و کارمزد دریافتی بانک‌ها، تعیین نسبت مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته، تعیین نسبت سپرده قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی، تعیین و اعمال سقف برای نرخ‌های سود و مجوز ایجاد و ثبت نهادهای پولی و اعتباری و ... از جمله بخش‌های مورد مداخله و نظارت دولت است. از یک سو، اصلاح شیوه‌های نظارتی در راستای ارتقای سلامت بانکی، مقاومت و ایستادگی ناظران در مقابل فشارهای بیرونی - که اغلب جنبه سیاسی دارند و از سوی دیگر، مشخص نبودن محدوده نظارتی بانک مرکزی که در مواقعی بیش از نظارت، به دخالت می‌گراید، نگرانی‌هایی را موجب

شده‌است؛ لذا تبیین و تحلیل جایگاه نظارتی بانک مرکزی و توضیح در مورد نحوه نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات بانکی غیردولتی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. اهمیت نظارت در زمینه مورد بحث، به این دلیل است که بانک‌ها و مؤسسات بانکی غیردولتی واسط میان پس‌اندازکنندگان و مصرف‌کنندگان نهایی مالی یا به طور کلی، منابع پس‌انداز در جامعه هستند. به عبارت دیگر، بانک‌ها و مؤسسات بانکی غیردولتی و خصوصاً صرافی‌ها، تنظیم‌کننده عمده مکانیزم پرداخت‌های جامعه نیز محسوب می‌شوند. در ضمن، این فعالیت‌ها روی عرضه منابع پولی و اعتباری کشور تأثیر مستقیم دارد (نجم‌آبادی، ۱۳۷۲: ۴۳). ضرورت این پژوهش بر این اساس است که بانک‌ها همواره در گردش اقتصاد و سیاست پولی و مالی نقش اساسی دارند و از این رو اگر بانک مرکزی نظارت دقیق و منظمی بر مؤسسات و بانک‌ها نداشته باشد باعث آشفته‌گی اقتصاد جامعه و فسادهای مالی می‌شود و تبعات فراوانی را در پی دارد. برای رسیدن به اهداف سیاست پولی، صرافی‌ها همواره از طریق کنترل کلان اقتصادی مانند عملیات بازار باز، نرخ‌های بهره، سقف‌های اعتباری، کنترل‌های مستقیم و تسهیلات تنزیل مجدد، کنترل می‌شوند؛ علاوه بر این، مقررات احتیاطی یا کنترل‌های در سطح خرد، مانند نسبت‌های نقدینگی و دارائی جاری، همواره در این امر استفاده می‌شوند (Belongia, 2010: 56)؛ لذا نظارت، عملکرد بانک‌ها را برای کسب اطمینان از این که فعالیتشان مطابق با مقررات است، زیر نظر می‌گیرد. این امر به سلامت مالی هر بانک و در نهایت، به حفظ یک شبکه سالم و جلوگیری از بحران منجر می‌گردد. در رابطه با این موضوع پژوهش‌هایی صورت گرفته است اما فقط به جنبه‌های خاص و مختصری پرداخته شده است. از جمله این پژوهش‌ها می‌توان به مقاله نظارت مالی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی به نگارش ولی رستمی و سید مجتبی حسینی‌پور نام برد که در این مقاله نویسندگان با بررسی مفاهیم کلیدی در ارتباط با امور مالی این مؤسسات به بررسی نظارت مالی بر این مؤسسات و کارآمدی آن‌ها می‌پردازد. همچنین می‌توان به مقاله نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی به قلم مجتبی حسینی‌پور اشاره کرد که نویسندگان سعی دارند با بررسی مفهوم حاکمیت قانون و عناصر بنیادین آن به عنوان اساس نظارت قضایی و اعمال این

معیارها در خصوص نظام حقوقی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، به بررسی نظارت قضایی بر این مؤسسات می‌پردازد.

۲- قلمرو نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها و مؤسسات بانکی غیردولتی

نظارت بانکی مؤثر از جمله پیش‌شرط‌های اساسی برای حصول اطمینان از صحت عملکرد نظام اقتصادی کشور است. هدف اصلی نظارت بانکی، حفظ ثبات نظام مالی و افزایش اعتماد به آن، از طریق کاهش ریسک برای سپرده‌گذاران است. از این رو، نظارت در پی آن است تا اطمینان یابد که بانک‌ها و مؤسسات بانکی غیردولتی به شیوه‌ای ایمن و صحیح عمل می‌کنند و می‌توانند از سرمایه و ذخایر خود به نحو مطلوب محافظت نمایند. اگرچه اصول مهم نظارت در همه دنیا نزدیک به هم است، اینگونه نیست که در همه کشورهای بانک مرکزی یا سازمان مشابه آن، عهده‌دار نظارت باشد. در ایران، بانک مرکزی بیشترین وظیفه را در نظارت بر بانک‌ها برعهده دارد (مشتاق، نوری‌فرد، ۱۳۸۶: ۳۲).

از آنجا که بانک مرکزی وظیفه صیانت از پول ملی و سیاست‌های کلان اقتصادی کشور را برعهده دارد، در فرآیند نظارت، دارای نقش و جایگاهی است که نمی‌توان

آن را از ناظران^۲ داخلی بانک‌ها و سهامداران^۳ آن‌ها انتظار داشت. بانک مرکزی ابتدا به موجب مواد ۲ و ۳۹ قانون پولی و بانکی سال ۱۳۳۹، هدایت فعالیت بانک‌ها و نظارت در امور بانکداری عهده‌دار گردید، اما در قانون پولی و بانکی سال ۱۳۵۱ نقش نظارتی بانک مرکزی مورد تأکید بیشتری قرار گرفت. مثلاً در بند (ب) الی (۵) ماده ۱۱ نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات بانکی غیردولتی، صدور و ورود پول رایج، معاملات طلا و ارز را وظیفه بانک مرکزی اعلام داشته و این وظیفه را اینگونه بیان می‌دارد: «...ب - نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات بانکی غیردولتی طبق مقررات این قانون - ج - تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و تعهد یا تضمین پرداخت‌های ارزی با تصویب شورای پول و اعتبار و همچنین نظارت بر معاملات ارزی. د - نظارت بر معاملات طلا و تنظیم مقررات مربوط به این معاملات یا تصویب هیأت وزیران. ه - نظارت بر صدور و ورود پول رایج ایران و تنظیم مقررات مربوط به آن با تصویب شورای پول و «اعتبار» مطابق ماده ۴۱ همین قانون، در صورتی که توقف یا

۲ - بازرسان بانک‌ها و مؤسسات بانکی غیردولتی هر سال از میان مؤسسات حسابرسی عضو جامعه حسابداران رسمی ایران (بند هشت الحاقیه به نکات لازم الرعایه در اساسنامه بانک‌های تجاری غیر دولتی موضوع مصوبه نهصد و پنجاه و پنجمین جلسه مورخ ۱۳۸۰/۲/۳۰ شورای پول و اعتبار و تبصره ماده ۲۰ اساسنامه نمونه تأسیس بانک خصوصی) و فهرست معتمد و مورد تأیید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان بورس و اوراق بهادار یا سازمان حسابرسی، یک بازرس اصلی و یک بازرس علی‌البدل را برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مقرر در قوانین و مقررات مرتبط و همچنین اساسنامه، برای مدت یک سال تعیین می‌کند. (ماده ۹۰ اساسنامه نمونه بانک‌های تجاری غیر دولتی) بازرس علاوه بر مسئولیت‌های قانونی، وظایف زیر را نیز بر عهده دارد: ۱- اظهارنظر در خصوص صحت و درستی صورت‌های مالی مؤسسات بانکی غیردولتی؛ ۲ - اظهارنظر درباره صحت مطالب و اطلاعاتی که هیأت مدیره در اختیار مجامع عمومی قرار می‌دهد و آگاه ساختن مجامع در صورت ارائه اطلاعات خلاف واقع توسط هیأت مدیره؛ ۳ - حصول اطمینان از رعایت یکسان حقوق صاحبان سهام در حدود قانون و اساسنامه؛ ۴ - ارائه گزارش به مجامع عمومی راجع به رعایت یا عدم رعایت قوانین و مقررات توسط هیأت مدیره و هیأت عامل؛

۳ - به موجب لایحه‌ی قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ و اساسنامه نمونه تدوینی شورای پول و اعتبار برای بانک‌ها و مؤسسات بانکی غیر دولتی، سهامداران می‌توانند در مسائل مهم، از طریق دعوت مجمع عمومی صاحبان سهام تصمیماتی را اتخاذ نمایند که کنترل‌کننده فعالیت‌های بانک، اعضای هیأت مدیره و مدیر عامل آن بانک یا مؤسسه اعتباری باشد. همچنین ارکان نظارتی یعنی بازرس و حسابرس نیز توسط مجمع سهامداران انتخاب می‌شوند.

ورشکستگی بانکی اعلام شود، دادگاه قبل از هر گونه اتخاذ تصمیم، نظر بانک مرکزی ایران را جلب خواهد کرد. اگرچه تصفیه امور بانک ورشکسته با اداره تصفیه امور ورشکستگی است، در تمام موارد انحلال و ورشکستگی بانکها، تصفیه امور آنها با نظارت نماینده بانک مرکزی ایران انجام خواهد گرفت. سپس در قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران برای افزایش شرایط رقابتی بانکها و واحد اعتباری غیر بانکی (غیر دولتی)، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است نظارت لازم بر آنها را اعمال کرده و از فعالیت مؤسسات غیر مجاز جلوگیری به عمل آورد.

در قانون برنامه پنجم توسعه، وظایف نظارتی جدیدی بر عهده بانک مرکزی گذاشته شد تا هم بر اصلاح ساختار بانک مرکزی برای تقویت نظارت بر نهادهای پولی و مال و هم بر راهاندازی سامانه نظارتی قوی در راستای شناسایی فعالیت‌های غیر متعارف بانکها نظارت ویژه‌ای کنند. اصلاح رویه‌های اجرائی، حسابداری و مالی در سامانه بانکی، مطابق اهداف و احکام بانکداری بدون ربا، ترویج استفاده از ابزارهای تأمین مالی اسلامی جدید نظیر صکوک برای کمک به تأمین مالی اسلامی بانکهای کشور، افزایش شفافیت و رقابت سالم در ارائه خدمات بانکی در مسیر کاهش هزینه خدمات، از دیگر اهداف سیاست‌های کلی برنامه پنجم ابلاغی مقام معظم رهبری برای شورای پول و اعتبار است.

در بند (الف) قانون، اجازه تأسیس بانکهای غیر دولتی نیز بر وظیفه نظارتی دولت برای اعمال حاکمیت تأکید شده و همچنان در اختیار دولت باقی گذاشته شده است. امر نظارت به قدری مهم و ضروری است که رهبر معظم انقلاب در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، اعمال نظارت کامل و فراگیر بانک مرکزی بر بازار و مؤسسات پولی، بانکی و اعتباری و ساماندهی مؤسسات و بازارهای غیر متشکل پولی و مالی در راستای ارتقای شفافیت و سلامت و کاهش نسبت مطالبات غیرجاری به تسهیلات را مورد تأکید قرار داده‌اند (بند ۹ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغیه مورخ ۹ / ۴ / ۱۳۹۴ مقام معظم رهبری).

در بند ۴-۱- ماده ۴ برنامه‌های عملیاتی سیاست‌های پولی و اعتباری (اقتصاد مقاومتی) مصوبه شماره ۵۴۹۲۲ مورخ ۵/۱۸/۱۳۹۳ شورای اقتصاد نیز بر لزوم تکمیل پوشش نظارتی و مقرراتی بانک مرکزی بر فعالیت همه مؤسسات پولی و بانکی و هدایت مؤسسات فاقد مجوز به طی نمودن تشریفات قانونی لازم تأکید شده است. با توجه به مواردی که بیان شد، می‌توان به خوبی استنباط کرد که نظارت بر امور بانک‌ها و مؤسسات بانکی غیردولتی امری ضروری است و از اعمال حاکمیتی دولت به شمار می‌آید و قابل واگذاری به هیچ نهاد یا سازمان دیگر اعم از دولتی یا غیردولتی نیست. این وظیفه در ایران بر عهده بانک مرکزی نهاده شده است.

۳- نحوه نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها و مؤسسات بانکی غیردولتی

رویکرد نظارتی بانک مرکزی معمولاً در راستای تأمین اهداف تعیین شده از سوی دولت برای بانک‌ها و مؤسسات بانکی غیردولتی بوده است. بند ب ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور، مصوب سال ۱۳۵۱ «نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات بانکی غیردولتی طبق مقررات این قانون» را به عهده بانک مرکزی گذاشته است (قانون پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۱). همچنین بند ۱۰ ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور، مصوب سال ۱۳۵۱ «رسیدگی به عملیات حساب‌ها و اسناد و مدارک بانک‌ها و اخذ هر گونه اطلاعات و آمار از بانک‌ها، با توجه به لزوم حفظ اسرار حرفه‌ای» را بر عهده بانک مرکزی گذاشته است؛ علاوه بر این، ماده ۲ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی کشور، مصوب سال ۱۳۸۳ «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری، مصوبات شورای پول و اعتبار و دستورات بانک مرکزی» را به عهده بانک مرکزی گذاشته است و تبصره‌های ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه «ایجاد و ثبت نهادهای پولی و اعتباری، اختیار سلب صلاحیت حرفه‌ای، لغو مجوز و محکومیت متخلفین فعال در حوزه پولی و تأیید صلاحیت حرفه‌ای اعضای هیأت مدیره بانک‌ها» را به عهده بانک مرکزی گذاشته است. البته ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور در برگیرنده مواردی از این قبیل است: تعیین میزان حداقل و حداکثر بهره و کارمزد دریافتی بانک‌ها، تعیین نسبت

مجموع سرمایه پرداخت شده و اندوخته بانکها، تعیین نسبت سپرده قانونی بانکها نزد بانک مرکزی، رسیدگی به عملیات حسابها و اسناد بانکها و... پس از تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا و حذف بهره از عملیات بانکی، برخی از وظایف بانک مرکزی تغییر یافت، اما وجود مقررات و کنترل شدید بر عملیات بانکها در زمینه تجهیز و تخصیص منابع همواره مورد نظارت بانک مرکزی بوده است. تعیین دستوری نرخ سود سپرده و تسهیلات، سهمیه بندی بخشی از اعتبارات اعمال سقف برای نرخ های سود و تسهیلات بخشی، اعطای تسهیلات تکلیفی با نرخ های ترجیحی و... از اهم مقررات و ضوابط کنترلی بخش نظارت بانک مرکزی است. علاوه بر مقررات یادشده، همواره در اجرای سیاست های ارزی نیز مجموعه ای از مقررات و دستورالعمل ها به بانک های تجاری و تخصصی ابلاغ گردیده است. در مجموع، ارزیابی چگونگی رعایت مقررات و دستورالعمل های ابلاغی بانک مرکزی از سوی بانکها، محور اصلی نظارت بوده و در تمامی این سالها ارزیابی وضعیت کلی بانکها کمتر مورد توجه قرار گرفته است (حاجیها، ۱۳۸۹: ۱۱۷).

نظارت بر خدمات مالی در دنیا به دو روش ادغامی یا افتراقی انجام می گیرد. خدمات مالی در مفهوم عام، بانکداری، بورس، بیمه و سایر مؤسسات بانکی غیردولتی را شامل می شود. نروژ در میان کشورهای اسکاندیناوی، نخستین کشوری بود که پس از بحث و بررسی های طولانی، تمایل خود را برای پذیرش الگوی نظارت ادغامی ابراز داشت. این کشور نظام بازرسی بانکداری و بیمه خود را، با هدف کاستن از حجم دستگاه نظارتی و تمرکز بیشتر بر هماهنگی تمامی خدمات مالی و نظارت بر شرکت های مختلطی که چند خدمات مالی را ارائه می کردند، در سال ۱۹۸۶ با تصویب قانون، طبق الگوی نظارت ادغامی قرار داد. به موجب این قانون، بازرسی و نظارت بر سازمان بورس به بازرسان بانکی واگذار شد (Mwenda, 2000:89). در حال حاضر، برخی کشورها مانند آلمان، سوئد، اتریش و ایسلند از سیستم نظارتی ادغامی بهره می برند؛ یعنی همه خدمات مالی بالا، توسط یک نهاد نظارت می شود، اما کشورهای دیگری همچون فرانسه و سوئیس، نظارت افتراقی را برگزیده اند که نظارت بر خدمات مالی توسط چند نهاد تخصصی صورت می گیرد. در اتحادیه اروپا، به دلیل منافع

مشترک کشورها، تبعیت از سیاست‌گذاری‌های مالی برای دولت‌های عضو الزامی است، اما نظارت بر امور بانکداری درون کشورها توسط بانک مرکزی اتحادیه به همراه بانک مرکزی هر کدام از کشورها صورت می‌پذیرد. در کشور ما روش نظارت بر خدمات مالی، افتراقی است؛ زیرا نظارت بر بانک‌ها را بانک مرکزی انجام می‌دهد و سازمان بیمه مرکزی وظیفه نظارت بر بیمه را عهده‌دار است. مهم این است که کدام یک از روش‌های نظارت برای نظام بانکداری کشور ما مؤثرتر است تا هم نظارتی کارآمد و مؤثر بر سلامت و شفافیت بنگاه‌های مالی باشد و هم در سطح بین‌المللی بتواند از منافع کشور پشتیبانی کند. برای روشن شدن موضوع، برخی مزایای هریک از نظام‌های نظارتی بررسی می‌شود.

مزیت نظام ادغامی در آن است که به دلیل ارتباط میان خدمات مالی، بیمه و بانکداری مدیریت و نظارت سازمانی واحد بر هر دو می‌تواند یکپارچگی قواعد حاکم را به همراه داشته و از تعیین تکلیف‌های متفاوت در هر کدام که می‌تواند دیگری را نیز تحت تأثیر قرار دهد، جلوگیری نماید. در حقیقت، نظام ادغامی همانند چتری است که همه خدمات مالی را پوشش می‌دهد و به ویژه در سطح فراملی با ارائه گزارش‌های واحد می‌تواند وضعیت دقیق تضمین سرمایه‌گذاری خارجی و موقعیت مالی کشور را به اطلاع کشورهای برساند که متمایل به سرمایه‌گذاری و مشارکت در کشور هستند. امتیاز دیگر نظام ادغامی، سهولت ارتباط و همکاری تمام مؤسساتی است که اقدام به ارائه خدمات مالی می‌کند. این امر می‌تواند در پیشرفت کشور تأثیر بسزایی داشته باشد (السان، ۱۳۹۲: ۶۳). در مقابل، طرفداران شیوه نظارتی افتراقی با توجه به تفاوت‌های ماهیتی و کارکردی صنعت بیمه با بانکداری، هزینه‌هایی گزاف و بیهوده برای طراحی و اجرای سیستم ادغامی بر کشورها را مهمترین عیب این سیستم می‌دانند. چرا که نظارت بانک مرکزی را به عنوان یک نهاد تخصصی بر بانکداری در راستای سیاست‌های پولی و مالی کشور امری است که در همه کشورها مورد پذیرش قرار گرفته است. نهادهای تخصصی دیگری هم بر سایر خدمات و فعالیت‌های مالی نظارت کنند تا نتیجه مطلوب از این طریق حاصل شود. مثلاً سازمان بیمه مرکزی بر صنعت بیمه نظارت جامع و فنی دارد. با در نظر گرفتن این مطالب، به نظر می‌رسد

در جمهوری اسلامی ایران روش نظارتی افتراقی به درستی مورد پذیرش قرار گرفته است؛ زیرا در شالوده قوانین و مقررات کشورمان این نوع نظارت رخنه کرده و در سال‌های متمادی، قوانین نظارتی نظام پولی بر همین اساس نهاده و مورد پذیرش واقع شده است. در اساسنامه بانک‌های کشور، انجام هرگونه عملیات بیمه صرفاً در صورتی که مربوط به بانک یا حساب مشتریان باشد، فقط نزد شرکت‌ها و مؤسسات صورتی که برای بانک مجاز است و به همین دلیل بانک به هیچ وجه نمی‌تواند طرف «بیمه‌گر» قراردادهای بیمه باشد. اصلاح ساختار بانک مرکزی ایران برای تقویت نظارت بر نهادهای پولی و مالی به منظور تحقق اهداف کلان اقتصادی کشور و افزایش شفافیت و رقابت سالم در ارائه خدمات بانکی در راستای کاهش هزینه خدمات بانکی در بند (ج) و (د) ماده ۹۷ قانون برنامه پنجم توسعه مورد توجه قرار گرفته است. در این راستا، الزام بانک‌ها به رعایت استانداردهایی که بانک مرکزی در ارائه گزارش‌های مالی و بهبود نسبت شاخص کفایت سرمایه و اطلاع‌رسانی مبادلات مشکوک به بانک مرکزی، تعیین کرده، از جمله وظایفی است که بر اساس بند (۲۳) سیاست‌های کلی برنامه پنجم ابلاغی مقام معظم رهبری به شورای پول و اعتبار محول شده است. در شرایط فعلی، نظارت بانک مرکزی کشورمان بر فعالیت‌های بانک‌ها، از طریق نهادی به نام «اداره نظارت بر بانک‌ها» انجام می‌گیرد. هدف از تأسیس اداره نظارت بر بانک‌ها حصول اطمینان از برقراری ثبات و سلامت بانک‌ها و مؤسسات بانکی غیردولتی از طریق نظارت حضوری به صورت ادواری یا موردی است.

هر شرکتی برای انجام امور خود و ارزیابی فعالیت‌های انجام‌شده با استراتژی تعریف شده برای شرکت، از روش‌های مختلف نظارتی استفاده می‌کند. به بیانی ساده، ذی‌نفعان شرکت سهامی نظیر صاحبان سهام، اعضای هیأت مدیره، هیأت عامل و... دارای اهرم‌های نظارتی مختلف هستند؛ به طور مثال، صاحبان سهام با تعیین حسابرسی و بازرسی قانونی (علاوه بر اعضای هیأت مدیره) از منافع مورد انتظار خود حمایت و محافظت می‌کنند به طور عام، گروه ذی‌نفعان واحد شرکت، نحوه نظارت

بر منافع، استراتژی‌ها و دستورات خود را به وسیلهٔ اهرم‌های نظارتی زیر پیگیری می‌کنند:

ماهیت فعالیت‌های بانک‌های تجاری به دلیل وجود منابع سپرده‌ای و سپرده‌گذاران متمایز از فعالیت‌های شرکت تجاری عام و خاص است. در مؤسسات بانکی در اکثر موارد منافع سپرده‌گذاران، حداقل ۱۰ برابر منافع صاحبان سهام و سایر ذی‌نفعان بوده، ولی هیچ نقشی در مدیریت بانک ایفا نمی‌کنند. بنابراین اگر افشار جامعه یا سپرده‌گذاران به این نتیجه برسند که منافع آنان به هر دلیل در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تامین نمی‌شود، ممکن است تصمیمات نابهنگام آن‌ها اثرات ناگواری به نظام مالی کشور تحمیل نماید که نمونهٔ بارز آن به دفعات در اقتصادهای مختلف و گاهی در کشور ما رخ داده‌است. گاهی شایعه‌ای در بازار رونق می‌گیرد که حاکی از وجود برخی مشکلات برای یک بانک خاص است (مصلحی، ۱۳۸۵: ۱۲۱). همین شایعه که ممکن است ریشهٔ درستی داشته یا نداشته باشد، می‌تواند موجب دلهرهٔ سپرده‌گذاران آن بانک شده و وضعیت هجوم سپرده‌گذاران به آن بانک را فراهم آورد. در چنین شرایطی، به دلیل بحران عدم اعتماد به نظام بانکی، همهٔ سپرده‌گذاران وجه نقد طلب می‌کنند؛ در صورتی که بانک‌ها در بهترین شرایط، فقط ۲۰ تا ۲۵ درصد سپرده‌ها را به صورت نقد و نزدیک به نقد در اختیار دارند. بنابراین در راستای حمایت از منافع سپرده‌گذار و جلوگیری از بجرآن‌های بانکی به منظور حفظ ثبات نظام بانکی یا حداقل کنترل و کاهش اثرات ناگوار آن اصل ۱۶ از اصول بیست و پنج‌گانهٔ کمیتهٔ بال، بر این تأکید دارد که یک سیستم نظارت بانکی مؤثر باید متشکل از هر دو شیوهٔ نظارت حضوری و غیرحضوری باشد.

۳-۱- نظارت حضوری

بازرسی حضوری به عنوان یکی از فرآیندهای مهم نظارت در رویکردهای مختلف نظارت همواره مورد توجه بوده و علی‌رغم داشتن برخی از محدودیت‌ها هنوز هم یکی از ضرورت‌های اساسی فرآیند نظارت است. نظارت حضوری از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بر ارزیابی جزئی از فعالیت‌های و موقعیت مالی بانک‌ها و مؤسسات

اعتباری تمرکز دارد. بازرسی‌های حضوری شامل بررسی صورت مالی، سازوکارها، فرآیندها، کفایت نظام‌های مدیریت ریسک و رویه‌های کنترل داخلی، کفایت سامانه‌های اطلاعات مدیریت حسابداری و کیفیت وام‌ها و پرونده‌های تسهیلاتی است. در واقع، هدف بازرسی‌های حضوری، ارائه یک تصویر روشن و دقیق از موقعیت مالی بانک‌ها در زمان بازرسی بوده و در بیشتر حوزه‌های مورد بررسی یافته‌های نظارت حضوری در رتبه‌بندی آن‌ها انعکاس می‌یابد (ارجمندنژاد، ۱۳۹۱: ۳۲).

بازرسی‌های حضوری از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، مقامات نظارتی را قادر می‌سازد که اعتبار آمار و اطلاعاتی را که بانک‌ها تهیه کردند، طی فرآیند گزارشگری تأیید نموده و علت واقعی مشکلات بانک‌ها را با جزئیات کافی بیان نمایند. بازرسی‌های حضوری با ارزیابی صحت گزارش‌های ارسالی، کفایت نظام‌های مدیریت ریسک، کارایی برنامه‌های کنترل داخلی بر روی کیفیت و صلاحیت مدیریت به مقامات نظارتی یاری می‌رسانند (Erceg, Dale, Andrew, 2000: 281). بررسی کیفیت پرتفوی وام‌ها، کفایت ذخایر و اندوخته‌ها، سامانه‌های اطلاعات حسابداری، تبعیت از قوانین و مقررات، تدوین مقامات نظارتی از دیگر اقدامات بازرسی‌های حضوری است. بررسی فعالیت‌های مشتریان عمده و مرتبط بانک و طرح‌های توسعه آن‌ها نیز از اهداف اصلی نظارت حضوری هستند (بهرامی و قریشی، ۱۳۹۰: ۲۲). بازرسی‌های حضوری معمولاً با توجه به میزان ریسک، اندازه بانک، منابع در دسترس، مهارت و دانش ناظران بانکی به سه شیوه مختلف انجام می‌گیرد. در نظام‌های نظارتی کمتر توسعه یافته، تصویر آتی و لحظه‌ای از وضعیت بانک‌ها ارائه شده و ریسک‌های احتمالی و کیفیت مدیریت ریسک آن‌ها برای شناسایی و اندازه‌گیری ریسک‌های مالی کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد (غنی‌نژاد، ۱۳۸۷: ۶۹). در کشورهایی که اطلاعات مدیریت آن‌ها قابل اتکا نبوده و خط‌مشی‌ها و برنامه‌های بانک‌ها به درستی تدوین نشده باشند، نظارت حضوری همانند رویکرد تطبیقی از پایین به بالا انجام می‌گیرد، اما در سیستم‌های بانکداری کاملاً پیشرفته، بازرسین حوزه نظارت تمرکز خود را بر شناسایی، اندازه‌گیری و کنترل ریسک، معطوف نموده و از روش بالا به پایین استفاده می‌کنند. هدف نظارت حضوری در چنین نظام نظارتی، ارزیابی هدف‌ها، خط‌مشی‌های مدیریت ریسک،

دستورالعمل‌های تدوینی هیأت مدیره، کیفیت و اثربخشی نظام‌های کنترل داخلی و ریسک‌های بانکی است.

۳-۲- نظارت غیرحضوری

در سال‌های اخیر در حوزه بانکداری، به دلیل جهانی شدن، پیشرفت‌های فناوری و ابداعات مالی، تحولات اساسی رخ داده است. همچنین در دهه‌های اخیر، ورشکستگی و بحرآن‌های بانکی نیز به وقوع پیوسته و در حوزه‌های مختلف بانکداری مسائل و مشکلات افزایش یافته است. با توجه به تحولات یادشده، نکات زیر مورد توجه ناظران بانکی قرار گرفته است:

- بررسی وضعیت بانک‌ها به طور مستمر و پیگیری روند زمانی تحولات آن‌ها
 - تمرکز بیشتر بر حوزه‌های فعالیت بانک‌ها و ارزیابی آینده‌نگر از موقعیت مالی و نمایه ریسک آن‌ها
 - استفاده مؤثر از اطلاعات نظارت غیرحضوری جهت تشخیص و شناسایی بحرآن‌های موجود و بالقوه و...
 - استفاده بهینه از منابع نظارتی از طریق سوق دادن منابع به بانک‌ها و فعالیت‌های با ریسک بالا (درگاهی و شربت اوغلی، ۱۳۹۳: ۲۵).
- در همین راستا، ناظران بانکی از نیمه اول سال ۱۹۸۰ به بررسی موضوعات یادشده از طریق روش‌های نظارت غیرحضوری تأکید نموده و ساختارهای نظارتی را توسعه داده‌اند. اخیراً نظام‌های پایش و نظارت غیرحضوری پیشرفته با عنوان نظام‌های هشدار سریع و مدیریت ریسک شهرت دارند. بازرسی‌های غیرحضوری در اصل، وسیله‌ای هشداردهنده است که براساس بررسی‌های تحلیلی و آماری، اطلاعات مالی ارائه شده بانک‌ها، صورت گرفته و بازرسی‌های حضوری اساس و مکمل بررسی‌های غیرحضوری است؛ لذا هدف اصلی نظارت غیرحضوری، شناخت زود هنگام مشکلات بانک‌ها و جلوگیری از ریسک سیستمی بوده و این رویکرد نظارت بر وضعیت مالی هر یک از بانک‌ها، گروه‌های بانکی و نظام‌های بانکداری است (علوی، ۱۳۸۱: ۵۴).

در ارزیابی غیرحضور عملکرد بانکها با گروههای همگن و مجموعه بخش بانکداری مقایسه می‌شوند تا انحرافهای اساسی از گروههای همگن یا از هنجارهای بخشی یا پرتفوی مبنا مشخص شود. با استفاده از این گزارشها می‌توان میزان پای بندی بانکها به الزامات احتیاطی از قبیل کفایت سرمایه یا محدودیت‌های وام گیرندگان منفرد را مورد بررسی قرار داد.

۳-۳-۳ تخلفات بانکها و مؤسسات بانکی غیردولتی، مرجع رسیدگی و مجازات‌ها:

در این مبحث به بررسی تخلفات بانکها و مؤسسات بانکی غیردولتی، مرجع رسیدگی و مجازات‌ها پرداخته می‌شود.

۳-۳-۱-۱ تخلفات بانکها و مؤسسات بانکی غیردولتی

تخلفات بانکها و مؤسسات بانکی غیردولتی می‌تواند در اشکال مختلف انجام شود. تخطی از سیاست‌های انبساطی و انقباضی بانک مرکزی، یکی از این تخلفات است. در صورتی که به تشخیص رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی، از اجرای مقررات قانونی یا دستورات صادر شده بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در بانکی تخلف شود، رئیس کل می‌تواند مراتب را به هیأت انتظامی بانکها اعلام کند و ضمن معرفی مدیران یا متصدیان مسئول در تخلف، خواستار تشکیل هیأت رسیدگی و صدور رأی گردد.

۳-۳-۲-۲ مرجع رسیدگی به تخلفات

هیأت انتظامی بانکها به تخلفات بانکها و مؤسسات بانکی غیردولتی، رسیدگی خواهد کرد. به موجب ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم مرجع رسیدگی به تخلفات ماده، هیأت انتظامی بانکها است. این هیأت از دادستان کل کشور و یک نفر از اعضای شورای پول و اعتبار تشکیل می‌شود. به موجب بند (۳) ۸۹۴ این صورت جلسه مورخ ۱۳۷۷/۳/۱۰ شورای پول و اعتبار، رئیس کل بانک مرکزی به عنوان نماینده شورای پول و اعتبار در هیأت انتظامی بانکها معرفی شده است، ولی با تصویب شورا، یکی از نمایندگان رئیس جمهور در شورا، جایگزین رئیس کل بانک مرکزی در هیأت

انتظامی شده است. یکی از اعضای شورای عالی بانک‌ها، با توجه به انحلال شورای عالی بانک‌ها، نماینده مدیران بانک‌ها به عنوان جایگزین در جلسات شرکت می‌کند. احکام هیأت انتظامی بانک‌ها ظرف ۱۰ روز از تاریخ ابلاغ آن، قابل تجدیدنظر در شورای پول و اعتبار است. رأی شورای پول و اعتبار قطعی است. با توجه به این که تبصره ۲ این ماده مقرر داشته که ترتیب رسیدگی و تشخیص تخلفات و تعیین مجازات‌های انتظامی و نیز ترتیب درخواست تجدیدنظر به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به تصویب شورای پول و اعتبار برسد، این شورا در بند (۳) ۵۳۸ این صورت‌جلسه مورخ ۱۳۶۳/۷/۸ آیین‌نامه مورد نظر را به تصویب رسانید. این آیین‌نامه از سه فصل تشکیل شده است.

۳-۳-۳- مجازات تخلفات

در جلسه رسیدگی، ابتدا دادستان هیأت گزارشی از چگونگی تخلف و دلایل و مدارک مربوط به آن به هیأت ارائه و مجازات مورد نظر خود را از هیأت تقاضا خواهد نمود. سپس هیأت توضیحات فرد یا افراد احضار شده را می‌شنود یا گزارش کتبی ارسالی را ملاحظه خواهد کرد. هیأت می‌تواند برای بررسی بیشتر یا استفاده از نظرات کارشناسان مورد وثوق به تشخیص خود، اتخاذ تصمیم و صدور رأی را به جلسات بعد، موکول نماید. به هر حال، حداکثر ظرف یک هفته بعد از تشکیل آخرین جلسه رسیدگی بایستی رأی هیأت صادر شود. هیأت در صورت تشخیص تخلف، می‌تواند هر یک از متخلفین را با توجه به میزان مسئولیت آنان به هر یک از مجازات‌های مقرر در بندهای ۱ و ۲ ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور یا هر دو مجازات یا بانک متخلف را به مجازات مذکور در بند ۳ محکوم کند. چنانچه در جریان رسیدگی، مشخص شود که علاوه بر فرد یا افراد معرفی شده، فرد یا افراد دیگری نیز در تخلف، مسئولیت دارند، هیأت می‌تواند به تخلف آنان نیز رسیدگی و رأی صادر کند (حساس یگانه، ۱۳۸۳: ۹۶).

احکامی که هیأت انتظامی بانک‌ها صادر می‌کند، قابل تجدیدنظر در شورای پول و اعتبار است. بدین منظور، دبیر کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران یا محکومان

به موجب احکام هیأت می‌توانند ظرف ۱۰ روز از تاریخ ابلاغ احکام هیأت، درخواست تجدید نظر در احکام صادره را توسط شورای پول و اعتبار کنند. در صورتی که شورای پول و اعتبار ضروری تشخیص دهد، می‌تواند فرد یا افراد محکوم شده را برای توضیح احضار کند. احضارشدگان می‌توانند به ترتیب مذکور در تبصره ۱ ماده ۳ توضیحات خود را به استحضار شورا برسانند. اجرای آرای هیأت انتظامی بانک‌ها یا شورای پول و اعتبار صادر می‌کنند، مانع از تعقیب کیفری متخلفان نخواهد بود. افزون بر این، بخشنامه شماره ۹۰/۱۳۷۵۹۳ مورخ ۱۳۹۰/۶/۱۵ بانک مرکزی نیز با همه ایراداتی که به آن وارد است، در فصل چهارم تحت عنوان ترتیب سلب صلاحیت حرفه‌ای در بند ۱-۱۷- «تخلف از قوانین و مقررات را که منجر به صدور حکم قطعی از هیأت انتظامی بانک‌ها گردد»، به عنوان یکی از مواردی اعلام داشته که کمیسیون تعریف شده در دستورالعمل به استناد آن، می‌تواند صلاحیت حرفه‌ای اشخاص تایید شده را رد کند. با توجه به آنچه ارائه شد، می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که آنچه در چهارچوب قانون، جزء اختیارات بانک مرکزی می‌شود، سلب صلاحیت از مدیران است. برکناری مدیران و عدم رعایت فرآیندهای قانونی برای سلب صلاحیت از آن‌ها، نوعی تعرض به حق مالکیت سهامداران محسوب شده و در تعارض با قوانین کشور قرار دارد.

تخلف از مقررات این قانون و آیین‌نامه‌های آن و دستورات بانک مرکزی جمهوری اسلامی که به موجب این قانون یا آیین‌نامه‌های آن صادر می‌شود، موجب مجازات‌های انتظامی زیر خواهد بود: ۱- تذکر کتبی به مدیران ۲- پرداخت مبلغی روزانه تا حداکثر ۲۰۰۰۰۰ ریال برای ایام تخلف که به موجب بند پایانی تبصره ۳ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم میزان آن به دو‌یست میلیون ریال افزایش یافته است ۳- ممنوع ساختن بانک یا مؤسسه اعتباری از انجام بعضی از امور بانکی به طور موقت یا دائم. افزون بر اینها، با توجه به مفاد ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم، سلب صلاحیت حرفه‌ای را نیز می‌توان به فهرست مجازات‌های انتظامی اضافه کرد.

۳-۴ نظارت بر خط (نظارت آنلاین)

از جمله نظارت‌هایی که بانک مرکزی در سال‌های اخیر مورد توجه خود قرار داده است، نظارت بر خط یا نظارت آنلاین است. این نظارت به این نحو است که بانک مرکزی به صورت الکترونیک و سامانه‌ای بر مؤسسات مالی نظارت دارد و کارایی و بیلان مالی و گردش‌های آن‌ها را مورد بررسی و نظارت قرار می‌دهد. نمایندگان مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۵ تصویب کردند که بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است در سال اول برنامه توسعه ششم با استقرار سامانه نظارت بر خط زمینه نظارت مستمر در نظام بانکی را مستقر کند. در این مصوبه تمامی مراجع ذی‌ربط که بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی در اعطای تسهیلات یا پذیرش تعهدات نیازمند استعلام از آنان می‌باشند، موظف شدند امکان اخذ استعلام‌های مذکور را به صورت الکترونیکی و بر خط فراهم کنند (خبرگزاری جمهوری اسلامی، ۱۳۹۵، ۱۰، ۴).

از جمله نظارت‌ها و رسیدگی‌های بر خط می‌توان اشاره کرد به پورتال ارزی ابرسامانه‌ای است که سامانه‌های ثبت‌ارش (بازرگانی)، آسیکودا (گمرک) و ارزی (بانک مرکزی) را به یکدیگر متصل نموده و فرآیندهای بین دستگاهی را میان این سامانه‌ها مدیریت می‌کند و از طریق شفاف‌سازی، یکپارچگی و نظارت دقیق و همه‌جانبه بر عملیات مرتبط با واردات و صادرات، فرصت هرگونه تبانی در جهت ارزان‌نمایی و گران‌نمایی کالا، خروج ارز از کشور از طریق جعل مدارک، اسناد گمرکی و پیمان‌نامه‌های ارزی و گریز از حقوق گمرکی را به حداقل می‌رساند. همچنین می‌توان سامانه مرکز امنیتی، تخصصی «کاشف» با نظارت بانک مرکزی ج.ا.ا. به منظور تأمین امنیت اطلاعات بانکی کشور از طریق تدوین الزامات و ایجاد چارچوب‌های امنیتی، مدیریت متمرکز امنیت، مدیریت رخدادهای امنیتی و به اشتراک‌گذاری اطلاعات و تجارب امنیتی بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری پیاده‌سازی شده است. این مرکز به عنوان نقطه تماس واحد، در تعامل با سایر نهادهای انتظامی، امنیتی و قضایی کشور، وظیفه جمع‌آوری و اشتراک‌گذاری اطلاعات و هماهنگی بین بانک‌ها در مواقع بروز رخدادهای امنیتی و بحرانی‌های سایبری را عهده‌دار است.

یکی دیگر از نظارت‌های بر خط نظارت الکترونیکی بانک‌ها (سناب) سامانه‌ای است که استانداردسازی، یکپارچه کردن داده‌ها و اطلاعات بانکی و ایجاد یک ساختار منسجم گزارش‌گیری برخط، امکان نظارت الکترونیکی به‌هنگام و جامع بر عملیات بانک‌ها، ایجاد بانک اطلاعاتی یکپارچه از داده‌های پالایش شده بانکی، پایش و مانیتورینگ سیستم بانکی به لحاظ شناسایی تخلفات و سوءاستفاده‌های مالی و راه‌پیمایی می‌کند (سیف، ۱۳۹۳، ۱). نظارت بر خط مزایای فراوانی برای سلامت نظام بانکی دارد زیرا موجب تسریع در زمان نظارت و همچنین دقیق‌تر بودن آن به واسطه علم هوش مصنوعی است که می‌تواند میزان دقت نظارت را افزایش دهد.

۴- چالش‌های نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات بانکی غیردولتی

در رابطه با مشکلات موجود در حوزه نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها و مؤسسات بانکی غیردولتی، ضعف‌های قانونی و خلأهای ناشی از قانون‌گذاری را باید از اساسی‌ترین چالش‌ها محسوب کرد. مصداق بارز اعمال نظارت، بند ب ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ است. به موجب این بند: «نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، طبق مقررات این قانون، بر عهده بانک مرکزی است»، اما تصریح روشنی از مفهوم نظارت و اهداف آن، نهادهای نظارتی، اختیارات و حدود آن وجود ندارد. به عبارتی روشن نیست که این نظارت به چه معناست و بانک مرکزی برای انجام وظایف نظارتی خود، چه کارهایی باید انجام دهد؟ آیا متولّی تمام اتّفاقاتی که در شعب بانک‌ها می‌افتد، بانک مرکزی است؟ حدّ این موضوع کجاست؟ و در نهایت، ما به ازای اختیار قانونی این وظیفه چیست؟ به همین دلیل که مفهوم نظارت، اهداف نظارت و وظایف و اختیارات مرجع نظارتی روشن نیست، هر کس از واژه نظارت برداشت متفاوتی می‌کند و بر اساس برداشت خود، مجموعه‌ای از وظایف و مسئولیت‌ها را از مرجع نظارتی انتظار دارد. در چنین شرایطی، آشفتگی و بی‌ثباتی در حوزه نظارت طبیعی است؛ در حالی که اگر یک مبنای قانونی و مقرراتی صریح، دقیق و شفاف برای وظایف، مسئولیت‌ها و اختیارات مرجع نظارتی وجود داشت، دیگر این

آشفته‌گی‌ها به وجود نمی‌آید. همچنین در رابطه با این که آیا نهاد نظارتی فقط مؤظف به پایش بازار و ارائه گزارش به مقامات صالح است یا آن که دارای قدرت تنبیه بانک‌های خاصی است، اختلاف نظر وجود دارد که همین امر، بی‌ثباتی در حوزه نظارت را تشدید می‌کند. «در نظام بانکی ایران، قوانین موجود در حوزه نظارت، قدیمی و دارای ابهامات بسیار و فاقد هماهنگی الزم و تناسب با تحولات صورت گرفته در حوزه پولی و بانکی است؛ بنابراین، فقدان قانون جامعی که پاسخگوی نیازهای جدید و مناسبات روز باشد، یکی از چالش‌های اساسی حوزه نظارتی بانکداری ایران است. در نتیجه، ضرورت تدوین مقررات نظارتی و احتیاطی در تمام موارد یادشده امری ناگزیر است» (توحیدی، ۱۳۹۹: ۱۰۸).

قوانین موجود در حوزه نظارت در نظام بانکی ایران، کارایی لازم برای مناسبات جدید در نظام بانکی را ندارد و پاسخگو نیست. زیرا هنوز بانک‌ها بر اساس قانون قدیمی سال ۱۳۵۱ اداره می‌شوند و این قانون حکفرماست در صورتی که این قانون کم و کاست خود را دارد و با توجه به سال تقنین آن مناسب حال بانک‌های آن زمان را دارد. تغییراتی که در حوزه بانکی رخ داده است، نیازهای نظارتی جدیدی را می‌طلبد. در نتیجه، قوانین موجود برای رفع این نیازهای جدید، اصلاح شده است. این در حالی است که مستند قانونی ما در حوزه نظارت، قانون سال ۱۳۵۱ است. نداشتن هدف مشخص و شفاف و مسئولیت‌های نظارتی مصوب در قوانین پولی و بانکی از دیگر چالش‌های نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها و مؤسسات بانکی غیردولتی است (حساس یگانه، ۱۳۸۳: ۹۷). در دو دهه اخیر، اکثر نهادهای ناظر بر بانک‌ها و مؤسسات بانکی دولتی و غیردولتی، ساختار، رویکرد و فرآیندهای نظارتی خود را براساس اصول و دستورالعمل‌های کمیته بال طراحی و تدوین کرده‌اند؛ در حالی که در ایران، علی‌رغم انتشار و جهانی شدن دستورالعمل‌های کمیته بال و بانک، تسویه حساب‌های بین‌المللی، هنوز نگرش مقامات تطبیقی و رویکرد مبتنی بر ریسک در مراحل مقدماتی و در حیطه اجرایی به طور مؤثر، محقق نشده است. چالش دیگر، وضعیت حساس مؤسسات بانکی غیردولتی است. مؤسسات بانکی غیردولتی از وجود نقش کلیدی در نظام و ثبات مالی کشورها همیشه به دلیل عدم تقارن اطلاعات، ساختار سررسیدی نامتوازن دارایی و

بدهی، درجهٔ اهرمی بالا، ریسک سیستم، تنوع محصولات و نهایتاً تکیه بر اعتماد عمومی، آسیب‌پذیر بوده و در معرض ریسک‌های مختلف بانکی قرار دارند. به دلیل ویژگی‌های یاد شدهٔ نظارت بر این مؤسسات مالی در مقایسه با سایرین، بسیار حساس و پیچیده بوده و با توجه به محیط مقرراتی، جریان‌های مالی، اندازه و تنوع فعالیت‌ها، فرآیندی مداوم و مستمر است. در واقع، هدف اصلی و فلسفهٔ وجودی نظارت مستمر بر مؤسسات بانکی غیردولتی، حفظ ثبات و سلامت نظام بانکی و حفاظت از منافع سپرده‌گذاران است. البته در دنیای بانکداری امروز، با پیچیدگی ابزارها و تنوع فعالیت‌های بانکی و ارتباطات دورن و برون‌سیستمی، اطمینان از رعایت مقررات، کنترل ورود به معاملات متقلبانه، اطمینان از استقرار و اثربخشی کنترل‌های داخلی و غیره از دیگر اهداف نظارت بانکی است. در راستای تحقق اهداف فوق، اصل اول از اصول بیست و پنج‌گانهٔ بال^۴ نیز بر این نکته تأکید دارد که نظام نظارت بانکی مؤثر با توجه به اهداف و اصول مسئولیت‌پذیر بوده و به میزان کافی از استقلال و مصونیت قضایی برخوردار است. به چالش‌های مورد اشاره باید، عدم استقلال حرفه‌ای مقام ناظر را اضافه کرد. استقلال نهاد و مقام نظارت بانکی قدرت اجرایی آن‌ها را در امر نظارت تقویت می‌کند. ناظران به اندازه‌ای که در برابر فشارها مقاومت کنند و بر اصلاح شیوه‌های نظارتی در راستای ارتقای سلامت و ثبات نظام بانکی تأثیر بگذارند، باید استقلال داشته‌باشند. استقلال نظارتی اجازه می‌دهد ناظران بانکی موقعیت مالی مؤسسات بانکی غیردولتی را به صورت مطمئن و کاملاً^۵ حرفه‌ای نظارت کند. علاوه بر این، استقلال نهاد ناظر باعث می‌شود مؤسسات بانکی غیردولتی و دولتی پاسخگویی مناسبی به

^۴ - یکی از مراجع بسیار مهم و فعال در عرصهٔ بانکداری، کمیتهٔ نظارت بانکی بال است. در این کمیته که روسای کل بانک‌های مرکزی کشورهای عضو گروه ۱۰ در سال ۱۹۷۵ میلادی پایه‌گذاری کردند، کارشناسان ارشد نظارت بانکی عضویت دارند. متخصصینی که از کشورهای مختلف و پیشرو در صنعت بانکداری گردهم آمده، با استفاده از تجارب و تخصص خود، رهنمودهای مفیدی را برای حفظ سلامت و کارآئی نظام‌های پولی در سرتاسر جهان پیشنهاد می‌کنند. یکی از مهمترین اسنادی که از سوی این کمیته به رشتهٔ تحریر درآمده، اصول اساسی برای نظارت بانکی مؤثر است که در سپتامبر سال ۱۹۹۷ میلادی منتشر شده‌است. این سند مشتمل بر اصول بیست و پنج‌گانه‌ای است که حاوی رهنمودهای بسیار مهمی برای نظارت بر حوزه‌های مختلف بانکداری است.

دستورالعمل‌ها، جهت‌گیری‌هایی ترسیم شده و انتقادهای سازنده به ناظران بانکی داشته‌باشند. با وجود این که استقلال نهاد و مقام نظارتی در سلامت و ثبات نظام ضعیف و آسان‌گیری آن‌ها، وام‌دهی مستقیم و همچنین مدیریت و مالکیت مؤسسات بانکی غیردولتی و دولتی می‌تواند تهدیدکننده استقلال نظارتی باشد.

چالش دیگر، ابلاغیه‌محور بودن اقدامات نظارتی و بازرسی‌های حضوری است. نظارت حضوری از مؤسسات بانکی غیردولتی و دولتی بر ارزیابی جزئی از فعالیت و موقعیت مالی این مؤسسات تمرکز دارد. بازرسی‌های حضوری شامل بررسی صورت‌های مالی، سازوکارها، فرآیندها، کفایت نظام‌های مدیریت ریسک رویه‌های کنترل داخلی، کفایت نظام‌های اطلاعات مدیریت حسابداری و کیفیت پرتفوی وام‌ها و پرونده‌های تسهیلاتی است. این رویکرد، نظارت بر وضعیت مالی هر یک از مؤسسات بانکی غیردولتی، گروه‌های بانکی و نظام‌های بانکداری است. در ارزیابی غیر حضوری، عملکرد مؤسسات بانکی غیردولتی با گروه‌های همگن و مجموعه بخش بانکداری، مقایسه می‌شود تا انحراف‌های اساسی از گروه‌های همگن یا از هنجارهای بخشی یا پرتفوی‌های مبنا مشخص شود. در چرخه و فرآیند نظارت آن، کیفیت الگوهای نظارت غیرحضوری بیشتر پویا و آینده‌نگر بوده و یافته‌های نظارت حضوری را از طریق تمرکز بر ریسک‌های بانکی یا مشکلات مؤسسات بانکی غیردولتی تکمیل می‌کند.

رویکرد نظارت بانکی اصولاً بر مبنای سطح توسعه‌یافتگی نظام مالی، تعداد مؤسسات بانکی غیردولتی، اندازه و پیچیدگی نظام بانکی، به صورت تطبیقی یا مبتنی بر ریسک تبیین می‌شود. در رویکرد نظارت تطبیقی^۵، بررسی و ارزیابی‌ها از پایین به بالا است و ناظران نهاد نظارتی فعالیت‌های خود را در سطوح پایین سازمان، یعنی جایی که مبادلات انجام و ثبت می‌شود، متمرکز می‌کنند. در واقع، در این رویکرد،

^۵ - بانک مرکزی باید رعایت کامل مصوبه شورای پول و اعتبار را تحت پایش قرار دهد. برای این منظور، می‌تواند از بانک‌ها بخواهد که نرخ‌های مصوب هیأت مدیره خود را به طور مکتوب به آن بانک اطلاع دهند. البته مراجعه به وبسایت بانک‌ها نیز می‌تواند مستند دیگری برای این کار باشد. پس از آن، این نرخ‌ها با مصوبه شورای پول و اعتبار انطباق داده می‌شوند تا از رعایت مصوبه، اطمینان حاصل شود.

عملیات و فعالیت‌های تجاری بانک با ضوابط و مقررات تدوین شده نهادهای نظارتی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. به عبارتی، در این شیوه، تلاش‌های نظارتی بر این موضوع تمرکز دارند که حساب‌ها و دفاتر درست ثبت شده باشند و اسناد و مدارک کافی در پرونده‌های مختلف بانکی موجود باشد. این فرآیند نظارتی معمولاً در مورد همه مؤسسات بانکی غیردولتی و دولتی یکسان بوده و عملکرد گذشته آن‌ها به صورت ادواری، ارزیابی می‌شود. این رویکرد نظارتی بسیار زمان‌بر و پرهزینه است و به دلیل ماهیت واکنشی، اطلاعات چندانی در رابطه با وضعیت آتی مؤسسه اعتباری ارائه نمی‌کند. در اواخر دهه ۱۹۸۰ به دلیل نوآوری‌های مالی و پیدایش بازارها و ابزارهای جدید و مؤسسات بانکی غیردولتی بزرگ در توسعه فعالیت‌های بانکداری بین‌المللی، به سرعت مفاهیم و موضوعات نظارت بانکی دچار تحول شد. به تدریج، مفهوم نظارت مبتنی بر ریسک شکل گرفت. در این شیوه نظارتی بر خلاف شیوه تطبیقی که یک رویکرد خرد به کل است، رویکرد بالا به پایین است. در این شیوه، بازرسی نهاد‌های نظارتی سطح، ریسک مؤسسه مالی و اعتباری را شناسایی کرده و تأثیرش را بر وضعیت مالی بانک مورد توجه قرار می‌دهند. در نظارت مبتنی بر ریسک، مهمترین عامل‌های نظارتی عبارت است از ارزیابی مدیریت مؤسسات بانکی غیردولتی و کفایت نظام‌های مدیریت ریسک و کنترل‌های داخلی آن‌ها. این رویکرد فرآیندی مستمر و آینده‌نگر و پیش‌گیرانه است که چشم‌انداز آتی بانک را ترسیم می‌کند؛ بدین معنی که مشکلات مؤسسات بانکی غیردولتی قبل از وقوع، شناسایی و اصلاح و از ریسک نظامی احتمالی جلوگیری می‌شود. همان‌طور که گفته شد، هر شرکت و نهادی برای انجام امور خود و ارزیابی فعالیت‌ها با استراتژی تعریف شده برای آن شرکت، از روش‌های مختلف نظارتی استفاده می‌کند. در این رابطه، اصل ۱۶ از اصول بیست و پنج‌گانه کمیته بال بر این تأکید دارد که نظام نظارت بانکی مؤثر باید متشکل از هر دو شیوه نظارت حضوری و غیرحضوری باشد.

یکی دیگر از مهمترین چالش‌های نظارت بانک مرکزی بر مؤسسات بانکی غیردولتی، عدم نظارت قاطعانه است. نظرات حساب‌رسان منبع بسیار مناسبی برای مطالعه تخلفات بانک‌ها و در موارد متعدد نشان‌دهنده عدم رعایت قوانین و مقررات

در بانک‌ها است. در ادامه، برخی از موارد نقض دستورالعمل‌ها و بخش‌نامه‌های بانک مرکزی که مورد تأیید مؤسسات حسابرسی یا سازمان حسابرسی کل کشور قرار گرفته است، به اختصار ذکر می‌شود. شایان ذکر است که متأسفانه در نظرات حسابرس در مورد بسیاری از بانک‌ها (به طور ویژه، مؤسسات بانکی غیردولتی)، موارد تخلف بانک به صورت کاملاً کلی درج شده و اشاره‌ای به میزان انحراف بانک از نسبت‌های مقرر نشده است. در گزارش حاضر نیز، ناگزیر از نظرات حسابرس نقل قول شده است. به عنوان مثال، برخی از موارد عدم رعایت دستورالعمل و بخش‌نامه‌های بانک مرکزی در سال مالی ۱۳۹۲ درباره بانک پاسارگاد عبارت است از: ۱- بخش‌نامه ۹۰/۸۷۹۲۸ (فزونی درصد سهام اشخاص حقیقی از ۱۰ درصد سرمایه) ۲- بخش‌نامه ۸۹/۱۷۳۷۷۲ (آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط ۳- بخش‌نامه ۹۰/۵۶۹۲۰ (نحوه تسویه اصل و فرع وجه التزام تسهیلات سررسید شده از بابت مبالغ دریافتی) ۴- دستورالعمل اجرای عملیات پولی و بانکی در مناطق آزاد تجاری (ارائه صورت‌های مالی حسابرسی شده جداگانه شعب مناطق آزاد تجاری (گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک پاسارگاد). درباره تخلفات بانک سامان، برخی موارد تخلف بانک از دستورالعمل‌ها و بخش‌نامه‌های بانک مرکزی، مندرج در نظرات حسابرس در سال مالی ۱۳۹۲ به شرح زیر است: ۱) مفاد بخش‌نامه شماره ۸۹/۲۵۷۲۴۸ بانک مرکزی درباره تعیین نسبت خالص دارایی‌های ثابت به علاوه وثایق تملیکی به حقوق سهام، پس از کسر سود انباشته و سود قطعی نشده حداکثر به میزان ۷۰ درصد، رعایت نشده است. این نسبت در پایان سال مالی ۱۳۹۱، ۷۷۱،۱۰۰ درصد بوده است. ۲) عدم رعایت حد نصاب‌های حاکم بر مالکیت سهام مؤسسات مالی و اعتباری (گزارش حسابرس مستقل و بازرس قانونی، سال مالی ۱۳۹۲ بانک سامان).

موارد متعددی از تخلفات مؤسسات بانکی غیردولتی در گزارش حسابرسان، قابل دسترسی است. همان‌گونه که از مواد فوق، روشن است، بسیاری از مقررات بانک مرکزی با بی‌اعتنایی سیستم بانکی روبرو است و تخلف تبدیل به یک قاعده و هنجار در رفتار بانک‌ها شده است. بسیاری از این تخلفات در توضیحات حسابرس در سال‌های مختلف تکرار شده که دلیلی بر هنجار شدن تخلفات و از بین رفتن احترام و

شأن مقررات در نظام بانکی است. نکته بسیار مهم دیگر این است که در برخی سال ها و درباره برخی بانکها، ذیل توضیحات حسابرس، در مورد تخلفات بانک از مقررات بانک مرکزی، عبارتی مشابه عبارت زیر درج شده است: «موارد عدم انطباق عملیات بانک با قوانین پولی و بانکی و عملیات بانکی بدون ربا و مفاد بخشنامه های بانک مرکزی ناظر بر عملیات بانکی و مصوبات لازم الاجرا در سیستم بانکی مربوط به سال مورد گزارش، طبق دستور بانک مرکزی، طی نامه جداگانهای به آن بانک اعلام شده است/خواهد شد» (روحانی، پرهیزکاری، ۱۳۹۵: ۱۳). در واقع، برخی از حسابرسان ادعا کرده اند که بانک مرکزی از آنها خواسته است تا تخلفات بانکها را به صورت جداگانه به بانک مرکزی گزارش دهند و از ارائه آن در صورت های مالی و گزارش ارائه شده به مجمع عمومی خودداری کنند. بدیهی است که اجازه کتمان تخلفات به بانکها تشویق متخلف است و نباید انتظار داشت با چنین تعاملی از سوی بانک مرکزی به عنوان مقام ناظر، تخلفات در شبکه بانکی کاهش یابد و مقررات بانک مرکزی محترم شمرده شود.

۵- راهکارها

اولین راهکار، تدوین یک مجموعه قانونی جامع است که پاسخگوی نیازهای جدید نظام بانکی، به خصوص در حوزه نظارت باشد. در این زمینه، ترجمه و مطالعه قوانین بانکی سایر کشورها می تواند هم از نظر درک شکاف گسترده میان قوانین ما و قوانین سایر کشورها و ایجاد حساسیت در مورد اهمیت موضوع اصلاح قوانین بانکی و هم از نظر استفاده از قوانین سایر کشورها در اصلاح قوانین بانکی ما، به ویژه در حوزه نظارت، مفید واقع شود.

راهکار دیگر، نظارت پیش گیرانه است. «بانک مرکزی با اقدام نظارتی پیش گیرانه خود، تأثیر بسزایی در پیشگیری از تحقق جرائم اقتصادی دارد؛ طبق ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی ایران به عنوان تنظیم کننده نظام پولی و اعتباری کشور، موظف به انجام وظایفی در راستای پیش گیری از وقوع جرم است. در قانون

فوق، به نقش نظارتی بانک مرکزی که نوعی پیشگیری وضعی است، اشاره شده است» (توحیدی و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۰۸). البته با افزایش تعداد مؤسسات مالی، به ویژه صندوق‌های قرض‌الحسنه، بانک مرکزی، نظارت کافی و جامع نسبت به همه آنها نداشته که همین امر، سبب عدم شفافیت عملکرد برخی نهادهای مالی شده است (نورزاد، ۱۳۸۸: ۲۸۷). امروزه راهکارهای پیشگیری وضعی در مقیاس گسترده در سطح بین‌المللی پیش‌بینی شده است. می‌توان ادعا کرد که رویکرد سیاست جنایی سازمان ملل و نهادهای بین‌المللی، پیشگیرانه‌محور است تا سرکوب‌گرانه. باید گفت که اسناد و نهادهای بین‌المللی به پیش‌بینی کیفر دست نمی‌زنند و اساساً صلاحیتی در این زمینه ندارند. شاید از همین روست که به جای کیفر، بیشتر به پیشگیری می‌اندیشند. اجماع رو به رشدی وجود دارد که بر اساس آن، چهارچوب جهانی مبارزه با جرائم مالی به قدر کافی مؤثر نیست و نیازمند انجام اقدامات بیشتری در سطوح ملی، ناحیه‌ای و بین‌المللی هستیم تا بتوانیم نسبت به ردیابی جریان‌های مالی غیر قانونی اقدام کنیم (انستیتوی بین‌الملل مالی، ۲۰۱۹: ۲۳). بدیهی است که شناسایی این جریان‌های غیرقانونی می‌تواند ما را در مقابله با جرائم و معضلات پیش روی جامعه جهانی چون تروریسم، بهره‌برداری جنسی، اشکال مدرن برده‌داری، تخریب محیط زیست و حیات وحش و تجارت مواد مخدر، یاری کند.

۶- نتیجه‌گیری

نظام بانکی به دلیل نقش کلیدی در ساز و کار انتقال سیاست‌های پولی، واسطه‌گری مالی، تبدیل سررسیدها، تسهیل جریان پرداخت‌ها، تخصیص اعتبار و حفظ نظم مالی در اقتصاد، از اهمیت زیادی برخوردار است. این نهادهای مالی (بانک‌های غیر دولتی) از طرفی به دلیل گردآوری پس‌اندازها، تخصیص منابع و هدایت نقدینگی به سمت فعالیت‌های اقتصادی به نهادهای بی‌بدیل در اقتصاد تبدیل شده‌اند. از سوی دیگر، به دلیل عدم توسعه سایر نهادهای مالی در اقتصادهای در حال توسعه، تنها نهاد فراهم‌کننده اطلاعات مالی و عاملی و عامل تنوع پرتفوی مالی مورد نیاز در تبدیل

سررسیدها و کاهش ریسک‌های مرتبط به شمار می‌آیند. با وجود نقش کلیدی در نظام مالی کشورها، بانک‌ها از جمله مؤسساتی هستند که به دلیل عدم اطلاعات کافی و کمبود نقدینگی در مقایسه با حجم کل بدهی‌ها، تنوع محصولات در معرض زیان‌های ناشی از اعتماد مشتریان بوده و آسیب‌پذیری ناشی از این امر، آن‌ها را مستحق توجه و نظارت خاص می‌کند.

نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات بانکی غیردولتی نیز شامل فرآیندی مداوم و مستمر بوده و بستگی زیادی به محیط مقرراتی، مشخصات ریسکی بانک، اندازه، تنوع و پیچیدگی فعالیت‌های هر بانک دارد. در نظام مالی، اصولاً بانک‌های مرکزی به دلیل تدوین و اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری، کنترل تراز پرداخت‌ها و حفظ ارزش پول کشور نقش مهم و تعیین‌کننده‌ای در امر نظارت بر بانک‌ها بر عهده دارند. از جمله وظایف بانک مرکزی، نقش نظارتی این بانک بر امور سایر مؤسسات مالی است و بانک مرکزی به علت قدرت پول‌آفرینی بالا در ایفای تعهدات از اهمیت بسزایی برخوردار است.

وابستگی بانک مرکزی به قوه مجریه و عدم استقلال این نهاد، از دیگر معضلاتی است که بانک مرکزی با آن مواجه است. تنها در شرایطی می‌توان واجد وصف استقلال برای بانک مرکزی شد که این نهاد بتواند مستقل و آزادانه، از هر نوع فشار سیاسی به انجام وظایف خود بپردازد، اما به نظر می‌رسد ساختار اداری و سیاسی دولت در ایران، منجر به خلق وظایفی برای بانک مرکزی شده و آن را تحت فشار برای سیاست‌گذاری و تصمیم‌سازی قرار می‌دهد. در حوزه نظارت، ضعف قانونی و کهنگی و جمود نظام تقنینی و خلأهای ناشی از قانون‌گذاری را باید مورد توجه قرار داد. همچنین شیوه‌های نظارت بسیار قدیمی بوده و نمی‌تواند بین دستگاه‌های مختلف، هماهنگی لازم را به وجود آورد. نظارت از طرف بانک مرکزی با ابزارهای کافی و بایسته انجام نمی‌شود و قانون‌گریزی در این حوزه، امر رایجی به شمار می‌رود. با وجود نظارت تأسیسی بانک مرکزی بر دستگاه‌های اداری مادون و نظارت بر فعالیت و انحلال بانک‌ها و مؤسسات ذی‌ربط، موازی‌سازی تأسیسی یکی از اعمال رایج در

حوزه بانکداری به شمار می‌رود؛ به شکلی که موقع بروز بحران‌ها هیچ نهاد پاسخگویی وجود ندارد.

۷-پیشنهادها

در پایان با توجه به اصول بیست و پنج‌گانه کمیته بال، «کمیته بال (بازل) یکی از کمیته‌های فرعی بانک تسویه بین‌المللی است که عالی‌ترین نهاد بین‌المللی درگیر با نظارت بانکی محسوب می‌گردد. این کمیته مرکب است از نمایندگان ارشد بانک‌های مرکزی تعدادی از جمله آلمان، انگلستان، ایتالیا، فرانسه، آمریکا، سوئیس، سوئد، ژاپن، کانادا و لوکزامبورگ که معمولاً هر سه ماه یک بار توسط بانک تسویه بین‌المللی به عنوان دبیرخانه دائمی آن در شهر بازل سوئیس تشکیل می‌گردد.» فرآیندهای نظارتی استاندارد و چالش‌های نظارتی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اقدامات زیر برای بهبود و اجرای نظارت بانکی مؤثر پیشنهاد می‌شود:

-تأمین سلامت نظام بانکی و حفظ ثبات به عنوان هدف اصلی نظارت در قوانین پولی و بانکی کشور.

در سال‌های اخیر، افزایش مطالبات غیرجاری، نه تنها سلامت برخی از بانک‌های کشور را تنزل داده، در سطح کلان نیز موجب کاهش قدرت وام‌دهی بانک‌ها و به دنبال آن تشدید تنگنای اعتباری در سطح نظام مالی و کاهش رشد اقتصادی کشور شده‌است. هرچند در شکل‌گیری این معضل، فاصله گرفتن از استانداردهای بین‌المللی در حوزه‌های مختلف مقررات‌گذاری و نظارت، شامل مدیریت ریسک، کفایت سرمایه، حسابداری، حسابرسی، حاکمیت شرکتی، گزارش‌دهی و افشا از اهمیت خاصی برخوردار است، اما تحریم‌های مالی اخیر و رکود حاصل از آن نیز در تسریع موضوع مؤثر بوده‌است.

- تأمین استقلال نسبی مقام و نهاد ناظر.

عدم استقلال مقام ناظر موجب بروز پدیده تعارض منافع در امر نظارت شده و نظارت صحیح را مختل می‌کند. در ایران، مقام ناظر بانکی و مقام سیاست‌گذار پولی،

هر دو، در بانک مرکزی تجمیع شده‌اند؛ لذا بررسی استقلال مقام ناظر در ایران نیازمند بررسی میزان وابستگی متقابل بانک مرکزی و شبکه بانکی است.

- حمایت و حفاظت از منافع سپرده‌گذاران به عنوان هدف نظارتی در برابر ترجیحات سیاست‌گذار. رویکردهای نظارت بانکی باید بر مبنای سطح توسعه‌یافتگی سیستم مالی، تعداد بانک‌ها، اندازه و پیچیدگی سیستم بانکی، الگوی مالکیت، اعتبار و سطح اطمینان عموم به افشای اطلاعات توسط بانک‌ها، سطح دسترسی به تکنولوژی و منابع انسانی، به دو صورت رویکرد نظارت تطبیقی و مبتنی بر ریسک صورت گیرد.

- استقرار مدیریت ریسک در مؤسسات بانکی غیردولتی و مؤسسات بانکی غیردولتی و تشخیص روشن از نمایه ریسک‌های هر بانک.

- نظارت بر رویه و فرآیندهای اجرایی، کنترل‌های داخلی و ارتقای حاکمیت سهامی.

- تعریف مجدد ابزارها اختیارات نظارتی مؤثر برای ترغیب شیوه‌های بانکداری امن و سالم و تنبیه آن‌ها در برابر تخلفات نظارتی.

- توجه و واکنش به تغییرات مقررات و شرایط اقتصاد کلان.

- استفاده مؤثر از منابع نظارتی از طریق تخصیص منابع بیشتر به ریسک حوزه‌های مشخص.

- حفظ و نگهداری تعداد کافی از پرسنل نظارتی آموزش دیده با مجموعه‌ای از مهارت‌ها.

- افشای برخی از اطلاعات مؤسسات بانکی غیردولتی و اقدامات و برخوردهای نظارتی به افکار عمومی برای پاسخگویی و اثربخشی اقدامات نظارتی.

۸- منابع

الف) فارسی

- ۱- ارجمندنژاد، عبدالمهدی، (۱۳۹۱)، اصول ۲۵ گانه برای نظارت بانکی موثر، ترجمه گروه مطالعاتی بانکی و اعتباری، اداره مطالعات و مقررات بانکی،

- تهران، انتشارات کمیته نظارت بر بانکداری بال، بانک تسویه بین‌المللی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- ۲- بهرامی، جاوید، قریشی، نیره‌سادات، (۱۳۹۰)، تحلیل سیاست پولی در اقتصاد ایران با استفاده از یک مدل تعادل عمومی پویای تصادفی، **فصلنامه مدل‌سازی اقتصاد**، شماره ۱، ص ۱-۲۲.
- ۳- توحیدی، مهرداد، (۱۳۹۹)، تحلیل ابعاد حقوقی نظارت بانک مرکزی بر نظام بانکداری در ایران، **فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری**، شماره ۴۵، ص ۸۷-۱۱۳.
- ۴- حاجیها، زهره، (۱۳۸۹)، بررسی رابطه بین خطر ذاتی و کنترل در رویکرد حسابرسی مبتنی بر ریسک، **فصلنامه حسابداری مالی**، سال دوم، شماره ۶، ص ۹۵-۱۲۰.
- ۵- حساس یگانه، یحیی، وحیدی‌بیزی، ابراهیم، برداشت حسابرسان ایرانی از ریسک ذاتی، **فصلنامه مطالعات حسابداری**، شماره ۷، ص ۱-۳۷.
- ۶- درگاهی، حسن، شربت اوغلی، رویا، (۱۳۹۳)، تعیین قاعده سیاست پولی در شرایط تورم پایدار اقتصاد ایران با استفاده از روش کنترل بهینه، **مجله تحقیقات اقتصادی**، شماره ۹۳، ص ۱-۲۷.
- ۷- روحانی، سیدعلی، پرهیزکاری، سیدعباس، (۱۳۹۵)، **آسیب‌شناسی نظام بانکی، نظارت مؤثر بر بانکها و مسئله اقتدار مقام ناظر**، تهران، گروه مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۸- السان، مصطفی، (۱۳۹۲)، **حقوق بانک مرکزی**، تهران، انتشارات پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی.
- ۹- سیف، ولی‌الله، (۱۳۹۳)، سایت اختصاصی بانک مرکزی، ص اول.
- ۱۰- علوی، محمود، (۱۳۸۱)، قاعده بهینه سیاست پولی بر اساس روش هدفگذاری تورم در ایران، **مجله تحقیقات اقتصادی**، دوره ۵۰، شماره ۲، ص ۳۷-۵۲.

- ۱۱- غنی‌نژاد، موسی، (۱۳۸۷)، جایگاه دولتی بانک مرکزی در بوته نقد، تهران، نشر مؤسسه علوم بانکی.
- ۱۲- مشتاق، مصطفی، نوری‌فرد، یدالله، (۱۳۸۶)، بازرسی و کنترل داخلی دستورالعمل برای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، تهران، انتشارات پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی.
- ۱۳- مصلحی، فریبا، (۱۳۸۵)، تأثیرگذاری سیاست‌های پولی در اقتصاد ایران، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، دوره ۸، شماره ۲۷، شماره پیاپی ۲۷، ص ۱۳۳-۱۵۱.
- ۱۴- نجم‌آبادی، محمود، (۱۳۷۲)، بانکداری الکترونیک در استرالیا، نشریه داخلی بانک ملی ایران، شماره ۱۴.
- ۱۵- نورزاد، مجتبی، (۱۳۸۸)، مطالعه تطبیقی سیاست جنایی ایران و سازمان ملل متحد در مقابله با جرائم اقتصادی، رساله دکتری در رشته حقوق کیفری و جرم‌شناسی، تهران، دانشگاه شهیدبهشتی.

ب) منابع انگلیسی

- 1- Belongia, M.T. (2010), Monetary Policy on the 75th Anniversary of the Federal Reserve System. Springer Nature Switzerland AG.
- 2- Cheng, P.W., & Novick, L.R. (1990). A probabilistic contrast model of causal induction. *Journal of Personality and Social Psychology*, 58 (4), 545-567.
- 3- Erceg, Christopher J. Henderson, Dale W., & Levin, Andrew T.(2000): Optimal monetary policy with staggered wage and price contracts, *Journal of Monetary Economics*, Elsevier, vol. 46 (2).
- 4- Mwenda. (2000). *Banking Supervision and Systematic Bank Restruturing*. Carendish Publishing.