ارزیابی دستاوردها و چالش‌های نظارت در نظام بانکی ایران

مصاحبه با امیرحسین امین آزاد

دکتر علی ارشدی*
حمید زمان‌زاده**

مقدمه

صحت و سلامت عملکرد نظام بانکی، برای حفظ ثبات نظام پولی و منافع سپرده‌گذاران، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. قطعاً نظارت دقیق و صحیح بر نظام بانکی، یکی از مهم‌ترین عوامل حفظ صحت و سلامت عملکرد نظام بانکی است. با توجه به اهمیت موضوع، مجله تازه‌های اقتصاد به منظور ارزیابی دستاوردهای نظارت بر نظام بانکی ایران و چالش‌های پیش روی آن، مصاحبه‌ای با جناب آقای امیرحسین امین آزاد، مدیر کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پولشویی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به انجام رساند. در ادامه، متن مصاحبه با وی از نظرتان می‌گذرد.

* استادیار گروه مدل‌سازی، پژوهشکده پولی و بانکی
** کارشناس ارشد پژوهشی، گروه پولی و ارزی، پژوهشکده پولی و بانکی

چالش اصلی در بحث نظارت این است که هنوز به روشنی تصریح نشده است که اهداف مورد نظر در حوزه نظارت بانکی چیست و بر اساس این اهداف چه وظایفی بر عهده مرجع نظارتی است

لطفاً ابتدا درباره مفهوم نظارت در نظام بانکی و تاریخچه مختصر نظارت در نظام بانکی ایران توضیحی ارائه فرمایید.

امروزه وقتی از نظارت بانکی بحث می‌شود، اشاره به طیف اختیارات یک مرجع نظارتی است که این اختیارات از پیش از تأسیس نهادهایی که عملیات بانکی انجام می‌دهند تا زمان خروج کامل این نهادها از بازار را در بر می‌گیرد. البته طیف اختیارات مرجع نظارتی در کشورهای مختلف، تفاوت‌هایی با یکدیگر دارد، اما تجربه نشان داده است که پس از بروز هر بحران مالی و بانکی، عملاً مراجع نظارتی به سمت افزایش اختیارات و قدرت نظارتی حرکت می‌کنند، که این امر در مورد بحران مالی اخیر نیز صادق است.

تحت استانداردهای متعارف، اهداف نظارت بانکی، عمدتاً دو محور اصلی دارد؛ حفظ ثبات و سلامت نظام بانکی و حفاظت از منافع سپرده‌گذاران. حول این دو محور اصلی است که چارچوب قوانین نظارت بر نظام بانکی شکل می‌گیرد. در عموم کشورها، این چارچوب قوانین نظارت بر نظام بانکی، بسیار مفصل، صریح و دقیق است.

در نظام بانکی ایران، بحث نظارت بانکی نخستین بار در لایحه قانونی بانکداری مصوب سال ۱۳۳۴ مطرح شده است. این مجموعه از سال ۱۳۳۴ تا ۱۳۳۹ مباحث مربوط به بانکداری و نظارت بانکی را پوشش داده است. در این قانون بحث هیأت نظارت بر بانک‌ها طرح شده است که مسئولیت نظارت بر صحت و سلامت عملیات بانکی را بر عهده دارد. در مقایسه با قوانین بعدی در این حوزه، این قانون به راستی قانون پیشرفته‌ای بوده است و نوع نگاه آن به مفهوم نظارت، نگاه کارشناسانه و دقیق‌تری بوده است. در سال ۱۳۳۹، قانون بانکی و پولی تصویب شد که در حقیقت مبنای تأسیس بانک مرکزی است. در این قانون با مفهوم غریبی آشنا می‌شویم که وقتی از شورای پول و اعتبار به عنوان یکی از ارکان بانک مرکزی نام می‌برد، یکی از وظایف این شورا را نظارت بر بانک‌ها تعیین می‌کند. یعنی شورایی که قرار است کار سیاستگذاری بانک مرکزی را انجام دهد، وظیفه نظارت بر بانک‌ها را نیز بر عهده می‌گیرد. به نظر می‌رسد چنین ترکیبی که قانون‌گذار تعیین کرده است، در حوزه نظارت بانکی اجرایی نبوده است و به همین دلیل عملاً همان هیأت نظارت بر بانک‌ها که در قانون ۱۳۳۴ تعیین شده بود، برای نظارت بر عملکرد نظام بانکی در بانک مرکزی به فعالیت خود ادامه داده است. در قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱، در حوزه نظارت، دوباره تغییراتی ایجاد شد، که یک گام رو به جلو ارزیابی می‌شود. در این قانون، این مفهوم که نظارت بانکی بر عهده شورای پول و اعتبار است، کنار گذارده و نظارت بانکی بر عهده بانک مرکزی گذاشته شد، اما عملاً بر این موضوع تأکید می‌شود که چارچوب این موضوع را همچنان شورای پول و اعتبار تصویب می‌کند. مشکل این قانون این است که بسیاری از اقداماتی که هیأت نظارت باید برای نظارت بانکی انجام دهد، در قالب کار شورایی یا گرفتن مصوبه از شورا قابل اجرا نیست و در هیچ جای دنیا نیز اینچنین نیست. در واقع نمی‌توان شورایی با جایگاه سیاستگذار پولی و اعتباری تعیین کرد و در همان حال تمامی اقدامات نظارتی را نیز در چارچوب اخذ مصوبه از این شورا تعریف نمود.

پس از وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، ما با ملی شدن بانک‌ها و تغییر ساختار اداری بانک‌ها روبه‌رو شدیم. در این چارچوب جدید می‌توان گفت که عملاً مفهوم نظارت بانکی منتفی می‌شود، چرا که دیدگاه قانونگذار این است که همه بانک‌ها دولتی بوده و تحت نظارت دولت هستند؛ مجمع عمومی بانک‌های دولتی نیز توسط دولت تشکیل می‌شود؛ بانک مرکزی نیز یک نهاد دولتی است و در نتیجه

عملاً موضوع نظارت بانکی کمرنگ می‌شود. بنابراین در این نظام بانکی دولتی، عملاً اثری از مفهوم نظارت (در چارچوب استانداردهای بین‌المللی) در دهه ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ شمسی وجود ندارد. در اواخر دهه ۱۳۷۰ دو اتفاق مهم رخ داد که یکی ایجاد نخستین مؤسسه اعتباری غیربانکی با مصوبه شورای پول و اعتبار و دیگری اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی بر اساس قانون مصوب سال ۱۳۷۹ بود. این دو اتفاق، یک رویکرد جدید را نسبت به بحث بانکداری ایجاد می‌کند. پس از دو دهه، قانونگذار به این دیدگاه می‌رسد که بانکداری دولتی تأثیر مفیدی را که در سال ۱۳۵۸ مد نظر قانونگذار بوده است، ندارد و نیاز است که خون تازه‌ای در رگ‌های نظام بانکی به جریان بیفتد.

با ایجاد بانک‌های خصوصی و گسترش بانکداری خصوصی و تفاوت‌های گسترده آن با بانکداری دولتی، مفهوم نظارت بر نظام بانکی نیز وارد مرحله جدیدی شد و حساسیت‌هایی ایجاد شد که اصولاً نظارت و اهداف آن چیست و چگونه باید بر نظام بانکی نظارت کرد؟

این مجموعه، مباحثی است که از ابتدای دهه ۱۳۸۰ تاکنون مطرح بوده است. بخشی از آن مباحث نظری بوده و بخش دیگری از آن عملیاتی شده است. اما آثار این مباحث بر قوانین بانکی بسیار ناچیز بوده است. نقطه تغییر اساسی در دیدگاه قانونگذار نسبت به بحث نظارت را شاید بتوان در قانون برنامه پنجم توسعه دید. در این قانون، قانون‌گذار برای فرایند تأسیس نهادهای فعال در بازار پول، تأسیس صندوق ضمانت سپرده‌ها و موضوعاتی از این دست، اختیاراتی را به بانک مرکزی داده است. در کنار این، ما قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی را داریم. در راستای اجرای این قانون تلاش‌هایی برای دسته‌بندی نهادهای بازار غیرمتشکل پولی و تحت نظارت قرار گرفتن آنها از سوی بانک مرکزی صورت گرفت و این تلاش‌ها همچنان ادامه دارد. در مجموع در شرایط کنونی به دلیل اینکه قانونگذار در حوزه نظارت بانکی تصریح روشنی از مفهوم نظارت و اهداف آن ندارد، در مورد مفهوم نظارت، اهداف نظارت، واحد نظارتی، اختیارات و قدرت دخالت واحد نظارتی و اینکه آیا واحد نظارتی فقط موظف به پایش بازار و ارائه گزارش به مقامات ذی‌صلاح است، یا آنکه دارای این اختیار و قدرت است که بانک‌های خاطی را تنبیه کرده و جلوی عملیات ناصواب را بگیرد، اختلاف نظر وجود دارد.

آخرین تغییر و تحولاتی که در حوزه نظارت بر نظام بانکی رخ داده است، چیست؟

متأسفانه قوانین موجود در حوزه نظارت در نظام بانکی ایران، عملاً کارایی لازم برای مناسبات جدید در نظام بانکی را ندارد و پاسخگو نیست

در حوزه نظارت، در یک سال اخیر تغییرات متعددی صورت گرفت که مبانی درستی داشت، اما در فرایند تصویب و اجرا با مشکل روبه‌رو شد. برای نمونه، در تغییر اولیه‌ای که قرار بود در چارچوب نظارت شکل بگیرد، این بحث به نتیجه رسید که نظارت حضوری مبتنی بر ریسک با نظارت حضوری مبتنی بر انطباق با مقررات، متفاوت است و برای انجام این دو وظیفه متفاوت، نیازمند دو ساختار مجزا هستیم. در حالی که طراحی اولیه بر این مبنا بود، اما عملاً هنگام تصویب، این طرح به سیستم «مرکزی» و «استانی» تبدیل شد. این تفکیک، چارچوب نظری روشنی نداشت و مشخص نبود که چگونه و به چه منظوری می‌توان چنین تفکیکی را بر اساس حوزه جغرافیایی قائل شد. در عمل نیز ثابت شد که این چارچوب قابل اجرا نیست و در نتیجه در چند ماه اخیر، دوباره تغییرات جدیدی رخ داد؛ یک مدیریت کل حذف شد و دو مدیریت کل شامل مدیریت کل نظارت بر بانک‌ها که وظیفه نظارت حضوری و نظارت غیرحضوری و نظارت بر بازار غیرمتشکل پولی را در قالب سه اداره بر عهده دارد و یک واحد مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پولشویی که در قالب سه اداره فعالیت می‌کند، باقی ماند.

از نظر شما چالش اصلی حوزه نظارت بر نظام بانکی

چیست؟

نکته مهم در حوزه نظارت بانکی این است که نظارت باید با توجه به تغییر و تحولاتی که رخ می‌دهد، به‌روز شود. این دیدگاه که یک ساختار برای نظارت، یک بار و برای همیشه تعیین شود، دیدگاه صحیحی نیست. من فکر می‌کنم که چالش اصلی در بحث نظارت این است که هنوز به روشنی تصریح نشده است که اهداف مورد نظر در حوزه نظارت بانکی چیست و بر اساس این اهداف چه وظایفی بر عهده مرجع نظارتی است. نمی‌توان برای مرجع نظارتی اهداف بسیاری تعیین کرد، در حالی که برای این اهداف، وظایف مشخصی تعیین نشود و در همان حال از مرجع نظارتی انتظار مسئولیت‌پذیری داشت. در حال حاضر این مشکل در حوزه نظارت در نظام بانکی ایران وجود دارد.

بر اساس بند ب ماده ۱۱، نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بر عهده بانک مرکزی است. اما روشن نیست که این نظارت به چه معناست و بانک مرکزی برای انجام وظایف نظارتی خود، چه کارهایی باید انجام دهد؟ آیا باید امور داخلی تمامی ۱۹۰۰۰ شعبه بانکی بررسی شود؟ آیا متولی تمام اتفاقاتی که در شعب بانک‌ها می‌افتد، بانک مرکزی است؟ حد این موضوع کجاست؟ و در نهایت، مابه‌ازای 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 اعوجاج 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 اعوجاج‌ها به وجود نمی‌آمد.

متأسفانه قوانین موجود در حوزه نظارت در نظام بانکی ایران، عملاً کارایی لازم برای مناسبات جدید در نظام بانکی را ندارد و پاسخگو نیست. اگر ما قوانین بانکداری کشورهای دیگر را بررسی کنیم، می‌بینیم که برای نمونه در یک کشور طی چهار سال، حدود ۲۰ بار قانون بانکداری اصلاح شده است و اصل این قوانین نیز عموماً پس از سال ۲۰۰۰ تصویب شده است. این امر بدان معناست که تغییراتی که در حوزه بانکی رخ داده است، نیازهای نظارتی جدیدی را می‌طلبد و 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. افزون بر این، وقتی قوانین سایر کشورها را مرور می‌کنیم، می‌بینیم که قوانین بسیار دقیق و مفصل‌اند و جزئیات مربوط به هر موضوع به طور شفاف بیان شده است؛ در حالی که قوانین ما افزون بر اینکه قدیمی‌اند، بسیار کلی و مبهم نیز هستند. بنابراین، تدوین یک مجموعه قانونی جامع که پاسخگوی نیازهای جدید نظام بانکی، به خصوص در حوزه نظارت باشد، مهم‌ترین چالش پیش روی حوزه نظارت در نظام بانکی ایران است. در این زمینه ترجمه و مطالعه قوانین بانکی سایر کشورها می‌تواند 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

تدوین یک مجموعه قانونی جامع که پاسخگوی نیازهای جدید نظام بانکی، به خصوص در حوزه نظارت باشد، مهم‌ترین چالش پیش روی حوزه نظارت در نظام بانکی ایران است

هیأت مدیره بانک باید تلاش کند که با طراحی یک نظام کنترل داخلی مناسب، اتفاقات جاری بانک را پایش کند، تا جلوی بروز تخلفات را بگیرد

خصوص در حوزه نظارت مفید واقع شود. خوشبختانه در حال حاضر پژوهشکده پولی و بانکی این اقدام را به عنوان یک پروژه مهم در دستور کار خود قرار داده است. به علاوه کار بزرگ دیگری که توسط مسئولان و صاحبنظران نظام بانکی صورت گرفته است، تدوین یک مجموعه قانونی جدید در برگیرنده مفاهیم جدید بانکداری و نظارت بانکی است، که تحت عنوان « قانون بانکداری» به دولت تقدیم شده است و امیدواریم که در تصویب آن تسریع شود.

با توجه به خلأهای قانونی در حوزه نظارت بانکی و عدم تصریح اهداف و ابزارهای نظارت، نظارت بانکی در بانک مرکزی تاکنون بر چه اساسی و چگونه انجام می‌شده است؟

یک نکته در این مورد وجود دارد و آن اینکه قانون تصویب می‌شود تا فعالیت‌ها را ساماندهی کند، اما این بدین معنا نیست که اگر قانون وجود نداشته باشد یا ناقص باشد، فعالیت‌ها متوقف شود. در واقع نیاز به نظارت بر فعالیت بانک‌ها وجود داشته است و عملاً بر عهده بانک مرکزی بوده و انجام می‌شده است. تا سال ۱۳۷۸، چارچوب نظارت در بانک مرکزی، در اصطلاح نظارت تطبیقی بوده است. در نظارت تطبیقی، تلاش نظارت این بود که عملیات و فعالیت بانک‌ها را بر اساس چارچوب مقرراتی که وجود داشت، برای مثال قانون بانکداری بدون ربا، منطبق کند و بررسی نماید که آیا فعالیت بانک‌ها منطبق بر قوانین و مقررات موجود هست یا خیر؟

در سال ۱۳۷۸، بانک جهانی، برای ارتقای بخش نظارت از نظارت تطبیقی به نظارت مبتنی بر ریسک، پروژه‌ای را در ایران تأمین مالی کرد. در نظارت مبتنی بر ریسک به این اشاره می‌شود که اگرچه به عنوان وظیفه نظارتی باید بر انطباق عملکرد بانک‌ها با قوانین نظارت کرد، اما مسأله مهم‌تر نظارت بر مسیر حرکت بانک است. برای نمونه، نظارت مبتنی بر ریسک بر این امر اشاره دارد که بانکی که نقدینگی کافی ندارد، در معرض ورشکستگی قرار دارد و این امر هشداردهنده است. پروژه بانک جهانی و کمک‌های صندوق بین‌المللی پول در این زمینه، پایه‌ای شد برای مقرراتی که در اصطلاح از آن به عنوان مقررات احتیاطی نام می‌بریم. این مقررات احتیاطی در تلاش است تا جهت‌گیری و مسیر حرکت کلی بانک را کنترل کند. پس از آن، تغییر در ساختار نظارت بر بانک‌ها، ایجاد اداره نظارت بر موقعیت مالی بانک‌ها که اداره نظارت غیرحضوری بانک مرکزی است، و واحد نظارت حضوری برای ارزیابی ریسک‌هایی که از دور و از طرف اداره نظارت غیرحضوری قابل ارزیابی نیست، مانند ریسک مدیریت، ریسک عملیاتی و ارزیابی کیفیت اطلاعات ارائه شده از سوی بانک‌ها، شکل گرفت.

بنابراین مفاهیم جدید نظارت عملاً در بدنه بانک مرکزی ایجاد شد، اما این پیشرفت‌ها به طور متناسب در حوزه قوانین نظارت، به استثنای قانون برنامه پنجم توسعه که ویژگی‌های مثبتی در نزدیک شدن به مفاهیم جدید نظارت را دارد، صورت نگرفته است و به نحوی می‌توان گفت که اتفاقات عملاً از قوانین جلوتر هستند و بانک مرکزی تلاش کرده است که با روش‌های مختلف، خلأ قانونی در حوزه نظارت را پوشش دهد. برای نمونه بر اساس قانون تجارت، هر شرکت باید بر اساس اساسنامه خود فعالیت کند. قانون پولی و بانکی هم اشاره می‌کند که فعالیت بانک‌ها باید در چارچوب اساسنامه باشد و اساسنامه هم باید به تصویب شورای پول و اعتبار برسد. بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار هم از این چارچوب قانونی استفاده کرده و اعلام کرده است که اساسنامه‌ای توسط شورای پول و اعتبار تصویب می‌شود که مجموعه‌ای از الزامات مورد نظر بانک مرکزی را رعایت کرده باشد. بنابراین بانک مرکزی از این طریق به بانک‌ها الزام می‌کند که مفاهیم جدید نظارتی را در اساسنامه خود قید کنند. در این صورت، اگر بانک‌ها این الزامات نظارتی را رعایت نکنند، عملاً اساسنامه خود را رعایت نکرده‌اند و عدم رعایت اساسنامه بر اساس قانون پولی و بانکی تخلف محسوب شده و می‌توان در قالب ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی به این تخلفات رسیدگی کرد و جرایم و محدودیت‌های مندرج در قانون را بر آنها اعمال کرد.

بخش نظارت ما در زمینه ارزیابی نظام کنترل داخلی بانک‌ها و ابزارهای نظارتی و کنترلی لازم برای هدایت بانک‌ها در مسیر صحیح، دارای ضعف است

در مورد اتفاق اخیر، نقش خلأهای قانونی و نظارتی را چگونه ارزیابی می‌کنید؟

برای بررسی این موضوع از دیدگاه نظارت، باید بین وظیفه بانک برای طراحی نظام کنترل داخلی و وظیفه بانک مرکزی برای ارزیابی نظام

کنترل داخلی بانک تفکیک قائل شد. در مورد این موضوع، همکاران ما در بانک مرکزی به درستی اشاره کردند که نظام کنترل داخلی بانک صادرات بسیار ضعیف است. اگر طراحی نظام کنترل داخلی بانک را در حیطه وظایف مدیران ارشد بانک بدانیم، بخشی مهمی از مسئولیت این اتفاق را باید بر عهده مدیریت بانک دید. در واقع هیأت مدیره بانک باید تلاش کند که با طراحی یک نظام کنترل داخلی مناسب، بتواند اتفاقات جاری بانک را پایش کند، تا جلوی بروز تخلفات را بگیرد. اما وقتی مدیریت بانک اصلاً نمی‌تواند چنین معاملاتی را در یک استان کوچک کشور رصد کند و علت افزایش حجم معاملات به صورت غیرعادی، در استانی که حجم معاملات نسبتاً مشخصی دارد را پیگیری نماید، روشن است که نظام کنترل داخلی بانک ضعف دارد. بانک صادرات اظهار کرده است که چنین معاملاتی اساساً در دفترها و سیستم‌های بانک ثبت نشده است، که این امر در واقع نشان‌دهنده ضعف نظام کنترل داخلی بانک است.

از طرف دیگر آنچه در این موضوع به بانک مرکزی برمی‌گردد، این است که ارزیابی بانک مرکزی از نظام کنترل داخلی بانک چیست و ابزارها و اختیارات نظارتی بانک مرکزی برای متوقف کردن بانکی که نظام کنترل داخلی ضعیف و غیرمؤثر دارد، چیست؟ برای نمونه حدود یک سال و نیم پیش، مرجع نظارتی کشور انگلستان[1] (F.S.A)، رویال بانک اسکاتلند را، که یکی از بانک‌های معتبر انگلستان نیز هست، به دلیل اینکه بر اساس گزارش بازرسان. F.S.A، نظام کنترل داخلی مؤثری برای مبارزه با پولشویی نداشت، با یک جریمه هنگفت مجازات کرد؛ در حالی که حتی در این بانک یک مورد پولشویی گزارش نشده بود، بلکه فقط این نتیجه حاصل شده بود که نظام کنترل داخلی این بانک نمی‌تواند موارد مشکوک به پولشویی را ردیابی کند.

در واقع مرجع نظارتی از یک طرف باید دارای ظرفیت‌های نیروی انسانی، نرم‌افزاری و سخت‌افزاری لازم برای ارزیابی صحیح نظام کنترل داخلی بانک‌ها و کشف خطاها باشد و از طرف دیگر باید دارای ابزارهای نظارتی قوی برای مجازات بانک‌های خاطی از اعمال جرایم مالی تا حد توقف عملیات بانک باشد، نه اینکه صرفاً عملکردها را مانیتور کند، گزارشی ارائه دهد و در نهایت یک توصیه کند. متأسفانه بخش نظارت ما در هر دو زمینه یعنی ارزیابی نظام کنترل داخلی بانک‌ها و ابزارهای نظارتی و کنترلی لازم برای هدایت بانک‌ها در مسیر صحیح، دارای ضعف است.

در بحث ارزیابی نظام کنترل داخلی در دهه ۱۳۸۰، کارشناسان صندوق بین‌المللی پول به ایران آمدند تا در چارچوب یک کار مشترک، ارزیابی نظام کنترل داخلی یک بانک با توجه به مؤلفه‌های مختلف آن

اگر بانک‌ها اطلاعات لازم را به صورت نظام‌یافته در اختیار بانک مرکزی قرار ندهند، یا اطلاعات غلط ارسال کنند، عملاً مرجع نظارتی کارایی لازم برای اعمال نظارت را نخواهد داشت

در حوزه نظارت غیرحضوری، عملکرد ما به لحاظ رصد کردن نسبت‌های احتیاطی، کاملاً مطابق با استانداردهای جهانی است، اما مشکلی که در این زمینه داریم، فقدان ابزارهای نظارتی است

انجام شود، که متأسفانه این کار نیمه‌تمام ماند. در حال حاضر، اگرچه سازمان حسابرسی ادعا دارد که می‌تواند چنین کاری را انجام دهد، اما من هنوز گزارشی در زمینه ارزیابی نظام کنترل داخلی یک بانک از سوی سازمان حسابرسی ندیده‌ام. واقعیت این است که ارزیابی نظام کنترل داخلی بانک، یک کار بسیار پیچیده و فنی است که نیازمند نیروی انسانی مجرب در این زمینه است. در واقع برای اجرای چنین کاری، می‌بایست ابتدا تمامی مراجع ذی‌صلاح به این باور برسند که این امر باید صورت پذیرد و اگر چنین اجماعی حاصل شد، نیروی انسانی مجرب برای این کار نیز باید به هر روش ممکن تأمین شود.

مسأله مهم دیگر در این زمینه ارسال اطلاعات صحیح از سوی بانک به مرجع نظارتی است. اگر بانک‌ها اطلاعات لازم را به‌صورت نظام‌یافته در اختیار بانک مرکزی، به عنوان مرجع نظارتی، قرار ندهند، یا اطلاعات غلط ارسال کنند، عملاً مرجع نظارتی کارایی لازم برای اعمال نظارت را نخواهد داشت. در قوانین سایر کشورها، بحث ارسال صحیح و کامل اطلاعات، اساس کار بانکداری است؛ یعنی اگر مرجع نظارتی خطایی، چه عمدی و چه سهوی، در زمینه ارسال اطلاعات مشاهده کند، شدیدترین برخوردها با بانک خاطی صورت می‌پذیرد. در واقع از نظر قانون‌گذار، بانکی که در زمینه ارسال اطلاعات تخلف کند، بدترین تخلف‌ها را انجام داده است؛ چراکه بانکی که عملیات آن در حال رصد شدن است، دست‌کم روشن است که به چه سمتی حرکت می‌کند، اما بانکی که اطلاعات را کامل و یا صحیح ارسال نکند، عملاً نمی‌توان مسیر حرکت آن را رصد کرد. روشن است که وقتی مرجع نظارتی آگاه نباشد که بانکی در مسیر خطا حرکت می‌کند، بسیار خطرناک‌تر است تا زمانی که بانکی در مسیر خطا حرکت نماید و مرجع نظارتی از آن آگاه باشد؛ چراکه در صورت آگاهی مرجع نظارتی، دست‌کم مرجع نظارتی می‌تواند با اتخاذ اقدامات لازم و به موقع، بانک را به مسیر صحیح برگرداند، اما زمانی که مرجع نظارتی از این امر آگاه نباشد، زمانی متوجه مسیر خطای بانک خواهد شد، که کار از کار گذشته است.

در جریان اخیر، بانک‌ها اطلاعات لازم در مورد ایجاد تعهدات یا اعطای تسهیلات را به بانک مرکزی گزارش نکرده‌اند. این امر چه مجازاتی دارد؟ متأسفانه ما در این زمینه خلأ قانونی داریم. البته بانک مرکزی در این زمینه، حداقل ابزارهایی برای نظارت در اختیار دارد که بر اساس قانون برنامه پنجم توسعه ایجاد شده است. این قانون، اختیار احراز و سلب صلاحیت مدیران بانک‌ها را به بانک مرکزی داده است. بر اساس این قانون، بانک مرکزی در صورتی که با مدیرانی روبه‌رو شود که چارچوب اخلاق حرفه‌ای بانکداری را رعایت نمی‌کنند، می‌تواند این مدیران را سلب صلاحیت کند و اتفاقاً این قانون در مورد اتفاقات اخیر می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد.

در مجموع ارزیابی شما از وضعیت شاخص‌های نظارت نظام بانکی در مقایسه با استانداردهای جهانی چیست؟

مناسب است که بحث مقایسه شاخص‌های نظارت در نظام بانکی ایران با سایر کشورها، در قالب یک پروژه مورد بررسی قرار گیرد. مبانی مختلفی هم برای این مقایسه وجود دارد. یکی از این مبانی، مقایسه قوانین با یکدیگر است. آنچه که من در این زمینه اطلاع دارم، این است که فاصله ما با سایر کشورها در حوزه قوانین، بسیار زیاد است. اما روشن است که قوانین به تنهایی ملاک مناسبی برای ارزیابی کیفیت و کارایی مرجع نظارتی نیست. مبنای دیگر، مقایسه عملکرد مراجع نظارتی با یکدیگر است. لازمه این امر، این است که گروهی برای بررسی عملکرد مراجع نظارتی در کشورهای دیگر، به تعدادی از کشورها اعزام شوند. ما در سال ۱۳۷۷، بر اساس توافقی که بین بانک مرکزی جمهوری اسلامی و بانک مرکزی ایتالیا صورت گرفت، عملکرد مرجع نظارتی و بخش‌های مختلف آن را در ایتالیا مشاهده کردیم. در آن زمان، نوع نگاه مرجع نظارتی ایتالیا به نظارت بانکی، برای ما فراتر از تعجب‌برانگیز و به نحوی تکان‌دهنده بود. فکر می‌کنم که از سال ۱۳۷۷ تا کنون، دیگر اتفاق مشابهی برای مشاهده عملکرد نظارتی سایر کشورها رخ نداده است، که این خود یک نقطه ضعف است و ما نگاه دقیقی نسبت به تحولات نظارت بانکی در دهه اخیر نداریم.

در حال حاضر در بانک مرکزی، به عنوان مرجع نظارتی، دو بخش اصلی نظارت داریم. یک بخش اصلی نظارت، صدور مجوز، چارچوب‌ها و قوانین مربوط به آن، ارزیابی صلاحیت مؤسسان نهادهای بانکی و

مانند اینهاست که مربوط به ارزیابی کیفیت بازیگران جدیدی است که قصد ورود به بازار را دارند. در حوزه نظارت بر عملکرد، ما دو چارچوب مشخص داریم. یکی نظارت غیرحضوری که بر مبنای نظارت موقعیت مالی بانک‌ها صورت می‌پذیرد و دیگری نظارت حضوری است. در بخش نظارت غیرحضوری، الگویی که ما داریم با الگوی موجود در سایر کشورهای جهان مشابهت کامل دارد. در بخش نظارت غیرحضوری، ما بر نسبت‌های احتیاطی نظارت داریم که مهم‌ترین این نسبت‌ها، نسبت کفایت سرمایه است. این نسبت در سایر کشورها معیاری مهم برای ارزیابی عملکرد مالی بانک و اعلام ورشکستگی یک بانک است. در حوزه نظارت غیرحضوری، عملکرد ما به لحاظ رصد کردن نسبت‌های احتیاطی، کاملاً مطابق با استانداردهای جهانی است، اما مشکلی که در این زمینه داریم، مشکل فقدان ابزارهای نظارتی است. در واقع بانک مرکزی در این زمینه عمدتاً به ارائه گزارش اکتفا می‌کند و از ابزارها و اختیارات لازم برای برخورد با بانک‌هایی که در زمینه نسبت‌های احتیاطی در وضعیت هشداردهنده قرار دارند، برخوردار نیست. در زمینه نظارت حضوری، طبعاً فاصله‌ها هم از نظر قانونی و هم از نظر عملکردی بسیار بیشتر است.

آیا نقشه‌راه بانک مرکزی برای نظارت در نظام بانکی و چشم‌انداز آن در آینده روشن است؟

به نظر من این چشم‌انداز برای مجموعه بانک مرکزی روشن است، اما برای اجرایی شدن آن قاعدتاً نیازمند پذیرش این چشم‌انداز توسط مراجع ذی‌صلاح هستیم. در واقع، تصویب قانون بانک مرکزی و قانون بانکداری که در چارچوب طرح تحول نظام بانکی مطرح شد و مورد تأکید قرار گرفت، از الزامات نظارت مؤثر و کارا بر نظام بانکی است و چشم‌انداز نسبتاً روشنی را تصویر می‌کند. تحت این چارچوب، در بحث نظارت در بخش‌های مختلف، اعم از مجوزها که مبنای ورود نهادها به بازار پول است، نظارت غیرحضوری و حضوری و مقررات، هم آسیب‌شناسی صورت پذیرفته و هم راهکارهای ارتقای نظارت مؤثر و کارا اندیشیده شده است. بنابراین چشم‌اندازها از نظر بانک مرکزی تا حد زیادی روشن است و اگر این چارچوب‌ها به تصویب برسد، جنبه عملیاتی پیدا خواهد کرد.

به عنوان سؤال نهایی، با توجه به مسئولیت شما در اداره مبارزه با پولشویی، وضعیت مبارزه با پولشویی را در ایران چگونه ارزیابی می‌کنید و چه اقداماتی در این زمینه صورت گرفته است؟

از یک سال و نیم پیش که اداره مبارزه با پولشویی در بانک مرکزی ایجاد شد، بانک مرکزی در این حوزه اقدامات قابل توجهی انجام داده است. در این زمینه، مجموعه مقرراتی در مورد مقررات مبارزه با پولشویی، شناسایی مشتریان، شناسایی معاملات مشکوک، نحوه اطلاع‌رسانی و موضوعاتی از این دست به نظام بانکی ابلاغ شد. در حال حاضر بانک مرکزی در اداره مبارزه با پولشویی، سه وظیفه اصلی را انجام داده است. یکی بحث تدوین مقررات مبارزه با پولشویی است. بحث دیگر، بحث ارتباطات بین‌المللی در زمینه مبارزه با پولشویی است. مبارزه با پولشویی، امری جهان شمول است و نیازمند ارتباط و تعامل گسترده بین کشورهاست که در این زمینه کارهای خوبی صورت گرفته است. بحث سوم در این زمینه نیز، بحث بازرسی و نظارت است. ردیابی معاملات مشکوک، یک اقدام کاملاً نظارتی است که وجوه اشتراکی با نظارت حضوری نیز دارد و در این زمینه نیز اقدامات مؤثری انجام شده است. در مجموع با توجه به نوپا بودن اداره مبارزه با پولشویی و امکاناتی که در اختیار این اداره هست، اقدامات صورت گرفته فراتر از انتظارات بوده است.

پی‌نوشت‌ها:

1- Financial Services Authority (FSA).