

کاربرد نظارت در بانکداری اسلامی خصوصی*

جناب آقای دکتر سیدحسین مهدوی نجم آبادی

عضو هیأت علمی مؤسسه عالی بانکداری ایران

کلیات

بانکداری اسلامی ره آورد تحولات جدید در جهان اسلام است. عمر این شیوه از بانکداری در جهان، از چهار دهه تجاوز نمی‌کند. در این مدت کوتاه دست آوردهای بسیار ارزشمندی از این شیوه بانکداری حاصل شده است. حسب یک نظریه، بانکداری اسلامی می‌تواند به گونه‌ای از بانکداری اطلاق شود که در محیط آن بانک، رفتار در مورد انجام هر یک از عملیات بانکی و در نتیجه، مجموعه رفتارها در مورد کلیه عملیات بانکی به شیوه‌ای صورت پذیرد که این رفتارها با موازین اسلامی تعارض نداشته باشد. با این دیدگاه، دو نکته اساسی در این خصوص قابل تأمل به نظر می‌رسد: نکته اول این است که شیوه‌ی رفتاری در چنین محیطی قطعاً با شیوه‌ی رفتاری در محیط بانکداری کلاسیک یا ربوی تفاوت ماهوی فاحش دارد. نکته دوم حاکی از این واقعیت است که مالکیت بانک اسلامی، اعم از دولتی یا خصوصی نمی‌تواند موجب تغییر در شیوه رفتاری موصوف شود هرچند، مالکیت دولتی یا مالکیت خصوصی می‌تواند در برخی از اهداف بانک اسلامی و یا برخی از شیوه‌های رفتاری شکلی در عملیات بانکی اسلامی مؤثر باشد.

با در نظر گرفتن مراتب فوق، سؤال مشخص اینست که نقش وظایف و مسؤولیتهای نظارت بانک مرکزی در محیط بانکداری اسلامی به ویژه در بانکداری اسلامی با مالکیت خصوصی باید چگونه باشد تا هم حصول به اهداف سیاست پولی و به تبع آن حصول به اهداف نظارت را تسهیل کند و هم شیوه نظارتی با موازین اسلامی تعارض نداشته باشد؟

در این مقاله اهتمام لازم بکار خواهد رفت تا به این سؤال پاسخ مطلوب داده شود

* - نظراتی که در این مقاله ارایه شده است، نتیجه تحقیقات شخصی نویسنده بوده و نظرات رسمی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و یا نظرات فقهی شخص خاصی را منعکس نمی‌نماید.

محدوده مقاله

دادن پاسخ مطلوب به سؤال موصوف ایجاب می‌کند که بدو نقش و وظایف و مسؤولیت‌های نظارتی بانک مرکزی به طور کلی مورد بحث و بررسی قرار گیرد. سپس این نقش و وظایف و مسؤولیت‌ها، در محیط بانک اسلامی، اعم از اینکه مالکیت بانک دولتی یا خصوصی باشد، تشریح و تحلیل گردد. انجام این امر به‌نوبه خود مستلزم شناخت محیط نظارتی جدید خواهد بود. از اینرو، مقدمتاً سعی خواهد شد تا ضمن تحلیل شیوه‌های رفتاری در بانکداری اسلامی به‌ویژه در بانکداری اسلامی خصوصی، تفاوت‌های ماهوی و شکلی این شیوه‌های رفتاری با شیوه‌های رفتاری در بانکداری کلاسیک یا ربوی به شرح ذیل تشریح گردد:

۱- شناخت محیط بانکداری اسلامی از دیدگاه شیوه رفتاری اقتصادی، حقوقی و عنداللزوم موارد دیگر چه از لحاظ شکلی و چه از لحاظ ماهوی به‌طور خلاصه.

۲- مقایسه محیط بانکداری اسلامی با محیط بانکداری کلاسیک و محیط بانکداری اسلامی با مالکیت دولت با محیط بانکداری اسلامی با مالکیت خصوصی، تحلیل و تشریح تفاوت‌ها، تشابهات، تعارض‌ها و تضادها در این محیط‌ها، چه از لحاظ شکل و چه از لحاظ ماهوی چه از لحاظ حقوقی و چه از لحاظ اقتصادی و عنداللزوم موارد دیگر.

۳- تشریح و تحلیل تأثیر سیاست پولی بر محیط بانکداری اسلامی و تأثیر متقابل بانکداری اسلامی بر اهداف سیاست پولی، به‌طور خلاصه:

۴- تشریح و تحلیل وظیفه و مسؤولیت، اهداف و اختیارات نظارت در بانکداری کلاسیک، در بانکداری اسلامی با مالکیت دولت و در بانکداری اسلامی با مالکیت خصوصی.

در ارائه و تحلیل این مطالب، اهداف نظارت و ابزارهای نظارتی، مورد تأکید بیشتری واقع خواهد شد. در عین حال، نقش پول آفرینی بانکها در محیط بانکداری اسلامی، از دیدگاه نظارت مورد تحلیل قرار گرفته و ابزار نظارتی برای کنترل آن و همچنین سایر ابزارهای نظارتی بالاخص ابزار کنترلی کفایت سرمایه، کیفیت دارایی‌ها از لحاظ مطابقت با موازین بانکداری اسلامی مورد بحث قرار گرفته و نقش سپرده‌های وکالتی هم در کفایت سرمایه و هم در کیفیت دارایی‌ها مورد مذاقه واقع می‌شود. در پایان حتی المقدور سعی خواهد شد، تأثیر سپرده‌های وکالتی (سرمایه‌گذاری) از دیدگاه موازین کنفرانس «بال سوئیس» بر کفایت سرمایه و کیفیت داراییها نیز مورد تحلیل قرار گیرد. پس از شناخت نکات مذکور نهایتاً راهکارهای مطلوب جهت مطابقت وظایف و مسؤولیت‌های نظارت با محیط بانکداری اسلامی خصوصی ارائه می‌گردد و بالاخص شیوه‌های نظارتی مناسب به نحوی که این شیوه‌ها نیز خود با موازین اسلامی تعارض نداشته باشند، پیشنهاد خواهد شد.

تعریف

نظارت به مفهوم و معنی نظاره کردن، ملاحظه کردن و دیدن می‌باشد. در عمل نظارت مفهوم وسیعتری به معنی مطابقت آنچه که وجود دارد با آنچه باید وجود می‌داشت، آنچه که موجود است با آنچه که مطلوب است، آنچه که اتفاق افتاده با آنچه که باید اتفاق می‌افتاد، آنچه که ملاحظه می‌شود با آنچه که اظهار شده است و آنچه که عمل شده با آنچه که باید عمل می‌شد ... دارا می‌باشد. نظارت هم از لحاظ کیفیت و هم از لحاظ کمیت وجود دارد. نظارت بر کمیت امری کمی و آسانتر از نظارت بر کیفیت است زیرا تشخیص کیفیت امری نظری و مشکل بوده و مستلزم داشتن تخصص‌های فنی بسیار بالا و معمولاً با قضاوت‌های ارزشی همراه می‌باشد. در هر صورت و به طور کلی از لحاظ علمی نظارت تطبیق وضعیت Positive با وضعیت Normative است. نتیجه نظارت، تشخیص مغایرت‌ها و تفاوت‌ها از دو وضعیت مذکور می‌باشد. بدیهی است، هر قدر نظارت دقیقتر و صحیح تر باشد، تشخیص‌ها و نتیجه‌گیری‌ها مطلوبتر خواهد شد. نتیجه‌گیری مطلوب، مستلزم برنامه ریزی دقیق و مطلوب و مشخص کردن جزئیات عمل است. برنامه ریزی مطلوب نیز به نوبه خود ایجاب می‌کند که ویژگی‌ها و صفات و مشخصات موضوعات مورد نظر در نظارت جزء به جزء معین شده و سپس عملکردها در مورد هر یک از اجزاء با برنامه مربوط مطابقت و ارزیابی گردد تا تفاوت‌ها که در واقع نتیجه عمل نظارت است، مشخص شود.

انواع نظارت

با توجه به تعریف فوق، به طور کلی نظارت می‌تواند در انواع امور مختلف کاربرد داشته باشد. طبعاً، انجام هر امری برای هدف خاصی صورت می‌گیرد. در نتیجه، نظارت باید نتیجه عمل را با هدف تعیین شده مطابقت و نحوه عمل را ارزیابی کند. به عنوان مثال، نظارت بر امور ساختمانی برای تطبیق ساختمان احداث شده با جزئیات محاسبات فنی و نقشه‌های ساختمانی مربوط صورت می‌گیرد. نظارت بر کارگاه‌های صنعتی برای رعایت استانداردهای صنعتی و بهداشتی، محیط زیست و امثال آن توسط کارگاه ذیربط است. نظارت بر ورود کالاهای وارداتی یا نظارت بر کالاهای صادراتی در گمرکات کشور، به دلایل مشابه به منظور مطابقت کالای وارداتی و یا صادراتی با موارد اظهار شده برای مشخصات کالا صورت می‌گیرد. به همین ترتیب، نظارت‌های بسیاری در اغلب زمینه‌ها وجود دارد که تشریح آنها خارج از بحث این مقاله است. لکن، نظارت‌های مختلفی در سیستم بانکی نیز برای سنجش نتایج عملیات بانکها وجود دارد که تعدادی از آنها در این مقاله مورد بحث و تحلیل قرار می‌گیرد.

بطور کلی، بانکها موسسات مالی واسطه بین پس انداز کنندگان و مصرف کنندگان نهائی منابع مالی یا به طور کلی منابع پس انداز در جامعه می‌باشند. به علاوه، فعالیت اعتباری آنها به نحوی است که روی عرضه منابع پولی و اعتباری کشور تأثیر مستقیم دارد. بدین ترتیب، اولاً حفظ منافع صاحبان

سرمایه که نهایتاً ریسک عملیات بانک را متحمل می‌شوند، از ضروریات است. ثانیاً حفظ منافع پس‌انداز کنندگان ایجاب می‌کند که عملیات بانکها از لحاظ درست و مطلوب بودن، نیز مورد مذاقه قرار گیرد. ثالثاً، منافع پولی جامعه در جهت حفظ ارزش پول ملی مستلزم رعایت ضوابط و مقررات پیچیده پولی و اعتباری توسط بانکها و به طور کلی موسسات اعتباری است. طبعاً عدول از این ضوابط و مقررات مآلاً موجب زیان فراوان به منافع مالی جامعه می‌گردد. هر چند هر سه مورد مذکور در حد بسیار زیادی بهم پیوسته می‌باشند، لکن عملاً سه نوع نظارت بر عملیات بانکها برای حصول به اهداف ذکر شده صورت می‌گیرد. نوع اول نظارت خود بانک بر عملیات داخلی آنها می‌باشد. نوع دوم نظارت صاحبان سهام بر عملیات بانک و بالاخره نوع سوم نظارت عالیه بانک مرکزی بر عملیات بانکها را تشکیل می‌دهد. هر چند حسب ظاهر ممکن است انواع نظارت‌های مذکور اهداف مشابهی داشته باشد و هر نوع نظارت به نحوی دخالت در امور بانک و بعضاً تکراری به نظر برسد، لکن به ترتیبی که متعاقباً تشریح خواهد شد هریک از عملیات نظارتی ذکر شده، به دلیل اهمیت نقش بانک به صورت یک موسسه اعتباری درگیر با منافع گروه زیادی از مردم، مفید بوده و به جای خود ضرورت دارد.

نظارت نوع اول، عمدتاً به عملیات حسابرسی محدود می‌گردد. صاحبان سهام برای اطمینان از عملکرد بانک در جهت حفظ منابع و حقوق خود به رسیدگیهای معمول حسابرسی در دوره‌های معین مبادرت می‌نمایند. با این نوع رسیدگی که در واقع می‌تواند نظارت صاحبان سهام تلقی گردد، صاحبان سهام، بانک را مقید به رعایت استانداردهای عمومی حسابرسی و همچنین ضوابط و مقررات پولی می‌نمایند. مسلماً رعایت این استانداردها و ضوابط، به سلامت و امنیت مالی بانک کمک مؤثر می‌کند. طبعاً حفظ سلامت و امنیت مالی بانک نیز ملازمه با حفظ حقوق صاحبان سهام دارد. به علاوه گزارشات به موقع حسابرسان می‌تواند صاحبان سهام را از نحوه عملکرد مدیریت بانک مطلع کرده و تصمیمات لازم را در جهت بهبود عملکرد و افزایش بهره‌وری و کارائی مدیریت بانک اتخاذ نمایند. این نوع نظارت خارج از محدوده این مقاله بوده و بحث بیشتر در مورد آن ضرورت ندارد.

نظارت نوع دوم، به ظاهر طبیعتی مشابه با نظارت نوع اول دارد. چون در این نظارت نیز هدف افزایش بهره‌وری و کارایی بانک، رعایت ضوابط و مقررات بانکی و بالاخره کمک به سلامت و امنیت مالی در جهت اعتلاء بیشتر سطح اعتماد عمومی به بانک است. لکن، رفتار ناظر در انجام نظارت با رفتار حسابرس در انجام حسابرسی تفاوت دارد. زیرا، بانک برای حصول اطمینان از انجام صحیح عملیات بانکی اقدامات متعددی را به عمل می‌آورد. عملیات بانکی نوعاً دارای محدوده وسیعی می‌باشد. حجم هر یک از عملیات بانکی نیز، هم از لحاظ تعداد و هم از لحاظ میزان عملکرد در سطح بالائی قرار دارد. به علاوه، تعداد شعب اغلب بانکها در سراسر کشور نسبتاً بسیار زیاد است. مقررات و ضوابط تدوین شده برای انجام امور نیز، هم زیاد و هم پیچیده بوده و هم برداشتهای متفاوتی توسط مجریان از این ضابط و مقررات می‌شود. مضافاً، عملیات بانکی ویژگیهای دیگری (نظیر قدرت پول آفرینی بانکها و به طور کلی موسسات اعتباری نیز دارد) که دامنه عمل و وسعت و عمق و تنوع فعالیت

بانک را افزایش می‌دهد. مجموعه این ویژگی‌ها، اهمیت و نقش حساس این نوع نظارت بانک بر عملیات خود را بیشتر می‌کند. با اندکی دقت می‌توان دریافت که چنانچه چنین نظارت یه انواع فرعی آن تقسیم بندی شود، بهتر می‌تواند مورد تجربه و تحلیل قرار گیرد.

نظارت بر امور سپرده‌ها، نظارت بر اعطای تسهیلات اعتباری یا مصرف منابع بانک، نظارت بر بازگشت تسهیلات اعتباری، نظارت بر امور اداری کارکنان، نظارت بر عملکرد شعب و ادارات بانک، نظارت بر عملکرد بودجه بانک، و امثال آن از جمله انواع نظارت‌های ممکن در داخل بانکها می‌باشد. نگاهی مجدد به اهداف ذکر شده برای نظارت از نوع دوم، که قاعدتاً باید بتواند در حصول به اهداف ذکر شده موفق باشد. (به عنوان مثال، سلامت و امنیت بانک) ایجاب می‌کند که سپرده‌های بانک با خطر مواجه نشده و بتواند به موقع مسترد گردد. انجام این امر ملازمه با مصرف صحیح و بهینه منابع مالی بانک به صورت تسهیلات اعطائی و کیفیت مطلوب بازپس دهی تسهیلات مذکور دارد. طبعاً اگر در مصرف به موقع و مطلوب این منابع سهل‌انگاری شود، هم منافع بانک و هم منافع سپرده‌گذار با مخاطره روبرو می‌شود. اگر رفتار کارکنان بانک با ارباب رجوع مناسب نباشد، سپرده‌های بانک و در نتیجه تسهیلات اعتباری آن کاهش یافته و بهره‌وری بانک با خطر مواجه می‌شود. به دلیل مشابه اگر کارکنان بانک رعایت موازین حرفه‌ای بانکی را ننموده و در نگهداری اسرار پولی و اعتباری مشتریان خود سهل‌انگاری کنند بانک با خطر خروج منابع و تقلیل درآمد برخورد می‌کند. اگر بانک در ارائه خدمات به مشتریان خود، دقت، سرعت عمل، رعایت امانتداری از منابع مالی مشتریان و ... به خرج ندهد نهایتاً بانک با شکست مواجه خواهد شد. مجموعه‌ی مطالب فوق نشان می‌دهد که نظارت بر کلیه امور مذکور جایگاه ویژه‌ای داشته و می‌تواند همواره بانک را در جهت حصول به اهداف خود به ویژه در جهت حفظ سلامت مالی آن استعانت دهد.

نظارت نوع سوم به نظارت بر بانکها و موسسات اعتباری توسط بانک مرکزی اطلاق می‌شود. این نوع نظارت از فلسفه وجودی بانکداری مرکزی نشات می‌گیرد و اصولاً با همه نظارت‌های متداول در خود بانکها و به‌طور کلی مؤسسات اعتباری دیگر تفاوت دارد. در واقع نظارت بانک مرکزی نظارت عالیه این بانک بر عملکرد سیستم بانکی است. به‌طور کلی، می‌توان اظهار داشت نظارت بانک مرکزی بر بانکها و مؤسسات اعتباری عبارت از کنترل و مراقبت از رفتار این واحدها و همچنین دخالت در امور آنها به منظور تطبیق این رفتارها با اهداف سیاست پولی و همچنین حفظ سلامت آنها می‌باشد. بانکداری مرکزی پدیده‌ای کاملاً پیچیده می‌باشد که نقشی بسیار با اهمیت در حیات اقتصادی جوامع بشری دارد. بر مبنای گفته یکی از اقتصاددانان، بانکداری مرکزی یکی از دو مهمترین اختراع بشر است. دومین اختراع مهم چرخ و اولین آن بانکداری مرکزی می‌باشد. این نوع بانکداری با انواع دیگر بانکداری کاملاً متفاوت بوده و وظیفه و مسؤولیت تدوین و اعمال سیاست پولی کشور در جهت حفظ ارزش پول ملی را برعهده دارد. به عبارت دیگر، این بانکداری عمدتاً سیاست‌گذار و انواع بانکها و مؤسسات اعتباری دیگر مجری سیاست در جهت حصول به اهداف ذکر شده می‌باشند.

فلسفه و اهمیت و هدف نظارت

فلسفه و اهمیت نظارت در حد فلسفه و اهمیت بانک مرکزی است، زیرا شاخه نظارت در واقع بخشی از بانک مرکزی است که در جهت اعمال قدرت قانونی این بانک برای حصول به اهداف سیاست پولی فعالیت می‌کند.

اصولاً عملیات بانکها و به‌طور کلی موسسات اعتباری، همانطور که قبلاً ذکر شد، بر منافع عمومی جوامع از طریق تأثیر بر متغیرهای پولی و همچنین بر منافع سپرده‌گذاران که گروه کثیری از افراد جامعه را تشکیل می‌دهند و بالاخره بر منافع صاحبان سهام بانکها اثرات بسیار زیادی می‌گذارد. از این جهت مقامهای مسؤول در این مورد یعنی بانکهای مرکزی باید بر حسن اجرای این موسسات نظارت و کنترل لازم را اعمال نمایند.

طبعاً بانک مرکزی، از یکطرف، هنگامی در انجام وظایف و هدف اصلی خود موفق خواهد بود که در سیاست‌گذاری خود موفق باشد. سیاست‌گذاری وقتی نتیجه‌ی مطلوب می‌دهد که اعمال و اجرای آن موفقیت‌آمیز باشد. در نهایت اعمال سیاست اتخاذ شده در صورتی با موفقیت توأم خواهد شد که اجرای آن با نظارت و کنترل مطلوب همراه باشد. به‌طوریکه ملاحظه می‌شود نظارت بانک مرکزی از اهمیت بسیار بالا و والا برخوردار بوده و مستلزم توجه بیشتر مقامات سیاستگذار پولی و بهبود بخشیدن به سطح کیفیت و کمیت آن بطور مستمر و همه‌جانبه می‌باشد.

در هر صورت اعمال نظارت توسط بانکهای مرکزی از این جهت حائز اهمیت است که نتایج ناشی از این اثرات را باید مرتباً کنترل و ارزیابی کرده و آنها را در حد متعادل و مطلوب و در واقع در محدوده اهداف خود نگهدارند. نکته دیگری که در اینجا حائز اهمیت می‌باشد، این است که هر قدر اقتصاد بیشتر برنامه‌ریزی شده باشد، کنترل ضوابط و مقررات بانکی بیشتر لازم است. برعکس هر قدر اقتصاد آزادی عمل بیشتری داشته باشد، این کنترل ها کمتر ضرورت دارد.

نگاهی گذرا به نکاتی که کم و بیش قبلاً بیان شدند، به دلیل اهمیت فلسفه نظارت، در اینجا نیز مجدداً برای تأکید بیان می‌شوند، تا مطلب بیشتر روشن شود:

۱ - حافظ منافع عمومی: حفظ ارزش پول، کمک به اعتلاء سطح تولید، افزایش سرمایه‌گذاری، گسترش فعالیت بازرگانی، ایجاد اشتغال، تعادل بخشیدن به قیمت ارز، موازنه بازرگانی و بسیاری از اهداف دیگر اقتصادی که جنبه عمومی دارد.

۲ - حافظ منافع سپرده‌گذاران: گروه کثیری از مردم، متجاوز از ۹۵ درصد از منابع بانکها را تحت عنوان سپرده‌گذار تأمین می‌کنند. در واقع بانک با منابع پس انداز مردم فعالیت می‌کند. این مطلب ایجاب می‌کند که هم منافع این گروه از مردم محفوظ بماند و هم به تبع آن بانک بصورت یک واحد اقتصادی از سلامت مالی لازم برخوردار باشد و به حصول به اهداف مذکور در بند (۱) کمک کند. زیرا همانطور که ذکر شد، حدود ۹۵ درصد از منابع بانک از محل سپرده‌های مردم

تامین می‌شود و بقیه را سرمایه تشکیل می‌دهد. لکن، در عمل تصمیم‌گیریهایی مدیریتی بانک با داشتن حدود ۵ درصد (در بسیاری موارد حتی کمتر از این میزان) تصمیم در مورد صد درصد منابع را اساساً اتخاذ می‌کند بدون اینکه گروه کثیر سپرده‌گذار مثلاً ۹۵ درصدی در تصمیم‌گیری نقشی داشته باشند. بدیهی است، این اقدام چندان منطقی و منصفانه بنظر نمی‌رسد. در عمل، برای تعدیل این وضعیت مقام نظارتی، در مقام حافظ منافع عمومی و به ویژه حافظ منافع سپرده‌گذار این حق را به خود می‌دهد که در تصمیمات بانک دخالت و نقش داشته باشد. این دخالت و نقش چه به صورت مستقیم و چه به صورت غیرمستقیم از طریق اعمال ضوابط و مقررات قانونی صورت می‌پذیرد. یکی از عمده‌ترین دلایل برای اعمال نظارت نیز حصول اطمینان از اجرای دقیق همین موارد می‌باشد.

۳- حافظ سلامت بانک: سلامت بانک در گرو رعایت موازین و مقررات پولی و بانکی است. تجهیز بهینه منابع پس انداز جامعه و مصرف بهینه آن نه تنها می‌تواند به سلامت و پابرجایی بانک کمک کند بلکه می‌تواند به اهداف مذکور در بند (۱) و (۲) تحقق بخشد.

۴- حافظ منافع سهامداران: منافع سهامداران بانک که گروه دیگری از مردم را تشکیل می‌دهد مستلزم حفظ سلامت بانک است که آن نیز به نوبه خود مستلزم رعایت دقیق ضوابط و مقررات است که می‌تواند با اعمال و کنترل دقیق نظارت توسط مقام نظارتی تحقق پذیرد.

وظایف - مسئولیت‌ها و رفتارهای نظارتی

۱- در بانکداری کلاسیک یا ربوی

۲- در بانکداری اسلامی دولتی^۱

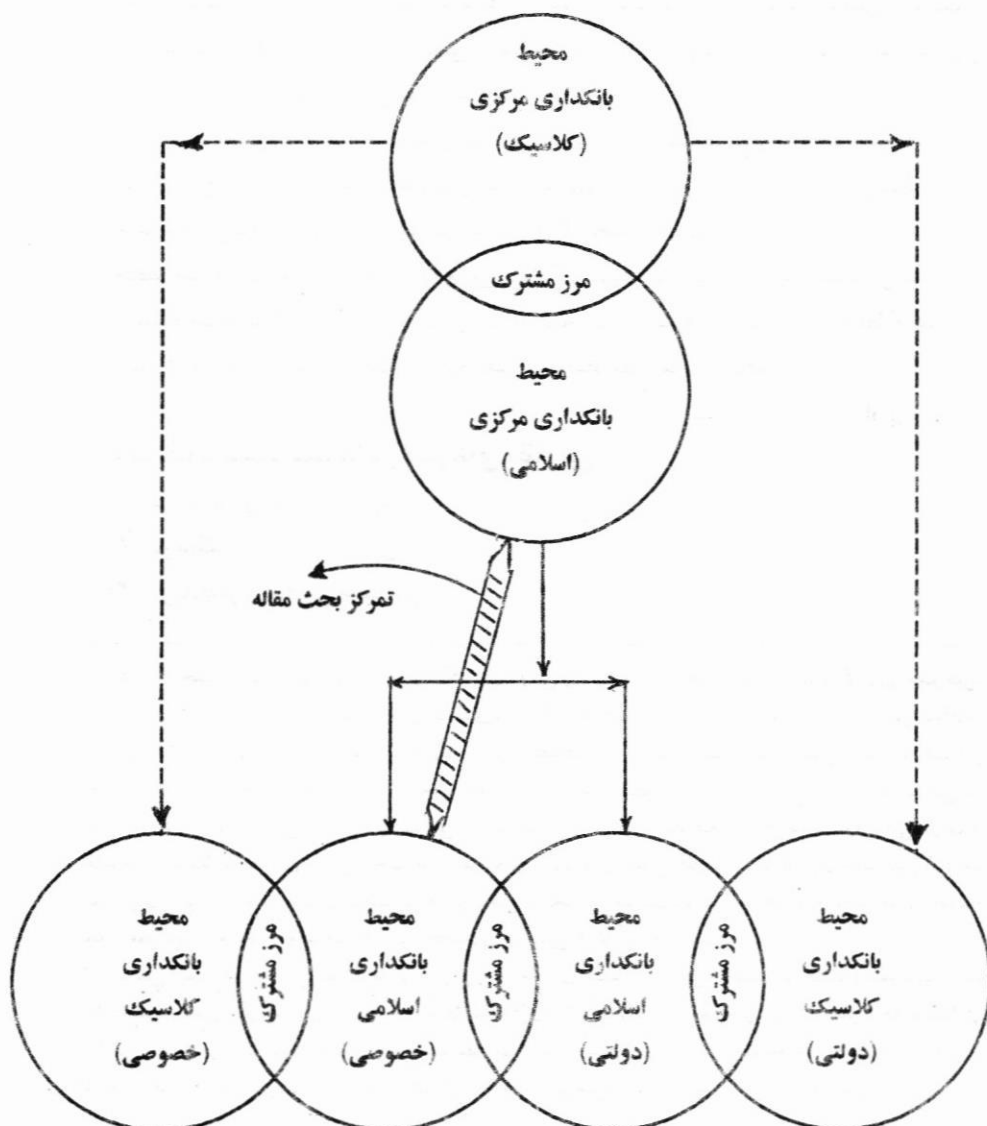
۳- در بانکداری اسلامی خصوصی^۲

۱- قبل از بحث در مورد نظارت در محیط بانکداری دولتی و مقایسه آن با نظارت در محیط بانکداری خصوصی، ضرورت دارد محیط مباشرت دولت در امور اقتصادی و روائی اهداف و وظایف آن به طور کلی و همچنین مشکلات نارسائی‌هایی که ناشی از مباشرت بخش دولتی در امور اقتصادی و روائی منظور است تحلیل گردد. متعاقب این تحلیل، امتیازات و محاسن محیط مباشرت بخش خصوصی در امور اقتصادی روائی تشریح شده و تفاوت این دو محیط مورد بررسی قرار می‌گیرد، در نهایت پس از شناخت تفاوت دو محیط فعالیت اقتصادی روائی دولت و خصوصی، محیط بانکداری دولتی و خصوصی مقایسه و به تشریح و تحلیل نظارت در بانکداری خصوصی مبادرت شود. برای احتراز از طولانی شدن مطالب مقاله، این بخش از بحث در پیوست به صورت جداگانه تحت عنوان، مقایسه نحوه عمل دولت و بخش خصوصی در امور اقتصادی روائی، ارائه گردیده است.

۲- بدیهی است، چون تحلیل مطالب مذکور در مورد واحدهای اقتصادی دولتی و خصوصی کلیت و عمومیت دارد، لذا، قسمت زیادی از آن مطالب برای مقایسه دو محیط بانکداری دولتی و بانکداری خصوصی نیز، صرفنظر اینکه بانکداری اسلامی یا بانکداری کلاسیک باشد، قابل تعمیم بنظر می‌رسد. از همین رو نویسنده، مطالعه مطالب پیوست را قبل از ادامه مطالعه در زمینه کاربرد نظارت در بانکداری اسلامی خصوصی، برای خواننده خالی از فایده نمی‌داند.

انجام وظایف نظارت مستلزم بکارگیری روشها و ابزارهای نظارتی است. ابزارها و روشهای لازم برای اعمال نظارت در سه نوع بانکداری فوق الذکر در عین حال که تا حدودی متفاوت بنظر می‌رسند، شباهت زیادی با یکدیگر دارند. این تفاوت‌ها و شباهت‌ها بعضاً از فعالیت‌ها و عملیات مشابه و مشترک و بعضاً از فعالیت‌ها و عملیات متفاوت بشرح نمودار زیر نشأت می‌گیرد.

پیوست شماره ۱ - کاربرد نظارت در بانکداری اسلامی خصوصی



با توجه به نمودار و مراتب فوق، تفاوت‌ها و تشابهات مربوط به شیوه رفتاری در سه نوع بانکداری فوق‌الذکر، به طور خلاصه در سه اصل ذیل تشریح می‌شود:

اصل اول - شیوه رفتاری نظارت در محیط بانکداری کلاسیک یا ربوی

شیوه رفتاری در بانکداری کلاسیک، چه از لحاظ شکلی و چه از لحاظ محتوایی با شیوه رفتاری در بانکداری اسلامی تفاوت دارد. طبعاً نتایج اقتصادی متفاوتی نیز به بار می‌آورد. عمده‌ترین تفاوت از این مطلب نشأت می‌گیرد که در بانکداری کلاسیک، شیوه رفتاری در بسیاری از موارد در تعارض با موازین اسلامی می‌باشد. در حالیکه شیوه رفتاری در بانکداری اسلامی، به طور کلی نمی‌تواند با موازین اسلامی تعارض داشته باشد. طبعاً ابزار نظارت و شیوه رفتاری نظارت در بانکداری کلاسیک نیز به دلیل تفاوت‌های ذکر شده با شیوه رفتاری نظارت در بانکداری اسلامی، در بسیاری از موارد تفاوت دارد. این تفاوت‌ها عموماً در سه زمینه مشاهده می‌شود.

زمینه جذب منابع، زمینه مصرف منابع و زمینه سایر فعالیت‌ها، رفتارهای بانک‌ها را اعم از کلاسیک یا اسلامی تشکیل می‌دهد. در زمینه جذب منابع تفاوت عمده در نحوه ایجاد رابطه حقوقی بین بانک و سپرده‌گذار، در هر یک از دو شیوه بانکداری است. رابطه حقوقی بین بانک و سپرده‌گذار در بانکداری کلاسیک رابطه قرض است که پرداخت‌های مازاد بر اصل ربا تلقی می‌شود و از دیدگاه اسلامی پذیرفته نیست. در حالیکه در بانکداری اسلامی این رابطه یا قرض است که چیزی مازاد بر اصل به سپرده‌گذار پرداخت نمی‌شود و یا رابطه حقوقی وکالت می‌باشد که بر مبنای آن بانک وکیل سپرده‌گذار می‌شود و منابع سپرده‌گذار را مانند سرمایه خود بانک در امور مختلف اقتصادی مصرف می‌کند و سود حاصله را به نسبت سهم منابع سپرده‌گذار به سپرده‌گذار پرداخت می‌کند.

در زمینه مصرف منابع نیز همین رفتار حاکم است. زیرا، در بانک کلاسیک که رابطه حقوقی بین مصرف‌کننده منابع بانک عموماً بر مبنای قرض شکل می‌گیرد، در آمد حاصله ربا تلقی می‌گردد. در حالیکه در بانک اسلامی این رابطه بر مبنای مشارکت یا مالکیت تحقق می‌پذیرد و در آمد حاصله به تبع آن «سود» تلقی می‌گردد.

سومین زمینه، زمینه مربوط به سایر فعالیت‌های بانک می‌باشد که عمده‌ترین آنها نشأت گرفته از نتیجه عمل مصرف منابع و یا اعطای تسهیلات است که منجر به خلق پول بانکی می‌شود.^۱ در این مورد باید اذعان داشت که هم نتیجه عمل بانک‌های کلاسیک و هم نتیجه عمل بانک‌های اسلامی مالا منجر به خلق منابع مالی جدید یا در واقع منجر به خلق نقدینگی جدید می‌شود و تفاوت عمده

۱ - در بانکداری اسلامی صحبت از پول در واقع به معنی صحبت از منابع مالی است به عبارت دیگر، در این نوع بانکداری هم منابع مالی کوتاه مدت (پول) و هم منابع مالی میان مدت (سرمایه) و بالاخره هم منابع مالی بلند مدت (سرمایه) پول یا منابع مالی به مفهوم وسیع کلمه و یا نقدینگی تلقی می‌شود.

شکلی و یا ماهوی در این مورد بین بانکهای کلاسیک و بانکهای اسلامی وجود ندارد. فعالیت‌های دیگر اقتصادی بانکهای کلاسیک و بانک اسلامی، نظیر: وصول چک، برات، سفته، صدور ضمانت نامه و امثال آن نیز تفاوت ماهیتی و یا شکلی زیادی ندارند و آثار ناشی از این اقدامات در هر دو سیستم بانکی کم و بیش یکسان بنظر می‌رسد.

در هر صورت، در زمینه فعالیت‌ها از نوع سوم، در بانکهای کلاسیک، و همچنین در بانکهای اسلامی، مقام نظارتی بیشترین مسئولیت را داشته و باید تمام سعی و اهتمام خود را در زمینه اعمال کنترل و نظارت و همچنین مراقبت لازم به منظور حصول اطمینان از نتیجه فعالیت بانکها و مؤسسات اعتباری در مورد پول آفرینی یا نقدینگی آفرینی آنها بعمل آورد. در واقع، با اطمینان کامل می‌توان اظهار داشت که حصول اطمینان از صحت عمل بانکها و مؤسسات اعتباری عمده‌ترین وظیفه و مسئولیت شاخه نظارتی بانکهای مرکزی می‌باشد. در عین حال، ابزارهای نظارتی نیز همان ابزارهای نظارتی کلاسیک نظیر، استفاده از سپرده قانونی، تدوین ضوابط کفایت سرمایه و کیفیت دارائی‌ها و رعایت ضوابط و مقررات قانونی و بالاخره، رعایت انواع نسبت‌های مختلف ترانزنامه در ارتباط با دارائیه‌ها، سرمایه، بدهیها و امثال آن می‌باشد.

اصل دوم - شیوه رفتاری نظارت در محیط بانکداری اسلامی دولتی

بطور کلی در بانکداری اسلامی دولتی، شیوه رفتاری بانک دولتی در کلیه عملیات بانکی، از لحاظ محتوایی با شیوه رفتاری بانک خصوصی در بانکداری اسلامی خصوصی تفاوت ندارد. لکن باید اذعان داشت که در بسیاری از موارد به ویژه از لحاظ اهداف بانک دولتی و همچنین رفتار این بانک از لحاظ شکلی تفاوت‌های بسیاری با اهداف و رفتارهای بانک اسلامی خصوصی دارد. زیرا، اهداف بانک اسلامی دولتی، تحت تاثیر اهداف اجتماعی و بعضاً سیاسی دولت قرار می‌گیرد و بصورت تلفیقی از اهداف دولت در می‌آید و شاید گرایش بطرف اهداف دولت بیشتر می‌شود. این مطلب نه تنها در مورد بانکها مصداق دارد، بلکه در مورد بسیاری بنگاههای اقتصادی دولتی دیگر نیز صادق می‌باشد. طبعاً این گونه رفتارها با اهداف و رفتارهای بانکها و یا بنگاههای اقتصادی خصوصی تفاوت فاحش دارد. زیرا، اولاً دولت مالک بانک اسلامی دولتی است و در نتیجه به حق مدعی امتیازات مالکیت خود می‌باشد ثانیاً مقام قانونگذار نیز به تبعیت از همین مالکیت، قانونگذاری در مورد این بانکها را مشابه قانونگذاری در مورد واحدهای اقتصادی دیگر تحت پوشش دولت انجام می‌دهد. ثالثاً بانک مرکزی، (یا در واقع شاخه نظارتی آن) یعنی نماینده و قائم مقام دولت، در نقش وظیفه نظارتی، ممکن است به تبعیت از همین امر، در مورد بانکهای دولتی، در بسیاری از امور، در نقش دستور دهنده دولتی و پی‌گیر نتایج دستورات دولتی عمل کند. همه این موارد می‌تواند با وظایف و اهداف اصلی نظارت متفاوت باشد. نکته مهم اینست که در هر صورت، تعارض و تضاد منافع بین اهداف مقام سیاستگذار پولی، یعنی

بانک مرکزی، و اهداف مجریان سیاست پولی، یعنی بانکها و به طور کلی موسسات اعتباری، امر بسیار ارزشمندی است که می تواند نتایج حاصل از اجرای سیاست گذاری پولی را مطلوبتر و پربارتر کند. زیرا، عمده اهداف و منافع سیاستگذار پولی مطابق با منافع عمومی است که لزوماً سودآوری بیشتر نیست. در حالیکه اهداف و منافع بانک، چه دولتی و چه خصوصی باید عمدتاً حول محور سودآوری بیشتر بانک دور بزنند. در حالیکه در بانکهای اسلامی دولتی، همانطور که قبلاً ذکر شد، اهداف بانک به جای اینکه حول محور سودآوری بیشتر متمرکز شود؛ ممکن است با تلفیق با اهداف اجتماعی و سیاسی دولت نزدیک به اهداف دولت شده و با اهداف و منافع مقام سیاستگذار پولی نزدیک گردد و بانک دولتی را از رفتار و حصول به اهداف اصلی خود دور کند. در واقع در چنین محیطی، بسیاری از رفتارهای نظارتی، در بعضی از امور در همراهی و همگامی با رفتار دولت، و بالاخص به دلیل اولویت دادن به اهداف دولت، ممکن است در جهت حفظ منافع دولت بکار رود و با گذشت، تبعیض و احیاناً اغماض در اعمال کامل قدرت قانونی خود، ممکن است نتواند از ویژگی های نظارت بی طرف برخوردار باشد. زیرا، در عمل دولت خود نمی تواند به رفتار خود پاسخگو باشد. در واقع، مقام نظارتی ممکن است نتواند در برخورد با عملیات بانکها از قاطعیت و صلابت لازم برخوردار بوده و بانک عدول کننده از ضوابط و مقررات را تحت نظم و سیطره قانونی خود در آورد. در نتیجه، وظایف نظارت در این قبیل موارد ممکن است نتواند به طور کامل اعمال شود طبعاً این امر در صورت تحقق نمی تواند به نفع جامعه و سپرده گذار باشد. به عنوان مثال، رفتارهایی نظیر اعطای تسهیلات تکلیفی، به کارگیری نرخ های سود دستوری و یا اداری در مورد تسهیلات اعطائی و به تبع آن در مورد سپرده ها، تغییر جهت مصرف منابع در بخش های اقتصادی مورد نظر دولت که نمی تواند لزوماً با مصرف بهینه منابع تعارض نداشته باشد. از جمله رفتارهایی است که بیشتر با اهداف دولت و منافع عمومی سازگاری دارد و لزوماً با اهداف بانک به عنوان یک بنگاه اقتصادی، که هدف آن سودآوری بیشتر است نمی تواند مطابقت داشته باشد. این قبیل رفتارها ممکن است بانک اسلامی دولتی را در وضعی قرار دهد که به تبع آن سیستم نظارتی و در نتیجه، سیستم تشویق و تنبیه نظارتی در بانکداری اسلامی دولتی کاملاً متفاوت از سایر انواع بانکداری باشد.

ضرورتاً یادآوری می شود که در چنین محیطی، در مقابل خدمات و اقداماتی که بانک اسلامی دولتی برای دولت انجام می دهد، خود بانک از حمایت دولت برخوردار می شود. در نتیجه، موضوع کفایت سرمایه، کیفیت دارائی ها، رعایت ضوابط و مقررات موضوعه و همچنین منافع سپرده گذاران و امثال آن در شکل دیگری مطرح و تامین می گردد. از این رو، حداقل، سپرده گذاران بانک اسلامی دولتی، به دلیل ماهیت روابط حقوقی بین بانک دولتی و سپرده گذار از یکطرف، و به دلیل حمایت دولت از سپرده گذار در جهت استرداد اصل سپرده آنان از طرف دیگر، از اطمینان لازم و کافی برای امنیت سپرده های خود برخوردار می شوند.

اصل سوم - شیوه رفتاری نظارت در بانکداری اسلامی خصوصی

شیوه رفتاری نظارت در بانکداری اسلامی خصوصی، از لحاظ محتوایی اصولاً تفاوتی با شیوه رفتاری در بانکداری اسلامی دولتی ندارد. لکن، این شیوه رفتاری، همانطور که قبلاً ذکر شد، از لحاظ شکلی تفاوت‌های زیادی با شیوه رفتاری نظارت در بانکداری اسلامی دولتی دارد. زیرا، در بانکداری اسلامی خصوصی عملیات بانکی به نحوی صورت می‌پذیرد که مآلاً به حداکثر رساندن منافع بانک (profit - Maximization) و مآلاً به حداکثر رساندن منافع سپرده‌گذار منجر گردد. اهداف و برنامه‌های دولت معمولاً در این قبیل بانکها، بر خلاف بانکهای اسلامی دولتی، در بسیاری از موارد قابل اعمال و اجرا به نظر نمی‌رسد.

بدین ترتیب، برخی از اهدافی که در بانکداری اسلامی دولتی، به تبع مالکیت دولت در امور بانکهای دولتی مطرح است در این بانکها نمی‌تواند مطرح باشد. در واقع بانک اسلامی خصوصی، و به‌طور کلی مؤسسات اعتباری خصوصی نظیر همه واحدهای دیگر اقتصادی، صرفاً بر مبنای اصل اقتصادی فوق‌الذکر عملیات بانکی خود را انجام می‌دهند و در جهت هدف اصلی خود گام بر می‌دارند. در نتیجه، در این واحدها محیطی کاملاً متفاوت از محیط بانکداری اسلامی دولتی به وجود می‌آورند. با توجه به این مراتب، بدیهی است که در چنین محیطی، اعمال نظارت، به دلایل مختلف به‌ویژه دلیل فقدان حمایت دولت در مورد صیانت سپرده‌ها و حفظ سرمایه بانک باید با دقت و وسواس زیاد توأم باشد تا منافع سپرده‌گذاران و همچنین منافع صاحبان سهام با اطمینان بسیار زیاد تأمین شده و بالاخص سلامت بانک نیز با خطر مواجه نشود. اعمال نظارت با این دقت و وسواس باید با کوشش و اهتمام بیشتر مقام نظارتی در همه زمینه‌ها به‌ویژه در کنترل متغیرهای پولی همراه باشد.

در اینجا کاملاً مشخص است که تعارض بین منافع مقام نظارتی یا در واقع مقام سیاستگذار پولی با منافع بانک اسلامی خصوصی موجب می‌گردد که هم مقام نظارتی و هم بانک اسلامی خصوصی، تحت نظم و قواعد ناشی از ضوابط و مقررات پولی به نحو بسیار مطلوب و مؤثری به انجام وظایف خود بپردازند. در نهایت می‌توان، با اطمینان خاطر اظهار داشت که رفتار نظارت در این محیط و برخورد آن با رفتارهای مثبت و منفی بانکها و مؤسسات اعتباری خصوصی و بالاخص تحت نظم و قاعده درآوردن رفتارها در این واحدها، برعکس رفتار نظارت در محیط بانکهای دولتی، از قاطعیت، صلابت و کارائی بیشتری برخوردار می‌باشد. طبعاً نتایج عمل در محیط بانکداری اسلامی خصوصی نیز مطلوبتر و کارآمدتر بوده و مآلاً می‌تواند با اهداف سیاست پولی سازگاری و نزدیکی بیشتری داشته باشد.

اهداف نظارت

همانطور که قبلاً ذکر شد، نظارت بانک مرکزی بر بانکها در مجموعه نظارت‌های سیستم بانکی هم با آنها تفاوت دارد و هم از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. به همین جهت اهداف در این نوع نظارت

متفاوت از اهداف نظارت‌های دیگر است. عمده‌ترین اهداف، در این نظارت، دستیابی به اهداف سیاست پولی و اعتباری یا در واقع حفظ ارزش پول ملی است. زیرا، شاخه نظارتی در بانک مرکزی یکی از بازوهای اصلی و شاید اصلی‌ترین بازوی اجرایی این بانک است. از اینرو، اهداف آن نمی‌تواند از اهداف بانک مرکزی جدا باشد. به عبارت دیگر، در این مورد می‌توان اظهار داشت که اهداف نظارت زیرمجموعه‌ای از اهداف سیاست پولی است. صیانت سپرده‌های مردم، حفظ حقوق صاحبان سهام، حفظ امنیت و سلامت بانک یا به‌طور کلی موسسات اعتباری از جمله هدفهای فرعی دیگر نظارت بانک مرکزی است. در واقع نوع نظارت بانک مرکزی، نظارت عالیه (Supervision) است که به منظور حفظ مصالح عالیه ملی بکار گرفته می‌شود.

حفظ منافع و مصالح عالیه عمومی در ذات هدفهای بانک مرکزی مستتر بوده و بر حفظ منافع فردی، گروهی و سازمانی ارجحیت دارد. به عبارت دیگر، هر قدر بانک مرکزی در حصول به اهداف خود موفق‌تر باشد، منافع و مصالح عالیه عمومی جامعه بیشتر حفظ خواهد شد. نگاهی عمیق‌تر به عملیات بانکی نشان می‌دهد که به‌طور کلی، اغلب عملیات بانکها بر متغیرهای پولی موثر بوده و نهایتاً این عملیات موجب تغییر در میزان پول و شبه پول می‌گردد. به ویژه، عملیات بانکها در زمینه تجهیز پس اندازها، و اعطای اعتبارات مستقیماً متغیرهای مذکور را تحت تأثیر قرار داده و حجم آنها را تغییر می‌دهد. چون این تغییرات، در واقع تغییر در حجم نقدینگی و یا در عرضه پول به مفهوم وسیع کلمه است، لذا منافع عمومی ایجاب می‌کند که همواره میزان نقدینگی با میزان کالا و خدمات عرضه شده در جامعه تناسب معینی داشته باشد تا قیمت کالا و خدمات عرضه شده دستخوش نوسان شدید نگردد. طبعاً تغییر بیش از اندازه در میزان نقدینگی موجب عدم تعادل‌های اساسی اقتصادی و تغییر ارزش پول ملی شده که مآلاً زیان آن متوجه تمام افراد جامعه می‌گردد. همانطور که ذکر شد، از این دیدگاه، اهمیت و نقش نظارت عالیه بانک مرکزی بیشتر روشن می‌شود. با توجه به مراتب فوق مشخص می‌گردد که حصول به این اهداف مستلزم رعایت دقیق مقررات و ضوابط بانکی، به ویژه مقررات و ضوابط پولی و بانکی توسط بانکها و به‌طور کلی موسسات اعتباری می‌باشد. نقش نظارت بانک مرکزی، مراقبت مستمر از رعایت این ضوابط و مقررات می‌باشد.

همانطور که قبلاً اشاره شد، اهداف دیگر نیز همواره در نظارت بانک مرکزی مدنظر می‌باشد. صیانت سپرده‌ها، حفظ حقوق صاحبان سهام و مآلاً حفظ امنیت و سلامت بانکها یا به‌طور کلی موسسات اعتباری از آن جمله است. در این موارد نیز دیدگاه عمومی، بیشتر مورد نظر بانک مرکزی است. تعداد سپرده‌گذاران و در بسیاری از کشورها، تعداد صاحبان سهام بانکها یا موسسات اعتباری به حدی زیاد است که منافع آنها بیشتر جنبه عمومی پیدا می‌کند. در صورتی که منافع این افراد با خطر مواجه شود ممکن است مشکلات اجتماعی و سیاسی فراوان به‌وجود آورد. در عین حال، در صورت به‌وجود آمدن خطر مالی برای بانکها و یا به‌طور کلی برای موسسات اعتباری و در نتیجه برای

سپرده‌گذاران و صاحبان سهام بانکها یا موسسات مذکور، ممکن است موجب گسترش خطر مزبور به موسسات دیگر شده و مآلاً وضع بحرانی در شوؤن اقتصادی جامعه به وجود آورد. از این رو، وظیفه بانک مرکزی ایجاب می‌کند که همواره و به طور مستمر مراقب و ناظر امنیت و سلامت بانکها یا به طور کلی موسسات اعتباری برای حفظ منافع عمومی مورد بحث باشد. اصولاً، هنگامی می‌توان از سلامت و امنیت مؤسسه اعتباری و مآلاً حفظ منافع ذکر شده اطمینان حاصل نمود که دارائیهای بانک یا به طور کلی دارائیهای موسسات اعتباری از کیفیت (Asset Quality) لازم و سرمایه بانک از کفایت (Capital Adequacy) قابل قبول برخوردار باشد. بحث بیشتر در این زمینه به روشن تر شدن موضوع کمک می‌کند.

نظارت بر کیفیت دارائیهها (Asset Quality)

ارزش هر واحد اقتصاد، بستگی به ارزش دارائیههای آن دارد. ارزش بانکها یا به طور کلی موسسات اعتباری نیز از این قاعده مستثنی نیست. نظر به این که قسمت اعظم دارائیههای بانکها و یا به طور کلی موسسات اعتباری از تسهیلات اعطائی یا در واقع دارائیههای مالی (Financial Assets) تشکیل شده است لذا، بخش عمده ارزش این قبیل واحدها و موسسات بستگی تام به ارزش این قسمت از دارائیههای آنها دارد. در اصطلاح بانکداری هنگامی که این قبیل دارائیهها در سررسید به سهولت قابلیت نقد شدن داشته باشد، از کیفیت بالا برخوردار بوده و مؤسسه دارنده دارائیههای موصوف وضع مالی مناسبی داشته و قادر خواهد بود به موقع به تعهدات خود عمل کند. در حالی که، چنانچه این دارائیهها از کیفیت لازم برخوردار نبوده و اصطلاحاً طبقه بندی (Classified) شده باشند، و یا تعهدات سررسید گذشته، معوق، مشکوک الوصول و سوخت، ممکن است مشکلات و خطرات زیادی را برای بانک یا مؤسسه اعتباری به وجود آورد و بانک یا مؤسسه نتواند به تعهدات خود عمل نماید.

تعهدات بانکها یا موسسات اعتباری عمدتاً حول محور پرداختهای آن، دور می‌زند. یک بخش اعظم آن مربوط به ایفای تعهدات ناشی از قراردادهای سپرده‌ای یا در واقع استرداد به موقع سپرده‌ها است. چنانچه بانک یا مؤسسه‌ای از دارائیههای با کیفیت پائین یا به اصطلاح (Sub - Standard) برخوردار بوده، اعم از این که این دارائیهها مالی یا فیزیکی باشد، بانک را در انجام تعهدات خود به ویژه استرداد سپرده‌ها با مشکل مواجه خواهد ساخت. این وضعیت همان اتفاقی است که همواره بانکهای مرکزی از پیش آمدن آن نگران هستند. به همین جهت، حفظ منافع سپرده‌گذاران نیز از جمله اصلی ترین اهداف نظارتی آنها ذکر می‌شود. در نتیجه، مراقبت و کنترل و مآلاً ارزیابی کیفیت دارائیههای بانکها و موسسات اعتباری در برنامه‌های مستمر و غیرمستمر نظارتی بر بانک مرکزی دارای اولویت بسیار زیاد می‌باشد. داشتن ذخیره کافی برای مطالبات با کیفیت پائین و مهمتر از آن داشتن وثیقه مطمئن و تمهیدات دیگر، می‌تواند از بروز مشکل برای بانکها یا به طور کلی برای موسسات

اعتباری جلوگیری کند. بانک مرکزی، هم بر اساس بانکداری سنتی و هم براساس بانکداری اسلامی، برای رعایت این موارد، مقررات خاصی وضع و اعمال و همواره بر آنها نظارت می‌کند.

بر اساس موازین بانکداری اسلامی، دارائیهای بانک اسلامی، اعم از دولتی و یا خصوصی به ویژه دارائیهای مالی آن تا حدودی متفاوت از دارائیهای بانکهای سنتی است. زیرا در بانکداری اسلامی، دارائیهها مآلاً با شیوه تامین مالی به صورت قرض و یا تامین مالی به صورت مشارکت یا مباشرت در فعالیتهای اقتصادی به وجود می‌آیند. در نوع اول، دارائیهها نوعاً استقراری و به طور کلی مشابه دارائیهها در بانکهای سنتی است. دارائیههای ایجاد شده بر اثر مشارکت یا مباشرت در فعالیتهای اقتصادی، که نوعاً مالکیتی است، بعضاً مالی و بعضاً فیزیکی می‌باشد. از اینرو، سنجش کیفیت آنها ملازمه با ظرافت و دقت و اصولاً تخصص بیشتری دارد. در هر صورت، اعم از این که دارائی مالی یا فیزیکی بوده و یا بر اثر قرض (استقراری) یا مشارکت یا مباشرت (مالکیتی) در امور اقتصادی ایجاد شده باشد، باید از کیفیت مطلوب برخوردار بوده تا بانک اسلامی اعم از دولتی یا خصوصی بتواند، به موقع پاسخ‌گوی کلیه تعهدات خود باشد.

نظارت بر کفایت سرمایه (Capital Adequacy)

سرمایه همواره بخش عمده‌ای از منابع هر واحد اقتصادی را تشکیل می‌دهد. نسبت سرمایه به کل منابع یا متناسباً به کل مصارف هر واحد اقتصادی بستگی به نوع فعالیت آن واحد دارد. این نسبت از حدود ۸۰ درصد از منابع در برخی واحدها تا ۲۰ درصد و کمتر در برخی از واحدهای دیگر متفاوت می‌باشد. البته باید اذعان نمود که حد مطلوب معینی در مورد این نسبت که به اتفاق نظر مورد قبول متفکرین اقتصادی باشد، وجود ندارد. بلکه، عموم متفکرین در این مورد که هر قدر میزان سرمایه بیشتر باشد، موسسه از ساختار مالی محکمتری برخوردار بوده و خطرپذیری موسسه کمتر و در نتیجه منافع سایر تامین‌کنندگان منابع موسسه (طلبکاران) بیشتر حفظ خواهد شد، وحدت نظر دارند. در حالی که، برعکس هر قدر میزان سرمایه کمتر باشد ساختار مالی نامناسب تر و ریسک‌پذیری بیشتری به وجود آمده و منافع طلبکاران با خطر بیشتر روبرو می‌گردد. اصولاً هنگام بروز خطر و ناملایمات برای واحد اقتصادی، در بدو امر سرمایه به صورت سپری در مقابل خطر قرار می‌گیرد و خطر را دفع می‌کند. اگر سرمایه کافی باشد خطر آسیبی به موسسه نمی‌رساند. در حالی که اگر سرمایه از کفایت و استحکام لازم برخوردار نباشد، بقاء واحد اقتصادی متزلزل شده و نهایتاً ممکن است خطر توقف یا ورشکستگی واحد اقتصادی را تهدید کند. بانکها و به طور کلی موسسات اعتباری نیز از این قاعده مستثنی نیستند.

نظر به این که قسمت اعظم منابع بانکها را سپرده‌ها تشکیل می‌دهد و نظر به این که بانکها با شیوه رفتاری اعتباری خود همواره قادر به خلق سپرده‌های ثانویه هستند، لذا میزان سرمایه آنها همواره در

تناسب با کل منابع آنها روند نزولی دارد. این تناسب می‌تواند تا حدی تنزل پیدا کند که موجودیت بانک را با خطر جدی مواجه کند. از این رو، بانکهای مرکزی ضمن وضع مقررات مناسب بانکها و یا به طور کلی موسسات اعتباری را ناگزیر از رعایت تناسب معینی از سرمایه با کل منابع کلی دارائیه‌ها، کل تسهیلات اعطائی آنها می‌کنند. به عبارت دیگر، اگر میزان سرمایه بانکی در مقایسه با کل تسهیلات اعطائی و یا حتی با کل سپرده‌های آن از حد معینی کمتر شود، بانک باید اخذ سپرده و به ویژه اعطای تسهیلات را متوقف کند تا سرمایه خود را افزایش دهد. بر اساس ضوابط و مقررات پذیرفته شده بین‌المللی اگر نسبت سرمایه به دارائی‌های معینی از بانک، حداقل حدود هشت درصد باشد، آن بانک از سرمایه کافی برخوردار است.

تعیین این نسبت‌ها یا در واقع وضع این مقررات و ضوابط نیز به دلیل حفظ امنیت و سلامت مالی بانکها و به طور کلی موسسات اعتباری در جهت حفظ منافع سپرده‌گذار و صاحب سرمایه صورت می‌پذیرد. مهمتر از آن، در برنامه‌های نظارتی بانکهای مرکزی، کنترل کفایت سرمایه نظیر کنترل کیفیت دارائیه‌ها از اولویت خاص برخوردار می‌باشد. زیرا، همانطور که ذکر شد، هم کیفیت دارائیه‌ها، هم کفایت سرمایه نقش اصلی و اساسی در حفظ امنیت و سلامت بانک یا به طور کلی موسسه اعتباری دارند. به علاوه، مقام نظارتی نیز، هم در بانکداری سنتی و هم در بانکداری اسلامی اعم از دولتی و یا خصوصی وجود این مطلب را برای حصول به اهداف خود ضروری می‌داند و در انواع و اشکال نظارت‌های خود آنها را زیر نظر داشته و بانک به طور کلی موسسه اعتباری را ناگزیر از رعایت دقیق آنها می‌کند. ضرورتاً یادآوری می‌شود که ضوابط مربوط به کفایت سرمایه در بانکهای اسلامی به ویژه در بانکهای اسلامی خصوصی وضع کاملاً متفاوتی از ضوابط مربوط به کفایت سرمایه در بانکهای سنتی دارد. زیرا، در بانک سنتی، سپرده‌ها تماماً در شکل استقراضی جذب می‌شود و بانک در مقابل سپرده‌گذار بدهکار می‌شود. در نتیجه بدهی به صاحبان سپرده، مانند بدهی به سایر طلبکاران در ردیف بدهیهای بانک به اشخاص ثالث تلقی و ریسک آن مانند ریسک سایر بدهیها، باید توسط بانک یا صاحب سرمایه تحمل گردد.

بدین ترتیب، میزان سرمایه که خود مستقل از سپرده‌ها می‌باشد، باید در حدی باشد که نه تنها سایر بدهیها را در صورت بروز خطر پوشش دهد، بلکه در این صورت، زیان احتمالی سپرده‌ها را نیز تامین کند. درحالیکه، در بانکداری اسلامی آن دسته از سپرده‌ها که بصورت وکالتی نزد بانک تودیع می‌شود، به طوریکه ملاحظه می‌شود، در بانکداری اسلامی اصولاً در برآورد کفایت سرمایه، نه تنها منابع مربوط به حساب سرمایه باید در نظر گرفته شود، بلکه مجموعه سپرده‌های وکالتی نیز در این برآورد باید ملاک محاسبه قرار گیرد. به عبارت دیگر، این سپرده‌ها باید یا بصورت سرمایه تلقی و کفایت سرمایه برآورد گردد و یا این نوع سپرده‌ها از دارائی‌های اعتباری بانک کسر شود و نهایتاً محاسبه کفایت سرمایه صورت گیرد. باتوجه به مراتب بالا، می‌توان با قاطعیت اعلام داشت، که در

بانکداری اسلامی، سرمایه ذاتاً از کفایت بیشتری برخوردار است تا در بانکداری کلاسیک. به علاوه، در بانکداری اسلامی همواره کفایت سرمایه حاصل است و به نظر نمی‌رسد که بانک اسلامی هیچگاه با کمبود سرمایه مواجه شود، مگر سپرده‌های وکالتی نیز به غلط مطالبات تلقی شده و یا به هر دلیل دیگری بازپرداخت آن توسط بانک به نحوی تضمین یا تعهد شود.

با احتمال زیاد چنین به نظر می‌رسد که کنفرانس بال سوئیس نیز با همین دید به مطلب، سپرده‌های سرمایه‌گذاری یا وکالتی جذب شده توسط بانکهای اسلامی را به غلط بدهی تلقی کرده و آنها را در ردیف بدهیهای بانک اسلامی قلمداد نموده و در نتیجه، میزان منابع سرمایه بانک را مستقل از آنها در محاسبات مربوط به کفایت سرمایه به حساب می‌آورد. این طرز برخورد موجب می‌شود که بانک اسلامی نیز، مانند بانک کلاسیک، در رعایت نکات و ضوابط مربوط به کفایت سرمایه باید از ضوابط و مقررات مشابهی تبعیت کند. لکن همانطور که فوقاً استدلال شد، مجدداً تأکید می‌شود که چنین مطلبی درست بنظر نمی‌رسد، مگر هنگامی که استرداد سپرده‌های وکالتی نیز توسط بانک تضمین و تعهد شده باشد. شاید هم کنفرانس بال سوئیس تلقی مربوط به تضمین توسط بانک اسلامی را داشته باشد که خود این مطلب هم جای تأمل دارد. البته یادآوری می‌شود که این مطلب، در مورد بانکهای اسلامی دولتی بیشتر صادق است تا بانکهای اسلامی خصوصی، در بانکهای اسلامی دولتی، طبیعت و ماهیت تضمین تغییر می‌کند. زیرا، حسب موازین اسلامی، قرض‌گیرنده در شکل ذاتی و ماهوی، ضامن استرداد اصل سپرده‌هایی است که به صورت قرض دریافت می‌کند. در این مورد باید یادآور شد که دولت که مالک بانک اسلامی دولتی است، در واقع قرض‌گیرنده اصلی سپرده‌های قرض گرفته شده می‌باشد و شرعاً و ذاتاً ضامن استرداد اصل این گونه سپرده‌ها است. صرفنظر از اینکه در قانون، ضوابط و یا مقررات تصریح شده یا نشده باشد. به همین جهت، به لحاظ معیارهای اقتصادی، دولت معتبرترین ضامن محسوب می‌شود و سپرده‌گذار نباید نگرانی در مورد استرداد اصل سپرده‌های قرض گرفته شده (قرض الحسنه‌ها) داشته باشد. ضمناً، همانطور که مکرراً ذکر شد، سپرده‌های سرمایه‌گذاری (وکالتی) نیز راساً به صورت سرمایه در فعالیت‌های بانک شریک و سهام می‌شود و طبعاً سود و زیان و ریسک بانک را همراه و متناسب با سرمایه بانک تحمل می‌کند.

باتوجه به مراتب بالا، ملاحظه می‌شود که در بانک اسلامی دولتی، ضوابط و معیارهای کفایت سرمایه، لااقل از دیدگاه شرعی، مفهومی مشابه با ضوابط و معیارهای کفایت سرمایه در بانکداری کلاسیک یا بانکداری اسلامی خصوصی ندارد. در عین حال، باید متذکر شد که در بانک اسلامی خصوصی ضوابط و معیارهای مربوط به کفایت سرمایه عیناً مشابه ضوابط و معیارهای مربوط به کفایت سرمایه در بانک کلاسیک به استثنای دو مورد می‌باشد. مورد اول، تضمین شرعی سپرده‌های قرض الحسنه است که توسط مالکین بانک خصوصی به صورت ذاتی و ماهیتی این تضمین وجود دارد. لکن باید توجه داشت که این تضمین ذاتاً اعتبار اطمینان تضمین دولت را در مقام مالکیت بانک

اسلامی دولتی ندارد. دومین مطلب، مشارکت سپرده‌های سرمایه‌گذاری در سود و زیان و ریسک و فعالیت بانک اسلامی خصوصی به دلیل سرمایه‌تلقی شدن این گونه سپرده‌ها می‌باشد. طبعاً این ویژگی می‌تواند، در برآورد کفایت سرمایه بانک اسلامی خصوصی از یکطرف نقشی مشابه نقش سپرده‌های سرمایه‌گذاری (وکالتی)، که در کفایت سرمایه بانک دولتی دارد، داشته باشد، و از طرف دیگر، بانک اسلامی خصوصی را از بانک کلاسیک متمایز کند.

نظارت بر رعایت ضوابط و مقررات

ضوابط و مقررات بانکی اصولاً برای تعیین چارچوب و نحوه عمل بانکها در زمینه عملیات بانکی وضع می‌گردد. دلایل متعددی برای وضع این ضوابط و مقررات وجود دارد. ایجاد هماهنگی، نظم-دادن به عملیات، حفظ امنیت و سلامت بانک، برنامه ریزی، برای کنترل عرضه نقدینگی یا پول به مفهوم وسیع کلمه و مطالب بسیار دیگری از جمله دلایل عمده این موضوع می‌باشند. طبعاً عدم رعایت مقررات، موجب بی‌نظمی، سلیقه‌ای عمل کردن، به خطر افتادن موجودیت بانک و یا موسسه اعتباری و مآلاً موجب تغییرات غیر موجه در متغیرهای پولی می‌گردد. از این رو، بانک مرکزی همواره در برنامه‌های نظارتی خود موضوع نظارت دقیق بر رعایت ضوابط و مقررات توسط بانکها را ملحوظ می‌دارد و عدول از این ضوابط و مقررات را شدیداً مورد مواخذه قرار داده و نسبت به آن عکس‌العمل مناسب نشان می‌دهد. مصادیق قابل ذکر در زمینه رعایت ضوابط و مقررات بسیار زیاد است.

حد نصاب‌های اعتباری فردی، کلی، بخشی، اعتبارات کلان (Large Exposures) نرخهای سود سپرده‌ها، نرخهای سود اعتبارات، حداقل موجودیهای نقدی، حد نصاب‌های صدور ضمانت نامه موردی و کلی، نسبت‌های سپرده قانونی، حد نصاب‌های گشایش اعتبارات اسنادی فردی و جمعی، حدنصاب‌های ظهر نویسی‌های ارزی و ریالی و بسیاری از مطالب دیگر و به طور کلی رعایت دستورات خاص بانک مرکزی از جمله مواردی است که به صورت ضوابط و مقررات به بانکها ابلاغ و بانکها ناگزیر از رعایت دقیق آنها هستند. مقام نظارتی بانکهای مرکزی نیز، هم در بانکداری سنتی و هم در بانکداری اسلامی، اعم از دولتی، یا خصوصی ناگزیر از مراقبت و کنترل مستمر و مطلوب در جهت تحقق این امور می‌باشد.

علاوه بر موارد ذکر شده، بعضاً مطالب دیگری نیز مورد نظر بانکهای مرکزی است که مقام نظارتی باید آنها را نظارت و ارزیابی نماید. افزایش کیفیت فعالیت، کیفیت مدیریت و میزان کارایی بانکها، نحوه سرویس دهی مناسب آنها، کمک به جلب اعتماد عمومی، حفظ اسرار مشتریان توسط بانکها و نظایر آن نیز کم و بیش توسط مقام نظارتی بانکهای مرکزی به دلیل ایجاب ضرورت - مورد مراقبت، بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرد.

شیوه های نظارت توسط بانک های مرکزی

باتوجه به مراتب فوق، ملاحظه می شود که هم حصول به اهداف عالیه نظارت و هم مراقبت و مواظبت از عملیات بانکها و هم کنترل متغیرهای مختلف پولی و اعتباری ایجاب می کند که بانک های مرکزی مرتباً بر فعالیت بانکها، هم در بانکهای سنتی و هم در بانکداری اسلامی، اعم از دولتی یا خصوصی نظارت داشته و در صورت لزوم در امور آنها دخالت کرده و به موقع اقدامات اصلاحی و احتیاطی را در جهت تحقق اهداف خود و اجرای صحیح موارد مذکور به عمل آورند. معمولاً بانک های مرکزی شیوه های مختلفی را در مورد نظارت بر امور بانکها و به طور کلی موسسات اعتباری اتخاذ می کنند.

نظارت می تواند مستمر، یا غیر مستمر، عام و یا موردی باشد. به علاوه، نظارت بعضاً در محل (On - Site) و بعضاً در بانک های مرکزی یا اصطلاحاً به صورت نشسته و خارج از محل (Off - Site) بانک یا موسسه اعتباری انجام می شود. در صورت اول بازرسان بانک مرکزی طبق برنامه های قبلی، از شعب و ادارات بانکها و موسسات اعتباری به صورت مستمر یا در مقاطع معین بازدید به عمل آورده و عملیات یا موارد خاص را بررسی و نتیجه ملاحظات خود را در گزارش منعکس می کنند. البته در گزارش مطالب بسیاری از جمله مواردی که قبلاً ذکر شد، منعکس می گردد. بعضاً مدیریت قسمتهای مختلف بانک یا موسسه اعتباری، یا مدیریت کل بانک و یا مجموعه بانک و یا موسسه اعتباری نیز مورد ارزیابی قرار می گیرد.

نظارت نشسته عموماً در محل بانک های مرکزی به صورت مستمر صورت می پذیرد. در این شیوه از نظارت، اطلاعات، ارقام، آمار مربوط به عملکرد بانکها در فواصل معین به بانک های مرکزی می رسد. بازرسان و کارشناسان این بانک، اطلاعات و آمار و ارقام مذکور را تجزیه و تحلیل و ارزیابی نموده و گزارشات لازم را برای تصمیم گیری بانک مرکزی تهیه می نمایند معمولاً به دلیل مکانیزه بودن عملیات بانکها و ارسال به موقع و مرتب اطلاعات توسط آنها، بررسیها و انعکاس نتایج و بالاخره نشان دادن عکس العمل سریع است. از این رو، کاربرد این شیوه از نظارت مرتباً رو به افزایش بوده و در همه کشورها منجمده در ایران روز به روز بیشتر می شود. بدیهی است، این شیوه نظارت، در صورت فراگیری کامل، می تواند احاطه بانک مرکزی بر عملیات بانکها را به مراتب بیشتر نموده و تقریباً به تدریج تمام عملیات آنها را در مقاطع معین و برای مقاصد مورد نظر پوشش دهد. البته تاکید می شود که گسترش این شیوه نظارت به معنی منسوخ شدن شیوه قلی نبوده بلکه، شیوه نظارت در محل نیز می تواند همواره مانند گذشته عمل شده و به صورت مکمل شیوه نظارت نشسته به کار برود. علاوه به شیوه های مزبور، روش های دیگری نیز وجود دارد که چندان فراگیر نیست، لکن، این روش ها در بسیاری موارد کاربرد داشته و نتایج مفیدی نیز به دست داده است. منجمله مشورت و راهنمایی مدیران بانکها (Moral Suasion) از جمله روش های موثر و مفید نظارتی بوده که بسیاری

از بانکهای مرکزی از آن استفاده می‌کنند.

به هر ترتیب، صرف‌نظر از اشکال و شیوه‌های مختلف نظارت، موفقیت بانک‌های مرکزی به عوامل متعدد، منجمله به کارایی نقش و وظیفه نظارتی آنها بستگی دارد. هر قدر کارایی نظارت بانک مرکزی بیشتر باشد حصول به اهداف نظارت آسانتر و برعکس هر قدر کارایی کمتر باشد حصول به اهداف نظارت مشکلتر خواهد شد.

با توجه به مراتب مذکور و به طور کلی و خلاصه این نتیجه حاصل گردید که وظیفه و اهداف نظارت در واقع جزیی از وظایف و اهداف بانکداری مرکزی است. عمده‌ترین اهداف آنها، حفظ ارزش پول ملی، صیانت سپرده‌ها، حقوق صاحبان سهام و حفظ امنیت و سلامت بانکها و یا به طور کلی موسسات اعتباری می‌باشد. نقش نظارت بیشتر از آن جهت حائز اهمیت است که می‌تواند اعمال سیاست پولی را تسهیل کند. نظارت در اشکال و شیوه‌های مختلف آن مورد بحث قرار گرفت و نظارت بانک مرکزی بر بانکها و موسسات اعتباری مشروحاً مورد تحلیل واقع شد. ضمناً در بخشهای مختلف استدلال شد که سیاستگذاری مطلوب، نظارت مناسب و عملکرد صحیح بانکها و موسسات اعتباری کاملاً به هم بستگی متقابل داشته و لازم و ملزوم یکدیگرند. محاسن و اشکالات یکی از این موارد مستقیماً روی نحوه و نتیجه‌ی عمل موارد دیگر تأثیر خواهد داشت.

پیشنهادهای

- ۱) انجام نظارت باید معطوف به جهت حصول اهداف اصلی آن بوده و ضمن پرداختن به امور وظایف اصلی خود می‌باید از پرداختن به امور حسابرسی، بازرسی، سندرسی و امثال آن اجتناب ورزد. این امر موجب استفاده بهینه از اوقات مقامات نظارتی برای حصول اهداف اصلی نظارت می‌شود.
- ۲) مکانیزه کردن عملیات بانکها و مکانیزه کردن بسیاری از عملیات نظارتی به مقام نظارتی این اجازه را می‌دهد که محدوده نظارت را گسترش داده و عمق آن را بیشتر کند. به علاوه با مکانیزه شدن عملیات می‌توان تعداد دفعات نظارت یا نوبت نظارت در بسیاری از زمینه یا بسیاری از واحدهای بانکی را زیاده‌تر نمود.
- ۳) وظایف نظارت عمدتاً باید به صورت نشسته (Off - Site) انجام شود. این امر، به مقام نظارتی اجازه می‌دهد تا با بررسی اطلاعات فراوان و مکانیزه سریعاً نتیجه‌گیری نموده و عکس العمل لازم را در اسرع وقت نشان دهد. امروزه، انجام نظارت در محل (On - Site) کمتر صورت گرفته بلکه برعکس با اتکاء به ارقام و اعداد به روز به موقع و صرف وقت کمتر برای رفت و آمد، تحلیل‌ها در اسرع وقت به صورت نشسته انجام شده و کنترل و مراقبت‌های لازم به صورت نشسته (Off - Site) از فعالیت سیستم بانکی و به طور کلی موسسات اعتباری به عمل می‌آید.
- ۴) زیادی تعداد شعب بانکها و موسسات اعتباری موجب گردیده که حتی با تعداد زیاد بازرس،

سألهای زیادی طول بکشد تا نوبت به بررسی عملیات یک واحد بانکی برسد، در حالی که با روش نظارت نشسته این نقیصه بر طرف و نظارت به موقع صورت می‌گیرد.

(۵) در حال حاضر، هم ضوابط و مقررات پیچیده و هم میزان آن زیاد به نظر می‌رسد. ساده تر کردن ضوابط و مقررات و به ویژه کم کردن آن به کاربرد این ضوابط و مقررات و مآلاً به انجام وظیفه نظارت کمک می‌کند.

(۶) بسیاری از وظایف یا امور به صورت شخصی انجام می‌شود. و قائم به ذات شخص خاص می‌شود. لذا، با نبود شخص، انجام وظیفه وی مختل می‌گردد. از اینرو سیستم نظارت باید نظام یافته و به‌طور خود کار عمل کرده و وجود یا فقدان اشخاصی خاص در انجام وظایف آن تاثیر نداشته باشد. دستورالعمل‌های ساده و مختلف برای امور متعدد می‌تواند در این موارد راهگشا باشد.

(۷) آموزش کارکنان جدید نظارت و افزایش تعداد آن از ضروریات است.

(۸) طراحی و تدوین فرمهای اطلاعاتی متحد الشکل و ساده دستورالعمل‌های ساده و امثال آن از جمله کارهای دیگری است که جمع آوری اطلاعات و بررسی و نتیجه گیری از آنها را به میزان قابل ملاحظه‌ای تسهیل می‌کند.

(۹) سازمان حسابرسی با همکاری با نظارت می‌تواند بسیاری از وظایف و امور مورد نیاز مقام نظارتی را انجام دهد. به علاوه، این همکاری موجب می‌شود تا از انجام کارهای موازی و تکراری خودداری گردد.

(۱۰) استفاده از خدمات و گزارشات واحدهای بازرسی و حسابرسی داخلی بانکها، می‌تواند به نحو موثری در انجام وظایف مقام نظارتی به آن کمک کند.

(۱۱) بر مبنای ضوابط و مقررات بانکداری اسلامی، چهارده نوع ابزار مختلف تسهیلات اعتباری وجود دارد. این تعداد زیاد ابزار تسهیلات اعتباری موجب مشکلات بسیاری برای بانکها شده است. استفاده بیشتر از تعداد کمتری از ابزار تسهیلات اعتباری نظیر مشارکت مدنی، می‌تواند در تسهیل انجام عملیات بانکی و در نتیجه در تسهیل انجام وظیفه نظارت به نحو چشمگیری موثر باشد.

(۱۲) در حال حاضر، نرخ سود تسهیلات اعتباری بانکها، علیرغم طبیعت آن به صورت ثابت به کار می‌رود. در حالی که بسیاری از مشکلات و نارسائیهای ناشی از عملیات بانکها و نهایتاً آکراه بانکها در اعطای تسهیلات اعتباری بلند مدت که لازمه‌ی توسعه اقتصادی است، می‌تواند با شناور کردن نرخ سود تسهیلات اعتباری از میان برود. طبعاً با از میان رفتن این نارسائیها، وظیفه نظارت و حصول به اهداف آن با سهولت بیشتری امکان پذیر می‌گردد. کاربرد بیشتر مشارکت مدنی می‌تواند با نرخ سود شناور همراه باشد.

(۱۳) توجه بیشتر به ارزیابی مدیریت بانکها در کلیه سطوح توسط مقام نظارتی و انعکاس آن به

بانکها، و به طور کلی مؤسسات اعتباری، می تواند نتایج عملکرد نظارت را مطلوبتر کند. در حال حاضر این کار کمتر صورت می گیرد.

(۱۴) استفاده از ابزار راهنمایی و مشورت (Moral Suasion) در سطح وسیعتری پیشنهاد می شود. ارتباط مستمر و بحث و تبادل نظر در زمینه های مختلف بانکی، می تواند نتیجه ی عمل بانکها و مآلاً عملکرد نظارت را بهبود بخشد.

(۱۵) مراجعات اتفاقی به شعب و ادارات بانکها و بررسیهای آماری و تصادفی، می تواند در جهت تقویت نقش نظارت به دلیل حضور مستمر مقام نظارتی در سیستم بانکی مؤثر واقع شود.

(۱۶) پیگیری امور نظارتی، یا دستورات صادره به بانکها و به طور کلی مؤسسات اعتباری از جمله مهمترین وظیفه نظارتی است. پی گیری بیشتر اقدامات نظارتی و انجام آن به نحو مطلوب می تواند واجد اثرات ارزنده، در جهت حصول به اهداف نظارت باشد.

پیوست

مقایسه نحوه عمل دولت و بخش خصوصی در امور اقتصادی روبنائی

اصولاً فعالیت‌های اقتصادی براساس اصول و موازین پذیرفته شده علمی و وقتی مفهوم و منطق خود را دارد که کل منابع سرمایه‌گذاری شده برای انجام امور مختلف اقتصادی نه تنها بازدهی مناسب و مطلوب را داشته باشد، بلکه کل منابع مذکور نیز در مدت معقولی قابل برگشت باشد. این اصول و موازین، در همه زمینه‌های اقتصادی پذیرفته شده و بهمین جهت، تصمیمات کلی مالی، اقتصادی و مدیریتی بر مبنای آنها اتخاذ می‌گردد. زیربنای فکری برای اتخاذ تصمیمات مذکور هدف معروف اقتصادی به «حداکثر رساندن سود» (Profit-Maximization) می‌باشد. تمام تئوریهای اقتصادی پذیرفته شده، اعم از خرد، کلان، مالی (Finace) و امثال آن بر وجود این هدف در رفتارهای سالم و منطقی واحدهای اقتصادی که هدف مذکور را زیربنای فکری و عملی تصمیمات خود قرار دهند اتفاق نظر دارند. طبعاً موفقیت در این زمینه، موفقیت در تأمین منافع واحد اقتصادی، سهامداران آن، دولت به عنوان گیرنده مالیات به‌طور مستقیم می‌باشد. به‌علاوه، موفقیت این واحدها در زمینه‌های مذکور ملاً منجر به افزایش تولید، افزایش عرضه کل، تشدید رقابت، کاهش قیمت‌ها، که به‌طور غیرمستقیم تأمین‌کننده منافع جامعه که مصرف‌کننده نهایی کلیه محصولات تولید شده فیزیکی و یا خدماتی است، می‌گردد. نظر به اینکه ماهیت فعالیت‌های دولت، بیشتر جنبه اجتماعی و سیاسی و فرهنگی و کمتر جنبه اقتصادی، به‌ویژه اقتصادی روبنائی با هدف سودآوری بیشتر دارد، لذا، موفقیت واحدهای دولتی در انجام امور اقتصادی به‌ویژه امور اقتصادی روبنائی، به دلایلی که ذیلاً بیان خواهد شد کمتر از موفقیت واحدهای خصوصی در این زمینه به‌نظر می‌رسد.

اول، مشکلات و نارساییهای فرضی ناشی از مداخلت دولت در امور اقتصادی

به‌طور کلی اصلی‌ترین وظایف دولت‌ها سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در جهت انجام اقدامات لازم برای کمک به اعتلاء سطح امنیت عمومی و پاسداری از مرزها، دادگستری، اتخاذ و اجرای سیاستهای داخلی و خارجی، فراهم آوردن زمینه‌های لازم برای افزایش سطح رفاه اجتماعی، آموزش و بهداشت عمومی و همچنین اتخاذ سیاستهای ارشادی برای ایجاد اشتغال و به‌علاوه، سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در زمینه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و امثال آن و بالاخره انجام نظارت بر

انجام کلیه امور مذکور در فوق می‌باشد. در نتیجه هر وظیفه‌ای که دولت انجام می‌دهد برای حصول به اهداف عالیه مورد اشاره است. در حالیکه اهداف در امور اقتصادی به‌ویژه در امور اقتصادی روبنایی فراهم آوردن وسایل و امکانات لازم به‌منظور استفاده‌ی بهینه از عوامل اقتصادی در جهت امر افزایش تولید و عرضه‌ی کالا و خدمات و در نتیجه، افزایش کارایی واحدهای اقتصادی و همانطور که قبلاً ذکر شد، مآلاً به حداکثر رساندن سودآوری واحد اقتصادی می‌باشد. بدین ترتیب، ملاحظه می‌شود که ماهیت اهداف در امر تصدی امور اقتصادی با ماهیت اهداف در امور برنامه‌ریزی و سیاستگذاری دولت تا حدود زیادی متفاوت به‌نظر می‌رسد.

دقت بیشتر در این مورد به خوبی روشن تر شدن مطالب کمک می‌کند. به عنوان مثال هدف ایجاد اشتغال از دید حل مشکل اجتماعی موجب می‌گردد که نیروی کار هم از لحاظ کمی و هم از لحاظ کیفی در بخش دولتی نتواند راندمان لازم را داشته باشد. مقررات دولتی برای استخدام، اخراج، تعلیق، بیکاری موقت، تغییر سمت افراد و امثال آن در حدی پیچیده و مشکل است که واحد اقتصادی دولتی امکان استفاده بهینه از این ابزار را برای تعدیل نیروی کار جهت افزایش کارایی و سودآوری و یا اعمال ابزار مدیریت برای تشویق و تنبیه ممکن است نداشته باشد. به همین جهت، بسیاری از دستگاههای دولتی با نیروی کار زیاده از حد مواجه می‌باشند، و در نتیجه، استمرار این وضعیت ممکن است موجب شود که عامل نیروی انسانی در بخش دولتی نتواند مورد استفاده بهینه قرار گیرد و ممکن است قسمت زیادی از آن به هدر برود. در حالیکه، همزمان بخش خصوصی از کمبود نیروی انسانی متخصص و نیمه متخصص رنج می‌برد و افزایش کارایی آن در گرو به کارگیری بسیاری از تخصص‌هایی است که احیاناً در بخش دولتی یا بلااستفاده است و یا ممکن است مورد استفاده بهینه قرار نگیرد.

به‌علاوه، مقررات پیچیده دست و پاگیر و مخلوط بودن هدفهای اقتصادی با هدفهای اجتماعی و فرهنگی و سیاسی و غیره موجب می‌شود که مدیریت در دستگاههای دولتی نتواند کارایی لازم را داشته باشد. عمده‌ترین عامل در این مورد فقدان انگیزه کافی به‌نظر می‌رسد. مضافاً مدیریت دولتی، احساس مسؤولیت متفاوت از مدیریت بخش خصوصی دارد. ضمناً اختیارات نیز در اغلب موارد محدود و استفاده از آنها موقوف به رعایت مقررات پیچیده و دست و پاگیر به‌نظر می‌رسد. انتصابات خلق الساعه، کم‌کاری، عدم استفاده از تخصص‌های موجود در جای خود، علت دیگری به‌نظر می‌رسد که مدیریت دولتی را ممکن است با مشکل مواجه کند. کمبود علاقه‌ی کافی، ابتکار، خلاقیت و مسؤولیت‌پذیری (Accountability) متفاوت از بخش خصوصی در اغلب سطوح مدیریت دولتی و به‌ویژه احساس مسؤولیت متفاوت از احساس مسؤولیت در بخش خصوصی داشتن، موجب تصمیم‌گیری‌هایی می‌شود که نتیجه آن را خواه مثبت یا منفی عاید دولت می‌کند. به‌علاوه، همین وضعیت ممکن است اقدامات مدیریت دولتی را از حالت بهینه خارج کند. تغییرات سریع مدیریت در برخی از سطوح بالا، لزوم استخدام افراد و گروههای خاص در سطوح مختلف مدیریت بدون توجه

لازم و کافی به تخصص آنها نتیجه‌ی کار مدیریت را ممکن است بیشتر تضعیف کند.

مخلوط شدن وظایف مدیریت و کارشناسی در برخی از سطوح کاری، به دلیل عدم انجام وظیفه در آن سطوح، انتقال مسؤولیت از پایین به بالا به دلیل وجود روحیه‌ی محافظه کارانه و عدم قبول و یا ترس از قبول مسؤولیت و تصمیم‌گیری در جای خود، توأم با سلسله مراتب اداری طولانی و وجود بوروکراسی زیاد و پیچیده ممکن است موجبات اتلاف و یا هدر رفتن بخش عمده‌ای از فعالیت در آن سطوح را فراهم آورد. کارهای شروع شده و اقدامات انجام شده در موارد زیادی ممکن است به نتیجه موردنظر نرسد. سیستم پی‌گیری مناسب برای به ثمر رساندن امور در اغلب موارد به نحو مطلوب ممکن است وجود نداشته باشد. در نتیجه و احتمالاً، عدم اقدام سریع و به موقع برای رفع مشکلات و نارساییها در این قبیل موارد موجب تشدید آنها شده و مآلاً ممکن است مشکلات و نارساییهای پیچیده‌تری را به وجود آورد. مضافاً به دلیل نداشتن سازمان بهینه در برخی از این گونه واحدها، ممکن است چندین اقدام غیرمشابه و غیرهمانگ، برای یک مورد مشابه در یک زمان صورت گیرد که نتیجه‌ای جز ایجاد هزینه غیر بهینه نخواهد داشت.

دلیل عمده دیگری که ممکن است موجب کاهش کارایی در بخش اقتصادی روبنایی دولتی شود، از مقررات بورکراتیک و دست و پاگیر در زمینه تصمیم‌گیریها برای اجرای امور ممکن است با اشکال و کند و بعضاً مدتها با تاخیر صورت پذیرد. خرید و فروش دارائیه‌ا اعم از تولیدی و غیر تولیدی خرید مواد اولیه و وسائل و لوازم کار نیز بعضاً بدلیل مقررات پیچیده دچار همین مشکل می‌شود.

ایجاد موانع احتمالی برای رقابت رقباء حمایت‌های تعرفه‌ای و محدودیتهای وارداتی برای رقبای بخش دولتی، معافیت‌های مالیاتی و گمرکی بدون داشتن توجیه کافی، استفاده از منابع کم هزینه سیستم بانکی با تضمین و حمایت دولت در بسیاری از امور ممکن است، موجبات پنهان ماندن ضعف کارائی اقتصادی در بخش دولتی در بسیاری از امور اقتصادی روبنایی را فراهم آورد.

سرمایه‌گذاریهای انجام شده در برخی از طرحهای عظیم اقتصادی، ممکن است به دلایل مشابه با ظرفیت کامل اجرا نشود. ماشین آلات و تاسیسات در بسیاری از موارد نه تنها ممکن است مورد بهره‌برداری بهینه قرار نگیرد، بلکه ممکن است به نحو مطلوب سرویس و تعمیر نشده و در بسیاری موارد در نگهداری آنها نیز رفتار بهینه نشود. تصمیم‌گیری در برخی از سرمایه‌گذاریهای جدید ممکن است با کندی صورت گیرد یا اصولاً ممکن است تصمیم لازم در مورد سرمایه‌گذاریهایی که از توجیهات لازم و کافی برخوردار می‌باشد، اتخاذ نشود.

در برخی از دستگاههای دولتی، ممکن است بخش عمده‌ای از منابع مالی مطابق سلیقه‌های اداری و بعضاً اهداف و نیات غیر اقتصادی به مصرف برسد، که با ضوابط و اصول علمی مطلوب اقتصادی و مصرف بهینه منابع تعارض داشته باشد. علی‌رغم وجود منابع مالی بلا استفاده در برخی از

واحدها، ممکن است برخی از واحدهای دیگر با کمبود منابع مالی مواجه باشند. در عین حال که درآمدی روی منابع آن واحدهایی که دارای منابع مازاد هستند عاید نمی‌شود، در مقابل تعدادی از واحدهای با کارایی بالا در بخش خصوصی که دارای کمبود منابع مالی هستند ممکن است هزینه‌های سنگینی را برای استفاده از منابع مورد نیاز خود بپردازند. این عملیات در واقع حاکی از عدم استفاده بهینه از منابع اقتصادی بنظر می‌رسد.

صرفنظر از کلیه موارد بالا، زینهای ناشی از عملکرد بعضی از واحدهای دولتی موجب افزایش کسری بودجه و استقراض دولت و مآلاً ممکن است، موجب عدم تعادل‌های اساسی اقتصادی گردد. در عین حال، همین زینها، ممکن است، بعضاً با افزایش بار بدهیهای خارجی کشور مواجه شده و فشار بر قیمت ارز و مآلاً افزایش قیمت‌ها و نهایتاً عدم تعادل‌های مذکور را شدت بخشد.

به‌طوریکه ملاحظه می‌شود، به دلایل ذکر شده به طور خلاصه ممکن است در سیستم اقتصادی دولتی عوامل کمیاب تخصصی نیروی انسانی، فیزیکی و همچنین عامل سرمایه نه تنها مورد استفاده مطلوب واقع نشود، بلکه ممکن است به استفاده غیر بهینه بسیار از این منابع نیز منجر گردد.

راه حل مشکلات و نارسائیه‌ها فوق‌الذکر و جلوگیری از زیان پنهان و آشکار بخشی، ناحیه‌ای و ملی در رها شدن دولت از اعمال تصدی در امور اقتصادی روبنائی نظیر امور توزیع، تولید، خدمات و یا بازرگانی و پرداختن به امور سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و اعمال نظارت و کنترل‌های کارآمد بر اجرای صحیح این امور خلاصه می‌شود. طبعاً مناسب‌ترین راه حل، نظیر همه کشورهای توسعه یافته و احتراز از تجربه تلخ کشورهایی که دارای سیستم اقتصادی دولتی محض بودند، واگذاری تصدی امور اقتصادی به ویژه امور اقتصادی روبنائی به بخش غیردولتی و به ویژه به بخش خصوصی است. بدیهی است واگذاری تصدی امور موصوف در کوتاه مدت و با سهولت امکان پذیر بنظر نمی‌رسد. بلکه دولت باید ضمن آمادگی برای رویارویی با مشکلات احتمالی ناشی از واگذاری امور مذکور، این امور را به تدریج و توأم با فراهم نمودن اسباب و وسائل آن واگذار نماید.

دوم - امتیازات فرضی ناشی از مباشرت بخش خصوصی در امور اقتصادی روبنائی

در بخش خصوصی، هدف اصلی از فعالیت اقتصادی افزایش سودآوری است که با افزایش تولید، افزایش عرضه کل و مآلاً افزایش کارائی ملازمه دارد. بدیهی است، این هدف در بخش خصوصی با اهداف غیر اقتصادی نمی‌تواند مخلوط شود. برخلاف برخی از واحدهای دولتی، قسمت اعظم بخش خصوصی ناگزیر است مستقل از هر گونه کمک و مساعدت دولت عمل کرده و نتیجه فعالیت خود را اعم از مطلوب یا نامطلوب خود تحمل کند. این امر بخوبی نشان می‌دهد که طبیعت و ذات فعالیت قسمت عمده‌ای از بخش خصوصی بر پایه افزایش تولید و نهایتاً افزایش کارائی و سودآوری مطلوب بر مبنای نظام تشویق و تنبیه پایه‌گذاری شده و استمرار حیات این بخش، بستگی کامل به فعالیت

بیشتر بخش مزبور دارد. طبعاً فعالیت بیشتر ملازمه با کارایی و بهره‌وری بیشتر و این امور نیز به نوبه خود ملازمه با توسعه بیشتر اقتصادی دارد. البته، حصول به تمامی این اهداف مستلزم استفاده بهینه از عوامل کمیاب اقتصادی است که خود بر اثر رقابت سالم و از طریق مکانیزم عمل آزاد بازار، بر خلاف مکانیزم تصمیم و توزیع اداری، بدست می‌آید.

نگاهی عمیق‌تر به موضوع نشان می‌دهد که افزایش فعالیت و کارایی ایجاب می‌کند که از ظرفیت‌های بالقوه استفاده مطلوب شده و با سازماندهی مناسب از نیروی انسانی، به ویژه نیروی انسانی متخصص استفاده بهینه به عمل آمده و تصمیم‌گیریهایی به موقع و با سرعت انجام شود. تجربه نشان داده است که تفویض اختیار و قبول مسئولیت در بسیاری از قسمت‌های بخش خصوصی به نحو مطلوب صورت می‌پذیرد. از تعدّد تصمیم‌گیری در موارد مشابه اجتناب می‌شود و برای اجرای به موقع و به ثمر رسیدن بسیاری از تصمیمات پی‌گیریهایی لازم به عمل می‌آید. در قسمت اعظم این بخش نیروی کار متخصص و کارآمد به نحو مناسب ارتقاء یافته و پاداش می‌گیرد. برعکس، با احتمال زیاد می‌توان اظهار داشت که از نیروی انسانی غیر متخصص و غیر کارآمد، به دلیل حفظ منافع بخش، در کارهای حساس و کلیدی استفاده نشده و بطور کلی از نیروی انسانی به نحو مطلوب و در جای خود استفاده می‌شود به علاوه منافع بخش ایجاب می‌کند که ضمن استفاده بهینه از این نیرو، در جهت اعتلای سطح تخصص آن، برنامه‌های آموزشی لازم داخلی و خارجی را طراحی و تدوین نموده و به مورد اجرا درآورد. این امر به نوبه خود ممکن است موجبات اعتلای سطح دانش عمومی را فراهم کند. صرفنظر از نتایج مفید و ارزنده فوق، افزایش فعالیت و مآلاً افزایش کارایی نهایتاً افزایش سودآوری در بخش خصوصی ممکن است افزایش درآمد ملی، افزایش مالیاتها و مآلاً کاهش کسری‌های مزمن بودجه‌های سنواتی گذشته که معمولاً و در بسیاری از موارد با توسل به منابع پرقدرت و تورم زای بانک مرکزی تامین شده است، موجب شود.

همزمان با افزایش درآمد ملی، پس‌انداز ملی نیز افزایش خواهد یافت. در چنین شرایطی موجبات گسترش بازارهای پول و سرمایه فراهم گردیده و امکانات زیادی برای افزایش بیشتر سرمایه گذاری و مآلاً افزایش باز هم بیشتر تولید ملی و پس‌انداز ملی بوجود خواهد آمد. درعین حال یادآوری می‌شود که طبیعتاً این رخدادهای گونه‌ای است که مآلاً منجر به گسترش بازارهای پول و سرمایه شده که در نهایت استفاده بهینه از منابع کمیاب اقتصادی را به همراه خواهد داشت. در این شرایط منابع مالی مورد نیاز واحدهای تولیدی با کارایی بالا به سهولت قابل تامین بوده و به علاوه، مالکیت عمومی نیز گسترش یافته و توزیع بهتر ثروت بیشتر امکان پذیر خواهد شد.

بدیهی است، با گسترش و پیدایش چنین محیطی سرمایه‌گذاری خارجی نیز تشویق شده و منابع ارزی که شدیداً برای بازسازی، توسعه و تکمیل واحدهای اقتصادی و همچنین برای تامین تکنولوژی پیشرفته جهت بهبود کیفیت فعالیت بیشتر بخش اقتصادی جامعه ضرورت دارد، افزایش

خواهد یافت.

اتفاق دیگری که در تحولات فوق ممکن است رخ دهد، افزایش کیفیت محصول و امکان افزایش صادرات آن است. این امر نیز به نوبه خود ممکن است، درآمد کشور را افزایش دهد موازنه ارزی و بازرگانی خارجی کشور را تعدیل و نیاز به استقراض خارجی را کاهش دهد. لاقلاً با این شیوه فعالیت بخش خصوص، نحوه تامین منابع ارزی اصلاح شده و از منابع کوتاه مدت برای مصارف بلند مدت استفاده نخواهد شد، بلکه برای هر نوع مصرف اعم از کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت، از منابع مالی متناسب با آن مدت استفاده خواهد شد.