

چکیده

در این مقاله پس از شرح مختصری از بانکداری در ایران، به اشکالات ساختاری نحوه‌ی اداره‌ی بانک‌های ادغام‌شده و کاستی‌های موجود در قوانینی که در شرایط اضطراری به تصویب رسیده‌اند، پرداخته می‌شود. از جمله‌ی این کاستی‌ها عدم معرفی ابزارهای نوین و نهادسازی و پذیرش استانداردهای نظارت برای فعالیت بانکداری است. سپس ماهیت معیارهایی که خارج از مجاری سنتی حقوق بین‌الملل ایجاد شده‌اند، بیان می‌شود. در مورد اصول محوری مورد نظر کمیته بازل^۱، گفته شده که این مهم‌ترین گامی است که بعد از جنگ جهانی دوم برای همگرایی در اصول و قواعد بانکداری بین‌المللی برداشته شده است. این اصول محوری، استانداردهایی هستند که از طریق منابع رسمی بین‌المللی ایجاد نشده‌اند ولی ماهیت الزام‌آور این اصول (که طبق حقوق بین‌الملل می‌تواند حقوق قوام‌نیافته^۲ نامیده شود) ما را ناگزیر از پذیرش و انطباق با آن‌ها می‌نماید. باید در نظر داشت که؛ اعمال نظارت مؤثر، نیازمند زیرساخت‌های عمومی منطبق با تحولات جدید است. علاوه بر بسترهای قانونی لازم، نظارت مؤثر، مستلزم اصول صریحی است که ناظران را قادر سازد که به دور از فشارهای سیاسی، مسئولیت‌ها و اختیارات خود را انجام دهند. بنابراین در دیگر بخش مقاله، آن دسته از اصول پذیرفته‌شده‌ی نظارتی که مرتبط با صدور مجوز تأسیس، نظام کنترل‌های داخلی، روش‌های نظارت مستمر و اختیارات ناظران در اعمال اقدامات اصلاحی^۳ است (نه به قصد ترجمه بلکه با هدف ترسیم خطوط کلی آن)، مورد بررسی و لایحه‌ی قانونی اداره امور بانک‌ها، ماده‌ی واحده‌ی قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی و موادی از قانون پولی و بانکی کشور که ابزار و پیش شرط نظارت هستند، همچنین مورد تحلیل قرار گرفته است و در پایان، با انجام مطالعه تطبیقی در قوانین سایر کشورها مواد اصلاحی پیشنهاد می‌شوند.

کلمات کلیدی: اصول نظارتی، کمیته بازل، مجوز تأسیس، حقوق قوام‌نیافته.

¹ core principle for effective banking supervision- Basle committee on banking supervision.

² soft law

³ corrective action

مقدمه

نظارت، فراگردی سه مرحله‌ای است که شامل نظارت بر چگونگی تأسیس بانک یا یک مؤسسه‌ی مالی، نظارت بر نحوه‌ی فعالیت و بالاخره اعمال اقدامات اصلاحی برای بهبود وضعیت، حمایت یا مجازات بانک متخلف از قبیل تذکر کتبی، تغییر اعضای هیأت مدیره، اجبار به تزریق سرمایه توسط سهام‌داران و غیره است. در گزارش کمیته بازل در خصوص اصول محوری برای نظارت موثر^۱ آمده است:

انجام وظایف نظارتی صرفاً در پرتو استقلال عملیاتی، اختیار جمع‌آوری اطلاعات در نظارت حضوری و غیرحضوری و اختیار الزام مؤسسات به اجرای تصمیمات ناظران امکان‌پذیر است؛ به‌علاوه، ناظران باید به طبیعت و ماهیت عملیات بانکی آشنایی داشته و قادر به شناسایی انواع ریسک‌ها باشند و از مدیریت مطلوب ریسک تقبل شده از طرف مؤسسات مالی نیز اطمینان حاصل کنند. هرچند هزینه‌ی نظارت سنگین است، ضعف در نظارت به مراتب هزینه‌ی سنگین‌تری در برخواهد داشت. مهم‌ترین رکن نظارت، حفظ ثبات و اعتبار نظام مالی است، زیرا وجود این عوامل سبب کاهش ریسک ضرر و زیان سپرده‌گذاران و سایر بستانکاران است. در این زمینه، ناظران در اجرای وظایف خود باید نظم و انضباط بازار را با اعمال حاکمیت شرکتی، از طریق ساختار مناسب و تنظیم قواعد مربوط به مسئولیت هیأت مدیره و مدیران ارشد و ارتقای سطح شفافیت، مستحکم و تقویت کنند.

ناظران باید مطمئن شوند که بانک از منابع مکفی در قبال ریسک تقبل شده از جمله سرمایه‌ی کافی، مدیریت صحیح و سیستم کنترل مؤثر برخوردار است؛ هرچند نظارت خود به خود نمی‌تواند تضمینی برای عدم توقف یا ورشکستگی بانک باشد و وقوع حوادثی از این دست، جزئی از ریسک‌پذیری است، اما نکته‌ی مهم، چگونگی مقابله و برخورد با ورشکستگی و توقف است. شایان ذکر است هزینه‌های تقبل شده در توقف و ورشکستگی بانک‌ها عمدتاً سیاسی است، زیرا اعلام توقف و ورشکستگی یک بانک یا مؤسسه مالی، به‌ویژه هنگامی تخصیص منابع دولتی برای حمایت از نظام بانکی ضروری است، نمی‌تواند صرفاً با تصمیم ناظران اتخاذ شود.

این در حالی است که اساساً پیش‌شرط‌های نظارتی در ایران وجود ندارد. علاوه بر ساختار متمرکز و قوانین پیچیده حاکم بر اداره و فعالیت بانک‌ها، نظارت موثر با مشکلات از قبیل زیرساخت‌های عمومی توسعه نیافته (از جمله تعلل در اصلاح قوانین تجاری، عدم توسعه‌ی

¹ core Principle for effective banking supervision- Basel committee on banking Supervision- Basel 1997

بازارهای مالی، ضعف رعایت اصول و اخلاق حرفه‌ای)؛ عدم توجه به ایجاد نهادهای توسعه‌ای؛ عدم وجود قوانین نظارتی و غیره رو به رو است.

شایان ذکر است در حوزه‌ی اقتصاد نیز به لحاظ تحولات تکنولوژیکی، تغییراتی بنیادین در فراگردهای مالی و اقتصادی جهان ایجاد شده است. بدین معنی که نگاه دولت‌ها در تصمیم‌گیری‌ها نمی‌تواند صرفاً محدود به سطح ملی و ساز و کارهای داخلی باشد. توفیق اقتصادی کشورها در گرو کسب موقعیت در بازارهای جهانی است. قدرت شرکت‌های چندملیتی یا فراملی به نحو چشم‌گیری افزایش یافته است. سازمان ملل متحد، بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سازمان تجارت جهانی از جمله مهمترین بازیگران سیاسی در سطح بین‌المللی هستند. به عبارتی، عرصه‌های تصمیم‌گیری سیاسی، مالی و غیره فراتر از دولت‌های ملی است. حکومت‌های ملی دیگر نمی‌توانند مثل گذشته به وضع سیاست‌های اقتصادی و مالی بپردازند، با گسترش فراگردهای جهانی شدن، دولت‌های ملی ابعادی از توانایی و حاکمیت خود را از دست خواهند داد و به نحو فزاینده‌ای با بازارهای جهانی، سازمان‌های تجاری جهانی و سازمان‌های منطقه‌ای روبه‌رو خواهند شد. در گذشته چون سرمایه به راحتی بین اقتصاد کشورها حرکت نمی‌کرد لذا کشورها عمدتاً درگیر مسائل داخلی خود بودند و به ابعاد بین‌المللی فعالیت‌های مالی توجه نداشتند. در پرتو تغییرات حاصله در بازارهای مالی، این حقیقت آشکار شد که روش‌های معمول و سنتی نظارتی دیگر پاسخ‌گو نخواهند بود. به همین دلیل برای نظم و انتظام مالی، رویکردهای چندگانه‌ای مورد توجه واقع شد. یکی از این رویکردها، اصول نظارتی بازل است که بعد از جنگ جهانی دوم، دست آورد بزرگی برای یکسان‌سازی استانداردها و فعالیت نظام بانکی در بر داشت. اصول محوری نظارت بر بانکداری بازل، شامل ۲۵ اصل برای نظارت مؤثر است. این اصول در حقوق بین‌الملل به حقوق قوام‌نیافته یا نرم^۱ در مقابل حقوق قوام یافته یا سخت^۲ معروف است. اصول کمیته‌ی بازل هر چند در زمره‌ی حقوق قوام‌نیافته قرار دارد، لیکن الزام‌آورند. به اعتقاد نویسنده، ترجمه صرف این اصول بدون توجه به مفاهیم واقعی و مقایسه تطبیقی آن با قوانین فعلی و اصلاحات قانونی و مقرراتی اخیر در کشور مفید نخواهد بود.

این مقاله با هدف ترسیم و تشریح وضعیت فعلی نظارت بانکی در ایران و مقایسه‌ی آن با استانداردهای کمیته بازل به شش بخش زیر تقسیم شده است:

- شرح مختصری درباره‌ی قوانین بانکداری و مقررات نظارت بانکی در ایران،
- نقش کمیته‌ی نظارت بر بانکداری بازل در یکسان‌سازی مقررات نظارتی و ماهیت الزام‌آور آن،

^۱ soft law

^۲ hard law

- بررسی برخی از اصول کمیته بازل،
- اقدامات انجام شده در ایران و موانع موجود در انطباق با اصول کمیته‌ی بازل،
- پیشنهاد مواد اصلاحی،
- نتیجه‌گیری.

۱- شرح مختصری درباره قوانین بانکداری و مقررات نظارت بانکی در ایران

فعالیت‌های پولی و مالی در ایران با صراف‌ی آغاز شد. معاملات در این حوزه با مشتریان بر مبنای اعتماد و عرف صورت می‌گرفت و مقررات انتظامی و نظارتی مدونی بر فعالیت صرافان حاکم نبود. برای اولین بار ناصرالدین شاه امتیاز تأسیس بانک را به نام بانک شاهنشاهی به یکی از اتباع انگلیس به نام بارون جولیس دو رویتر به مدت شصت سال اعطا کرد. نگهداری حساب‌های دولتی و حق انحصاری نشر اسکناس از اهم فعالیت‌های این بانک بود. بانک استقراضی روس نیز از بانک‌های خارجی فعال در ایران محسوب می‌شود. امتیاز بانک در سال ۱۲۶۹ به یکی از اتباع روسیه به نام جان ژاک پولیاکوف داده شد. اما به هر تقدیر بانک ملی ایران در سال ۱۳۰۶ تأسیس شد که در واقع بخشی از وظایف بانک مرکزی را بر عهده داشت. پس از آغاز فعالیت این بانک و تأسیس بانک‌های دیگر، اولین مقررات ضروری در حوزه‌ی بانکداری به تصویب رسید.

بهموجب ماده واحده‌ی مصوب سال ۱۳۳۸ به دولت اجازه داده شد، لایحه‌ی بانکی و پولی و ضمیمه‌ی کیفری آن را پس از تصویب کمیسیون مشترک دارایی و دادگستری مجلسین به مدت پنج سال به‌طور آزمایشی به اجرا درآورد و دولت نیز مکلف شد ظرف این مدت لایحه را عیناً یا با اصلاحاتی به تصویب مجلس برساند. این لایحه در سال ۱۳۳۹ به تصویب مجلس رسید. به موجب بند ۱ ماده‌ی ۲۸ قانون بانکی و پولی، به منظور حفظ ارزش پول و تنظیم اعتبارات، در سال ۱۳۳۹ نهاد مستقلی به نام بانک مرکزی ایران تأسیس شد. رشد صنعت بانکداری با تأسیس بانک‌های دیگر تداوم یافت.

با تصویب قانون پولی و بانکی کشور در سال ۱۳۵۱، فصل‌نویسی در بانکداری آغاز شد. این قانون مشتمل بر دو بخش پولی و بانکداری است. به موجب قانون پولی و بانکی کشور انتشار پول رایج صرفاً بر عهده‌ی بانک مرکزی است و تعهد بانک مرکزی در مقابل اسکناس‌های منتشرشده و سکه‌های ضرب شده، منحصرأً پرداخت وجه رایج کشور خواهد بود. هدف بانک مرکزی حفظ ارزش پول و موازنه‌ی پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد

اقتصادی کشور است. در بخش بانکداری قانون پولی و بانکی کشور بر نقش بانک مرکزی به‌عنوان ناظر بانکی تأکید شده است. به‌موجب بندهای (الف)، (ب)، (ج)، (د)، (ه) و (و) ماده‌ی ۳۰ این قانون:

- اشتغال به عملیات بانکی و استفاده از نام بانک در عنوان مؤسسات طبق این مقررات امکان‌پذیر است.

- تأسیس بانک در ایران موقوف به تصویب اساسنامه‌ی آن در شورای پول و اعتبار و صدور مجوز از طرف بانک مرکزی است.

- تشخیص عملیات بانکی با شورای پول و اعتبار است.

- هرگونه تغییر در اساسنامه‌ی بانکها باید به تصویب شورای پول و اعتبار برسد.

پس از انقلاب اسلامی و در سال ۱۳۵۸، با ملی شدن بانکها و حاکمیت اصل ۴۴ قانون اساسی، فعالیت بانکداری در ایران وارد مرحله‌ی جدیدی شد. به موجب قانون ملی شدن بانکها، کلیه‌ی بانکها ملی اعلام شدند و حتی بانکهایی هم که به‌صورت شرکت سهامی و به‌طور خصوصی اداره می‌شدند نیز ملی گردیدند و اختیار اداره‌ی آنها طبق ماده‌ی ۲ همین قانون به دولت سپرده شد. به موجب اصل ۴۴، نظام اقتصادی ایران بر سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تقسیم گردید و بانکداری در بخش دولتی قرار گرفت.

به‌موجب لایحه‌ی قانونی اداره امور بانکها مصوب ۱۳۵۸ مقرر گردید که اعضای هیأت مدیره، مدیرعامل و بازرسان قانونی بانکها و مؤسسات اعتباری کشور اعم از تخصصی و تجاری، از طریق مجمع عمومی بانکها و شورای عالی بانکها انتخاب شوند. در لایحه‌ی قانونی مزبور پیش‌بینی شده است که مجمع عمومی بانکها می‌تواند نسبت به گروه‌بندی و ادغام بانکها اعم از بانکهای تخصصی و تجاری اقدام کند. با توجه به قانون یاد شده، می‌توان ملاحظه نمود که بانکهای دولتی موجود به رغم شخصیت حقوقی مستقل، به‌صورت متمرکز اداره می‌شوند. مدیران عامل و اعضای هیأت مدیره‌ی بانکها از درون و بدنه‌ی بانک انتخاب نمی‌شوند، بلکه منتخب دولت هستند، در عین حال از بسیاری از ابزارهای مدیریتی در اداره‌ی مؤثر بانک محروم‌اند^۱. در این ساختار متمرکز، امکان استقرار سیستم کنترل‌های داخلی، مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی دشوار و گاه حتی غیرممکن است. عدم امکان نظارت بانک مرکزی تالی فاسد چنین ساختاری است، زیرا قوانین حاکم بر اداره‌ی بانکهای دولتی به‌نحوی است که بانک مرکزی

^۱ توضیح آنکه بعضی از بانکها مانند بانک صنعت و معدن، بانک رفاه کارگران و پست بانک دارای مجمع عمومی خاص خود است.

دارای اختیارات محدودی است و با استانداردهای نظارتی پذیرفته شده فاصله دارد. مسأله‌ی دیگر نظام بانکی، عدم تنوع ابزارهای مالی است. شایان ذکر است که متعاقب ملی شدن بانک‌ها و اداره‌ی متمرکز آن‌ها، قانون عملیات بانکی بدون ربا در سال ۱۳۶۲ به تصویب رسید و به موجب این قانون، بانک‌ها می‌توانند در قالب سپرده‌های قرض الحسنه و سرمایه‌گذاری منابع مورد نیاز خود را از طریق مردم تأمین کنند و اعطای تسهیلات در سه رابطه‌ی عقود «مشارکتی»، «مبادله‌ای» و «داین و مدیون» امکان‌پذیر است. برداشته شدن مرز بین بانک‌های تجاری و تخصصی و درگیر شدن بانک‌های تجاری در طرح زیربنایی و توسعه‌ای، عدم معرفی ابزارها و محصولات مالی و تعلق در تصویب قوانین مرتبط به بازار اوراق بهادار و تجارت یا به عبارتی عدم ایجاد بستر مناسب، عدم توسعه‌ی بازارهای مالی و استفاده‌ی نابه‌جا از منابع سپرده‌گذاران در تسهیلات تکلیفی و غیره از جمله مسائلی است که درباره‌ی قوانین بانکداری ایران قابل ذکر است.

۱-۱- حضور مجدد بخش خصوصی در عرصه‌ی فعالیت بانکداری

پس از گذشت بیش از بیست سال از قانون ملی شدن بانک‌ها، قانون اجازه‌ی تأسیس بانک‌های غیردولتی مصوب ۱۳۷۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون مقرر می‌دارد، به منظور افزایش شرایط رقابتی در بازارهای مالی و تشویق پس‌اندازها و سرمایه‌گذاری و ایجاد زمینه رشد اقتصادی، اجازه‌ی تأسیس بانک توسط بخش غیردولتی داده می‌شود. در این ماده واحده دولت مکلف به اقدام در موارد زیر شده است:

- سیاست‌گذاری پولی، اعتباری، ارزی، چاپ اسکناس، ضرب سکه، نظارت بر بانک‌ها و صدور مجوز فعالیت برای بانک‌ها و مؤسسات مالی،
- تدوین ضوابط مربوط به نحوه‌ی فعالیت بانک‌ها از قبیل رعایت نسبت‌های مالی تعیین شده به منظور برخورداری آن‌ها از ساختار مالی سالم و تعیین نوع عقود و فعالیت بانک‌ها طبق قانون پولی و بانکی کشور و قانون عملیات بانکی بدون ربا.
- صدور مجوز فعالیت برای اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی در صورت داشتن شرایط زیر:
 - تجربه و دانش تخصصی لازم؛
 - توان مالی و تأمین سرمایه به میزان مقرر؛
 - عدم سوء پیشینه.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نیز ضوابط مربوط به تأسیس بانک‌های غیردولتی را در چهارچوب قانون پولی و بانکی، قانون اجازه‌ی تأسیس بانک‌های غیردولتی و اصول و معیارهای پذیرفته شده‌ی بین‌المللی تهیه کرد. این ضوابط در ۲۹ ماده و ۹ تبصره در نهمین و چهل و هشتمین جلسه‌ی شورای پول و اعتبار در تاریخ ۲۰/۹/۱۳۷۹ به تصویب رسید.

شرایط و ضوابط این بانک‌ها عبارتند از:

- ارایه‌ی برنامه‌ی عملیاتی جامع مشتمل بر بازارهای هدف در مورد تأمین منابع و تخصیص آن، از طرف متقاضیان،
- تعیین حداقل سرمایه برای تأسیس بانک،
- لزوم اخذ مجوز بانک مرکزی برای انتقال بیش از ده درصد سهام بانک،
- لزوم تأیید صلاحیت اعضای هیأت مدیره از طرف بانک مرکزی،
- لزوم تأیید حسابرس بانک از طرف بانک مرکزی،
- موارد لغو مجوز صادره توسط بانک مرکزی.

۲- نقش کمیته‌ی نظارت بر بانکداری بازل در یکسان‌سازی مقررات نظارتی و ماهیت الزام‌آور آن

پس از بررسی تاریخچه‌ی وضعیت قانونی بانکداری در ایران و مروری بر کاستی‌های ساختاری نظام بانکی و ابزارها و نهادهای مرتبط با بانکداری، در این بخش به تحولات جهانی در سه دهه‌ی اخیر اشاره می‌شود. بی‌شک نه فقط مشارکت در بانکداری بین‌المللی که حتی برای برقراری روابط کارگزاری نیز ناگزیر از ایجاد تغییرات اساسی در ساختار مالی کشور خواهیم بود، امری که دغدغه‌ی همه‌ی کشورها، به ویژه کشورهای در حال توسعه یا کمتر توسعه یافته است.

چشم‌انداز مالی جهان در سه دهه‌ی اخیر بر اثر دو عامل آزاد سازی و نوآوری در ابزارهای مالی دستخوش تغییرات بنیادی شده است. حذف مقررات زائد و انواع کنترل‌های حاکم بر عملیات مالی، افزایش اختیارات به نیروهای بازار و نیز پیشرفت‌های رایانه‌ای و فن‌آوری اطلاعات و به کارگیری ابزارهای مالی جدید، باعث کاهش کنترل و حذف مقررات زائد و رفع محدودیت‌هایی شده است که تا قبل از جنگ جهانی دوم بر بازار مالی حاکم بود. در واقع می‌توان گفت نوآوری و ایجاد ابزارهای مالی پیچیده جدید بر کنترل‌ها و محدودیت‌ها غلبه کرده است. این تغییر نظام

یعنی گذر از مرحله‌ی کنترل و نظارت دولت و حرکت به سوی نیروهای بازار، خود دلیلی بر پیشرفت فن‌آوری و ابزارهای مالی است.

بسیاری از کشورهای صنعتی و در حال توسعه، با حاکمیت تفکر نئولیبرالیسم بر بخش مالی جهانی در دهه‌های هشتاد و نود میلادی، محدودیت‌های اولیه‌ی بخش مالی داخلی را مرتفع و نسبت به آزاد سازی حساب سرمایه و نقل و انتقال و جابه‌جایی وجوه و منابع مالی فراتر از مرزهای ملی اقدام کرده‌اند. به همین دلیل، از اواسط سال ۱۹۹۰، تنظیم و تدوین و یکسان‌سازی قواعد در حوزه‌های اساسی بین‌المللی مورد توجه کشورهای و نهادهای مرتبط، از جمله صندوق بین‌المللی پول، واقع شده است. این برنامه «اصلاح ساختار مالی جهانی» نامیده شده است. معماری بازارهای مالی جهانی بر چهار ویژگی زیر استوار است:

الف) تأکید بر قواعد جامع احتیاطی کنترلی: هدف از تنظیم این قواعد، حصول اطمینان از صحت عمل کرد بانک‌ها و شرکت‌ها از طریق اعمال حداقل مقررات و استانداردها و معیارهای پذیرفته‌شده، از جمله کفایت سرمایه و ذخیره برای مطالبات مشکوک الوصول است. رویکرد قواعد مالی بین‌المللی جدید ماهیتاً جایگزین محدودیت قواعد بازار است و هدف از تنظیم این قواعد، هدایت آزادسازی مالی و آزادی حرکت سرمایه فراتر از مرزهای ملی کشورهاست.

ویژگی این قواعد اساساً با قواعد دوره‌ی «برتون وودز» که مبتنی بر وضع محدودیت‌هایی از قبیل کنترل جابه‌جایی و حرکت سرمایه فراتر از مرزها و نیز اعمال محدودیت بر نوع فعالیت شرکت‌ها بر حسب شکل و نوع آن و دخالت مستقیم دولت بود، متفاوت است. بنابراین، می‌توان گفت که تأکید بر ایجاد ساختار منسجم مالی جهانی به منزله‌ی عدول از نظام سرمایه‌گذاری نئولیبرالیسم نیست، بلکه فعالیت مؤثرتر بازارهای مالی جهانی، هدف می‌باشد. اهدافی چون برابری و عدالت اجتماعی، که مستلزم دخالت دولت‌ها در عملکرد بازارهای مالی است، از این حکم کلی مستثنا شده‌اند.

ب) اتکا بر حقوق قوام‌نیافته: حرکت جهانی به سمت پذیرش قواعد و معیارهای خارج از مجاری و منابع سنتی حقوق بین‌الملل و ترجیح آن بر موافقت‌نامه‌ها و عهدنامه‌هاست. یکی از دلایل مهم این گرایش، فراگرد طولانی مدت و شرایط و مراحل دشوار تکوین موافقت‌نامه یا قطعنامه‌ی بین‌المللی با توجه به اوضاع اقتصادی و سیاسی است. بدیهی است این تفاوت، مانعی جدی برای توجه به پیمان‌نامه‌ها یا عهدنامه‌ها و در نتیجه ترجیح و پذیرش حقوق قوام‌نیافته است. عامل دیگر رویکرد به حقوق قوام‌نیافته، لزوم سرعت در تولید و معرفی محصولات و ابزارهای جدید منطبق با تحولات سریع بازارهای مالی است، در حالی که پیمان‌نامه‌های دو یا

چند جانبه عموماً، حاصل توافق اعضای سازمان‌های بین‌المللی است که با صرف وقت و هزینه تشکیل اجلاس‌های متعدد و مذاکره محقق می‌شوند.

شایان ذکر است که، علی‌رغم مشکلات مذکور، مقامات نظارتی، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، از نقش رو به تزاید حقوق قوام‌نیافته در ساختار مالی جهانی راضی نیستند. عدم رضایت به این علت است که حقوق سخت (یعنی قوانین تدوین شده از مجاری سنتی) هر چند دارای معایب برشمرده‌ی فوق هستند، ولی در صورت تکمیل و اصلاح، از شفافیت و پاسخ‌گویی لازم برخوردار خواهد بود و امکان تخلف و نقض آن از طرف امضاءکنندگان یا اجرای مصلحتی وجود نخواهد داشت. به‌همین دلیل، کشورهای کمتر توسعه‌یافته، قوانین قوام‌یافته (سخت) را بر قواعد و معیارهای پذیرفته شده‌ی بین‌المللی ترجیح می‌دهند و اعتقاد دارند که این معیارها منطبق با اصول دموکراسی نیست، زیرا بسیاری از نهادهای تدوین‌کننده‌ی استانداردها و معیارهای مالی بین‌المللی از مسئولان مالی و تکنوکرات کشورهای عضو و امضاکننده تشکیل شده‌اند. این مسئولان همواره با مدیران بخش خصوصی مشورت دارند و از فشارهای سیاسی نیز به دورند. برخی از تدوین‌کنندگان معیارها و استانداردهای بین‌المللی، از قبیل کمیته‌ی نظارت بر بانکداری بازل، عملیات خود را با رازداری کامل انجام می‌دهند و هیچ‌گونه ساز و کاری برای کنترل فراگرد سیاست‌گذاری آن‌ها وجود ندارد.

ج) اجرای استانداردها و معیارهای در حاکمیت مالی جهانی و تشکیل نهادهای غیررسمی یا نیمه‌رسمی و اتکای صرف به گروه کشورهای عضو این نهادها^۱، ویژگی دیگر معماری مالی جهانی است.

د) ورود به حوزه‌ی کشورهای نوظهور: هدف از تدوین استانداردها، ارتقای کیفیت نظام مالی این قبیل کشورها و در نهایت سالم‌سازی نظام تأمین مالی جهانی است. دلیل عمده‌ی تدوین این ضوابط و استانداردها، رفع بحران‌های مالی جهانی که ناشی از کیفیت نازل کنترل، نظارت، ساختار بخش مالی و اقتصاد کشورهای نوظهور است. به‌رحال، به‌رغم اهتمام کشورهای گروه

^۱ یکی از این نهادها مرکز ثبات مالی (financial stability forum) است که با توصیه گروه کاری کشورهای هشت تشکیل شد. هدف این مرکز ارتقاء سطح همکاری بین نهادهای نظارتی داخلی و مؤسسات مالی است. این اقدام در پاسخ به مشکلات پدید آمده از بحران‌های مالی بازارهای کشور های نوظهور صورت گرفت. گروه بیست، نهاد دیگری است که در سپتامبر ۱۹۹۹ رسماً در جلسه‌ی وزرای دارایی کشورهای گروه هفت تشکیل شد. این گروه متشکل از وزرای دارایی و رؤسای بانک‌های مرکزی آرژانتین، استرالیا، برزیل، چین، هندوستان، اندونزی، مکزیک، روسیه، عربستان سعودی، آفریقای جنوبی، کره جنوبی، ترکیه، نماینده گروه هشت، نماینده اتحادیه اروپا (چنانچه عضو کشورهای گروه هشت نباشد) و نمایندگان بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول است.

هشت برای مشارکت در تصمیم‌گیری سایر کشورها، تدوین استانداردهای بین‌المللی همچنان در انحصار کشورهای گروه هشت است.^۱

۲-۱- یکسان‌سازی استانداردهای بین‌المللی و حقوق قوام‌نیافته

مشکل عمده‌ای که امروزه بخش مقررات مالی با آن مواجه است، تفاوت محل تنظیم‌کنندگان قواعد و محل اجرای این قواعد است. یعنی اختیار تنظیم قواعد مالی به لحاظ تاریخی در دست مقامات ملی کشور است، ولی به لحاظ آن که بازارهای مالی، جهانی شده‌اند تنظیم‌کنندگان قواعد مالی نیز جهانی شده‌اند.

تعداد شرکت‌های مختلط فراملی^۲، که فعالیت‌های مالی متعدد و مختلف را هم‌زمان در کشورهای مختلف انجام می‌دهند به سرعت رو به ازدیاد است. افزایش تعداد مؤسسات مالی از جمله بانک‌ها، کارگزاران سهام و مؤسسات تأمین سرمایه، که به‌طور هم‌زمان در بسیاری از کشورها و حوزه‌ها فعال شده‌اند، سبب نگرانی ناظران مالی کشورها شده است. به این ترتیب فرصت‌هایی، به‌ویژه برای مؤسسات مالی بخش خصوصی، برای فرار از الزامات نظارتی فراهم شده است. این نگرانی با مخاطراتی چون رقابت یا رفتارهای سوداگرانه‌ی شرکت‌ها به‌منظور حفظ سهم خود در بازار و آسان‌گیری ناظران مالی در تجارت جهانی همراه است. حفاظت از مشارکت‌کنندگان قانونی در بازارهای مالی در برابر کلاهبرداری و پولشویی و سایر جرایم مالی نیز موضوعی درخور توجه است؛ زیرا با جهانی‌شدن و تقسیم وظایف کنترل‌کنندگان و ناظران در کشورها و مناطق مختلف، امکان فعالیت درخلاء نظارتی و کنترلی وجود دارد.

یکسان‌سازی مقررات نظارتی در بازارهای بین‌المللی با دو هدف دنبال می‌شود. از یک سو کاهش بی‌ثباتی نظارت و کنترل ناشی از ضعف قوانین مدنظر است و از سوی دیگر، هدف، تسهیل درهم آمیزی بازارهای مالی و انتقال سرمایه برون مرزی است و از حقوق قوام‌نیافته به‌عنوان روی‌کردی غالب در این یکسان‌سازی جهانی استفاده می‌شود. این روی‌کرد با قوانین و مقررات و رویه‌ی سایر حوزه‌های اقتصادی، به‌ویژه تجارت بین‌الملل در تعارض است.

^۱ هشت کشور قدرتمند صنعتی جهان که اعضای آن از آمریکا، کانادا، ژاپن، انگلستان، آلمان، فرانسه، ایتالیا و روسیه تشکیل شده است. اهداف کلی این گروه بحث و گفتگو در مورد مسایل روز تجاری، اقتصادی و سیاسی جهان است. این گروه اول در سال ۱۹۷۵ از شش کشور تشکیل شد. در سال ۱۹۷۶ با حمایت رئیس‌جمهور آمریکا کشور کانادا هم در جلسات شرکت نمود و در سال ۱۹۹۸ روسیه به‌عنوان یکی دیگر از این گروه معرفی شد.

^۲ conglomerate

حقوق قوام‌نیافته‌ی حاکم بر روابط فراملی عملیات مالی، منبعث از توافق بین‌المللی است که از جنبه‌ی حقوقی الزام‌آور نیست. این معیارها، ضوابط و دستورالعمل‌ها شامل قواعد و اصولی هستند که بهترین رویه‌های عملی را در بخش‌های مالی بیان می‌کند. اغلب کشورها این ضوابط و معیارها را با تصویب در مجالس قانون‌گذاری به صورت رسمی در می‌آورند. انگیزه‌های مختلفی سبب پذیرش معیارها و ضوابط بین‌المللی می‌شود که کاهش هزینه‌های سرمایه‌گذاری از جمله‌ی این انگیزه‌هاست. رعایت استانداردهای بین‌المللی یکی از معیارهای سرمایه‌گذاری و اعطای وام است. عدم رعایت و پذیرش این معیارها و استانداردها در درجه‌بندی ریسک کشور اهمیت به‌سزایی دارد. یکی از اهداف مراجع بین‌المللی در الزام کشورها به اعمال این قبیل معیارها استقرار نظم و انضباط بر بازارهای مالی است. این استراتژی با ارتقای سطح آگاهی و انتشار اطلاعات در خصوص رعایت ضوابط و تشویق سرمایه‌گذاران بین‌المللی به لحاظ کردن این ضوابط در اعطای وام تحقق می‌یابد. با این وجود، تحقیقات نشان می‌دهد که مشارکت‌کنندگان بازارهای مالی از استانداردها آگاهی کامل ندارند و بر فرض آگاهی نیز برای عوامل اقتصادی و سیاسی و رعایت معیارهای قانونی خود اولویت بیشتری قائل می‌شوند.

عامل دیگر روی کرد به حقوق قوام‌نیافته، وظایف جدیدی است که علاوه بر وظیفه‌ی نظارت بر سیاست‌های اقتصادی کلان، در حوزه‌ی معیارهای مالی و مقررات احتیاطی به بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول محول شده است. در اواخر دهه‌ی نود، صندوق بین‌المللی پول نقش مهمی در حوزه‌ی مقررات احتیاطی به‌عهده گرفت که در گذشته در حیطه‌ی وظایفش نبوده است. در سال ۱۹۹۹، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی برنامه‌ی مشترکی را برای ارزیابی بخش مالی (FSAP)^۱ پیشنهاد کردند. در این برنامه، نقش این دو نهاد تجزیه و تحلیل نقاط ضعف و قوت سیستم مالی کشور ارزیابی شونده و نحوه‌ی انطباق آن با اهم معیارها و ضوابط بین‌المللی است. مشارکت کشورها در این ارزیابی اختیاری است و انتشار نتایج نیز صرفاً با موافقت کشور ارزیابی شده صورت می‌گیرد. به موجب برنامه‌ی ارزیابی بخش مالی، صندوق و بانک جهانی هفده تا نوزده کشور را در هر سال ارزیابی کرده‌اند. تعداد ارزیابی‌های انجام شده تا سال ۲۰۰۴ بالغ بر صد کشور بوده است.

از سال ۱۹۹۹، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول برنامه‌ی نظارت خود را معطوف بر معیارها و ضوابط مرتبط با ثبات مالی جهانی عرضه کرده‌اند. این برنامه به گزارش‌های رعایت معیارها و ضوابط (ROSCs)^۲ موسوم است. هدف از این برنامه، تشخیص میزان تطبیق و متابعت

^۱ financial sector assessment program

^۲ reports on the observance of the standards and codes

از معیارها و ضوابط بین‌المللی است. انتشار گزارش‌ها در این موارد نیز اختیاری است، اما کشورهای نوظهور و در حال توسعه برای دریافت وام و خدمات فنی ملزم‌اند استانداردهای مربوط را رعایت کنند.

شایان ذکر است که سیاست‌گزاران و تنظیم‌کنندگان برنامه نیز غالباً نهادهای خود تنظیم‌گر حرفه‌ای هستند. این نهادها نقش مهمی در تدوین استانداردها و معیارهای بین‌المللی در طول دو دهه اخیر داشته‌اند. کمیته‌ی نظارت بر بانکداری بازل نیز یکی از ایجادکنندگان استانداردهای فنی بین‌المللی است.

هر چند روی‌کرد به معیارها و اصول پذیرفته شده‌ی بین‌المللی برای یکسان‌سازی مقررات در دو دهه‌ی اخیر از اهمیت شایانی برخوردار شده است، لیکن سابقه‌ی آن به سال‌های دهه‌ی هفتاد باز می‌گردد. کمیته‌ی نظارت بر بانکداری بازل نقش اساسی در ایجاد استانداردها، معیارها و ضوابط یکسان بین‌المللی دارد. این کمیته متشکل از رؤسای کل بانک مرکزی ده کشور صنعتی است که در واکنش به توقف چند بانک بین‌المللی فعال در سال ۱۹۷۴ تشکیل شده است. ترس از واکنش‌های زنجیره‌ای توقف سبب همکاری بین‌المللی و هماهنگی ناظران در بازل شده است. در کمیته بازل همچنین مقامات ارشد نظارتی بانک‌های مرکزی ده کشور عضویت دارند. اقدامات کمیته‌ی بازل که نهادی است غیررسمی، در نهایت رازداری صورت می‌گیرد و بانک تسویه بین‌المللی ارایه خدمات دبیرخانه‌ای آن را بر عهده دارد. کمیته‌ی بازل نهادی بین‌المللی است که به‌رغم تعداد محدود اعضایش، مسئول تنظیم مقررات بین‌المللی بانکداری است و استانداردهای مصوب آن را بسیاری از کشورها پذیرفته‌اند. در سال‌های اولیه، تلاش کمیته، معطوف به تنظیم اصولی برای تفکیک وظایف نظارت بانکی بین کشور مبدأ و میزبان بود، یعنی محلی که بانک در آن‌جا به‌ثبت رسیده است و کشوری که بانک‌های بین‌المللی به‌صورت شعبه و شرکت وابسته در آن فعالیت می‌کنند. اما در حال حاضر وظیفه‌ی عمده‌ی کمیته، ایجاد معیارها و استانداردهایی برای تعیین حداقل سرمایه‌ی بانک‌های بین‌المللی است.

دو عامل سبب حرکت کمیته از امر نظارت به‌سوی وضع مقررات احتیاطی شد: اولین عامل، بحران بدهی کشورهای توسعه نیافته و در نتیجه وضعیت نامطلوب ترازنامه‌ی برخی از بانک‌های بزرگ چندملیتی بود که به این قبیل کشورها وام پرداخت کرده بودند، عامل دیگر، رقابت بانک‌های ژاپنی و افزایش نقش آنها در بازار بود که سبب شد دولت آمریکا در سطح پایین‌تری فعالیت کند، زیرا بانک‌های ژاپنی از مزیت ناعادلانه‌ی تفاوت درصد کفایت سرمایه برخوردار بودند. پس از سال‌ها مذاکره، اعضا بر مفاد بیانیه‌ی بازل توافق کردند. در بیانیه، الزامات

نگهداری سرمایه‌ی مبتنی بر ریسک برای بانک‌های بین‌المللی پذیرفته شد که براساس آن نسبت کفایت سرمایه‌ی بانک‌های بین‌المللی نباید کمتر از هشت درصد باشد. کفایت سرمایه برای بانک‌های کشورهای توسعه یافته تدوین شده است که بخشی از اصلاحات اساسی صورت گرفته در مقررات احتیاطی آن‌ها است. به‌موجب برنامه‌های تعدیل صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، بسیاری از کشورهای آسیا و آمریکای لاتین و آفریقا، استانداردهای بازل را پذیرفته‌اند. تهدید ضمنی اعضای کمیته مبنی بر مستثنی کردن کشورهایی که استانداردهای مذکور را نپذیرفته‌اند، نقش مهمی در پذیرش استانداردهای داشته است. از تاریخ انتشار بیانیه، برحسب شرایط، تغییراتی در آن صورت گرفته است. در سال ۱۹۹۹، کمیته‌ی بازل مطالعات جدیدی را در مورد کفایت سرمایه آغاز کرد که به «بازل دو» معروف است. اعضا توافق کردند که مقررات «بازل دو» از سال ۲۰۰۶ یا ۲۰۰۷ اجرا شود.

۲-۲- اصول محوری برای نظارت مؤثر بانکی

ضعف‌های سیستم بانکی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه می‌تواند برای ثبات داخلی و بین‌المللی خطرآفرین باشد. لذا اصلاح و تقویت نظام‌های مالی جهانی مورد توجه واقع شد و ضرورت آن مشخص گردید. برخی از سازمان‌های رسمی از قبیل کمیته‌ی بازل، بانک تسویه‌ی بین‌المللی، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی راه‌های تقویت ثبات مالی جهان را بررسی کرده‌اند. کمیته‌ی بازل در این زمینه، رأساً یا از طریق تماس با مقام‌های نظارتی در سراسر جهان اقدام می‌کند. در سال‌های اولیه، به‌منظور برقراری روابط با کشورهای غیر از گروه ده، کمیته‌ی بازل فعالیت خود را به تقویت و استحکام نظارت احتیاطی در کلیه‌ی کشورهای معطوف کرد. گفتنی است که اقدامات اولیه‌ی کمیته مزبور، ناظر بر استقرار اصول نظارتی در کشورهای عضو بوده است و در این مورد دو سند: «۱- مجموعه‌ی جامعی برای نظارت مؤثر بانکی (اصول محوری کمیته‌ی بازل) و ۲- خلاصه‌ی دستورالعمل‌ها، توصیه‌ها و استانداردها^۱» را منتشر می‌کند.

اصول محوری نظارت مشتمل بر ۲۵ اصل اساسی است که برای نظارت مؤثر بانکی ضروری است. این اصول را به‌شرح زیر می‌توان دسته‌بندی کرد.

- پیش‌شرط نظارت مؤثر (اصل ۱)،

- صدور مجوز و ساختار (اصول ۲ تا ۵)،

¹ compendium

- مقررات احتیاطی و الزامات (اصول ۶ تا ۱۵)،
- روش‌های نظارت (اصول ۱۶ تا ۲۰)،
- الزامات اطلاعاتی (اصل ۲۱)،
- اختیارات رسمی ناظران (اصل ۲۲)،
- بانکداری برون مرزی (اصول ۲۳ تا ۲۵).

۳- بررسی برخی از اصول کمیته‌ی بازل

همان‌طور که در بخش پیشین اشاره شد، اصول بیست و پنج‌گانه بازل ماهیتی الزام‌آور دارند. دو نهاد مالی یعنی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی بر نحوه‌ی اجرای اصول یاد شده نظارت دارند. هرچند کلیه این اصول مرتبط به نظارت هستند، لیکن از آن‌جا که نظارت ابعادی چند سویه دارد در این بخش فراگرد صدور مجوز تأسیس، نظام کنترل‌های داخلی، روش‌های نظارتی و در نهایت اختیارات ناظران به لحاظ ارتباط نزدیک آنها با یکدیگر، مورد رسیدگی قرار گرفته و با اقدامات و قوانین موجود مقایسه می‌شوند.

۳-۱- پیش شرط‌های نظارت مؤثر بانکی (اصل ۱)

نظارت مؤثر بانکی بخشی از تمهیدات و ترتیبات گسترده‌ای است که هدف از آن حفظ ثبات بازار مالی است. این تمهیدات عبارتند از:

- اتخاذ سیاست‌های اقتصادی کلان با ثبات و متوازن،
- زیرساخت‌های توسعه یافته،
- انضباط در بازارهای مالی،
- ضوابط کافی برای حل مشکلات بانک.

بدیهی است که اتخاذ سیاست متوازن و پایدار اقتصاد کلان، خارج از اختیارات ناظران است، لیکن ناظران باید در برابر سیاست‌هایی که سلامت و صحت نظام بانکی را خدشه‌دار می‌سازد عکس‌العمل نشان دهند. در نبود سیاست‌های صحیح اقتصاد کلان، امکان نظارت و انجام وظیفه وجود نخواهد داشت. بنابراین، سیاست‌های صحیح کلان اقتصادی پایه و اساس سیستم مالی است.

۳-۱-۱- زیر ساخت‌های عمومی مناسب

- نظام حقوقی تجاری شامل قوانین مرتبط با شرکت‌ها، ورشکستگی، قراردادهای، حفظ حقوق مصرف‌کنندگان و قوانین مربوط به مالکیت شامل ساز و کار لازم برای حل و فصل دعاوی،
- نظام جامع و تعریف شده‌ی اصول و قواعد حسابداری مطابق با معیارهای پذیرفته شده‌ی بین‌المللی،
- سیستم حسابداری مستقل برای شرکت‌های بزرگ و استفاده از صورت‌های مالی، به‌ویژه بانک‌ها به‌منظور حصول اطمینان از وضعیت واقعی شرکت،
- نظام نظارت بانکی مؤثر منطبق با اصول کمیته‌ی بازل،
- اعمال ضوابط و نظارت مؤثر بر سایر بازارهای مالی،
- سیستم پرداخت و پایاپای ایمن و کارا برای تسویه‌ی معاملات،
- نظم و انضباط مؤثر بازار، ناظر بر جریان مطلوب اطلاعات برای مشارکت‌کنندگان در بازار^۱ و تشویق مؤسساتی که با برقراری تمهیداتی، سرمایه‌گذاران را در جریان تصمیم‌گیری‌ها قرار می‌دهند،

- پیش‌بینی اختیارات وسیع برای حل و فصل مشکلات بانک‌ها.

این وظیفه‌ی ناظران است که مشکلات بانک را شناسایی و راه‌حل‌های مناسب پیشنهاد دهند. اما در مواقعی که بانک دیگر قادر به ایفای تعهدات و اعمال ضوابط احتیاطی نیست (امری که وقوع آن در بازارهای مالی محتمل است)، کوتاهی در انجام وظیفه، خواه در اثر فشارهای سیاسی باشد یا به علل دیگر، سبب تحمیل هزینه‌های سنگین‌تر خواهد شد. نهادهای نظارتی باید در بهبود وضعیت بانک، به‌منظور حقوق سپرده‌گذاران و سهام‌داران مسئولیت بپذیرند و همکاری کنند. ناظران باید مطمئن شوند که وجوه سپرده‌گذاران به‌صورت کامل پرداخت و یا بقیه‌ی آن از طریق بیمه‌ی سپرده‌ها جبران می‌شود. درموردی حفظ حقوق سپرده‌گذاران با تملک بانک از طرف مؤسسه قوی‌تر یا تزریق سرمایه و یا سهام توسط سهام‌داران امکان‌پذیر است.

جلوگیری از بحران سیستمی، سیاستی است که باید از طرف مسئولان به‌ویژه بانک مرکزی، اتخاذ شود و هنگامی که وجوه عمومی نیز برای حل بحران و فراگیر نشدن آن در نظام بانکی باید مصرف شود، ناظران به سبب اطلاعات عمیقی که از مشکلات دارند، نقش مهمی ایفا می‌کنند.

^۱ آرایه‌ی اطلاعات شفاف و به‌هنگام و مرتبط راجع به وام‌گیرندگان به سرمایه‌گذاران و بستانکاران از نکات مهم حاکمیت شرکتی است.

در جلوگیری از بحران باید بین وضعیت بحرانی و نظارت مستمر تفاوت قائل شد. در حل بحران سیستمی از یک سو مسأله‌ی اعتماد عمومی به سیستم مالی و سرایت آن به سایر مؤسسات و از سوی دیگر ضرورت به حداقل رساندن پیام‌های منفی که به بازار می‌رسد مطرح است.

۳-۲- صدور مجوز تأسیس (اصول ۲ تا ۵)

در اصل ۲ آمده است که، سیستم مؤثر نظارت بانکی باید حاوی اهداف روشن و اختیارات صریح برای نهاد مسئول نظارت بر سازمان بانک باشد. هر نهاد باید دارای استقلال عملیاتی و منابع کافی باشد. وجود چارچوب قانونی نظارتی مناسب نیز لازم است که از آن جمله است؛ ضوابط صدور مجوز فعالیت و نظارت مستمر بر تشکیلات بانک، قدرت الزام‌آور بانک به متابعت از قوانین و موضوعات مرتبط، صحت سیستم بانکی، حفاظت قانونی از ناظران، پیش‌بینی ترتیباتی برای مبادله‌ی اطلاعات در سطح داخلی و خارجی با رعایت اصول حفظ اسرار حرفه‌ای.

قوانین صریح و روشنی برای نوع و حدود اختیارات ناظران باید وجود داشته باشد تا آنان به استقلال و به دور از فشارهای سیاسی، وظایف قانونی خود را انجام دهند. ناظران باید منابع مالی کافی از جمله کارکنان با تجربه و فناوری پیشرفته در اختیار داشته باشند به نحوی که استقلال، معیارها و ضوابط اصول حرفه‌ای آنان را با خطر مواجه نسازد و مانعی برای انجام وظایف و استقلال آنان ایجاد ننماید.

قانون پولی بانکی باید حاوی معیارهایی الزام‌آور برای بانک‌ها باشد و اختیاراتی در زمینه تدوین مقررات احتیاطی و اداری برای انجام وظایف نظارتی، اخذ اطلاعات و داوری در مورد مسائل بانکی نیز برای مسئولان در آن پیش‌بینی شود. این اختیارات باید مشتمل بر تعیین و اعمال مجازات و جریمه در صورت تخلف بانک از ضوابط احتیاطی (از قبیل عزل اعضای هیأت مدیره و مدیران ارشد) و ابطال جواز باشد.

ناظران باید به موجب قانون از کلیه‌ی مسئولیت‌های کیفری ناشی از انجام اعمالی که با حسن نیت در اجرای وظایف خود انجام می‌دهند، معاف باشند. همچنین به موجب قانون، ناظران باید امکان همکاری و تبادل اطلاعات بین نهادهای رسمی داخلی و خارجی مسئول سلامت و صحت نظام مالی را داشته باشند این همکاری می‌تواند با تأکید بر محرمانه‌بودن اطلاعات کافی باشد.

در اصل ۳ آمده است که، عملیات مجاز آن دسته از مؤسساتی که مجوز دریافت می‌کنند و به‌عنوان بانک مشمول نظارت‌اند، باید روشن بوده و استفاده از نام بانک در عنوان نیز حتی‌الامکان کنترل شود.

اصل ۴ مقرر می‌دارد که، مقام‌های نظارتی باید اختیار وضع مقررات برای صدور مجوز تأسیس و رد تقاضاهای فاقد شرایط را داشته باشند. حداقل فراگرد صدور مجوز باید مشتمل بر موضوعاتی از جمله احراز صلاحیت و ارزیابی ساختار مالکیت سازمان بانک، اعضای هیأت مدیره و مدیران اجرایی، برنامه‌ی کاری بانک، نظام کنترل‌های داخلی و پیش‌بینی وضعیت مالی بانک باشد. امکان بررسی پایه و مبنای سرمایه، وقتی که مالک پیشنهادی یا سازمان مادر یک بانک خارجی است از جمله‌ی این پیش‌بینی‌هاست که در این صورت اجازه‌ی قبلی ناظر کشور مقرر فعالیت باید اخذ شود.

قلمرو شمول عملیات صدور مجوز باید روشن و صریح باشد. آن دسته از مؤسسه‌هایی که از عموم مردم سپرده دریافت می‌کنند، باید مجوز فعالیت اخذ کنند. اصطلاح «بانک» باید تعریف و استفاده از آن در عنوان کنترل شود، به نحوی که مؤسسات فاقد مجوز نتوانند از عنوان بانک استفاده کنند و سبب گمراهی مراجعان شوند. اعطای اختیارات مرتبط با صدور مجوز فعالیت برای مؤسسات سپرده‌پذیر به ناظران به منزله‌ی ابزاری برای شناسایی و امکان کنترل مؤسسات مشمول نظارت است. مسئولان صدور مجوز باید ابزارهای قانونی لازم برای شناسایی ساختار سازمانی بانک، صلاحیت سهام‌داران عمده، میزان سرمایه، صلاحیت و تجارب تخصصی مدیران را داشته باشند.

هدف اصلی از اعطای اختیار تدوین مقررات مربوط به صدور مجوز به ناظران، تسهیل اعمال ضوابط احتیاطی در موارد بروز تخلف و امکان لغو مجوز در شرایط حاد است. تدوین ضوابط مشخص و صریح برای صدور مجوز، سبب کاهش دخالت‌های نابه‌جا در این فراگرد است هرچند صحت فراگرد صدور مجوز، تضمینی برای اداره‌ی مطلوب بانک نیست اما باعث کاهش تعداد مؤسسات ناسالم برای فعالیت در نظام بانکی می‌شود. فراگرد صدور مجوز و نظارت باید به نحوی باشد که ورشکستگی بانک‌ها و ورود خسارت به سپرده‌گذاران را محدود سازد.

مقام صدور مجوز باید اجازه‌ی رد تقاضاهای فاقد شرایط را داشته باشد و این فراگرد نیز حداقل باید شامل ارزیابی برنامه‌ی کاری، نظام کنترل‌های داخلی و شرایط مالی از جمله کفایت سرمایه، ساختار مالکیت بانک، صلاحیت هیأت مدیره و موافقت مقام ناظر مقر اصلی فعالیت در صورت خارجی بودن بانک متقاضی باشد.

۳-۲-۱- ساختار مالکیت

ناظران باید اختیار ارزیابی ساختار سازمانی بانک را داشته باشند. این ارزیابی شامل شناسایی کنترل‌کنندگان مستقیم و غیرمستقیم و سهام‌داران عمده (مستقیم و غیرمستقیم) است.

این ارزیابی به بررسی سوابق حرفه‌ای بانکی و غیربانکی اعضای هیأت مدیره نیز باید تسری یابد. توانایی سهام‌داران عمده، برای کمک به تحقق این فراگرد نیز از معیارهای ضروری است. بررسی منشأ سرمایه هم باید بخشی از وظایف نظارتی باشد.

اگر بانک بخشی از سازمانی بزرگتر باشد، مرجع صدور مجوز و نظارت باید مطمئن شود که مالکیت و ساختار تشکیلاتی آن به علت وابستگی به شخص یا اشخاص حقوقی منشأ و سبب مخاطره برای سپرده‌گذاران نخواهد بود. حقوق سهام‌داران عمده نیز باید بررسی شود که بخشی از آن ناظر به قابلیت‌های مالی اشخاص است. هدف از تأسیس بانک نباید صرفاً خدمت به مالکان باشد. در ارزیابی وضعیت شرکت‌ها و ساختار بانک پیشنهادی، در یک شرکت مختلط، ناظران باید مطمئن شوند که، مقررات مربوط به ساختار پیشنهادی بانک کاملاً شفاف است. این افراد در ساختار شرکت مختلط برای پاسخ‌گویی به توصیه‌ها و الزامات ناظران، استقلال لازم را دارند و مقام‌های ناظر باید بتوانند از تأسیس شرکت‌های وابسته با ساختارهایی که سبب ممانعت از نظارت مؤثر می‌شود جلوگیری کنند.

۳-۲-۲- برنامه‌ی کاری و سیستم و ساختار کنترل

یکی دیگر از عواملی که در فراگرد صدور مجوز باید مورد توجه واقع شود، بررسی عملیات و استراتژی‌های پیشنهادی بانک است. برنامه‌ی کاری بانک باید شامل تجزیه و تحلیل بازارهای هدف یعنی بازارهایی باشد که بانک می‌خواهد فعالیت خود را در آن متمرکز کند. علاوه بر آن، این برنامه باید نحوه‌ی سامان‌دهی و کنترل بانک را نیز روشن سازد. ناظران باید احراز کنند که نظام مطلوب کنترل داخلی پیش‌بینی شده و منابع کافی برای آن مشخص شده است. همچنین باید حاکمیت شرکتی مناسبی وجود داشته باشد.

۳-۲-۳- آزمون صلاحیت

احراز صلاحیت اعضای هیأت مدیره و مدیران ارشد اجرایی، یکی از نکات اساسی فراگرد نظارت و ارزیابی است. توانایی و صلاحیت مدیران از جمله اعضای هیأت مدیره فعالیت مطلوب بانک را تضمین خواهد کرد. به همین دلیل ناظران باید اطلاعات کافی از سوابق بانکی و تجارب کاری و صحت عمل اعضای هیأت مدیره و مدیران پیشنهادی برای اداره‌ی بانک به صورت انفرادی یا گروهی اخذ کنند. اطلاعات همچنین باید شامل سوابق کیفری و انتظامی باشد و به هر شکل از عدم وجود پیشینه‌ی کیفری اطمینان حاصل شود.

۳-۲-۴- پیش‌بینی‌های مالی

ناظران باید صورت‌های مالی و پیش‌بینی‌های اولیه‌ی مالی بانک را بررسی کنند و دیگر این‌که اطمینان یابند بانک می‌تواند هزینه‌های اولیه و خسارت‌هایی را که در مرحله اول با آن مواجه خواهد شد، تأمین کند. به‌علاوه پروژه‌ی پیشنهادی نیز به لحاظ اقتصادی باید امکان تحقق داشته باشد. در بیشتر کشورها حداقل سرمایه به‌موجب قانون تعیین می‌شود اما مقام ناظر توانایی مالی سهام‌داران عمده را نیز مدنظر قرار می‌دهد.

۳-۲-۵- موافقت ناظران مقرر فعالیت اصلی بانک وقتی که مالک پیشنهادی یک بانک خارجی است

وقتی که مالک پیشنهادی، یک بانک خارجی یا بانک وابسته به یک گروه خارجی یا یک گروه غیر بانکی است، در صورتی که تقاضا برای ایجاد شعبه یا بانک محلی باشد، مقام یا نهاد صدور مجوز کشور میزبان باید احراز کند که متقاضی واجد حداقل استانداردهاست و مجوز با تأیید ناظر کشور مقرر فعالیت اعطا می‌شود. این مطلب نیز باید مشخص شود که ناظر کشور مقرر فعالیت توانایی انجام وظایف خود را به‌صورت تلفیقی دارد. مسئولان کشور میزبان نه فقط باید ماهیت نظارتی کشور مبدا (محل ثبت مرکز فعالیت) را مدنظر قرار دهند، بلکه باید ساختار سازمانی مشخص حقوقی متقاضی یا گروهی را که متقاضی وابسته یا متعلق به آن است نیز بررسی و مورد توجه قرار دهند و نظارت‌پذیری این ساختار را احراز کنند.

۳-۲-۶- نقل و انتقال سهام بانک و تملک و سرمایه‌گذاری‌های عمده

بانک‌هایی که مجوز فعالیت دریافت می‌کنند باید سرمایه‌گذاری‌های عمده‌ی مستقیم و غیرمستقیم یا هرگونه تغییر در مالکیت بیش از مبلغ مقرر را به اطلاع ناظران برسانند. ناظران باید اختیار توقف هرگونه سرمایه‌گذاری بیش از مبلغ تعیین شده و ممانعت از استفاده از حق رأی برای تحقق این سرمایه‌گذاری‌ها را داشته باشند.

در بسیاری از کشورها وقتی بانک مجوز فعالیت دریافت می‌کند، می‌تواند کلیه‌ی عملیات مجاز بانکی و فعالیت‌های مصرح در مجوز تأسیس را انجام دهد؛ لیکن در شرایط خاص، ناظران از بانک‌ها می‌خواهند سرمایه‌گذاری‌های خود را گزارش دهند. در این موارد باید بررسی شود که آیا سرمایه‌گذاری‌های بانک مطابق ضوابط موجود صورت گرفته است یا خیر، ضمن آن‌که ناظران باید مشخص کنند که چه میزان سرمایه‌گذاری نیاز به اطلاع قبلی مقام ناظر ندارد.

۳-۳- نظام کنترل های داخلی (اصل ۱۴)

در اصل ۱۴ مقرر شده است که ناظران بانکی باید مطمئن شوند بانکها از سیستم کنترل های داخلی مناسب و منطبق با ماهیت و سطح عملیات برخوردارند. بانکها باید ترتیبات روشنی برای تفویض اختیارات، تقسیم وظایف مربوط به پرداخت های وجوه بانک، نگهداری حساب های مربوط به دارایی و بدهی، سازگاری بین فراگردها، حفاظت از دارایی ها، بازرسی مستقل داخلی، حسابرسی مستقل و تطبیق عمل کرد بانک برای حصول اطمینان از تبعیت از نظام کنترل های داخلی داشته باشند.

استقرار نظام کنترل های داخلی، به منزله ی اطمینان ناظران از این امر است که بانک هوشیارانه و طبق ضوابط موجود و حاکم اداره می شود. معاملات و قراردادهای صرفاً با اجازه ی مقام های ذی ربط منعقد می شود و تعهدات طرف قرارداد و معامله باید بررسی و کنترل شود. در کنترل های داخلی چهار حوزه ی زیر وجود دارد:

- ساختارهای سازمانی (تعریف وظایف و مسئولیت در دستور العمل های مرتبط با اداره ی سازمان).

- ضوابط مربوط به حسابداری.

- تقسیم و تفکیک وظایف، کنترل متقابل، و امضای اسناد تعهدآور توسط دو نفر از کارکنان.

- کنترل فیزیکی دارایی و سرمایه گذاری های بانک.

موارد فوق را باید حسابرس مستقل مسئول نیز کنترل نماید. حسابرس داخلی باید از موقعیت مناسبی در بانک برخوردار باشد و به اطلاعات مورد نیاز که لازمه ی استقلال اوست، دسترسی کامل داشته باشد. ناظران باید از صحت سیاست هایی که در بانک اعمال می شود مطمئن شوند و در صورت لزوم برای رفع کاستی های شناسایی شده توسط بازرسان داخلی و خارجی اقدام کنند.

باید دستورالعمل ها و ضوابطی برای تطبیق فعالیت های بانک با مقررات موجود باشد، زیرا در صورت بروز تخلف، بانک با ریسک شهرت و پرداخت جریمه مواجه می شود. در موارد بحرانی که امکان ورشکستگی و توقف بانک نیز وجود دارد، عدم اجرای مقررات حاکی از عدم توانایی مدیریت بانک در اداره بانک است. بانک های بزرگ باید واحد مستقلی برای ابلاغ قوانین داشته باشند تا بتوانند وظیفه ی انطباق با مقررات را به خوبی انجام دهند و ناظران باید احراز کنند که این وظایف به طور کامل و صحیح اجرا می شود.

۳-۴- تمهیدات برای عدم سوء استفاده‌ی مجرمانه از نظام بانکی (اصل ۱۵)

ناظران بانکی باید مطمئن شوند که ضوابط لازم در کلیه‌ی موارد تدوین شده است؛ به‌ویژه ضوابط مربوط به شناسایی مشتری، که سبب ارتقای سطح استانداردهای حرفه‌ای و اخلاقی در بخش مالی است و مانع از سوءاستفاده‌ی عمدی و غیرعمدی از نظام بانکی می‌شود. بانکها بر حسب نوع فعالیت خود ملزم به رعایت قوانین مرتبط یا حتی غیرمرتبط‌اند. عدم اجرای قوانین سبب ریسک شهرت یا ریسک قانونی است و می‌تواند به توانایی پرداخت بانک آسیبی جدی وارد سازد. همکاری عمدی یا غیرعمدی با مجرمان سبب سلب اعتماد عمومی از بانکها می‌شود، هر چند وظیفه‌ی ناظران پیگرد و کشف جرم نیست، اما آنها باید مطمئن شوند که ضوابط و مقررات لازم برای شناسایی مشتریان و ارتقای استانداردهای حرفه‌ای در بانکها وجود دارد. ناظران باید بانکها را به رعایت و اجرای توصیه‌های گروه کاری اقدام مالی (FATF) تشویق کنند. این اصول ناظر به شناسایی مشتری، نگهداری سوابق و گزارش معاملات مشکوک و وضع ضوابط و معیارهایی برای معامله با کشورهای فاقد نظام مبارزه با پول شویی یا دارای نظام ناکارآمد است.

تقلب و کلاهبرداری از سه منظر به ویژه برای ناظران مهم است: وقوع گسترده‌ی این قبیل جرائم باعث می‌شود که در صحت عمل کرد بانک شبهه ایجاد شود. نکته‌ی دیگر آن که ممکن است نشانه‌ای از نظام کنترل‌های ناکارآمد بانک باشد و نهایت این که احتمال دارد مشکلات به سایر بانکها نیز منتقل شود. به‌همین دلیل، بانکها باید راه‌کارهای مشخص و مستقلی را برای طرح فوری رفتارهای مشکوک مشتریان بیابند و سریعاً موارد را گزارش کنند.

۳-۵- روش های نظارت بانکی (اصول ۱۶ تا ۲۰)

اصل ۱۶: نظارت بانکی مؤثر باید شامل دو شکل نظارت حضوری و غیرحضوری باشد.
 اصل ۱۷: ناظران بانکی باید به‌صورت منظم با مدیران بانک در تماس بوده و درک کاملی از عملیات مؤسسه داشته باشند.
 اصل ۱۸: ناظران باید اختیار جمع‌آوری، بازبینی و تجزیه و تحلیل گزارش‌های احتیاطی و آماری بانکها را به‌صورت منفرد یا تلفیقی داشته باشند.
 به موجب اصل ۱۹: ناظران بانکی باید ابزاری مستقل برای تأیید اطلاعات نظارتی، خواه از طریق نظارت حضوری و خواه توسط حساب‌رسان مستقل داشته باشند.
 اصل ۲۰: یکی از عوامل نظارت، توانایی ناظران برای نظارت تلفیقی بر گروه‌های بانکی است.

۳-۵-۱- نظارت غیرحضور

ناظران باید اطلاعات را جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل کنند. نظارت غیرحضور ابزاری است برای اخذ و بررسی و تجزیه و تحلیل گزارش‌های احتیاطی و آماری که از طرف بانک‌ها به صورت منفرد یا تلفیقی ارائه می‌شود. این گزارش‌ها باید شامل صورت‌های مالی (ترازنامه، حساب سود و زیان و صورت‌های دیگری حاوی شرح مکتوب از وضعیت بانک) و همچنین برنامه‌های حمایتی مربوط اندازه‌گیری ریسک‌های مختلف، ابعاد مالی بانک از جمله میزان ذخیره‌گیری و عملیات خارج از ترازنامه بانک باشد. مقام ناظر باید قادر به اخذ اطلاعات از شرکت‌های غیر بانکی و وابسته به بانک باشد. ناظران بانکی باید اطلاعات منتشرشده را تجزیه و تحلیل کنند. از این قبیل گزارش‌ها برای بررسی چگونگی متابعت بانک از ضوابط احتیاطی از قبیل کفایت سرمایه و اعطای تسهیلات به اشخاص استفاده می‌شود.

در نظارت غیرحضور، مشکلات بالقوه در فواصل بازرسی حضور شناسایی و با ارایه‌ی پیشنهادهایی، قبل از حاد شدن مسأله، با آن مقابله می‌شود. از این گزارش‌ها صرفاً در همان بانک استفاده نمی‌شود، بلکه در کل برای نظام بانکی قابل استفاده خواهد بود و در بازرسی‌های دوره‌ای متناوب یا به هنگام بروز بحران‌های بانکی نیز این گزارش‌ها کاربرد دارند. گزارش‌های موصوف را می‌توان اساس برنامه‌ریزی‌های نظارت حضور برای مذاکره با مدیران بانک‌ها تلقی کرد.

۳-۵-۲- نظارت حضور

ناظران باید ابزارهایی برای اخذ اطلاعات، خواه به طریق حضور و خواه از طریق بازرسان قانونی یا نهادهای نظارتی داشته باشند. بازرسی حضور شامل ابزارهایی برای شناسایی و ارزیابی موضوعاتی از قبیل موارد زیر است:

- احراز صحت گزارش‌های ارسالی از طرف بانک‌ها
- بررسی کلی عملیات و شرایط بانک
- تشخیص کفایت و کارایی نظام مدیریت ریسک و ضوابط مربوط به کنترل داخلی
- کیفیت پورتفوی وام و کفایت ذخیره‌ی احتیاطی
- وضعیت نگهداری حساب‌ها (حسابداری و نظام مدیریت اطلاعات)
- بررسی موضوعات شناسایی شده در بازرسی‌های غیرحضور یا حضور قبلی
- نحوه‌ی انطباق بانک با قوانین و مقررات و شرایط پیش‌بینی شده برای صدور مجوز

دستورالعمل صریح و روشنی برای تعداد و محدوده‌ی بازرسی باید تنظیم شود، به‌نحوی که بازرسی به‌صورت هدفمند و کامل صورت گیرد. نهاد نظارتی می‌تواند بخشی از وظایف خود را به بازرسی قانونی محول کند. درحوزه‌های دیگر نیز ناظران باید اختیار کافی برای انجام وظایف نظارتی خود، از جمله بررسی صحت گزارش‌های ارسالی و کفایت نظام‌های کنترلی داشته باشند. به هر حال از کار بازرسان قانونی می‌توان برای اهداف نظارتی نیز استفاده کرد، مشروط بر آن که حساب‌رسان مستقل و باتجربه این وظیفه‌ی را انجام دهند. در این شرایط، ناظران باید اختیار رد صلاحیت بازرسی قانونی را داشته باشند.

۳-۶- معیارهای اصلاحی (اصل ۲۲)

مطابق اصل ۲۲، ناظران بانکی باید اختیارات کافی برای تهیه و تدوین مقررات اصلاحی را به‌هنگام تخلف بانک از ضوابط احتیاطی و نظارتی یا هنگامی که منافع سپرده‌گذاران به هر شکل در معرض مخاطره قرار می‌گیرد، داشته باشند. در شرایط بسیار حاد، این اختیارات باید متضمن حق ابطال جواز یا پیشنهاد لغو آن باشد.

به‌رغم اعمال نظارت‌های مختلف، در شرایط و اوضاع خاص که در قدرت پرداخت بانک تردید ایجاد می‌شود. ناظران به‌منظور حفظ حقوق سپرده‌گذاران و بستانکاران و جلوگیری از انتقال چنین مشکلاتی به سایر بانک‌ها باید اختیارات لازم برای دخالت در موارد بحرانی را داشته باشند. مقام نظارتی باید با تنظیم معیارها و ضوابطی به مشکل شناسایی شده پاسخ دهد (با اقدام اصلاحی). در موارد بروز مشکلات نسبتاً جزئی اخطار شفاهی یا کتبی به مدیریت بانک کفایت می‌کند. در سایر موارد، واکنش ناظران باید جدی‌تر باشد. وضع معیارهای اصلاحی فوری در زمره‌ی اقدامات ناظران قرار دارد. احتمال موفقیت اقدامات اصلاحی بسیار زیاد است. به‌خصوص که این اقدامات بخشی از برنامه‌ی جامعی باشد که بانک آن را تدوین کرده است و ظرف مهلت معینی باید اجرا شود. به هر حال، عدم توافق با مدیران نباید مانع از اجرای اقدامات اصلاحی شود، زیرا در صورت احراز تخلف بانک از مقررات و الزامات احتیاطی که سپرده‌گذاران را در معرض ریسک قرار می‌دهد، ناظران باید توانایی محدود کردن فعالیت‌های جاری بانک یا جلوگیری از انجام عملیات یا معاملات جدید را داشته باشند. همچنین ناظران باید بتوانند پرداخت سود سهام و سایر پرداخت‌ها به سهام‌داران و همچنین انتقال دارایی یا خرید سهام توسط خود بانک را محدود یا معلق کنند. ناظران باید ابزار کافی برای مخاطب قراردادن مدیران داشته باشند که شامل اختیار تغییر مالکان کنترل کننده، مدیران یا محدود کردن

اختیارات آن‌هاست. در شرایط بسیار حاد نیز باید به‌موجب قانون بتوانند امینی برای اداره‌ی بانک تعیین کنند. نکته‌ی حائز اهمیت این است که کلیه‌ی اقدامات اصلاحی باید مستقیماً به مدیران بانک ابلاغ شود. با تدوین ضوابط ترمیمی یا اصلاحی، ناظران باید به صورت دوره‌ای نحوه‌ی انطباق و اجرای ضوابط تدوین شده را بررسی و کنترل کنند. در صورت حاد شدن مسائل یا عدم توجه مدیریت به تقاضای ناظران مبنی بر اقدامات اصلاحی، معیارها و مقررات اصلاحی باید تشدید شوند.

۴- اقدامات انجام شده در ایران و موانع موجود در انطباق با اصول کمیته‌ی بازل

با وجود آنکه «شبکه بانکی کشور از طریق تجهیز منابع، تدارک نقدینگی، ارایه ابزار پرداخت، اعطای تسهیلات، ایجاد تعامل بین سرمایه‌گذاری و پس‌انداز و ایجاد تعادل در بخش خارجی، بر عملکرد کل اقتصاد کشور تأثیر می‌گذارد، بر پایه آمارهای پایان سال ۱۳۸۱ حجم سپرده‌های غیردولتی نزد سیستم بانکی بالغ بر ۳۸۲۷۴۳/۹ میلیارد ریال بوده است که ۹۱/۷ درصد نقدینگی بخش خصوصی را تشکیل می‌دهد. از محل این منابع، نظام بانکی کشور ۳۳۷۰۷۹/۹ میلیارد ریال تسهیلات در اختیار بخش غیردولتی گذاشته است...»^۱. با این حال نظارت به علت عدم وجود ساختارهای عمومی مناسب به شرح زیر با اشکال مواجه است:

- مشکلات مربوط به زیرساخت‌های عمومی توسعه نیافته از قبیل تعلل در اصلاح قوانین تجاری، عدم توسعه‌ی بازارهای مالی، ضعف رعایت اصول و اخلاق حرفه‌ای،
- عدم توجه به ایجاد نهادهای توسعه‌ای و ارایه خدمات مالی از قبیل: ارزیابی طرح‌های سرمایه‌گذاری، نظارت بر طرح‌ها و نهادهای سرمایه‌گذاری،
- عدم وجود قوانین نظارتی، اختیارات محدود ناظران و عدم سرمایه‌گذاری برای تربیت نیروهای کارآمد،
- اتخاذ سیاست‌های کلان اقتصادی غیرمتوازن،
- مداخله بی‌رویه دولت و حجم قابل توجه بدهی دولت به نظام بانکی،
- الزام بانک‌ها به اعطای تسهیلات تکلیفی،
- ساختار پیچیده و قوانین پیچیده‌تر بر اداره بانک،
- عدم تجدید ساختار مالی بانک‌ها و شکاف عمیق بانکداری کشور با بانکداری جهان،
- حجم گسترده شبکه‌های مالی خارج از چتر نظارتی بانک مرکزی.

^۱ دکتر علیرضا شیرانی دو دهه بانکداری اسلامی و چالش‌های ساختاری و اداری نظام بانکی

در این بخش، ضوابط و قوانین حاکم بر فراگرد صدور مجوز، نظام کنترل‌های داخلی، تمهیدات صورت گرفته برای عدم سوء استفاده مجرمانه از بانک‌ها، شیوه‌های نظارتی و اختیارات ناظران مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۴-۱- نظام صدور مجوز فعالیت مؤسسات مالی در ایران

قوانین متعددی در دوران‌ها و شرایط خاص درخصوص تأسیس بانک و سایر نهادهای مالی در ایران به تصویب رسیده‌اند. در زمینه‌ی تأسیس مؤسسات مالی با چهار نوع قانون به شرح زیر مواجه هستیم:

- لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها مصوب ۱۳۵۸ / ۷ / ۲

- قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱

- ماده واحده قانون تأسیس بانک غیردولتی مصوب ۱۳۷۹

- قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳

به موجب ماده ۱۷ لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها، مجمع عمومی بانک‌ها می‌تواند نسبت به تأسیس بانک‌های جدید برحسب ضرورت اقدام نماید و براساس ماده‌ی ۹ همین لایحه قانونی تأسیس بانک منحصراً در صلاحیت مجمع عمومی فوق‌العاده بانک است. بانک توسعه صادرات به استناد اختیارات حاصل از مقررات مواد ۹ و ۱۷ تأسیس گردیده است.^۱

«ماده واحده تشکیل بانک‌های غیردولتی» بر نحوه تأسیس و فعالیت بانک‌های غیردولتی حکومت دارد. توضیح آن که بند ج آن مقرر می‌دارد: «دولت می‌تواند به افراد حقیقی و حقوقی داخلی به شرط داشتن شرایطی چون تجربه، توان مالی و عدم داشتن سوء پیشینه مجوز اعطا نماید. متأسفانه به کار بردن واژه‌ی دولت علی‌رغم آن که دلالت بر مجموعه دولت، وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی برحسب مورد یا برحسب وظایف مربوط دارد، اما عده‌ای بر این عقیده‌اند که قصد قانون‌گذار، تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون، در هیات وزیران است، نه در شورای پول و اعتبار است.

به همین دلیل، ضوابط تأسیس بانک‌های غیر دولتی با این توجیه که شورای پول و اعتبار مرجع صالح برای تصویب ضوابط بانک غیردولتی نیست، ابطال گردید. بانک مرکزی نیز با استفاده از اختیارات موضوع بند ج ماده ۳۰ قانون پولی و بانکی کشور، اهم مواد مندرج در

^۱ از جمله عملیات این بانک عبارت است از اعطای تسهیلات کوتاه مدت و میان مدت و بلند مدت صادراتی و انجام هرگونه معاملات ارزی، اعطای تسهیلات سرمایه‌گذاری برای پروژه‌های صادراتی در داخل و خارج از کشور.

ضوابط تأسیس را به عنوان الحاقیه به نکات لازم الرعایه در اساسنامه بانک‌های غیردولتی (موضوع مصوبه نهصد و پنجاه و پنجمین جلسه شورای پول و اعتبار) به تصویب رسانید. از سوی دیگر، ماده ۳۰ قانون پولی و بانکی کشور نیز ناظر به مجوز تأسیس و فعالیت بانک‌های خصوصی قبل از انقلاب بوده است و بندهای (الف)، (ج)، (د) و (ه) نیز هنوز می‌توانند به‌عنوان ابزار نظارتی مورد استفاده قرار گیرند.

تنظیم و تصویب قانون بازار متشکل پولی یکی از موفقیت‌های بانک مرکزی است، هر چند اجرای قانون به لحاظ حجم گسترده‌ی اقتصاد غیررسمی ایران و به لحاظ فعالیت چندین بنیاد بزرگ و صدها شرکت وابسته به آن‌ها، شبکه‌های بزرگ اعتباری غیرشفاف در بازار و فعالیت هزاران صندوق قرض‌الحسنه در قالب مؤسسات غیرانتفاعی، مشکل یا حتی غیرممکن است. قوانین و مقررات متعددی برای سامان‌دهی و قانونمند نمودن آن دسته از مؤسسات مالی که خارج از چتر نظارتی بانک مرکزی مبادرت به عملیات بانکی نموده‌اند به تصویب مراجع ذی‌ربط رسیده است. مهمترین آنها قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی است. به موجب ماده یک قانون مذکور: «اشتغال به عملیات بانکی توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی تحت هر عنوان و ثبت هرگونه تشکل برای عملیات بانکی بدون مجوز از بانک مرکزی ممنوع است. عملیات بانکی در این خصوص به واسطه‌گری بین عرضه‌کنندگان و متقاضیان وجوه، سپرده، ودیعه و موارد مشابه تحت هر عنوان و اعطای وام، اعتبار و سایر تسهیلات و صدور کارت‌های الکترونیکی پرداخت و کارت‌های اعتباری اطلاق می‌شود.»

به موجب ماده ۴ قانون مذکور، آئین‌نامه اجرایی قانون به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی با هماهنگی بانک مرکزی جمهوری اسلامی به تصویب دولت می‌رسد. این قانون گرچه شرایط تأسیس و فعالیت، مسئولیت سهام‌داران عمده و چگونگی لغو مجوز تأسیس را بر پایه آئین‌نامه‌ای قراردادده که باید به پیشنهاد وزارت دارایی و بانک مرکزی به تصویب هیأت وزیران برسد و نسبت به سایر قوانین می‌تواند قدمی به جلو محسوب شود. هرچند بخشی از تشکیل شبکه اعتباری غیررسمی در بازار ناشی از ناکارآمدی سیستم بانکداری دولتی است، به هر حال تصویب این قانون و اجرای صحیح آن می‌تواند گامی به جلو محسوب شود.

ملاحظه می‌شود که کلیه مؤسسات در بازار پولی باید از بانک مرکزی مجوز دریافت کنند که نکته‌ی قوت نظام حاکم بر صدور مجوز است، لیکن تفاوت قانون حاکم بر بانک‌های دولتی با غیردولتی و عدم پیش‌بینی مقررات صریح و روشن برای نهاد نظارتی بررسی ساختار، صلاحیت مدیران و سهام‌داران عمده، از نکاتی است که باید در اصلاح قانون پولی و بانکی به صراحت و روشنی به آن اشاره شود.

۲-۴ - تمهیدات برای عدم سوء استفاده‌ی مجرمانه از نظام بانکی

مقررات پیش‌گیری از پول‌شویی در مؤسسات مالی مشتمل بر پنج فصل در نهمصد و هشتاد و هفتمین جلسه‌ی شورای پول و اعتبار در تاریخ ۱۳۸۱/۸/۱۸ به تصویب رسیده است. شایان ذکر است که این تصمیم با توجه به اختیارات حاصل از بند ۸ ماده‌ی ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور مبنی بر تعیین مقررات مربوط به افتتاح حساب جاری و پس‌انداز و سایر حساب‌ها اتخاذ شده است. نکته‌ی مهم در تدوین این مقررات، اتکای آن‌ها بر اصول اساسی، یعنی شناسایی مشتری، نگهداری اطلاعات و نحوه‌ی گزارش‌دهی عملیات مشکوک است. این مقررات عمدتاً جنبه‌ی بازدارنده دارد، یعنی مؤسسات مالی با تبعیت از آن خود را در مقابل اعمال مجرمانه تا حدودی محافظت می‌کنند.

فصل مربوط به شناسایی مشتری به دو قسمت زیر تقسیم تقسیم می‌شود:

- مدارک لازم برای احراز هویت

- ضوابط مربوط به شناسایی.

مدارک احراز هویت اشخاص حقیقی به موجب ماده‌ی ۱۱ همین قانون عبارتند از:

- شناسنامه

- گواهینامه‌ی رانندگی معتبر

- گذرنامه‌ی معتبر

- کارت ملی

مدارک احراز هویت اشخاص حقوقی (اعم از ایرانی و خارجی، انتفاعی، غیرانتفاعی، خیریه و مشابه):

- اصول اسناد مربوط به ثبت شرکت، مؤسسه، سازمان و غیره

- اساسنامه، شرکت نامه و مدارک معتبر دیگر در صورت لزوم

لیکن نکته‌ی مهم مفاد ماده‌ی ۱۲ مقررات پیش‌گیری از پولشویی این است که در آن از مؤسسات مالی درخواست می‌شود که مشتری را حداقل به یکی از روش‌های ذیل شناسایی کنند:

- اخذ معرفی‌نامه معتبر که به امضای حداقل یک نفر از مشتریان شناخته شده‌ی بانک رسیده باشد.

- اخذ اطلاعات در مورد سوابق متقاضی از سایر بانک‌هایی که متقاضی با آن‌ها رابطه‌ی مستمر بانکی داشته است یا دارد.

- استفاده از اطلاعات مندرج در جواز کسب یا گواهی اشتغال به کار.

- سایر روش‌های مطمئن به تشخیص مؤسسه مالی و تأیید کمیته‌ی موضوع ماده ۹.

- علاوه بر مشخصات شناسنامه‌ای، اطلاعات دریافتی باید حاوی اطلاعات مربوط به شغل متقاضی و نشانی دقیق محل سکونت او براساس مدارک مثبت باشد.
- هرچند ارزیابی موفقیت یا عدم موفقیت ضوابط مربوط به شناسایی مشتری بسیار مشکل است، اما باید در نظر داشت استنباط صحیح از ابعاد شناسایی مشتری نقش مهمی در کنترل حساب‌ها و عملیات مشتری دارد. اهم مشکلات نظام بانکی برای مبارزه با پولشویی به‌قرار زیر است:
- حجم سنگین معاملات، گردش عملیات و تعداد بالای حساب‌ها
- تعداد بی‌شمار شعب در یک بانک
- تعداد بالای کارکنان
- تمایل کارکنان برای جذب منابع و ایجاد روابط با مشتریان
- پراکندگی جغرافیایی شعب
- همچنین بخشی از موانع شناسایی مشتریان به لحاظ زیر ساخت‌های عمومی توسعه‌نیافته به شرح زیر است:
- افتتاح حساب بانکی با مدارک جعلی
- استفاده از اسناد جعلی برای افتتاح حساب جاری و نتیجتاً صدور چک از این حساب‌ها به لحاظ امکان جعل اسناد و مدارک هویت (شناسنامه، گواهینامه و غیره) با کیفیت بالا توسط مجرمان.
- افتتاح حساب پس‌انداز با اسامی مجعول و موهوم و واریز وجه چک‌های مسروقه و مجعول به حساب‌های مذکور و برداشت مبالغ حاصل از عملیات مجرمانه.
- استفاده از چک به‌عنوان ابزار تأمین منابع نه ابزار پرداخت
- در حالی که چک ابزار فوری پرداخت است، به هنگام صدور چک توسط صاحب حساب باید محل آن در بانک موجود باشد، لیکن در حال حاضر چک عمدتاً به‌عنوان تأمین منابع مالی و تضمین معاملات مورد استفاده قرار می‌گیرد. این در حالی است که در سایر کشورها با معرفی ابزارهای جدید امکان تأمین منابع از طرق دیگر به راحتی امکان‌پذیر است یکی از این روش‌های تأمین منابع از طریق عاملیت بازرگانی^۱، تنزیل سیاهه (فاکتور)، صورت وضعیت و شناسایی سایر اسناد مالی به‌عنوان اسناد تجاری است. متأسفانه در پیش‌نویس اصلاحیه قانون تجارت این موضوعات مهم نادیده گرفته شده است. بدیهی است در صورت فراهم نبودن بسترهای قانونی مبادلات تجاری که با استفاده از چک وعده‌دار صورت می‌گیرد، راه حل‌های مقطعی چاره‌ساز نخواهد بود.

¹ Factoring

- ثبت و فعالیت اشخاص حقوقی بدون هیچگونه نظارت
ثبت و تأسیس شرکت‌های بازرگانی و تجارتي، افتتاح حساب‌های بانکی، دریافت دسته چک‌های متعدد با اسامی و هویت‌های مجعول، خرید کالا و صدور چک‌های مدت‌دار بلامحل در وجه اشخاص حقیقی و حقوقی و فروش نقدی اجناس در بازار (تنها در یک پرونده افراد سودجو با ثبت ۴۱ شرکت موهوم و دریافت ۷۳ جلد دسته چک از بانک‌ها، ۸۰۰۰ برگ چک بلامحل به ارزش بیش از هفتصد میلیارد ریال در وجه بیش از سیصد نفر صادر کرده‌اند).

- مؤسسات قرض‌الحسنه

این مؤسسات با روش‌های مختلف اقدام به جذب سپرده و اعطای وام به مردم می‌نمایند و پس از مدتی با کسری نقدینگی مواجه می‌شوند. مطالعات نشان می‌دهد، علاوه بر اشکالات ساختاری فوق، عدم رعایت قوانین و مقررات در بخش‌های مختلف به شرح زیر، وقوع این تخلفات را تشدید می‌کند:

۱- عدم احراز اصالت هویت افراد و اسناد ارایه شده در افتتاح حساب‌های بانکی و تأسیس شرکت‌ها،

۲- رعایت نشدن تشریفات افتتاح حساب‌های بانکی،

۳- سهولت در افتتاح حساب‌های جاری و دریافت دسته چک‌های متعدد بدون توجه به اعتبار اشخاص، حجم گردش مالی و نوع و فعالیت اشخاص و شرکت‌ها،

۴- تبانی و همکاری بعضی از کارکنان بخش‌های ذی‌ربط در زمینه تسهیل اقدامات مجرمانه،

۵- ثبت و تأسیس شرکت بدون احراز اصالت هویت موسسان، اقامتگاه، مشاغل و سوابق آنان،

۶- فعالیت شرکت‌ها در امور غیرمرتبط با موضوع ثبت و آگهی شده،

۷- فقدان سیستم کنترل و نظارت بر عمل کرد شرکت‌ها پس از ثبت و تأسیس به هنگام فعالیت.

۳-۴- شیوه‌های نظارت در ایران

در شرایط فعلی، نظارت توسط دو اداره نظارت بر موقعیت مالی بانک‌ها (نظارت غیرحضور) و اداره نظارت بر بانک‌ها (نظارت حضور) صورت می‌گیرد. مهمترین وظیفه‌ی اداره‌ی نظارت بر موقعیت مالی بانک‌ها دریافت اطلاعات به صورت دوره‌ای و تجزیه و تحلیل آن و در صورت لزوم پیشنهاد اقدامات اصلاحی و انضباطی در مورد بانک‌های متخلف است. به هر حال وظایف عمده‌ی اداره مذکور (مبتنی بر نظارت غیرحضور) عبارتند از:

- دریافت اطلاعات از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و ارزیابی مقدماتی کیفیت و کمیت این اطلاعات،

- تجزیه و تحلیل اطلاعات دریافتی از بانکها و مؤسسات اعتباری و یا سایر منابع اطلاعاتی به منظور شناسایی ریسکهای مختلف نظام بانکی،
- تعیین میزان اهمیت و تأثیر ریسکهای مختلف در بانکها و مؤسسات اعتباری تحت نظارت و پیشنهاد اقدامات اصلاحی و پیگیری مورد نیاز و در صورت لزوم پیشنهاد اقدامات انضباطی برای بانکها و مؤسسات اعتباری،
- ارزیابی تحلیل‌های جامع و فراگیر ادواری و یا موردی از وضعیت مجموعه نظام بانکی و ریسکهای مختلف آن،
- در عین حال اداره نظارت بر بانکها نیز وظایفی دارد که مهم‌ترین آنها عبارتند از:
 - انجام نظارت حضوری به صورت ادواری یا موردی بر بانکها و مؤسسات اعتباری به منظور شناسایی ریسکهای مختلف آنها،
 - انجام نظارت حضوری بر بانکها، مؤسسات اعتباری، شعب و دفاتر نمایندگی بانکهای خارجی که از بانک مرکزی مجوز تأسیس، افتتاح یا فعالیت دریافت کرده‌اند به منظور حصول اطمینان از انطباق عملیات و فعالیت‌های آنها با قانون، مقررات و دستورهای بانک مرکزی،
 - انجام اقدامات لازم برای دریافت آمار و اطلاعات مورد نظر از بانکها و مؤسسات اعتباری و بررسی آن به منظور حصول اطمینان از کیفیت و صحت آن از طریق اعزام گروه‌های بازرسی حضوری،
 - بررسی و انتخاب روش مناسب برای ارزیابی ریسکهای مختلف بانکها و مؤسسات اعتباری،
 - بررسی و اظهار نظر در خصوص صلاحیت حرفه‌ای افراد معرفی شده بانکها، جهت تصدی پست‌های ریاست و معاونین شعب خارج از کشور بانکها.
- تفکیک ادارات نظارتی و سایر کوشش‌هایی که با هدف منطبق ساختن ساختار نظارت با اصول پذیرفته شده بین‌المللی انجام شده است از اقدامات مفید بانک مرکزی است. گفتنی است که، اداره‌ی نظارت بر موقعیت مالی بانکها، اطلاعاتی را در اجرای وظایف خود از نظام بانکی دریافت می‌کند که اخذ آن به منزله‌ی ابزاری برای شناسایی و آگاهی از مشکلات بانکها است، لیکن نکته‌ی مهم در این برهه‌ی خاص تلاش برای سازگاری دو اداره در انجام وظایف، دقت در به روز نمودن اطلاعات دریافتی و همکاری با سازمان حسابرسی به عنوان بازرس قانونی است.

۴-۴- اختیارات محدود ناظران

مواد ۳۹ و ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور در مقام بیان ابزارهای مؤثر مقابله با تخلف و بحران بانکها است. ماده ۳۹ مقرر می‌دارد که تحت شرایطی به شرح زیر اداره امور بانک به عهده‌ی بانک مرکزی واگذار می‌شود یا ترتیب دیگری برای اداره‌ی آن داده می‌شود و یا جواز آن لغو می‌شود:

- در صورت تقاضای مقامات صلاحیت‌دار بانک،
 - عدم شروع عملیات در مدت یکسال از تاریخ اجازه تأسیس،
 - عدم اجرای آیین‌نامه و دستورات بانک مرکزی که به‌موجب قانون صادر شده باشد،
 - در صورت سلب یا به خطر افتادن قدرت پرداخت بانک،
- مشکل اساسی این ماده علاوه بر محدود بودن موارد اختیارات ناظران، طی مراحل طی چون پیشنهاد بانک مرکزی، تأیید شورای پول و اعتبار و تصویب هیأتی مرکب از رئیس جمهور، وزیر امور اقتصاد و دارایی و وزیر دادگستری است. یعنی دخالت سیاست‌مداران و لحاظ نمودن ملاحظاتی که با فلسفه‌ی نظارت و اختیارات آن‌ها در تعارض است. جالب‌تر آنکه در ماده ۴۴ صرفاً به مجازات‌های انضباطی بسیار محدودی اشاره شده است:
- تذکر کتبی به مدیران و متصدیان،
 - پرداخت مبلغی روزانه حداکثر تا دویست هزار ریال برای ایام تخلف،
 - ممنوع ساختن بانک یا مؤسسه اعتباری از انجام بعضی از امور بانکی به‌طور موقت یا دائم.
- شایان ذکر است، مرجع رسیدگی به این تخلفات و صدور حکم به مجازات‌های انتظامی، هیأت انتظامی بانک‌ها که متشکل از؛ نماینده دادستان کل و یک نفر از اعضای شورای پول و اعتبار به انتخاب شورا و یک نفر از اعضای شورای عالی بانک‌ها، به انتخاب شورای عالی بانک‌ها است و دبیر کل بانک سمت دادستان هیات را خواهد داشت. درحالی که نهاد نظارتی باید اختیار مداخله فوری و اعمال اقدامات اصلاحی را داشته باشد. با این توضیح که ایفای چنین نقشی علاوه بر اختیار قانونی مستلزم آگاهی و هوشیاری و تسلط کامل حرفه‌ای است. بنابراین قانون پولی و بانکی کشور نیاز به اصلاح دارد. وجود قوانین متعدد ناظر بر تأسیس مؤسسات مالی، اختیارات محدود برای نظارت و قوانین مورد استفاده‌ای که در حقیقت منسوخ شده‌اند، از نقاط ضعف قوانین حاکم است.

۵- پیشنهاد مواد اصلاحی

در بخش‌های پیشین از یکسو به اشکالات ساختاری قوانین حاکم بر نظام بانکی ایران و از سوی دیگر به تلاش‌های نهادهای بین‌المللی به سوی یکسان‌سازی قواعد و مقررات نظارتی اشاره شد. هدف از یکسان‌سازی استاندارد و معیارهای ناظر بر بازارهای مالی کاهش بی‌ثباتی نظارت بر بازارها، آسان‌سازی و درهم آمیزی بازارهای مالی با اقتصاد جهانی است. این روند مستلزم تغییرات و اصلاحات اساسی در قوانین موجود کشورها است، هرچند قانون پولی و بانکی در زمان خود

از جمله‌ی قوانین مترقی و منطبق با زمان بوده‌است و به رغم گذشت زمان هنوز هم قابل استناد است، لیکن تحولات جهانی، اصلاح قانون مذکور را منطبق با استانداردهای پذیرفته شده، به‌ویژه اصول کمیته بازل غیرقابل اجتناب ساخته است. موارد پیشنهادی زیر صرفاً بخش کوچکی از اصلاحات قانون پولی و بانکی به‌منظور اصلاح وضعیت نظارت است.

۵-۱- شرایط صدور مجوز تأسیس و فعالیت مؤسسات مالی

- فعالیت بانک‌های تجاری، بانک‌های سرمایه‌گذاری، بانک تخصصی، کارگزاران پولی، شرکت‌های لیزینگ و صرافی‌ها صرفاً با کسب مجوز فعالیت از بانک مرکزی و رعایت ضوابط مربوط امکان‌پذیر است. بانک‌ها باید به‌صورت شرکت سهامی عام تأسیس شوند، لیکن صرافی‌ها، شرکت‌های لیزینگ و مؤسسات و صندوق‌های قرض‌الحسنه می‌توانند ساختار حقوقی دیگری از قبیل تضامنی و با مسئولیت محدود داشته باشند.

- مدارک موردنیاز برای کسب مجوز فعالیت مشتمل است بر تقاضانامه، اساسنامه‌ی پیشنهادی، اسامی مدیران، مشخصات مؤسسه و غیره است.

- منابع تأمین سرمایه از طرف مؤسسان باید شناسایی شود و فعالیت موردنظر (بانکداری، سرمایه‌گذاری، تجاری و غیره) مشخص باشد. عدم تسلیم مدارک، ظرف مهلت مقرر به منزله‌ی انصراف مؤسسه‌ی مالی از کسب مجوز تلقی می‌شود.

۵-۲- اعطای مجوز فعالیت

- پس از بررسی مدارک، با توجه به میزان سرمایه، صلاحیت مؤسسان و سایر شرایط، درخصوص صدور مجوز یا رد تقاضا تصمیم‌گیری می‌شود.

- چنانچه مؤسسه مالی به هر دلیل بعد از اخذ مجوز فعالیت انصراف دهد، مکلف است، مجوز خود را به بانک مرکزی اعاده کند. مجوز صادر شده از تاریخ انصراف بی‌اعتبار خواهد بود.

۵-۳- موارد لغو جواز تأسیس

- عدم اجرای قانون پولی و بانکی و دستورهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،

- عدم اجرای ضوابط و شرایط پیش‌بینی شده در مجوز فعالیت و سایر موارد پیش‌بینی شده در قانون بدون توجه به درجه‌ی تخلف صورت گرفته،

- ارایه‌ی اطلاعات خلاف واقع و گمراه‌کننده به هنگام تسلیم مدارک برای اخذ مجوز فعالیت،

- ارایه‌ی اطلاعات خلاف واقع درخصوص میزان سرمایه و صلاحیت حرفه‌ای مدیران،

- در صورت به مخاطره افتادن منافع اشخاص طرف معامله با بانک از جمله سپرده‌گذاران، مشتریان و بستانکاران،
 - در صورت عدم فعالیت بانک در موضوعات مندرج در جواز یا توقف فعالیت در یک یا چند حوزه‌ی فعالیت،
 - در صورت حصول توافقاتی بین بانک و بستانکاران برای ایفای دیون،
 - تعیین مدیر تصفیه برای بانک،
 - عدم تکافوی دارایی‌ها برای ایفای تعهدات و تأدیه‌ی دیون.
- توجه: در موارد انحلال و تصفیه‌ی اختیاری نیز مجوز می‌تواند لغو شود. لغو جواز فعالیت مؤسسه باید در قانون پولی و بانکی به صراحت پیش‌بینی شود.

۵-۴- اعمال محدودیت یا وضع شرایط به جای لغو جواز

- به‌منظور حمایت از سپرده‌گذاران و سایر مشتریان، بانک مرکزی می‌تواند محدودیت‌هایی را اعمال و شرایطی را به‌شرح زیر برای مؤسسه‌ی مالی تعیین کند:
- محدود کردن مدت فعالیت،
 - ممنوع کردن مؤسسه مالی از انجام برخی عملیات،
 - محدود کردن پذیرش سپرده‌های جدید و اعطای تسهیلات،
 - ممنوع کردن مؤسسه مالی از تجهیز سپرده به‌صورت کلی یا پذیرش مشتریان جدید،
 - ممنوع کردن مؤسسه‌ی مالی از انجام هر نوع معامله یا یک یا چند معامله‌ی خاص و عملیات بانکی،
 - عزل مدیران و غیره.

۵-۵- چگونگی فعالیت بانک

- عدم امکان فعالیت بانک‌هایی که حداقل سرمایه‌ی قانونی آن‌ها به علت خسارات وارده شده از مبلغ پیش‌بینی شده کمتر باشد،
- سرمایه‌ی بانک هیچ‌گاه نباید از حداقل مقرر کمتر باشد،
- استفاده از نام بانک یا هر عنوانی که این مفهوم را تداعی کند و همچنین عنوان‌هایی از قبیل: صرافی، لیزینگ، قرض‌الحسنه موکول به اخذ مجوز از بانک مرکزی است،
- نام هر بانک باید در محل فعالیت آن نصب و در آن تصریح شود که دارای مجوز از بانک مرکزی است،

- هرگونه تغییر در اساسنامه‌ی بانک باید قبلاً به صورت کتبی به بانک مرکزی اعلام شود و بعد از موافقت بانک مرکزی اقدام لازم صورت گیرد،
- اسامی مؤسسات مالی دارای مجوز از بانک مرکزی باید در روزنامه‌ی رسمی درج شود.

۵-۶- ضوابط مربوط به تأسیس یا تملیک شرکت‌های وابسته

- مؤسسه‌ی مالی نمی‌تواند بدون اجازه بانک مرکزی نسبت به تأسیس یا تملیک شرکت یا شرکت‌های وابسته در داخل یا خارج از کشور اقدام کند.
- برقراری هرگونه روابط کارگزاری صرفاً بعد از تأیید بانک مرکزی امکان‌پذیر است.

۵-۷- محدودیت‌های معاملاتی بانک‌ها

- بانک‌ها نمی‌توانند در غیر از موارد مطروحه در مجوز خود فعالیت کنند.
- چنانچه بانک مرکزی تشخیص دهد که اعلامیه‌ی بانک‌ها و سایر ترتیبات مالی آن متقلبانه و گمراه‌کننده است، اختاریه‌ای حاوی یکی از گزینه‌های زیر به مؤسسه‌ی مالی ابلاغ می‌کند:
- دستور توقف تبلیغ،
- اصلاح شرایط پیشنهادی بانک، خودداری از هرگونه تبلیغ،
- جمع‌آوری تبلیغ‌ها،
- اعلان عمومی به منظور اصلاح مفاد تبلیغات صورت گرفته.

۵-۸- مالکیت، کنترل و مدیریت مؤسسه

- هرگونه قرارداد یا تغییراتی که منجر به تملیک یا مالکیت یا دراختیارگرفتن بیش از ۵ درصد سهام مؤسسه مالی شود، ممنوع باشد،
- یک شخص حقیقی نمی‌تواند بیش از ۱۰ درصد و شخص حقوقی نمی‌تواند بیش از ۲۰ درصد سهام مؤسسه و شرکت‌های وابسته آن را مالک باشد، مگر در شرایط خاص و با تصویب بانک مرکزی،
- مؤسسه‌ی مالی نمی‌تواند در سایر بانک‌ها و مؤسسات مالی و شرکت‌های وابسته به آن‌ها دارای سهام باشد، مگر با تصویب بانک مرکزی،
- ترتیباتی که منجر به تغییر مالکیت یا ساختار یا تجدید ساختار مؤسسه مالی به هر نحو شود، اگر به انتقال مجموعاً بیش از ۵ درصد سهام بینجامد، منوط به تأیید بانک مرکزی است،
- سهام مؤسسه‌ی مالی نمی‌تواند وثیقه‌ی اخذ تسهیلات قرار گیرد،
- برقراری محدودیت اعطای تسهیلات کلان به شخص واحد،

- برقراری محدودیت اعطای تسهیلات به مدیران و کارکنان.

۵-۹- ایجاد ساز و کار برای نظارت و کنترل بر مؤسسات مالی دارای مجوز

- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌تواند نحوه‌ی فعالیت، معاملات و دفاتر مؤسسات دارای مجوز را در داخل و خارج کشور بررسی کند،
- بانک می‌تواند دفاتر، اسناد، حساب‌ها و سایر مدارک مؤسسه‌ی مالی را (در صورت وجود شبهه‌ی ورود خسارت به سپرده‌گذاران و سایر مشتریان) ضبط کند،
- مؤسسات مالی مکلف‌اند اسناد و مدارک مورد درخواست را در اختیار ناظران بانک مرکزی قرار دهند و این اسناد شامل کلیه‌ی مدارک مربوط به معاملات مشتریان، اعم از نقدی و غیرنقدی است،
- مدیران و کارکنان مؤسسات مالی در موارد زیر متخلف محسوب شوند:
 - ۱- عدم اجازه‌ی بازرسی به کارکنان بانک مرکزی،
 - ۲- ممانعت از دسترسی به اسناد و مدارک،
 - ۳- امتناع از تهیه و ارائه‌ی تصویر مدارک و اطلاعات مورد درخواست،
- مؤسسه‌ی مالی باید بانک مرکزی را در موارد زیر سریعاً آگاه سازد،
 - ۱- عدم توانایی در ایفای تعهدات و پرداخت دیون،
 - ۲- عدم توانایی در انجام وظایف و مسئولیت‌های قانونی.
- بانک مرکزی در صورت تشخیص یا احراز موارد زیر:
 - ورود خسارت به مشتریان، سپرده‌گذاران و بستانکاران یا اساساً به مصلحت عموم نبودن ادامه‌ی فعالیت مؤسسه مالی،
 - توقف از پرداخت دیون یا احتمال عدم ایفای کلیه یا بخشی از تعهدات و ناتوانی در انجام وظایف قانونی یا تعلیق پرداخت‌ها،
 - عدم رعایت قانون پولی و بانکی و دستورالعمل‌های بانک مرکزی از طرف مؤسسه‌ی مالی،
 - تخطی از مفاد مجوز فعالیت.
- اختیار دارد هر یک از موارد زیر را اعمال کند:
 - الزام مؤسسه به انجام اقدامات اصلاحی بر حسب ساختار مؤسسه، موضوع فعالیت و صلاحیت مدیران،
 - ممنوعیت مؤسسه مالی از اعطای تسهیلات و اعتبار جدید برای مدت معین،
 - ضبط اسناد و مدارک،

- انتصاب اعضای جدید هیأت مدیره یا عزل اعضای هیأت مدیره ی قبلی،
- انتصاب مشاور برای اداره ی امور مؤسسه ی مالی.
- لازم به ذکر است که موارد فوق باید در روزنامه ی رسمی منتشر شود.
- چنانچه بانک مرکزی مکلف به نگهداری اموال یا هدایت امور مؤسسه مالی شود و یا به نیابت از مؤسسه، حرفه او را ادامه دهد یا بخشی از امور بانک را به عهده گیرد یا شخصی را برای اداره ی امور استخدام کند، بانک مرکزی و شخص اخیر کلیه اختیارات و وظایف قانونی مندرج در اساسنامه مؤسسه ی مالی را خواهد داشت.
- در صورت مصلحت، بانک مرکزی بتواند نسبت به انتخاب مدیر تصفیه برای مؤسسه ی مالی اقدام کند.
- اعضای هیأت مدیره و کارکنان عزل شده نمی توانند هیچ گونه سمتی را در مؤسسه ی بپذیرند و هرگونه ادعای جبران خسارت از ناحیه ی آنان سلب خواهد شد.
- چنانچه به تشخیص بانک مرکزی سرمایه ی بانک بر اثر خسارات وارد شده کاهش یافته باشد یا دارایی بانک در دسترس نباشد، بانک مرکزی می تواند به موجب حکم مرجع قضایی سرمایه ی بانک را به همان میزان تغییر دهد.
- بانک مرکزی می تواند به جای کاهش سرمایه با اعطای وام به مؤسسه نسبت به خرید سهام مؤسسه ی اقدام کند.
- بانک مرکزی می تواند با اعطای تسهیلات و اعتبار به اشخاص ثالث نسبت به خرید مؤسسه ی مالی مورد نظر اقدام کند.

۵-۱۰- تحقیق، جستجو و ضبط

- بانک مرکزی در صورت لزوم می تواند یکی از کارکنان خود را به عنوان مأمور تحقیق انتخاب نماید.
- مأمور تحقیق و پی گیری دارای وظایف و اختیاراتی است که بخش نظارت برای او تعیین می کند.
- در صورت احراز تخلف و نقض قوانین به تشخیص بخش نظارت، مأمور تحقیق به شرح زیر حق اقدام خواهد داشت:
- ۱- ورود به کلیه ی مکان ها و تحقیق، کشف، ضبط اموال و دفاتر و سایر اسناد مؤسسه ی مالی، بررسی و کپی برداری از اسناد و نگهداری آن ها،
- ۲- تحقیق از اشخاص و در صورت لزوم توقیف آنان.

نتیجه‌گیری

در بخش‌های پیشین به اختصار به بخشی از ابعاد نظارت اشاره شد. از دید استانداردهای پذیرفته شده‌ی بین‌المللی به‌ویژه کمیته بازل نظارت فراگردی است که مشتمل بر سه مرحله است:

- چگونگی اعطای صدور مجوز به متقاضیان تأسیس بانک،

- نظارت بر نحوه‌ی فعالیت بانک،

- اعمال اقدام اصلاحی در صورت عدم رعایت ضوابط احتیاطی و در شرایط حاد اختیار لغو جواز تأسیس.

اقدامات اصلاحی، شامل اختیاراتی از قبیل: اخطار به بانک، اجبار سهام‌داران به تزریق سرمایه و عزل اعضای هیأت مدیره است، این در حالی است که بانک مرکزی به‌عنوان مقام ناظر بانکی از اختیارات لازم و صریح برخوردار نیست. در کنار کاستی‌ها و خلأ قانونی، بنیان‌های صحیح اقتصادی، زیرساخت‌های عمومی مناسب، قوانین تجاری متناسب با تحولات جدید نیز وجود ندارد. تغییر یا اصلاح قوانین و ساختارها نیز همراه با عزمی جدی و نگاهی همه‌سو نگر نیست. ناظران نیز دانش لازم و ابزارهای قانونی صریح و روشن برای انجام وظایف خود به دور از سلطه‌ی دولت و فشارهای سیاسی در اختیار ندارند.

از سوی دیگر، بانکداری در حال حاضر با پیچیدگی‌هایی در ابزارها، نوع عملیات و ساختار مؤسسات مالی مواجه است. با این ویژگی‌ها نمی‌توان انتظار داشت که ناظران به تفصیل به این موارد آشنایی داشته باشند، اصولاً نظارت بر جزئیات نوعی دخالت در امور بانک است. منطق حکم می‌کند که با افشاء اطلاعات از ناحیه بانک‌ها، این سرمایه‌گذاران و مشارکت‌کنندگان باشند که در مورد وضعیت بانک تصمیم‌گیری کنند. در حال حاضر با توجه به پیچیدگی‌های بازار مالی، نظارت خرد یعنی ورود به جزئیات بانک، مؤثر و کارآمد نیست. نقش ناظران ایجاد بستر مناسب و هدایت بانک در مدیریت ریسک است. در واقع نظارت منعطف شامل نظارت بر کنترل مدیریت ریسک است، به هیچ‌وجه ناظر به تطبیق و انطباق جزء به جزء نحوه‌ی اجرای قوانین و مقررات نیست؛ بلکه حصول اطمینان از کارکرد درست نظام بانکی است.

شایان ذکر است که بخشی از مشکلات پیش‌روی نظارت در ایران به ساختارها و سیاست‌هایی باز می‌گردد که در اختیار نهاد نظارتی نیست (هر چند بررسی و پیشنهاد اصلاح آنها یکی از وظایف نهاد مذکور است) لیکن مشکل عمده علاوه بر ماندن در حصار قوانین پیچیده و عدم عزمی جدی برای اصلاح وضع موجود، رسوب تفکر سنتی در بخش نظارت است؛ تفکری که تبلور نظارت را بازرسی شعبه و ورود به جزئیات می‌داند. همین تفکر مصر است با

اصلاحات چند ماده‌ای قانون پولی و بانکی، ابزارهای مؤثر نظارتی فراهم می‌شود. در حالیکه موارد پیشنهادی بخش پیشین مقاله، صرفاً قسمتی از اصلاحات هستند، زیرا نمی‌توان در بخش مالی، سلیقه‌ای یا حتی به استناد آیین‌نامه حرکت نمود. نظام مالی و به تبع آن صنعت بانکداری به سبب پیشرفت‌های تکنولوژی و رشد خارق‌العاده ظرفیت ذخیره‌سازی شبکه‌های ارتباطی، خلق و ایجاد ابزارهای مالی، به استانداردها و معیارهای پذیرفته‌شده بین‌المللی متکی است. نقش کمیته بازل عمدتاً تسهیل دسترسی اقتصاد کشورهای نوظهور و در حال توسعه به بازارهای مالی است؛ زیرا این اصول در مقام اصلاح حاکمیت شرکتی، مدیریت ریسک و به‌طور کلی اصلاح استاندارد و معیارهای حرفه‌ای است.

ماهیت الزام‌آور اصول بازل، ما را ناگزیر از پذیرش و انطباق با این اصول می‌نماید. اقداماتی در این خصوص به‌ویژه در سال‌های اخیر از ناحیه‌ی بانک مرکزی، صورت گرفته است، لیکن بازنگری و تغییر و اصلاح قوانین با توجه به جهانی‌شدن بازارهای مالی امری اجتناب‌ناپذیر است.

منابع و مأخذ

- قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب ۱۳۶۲.
- قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیر دولتی مصوب ۱۳۷۹.
- قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳.
- لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها مصوب ۱۳۵۸.
- قانون ملی شدن بانکها مصوب ۱۳۵۸.
- پیروزفر، اکبر.، "بانک و بانکداری در ایران"، چاپ اول ۱۳۷۳.
- خاوری، محمودرضا.، "حقوق بانکی"، ناشر مؤسسه بانکداری ایران چاپ سوم پاییز ۱۳۷۵.
- هادوی نیا، علی اصغر.، "قرض الحسنه و آثار اقتصادی آن"، ۱۳۷۸.
- شیرانی، علیرضا.، "دو دهه بانکداری اسلامی و چالش‌های ساختاری و اداری نظام بانکی"
- مهدویان، هادی.، "نگاهی به سیاست تازه کاهش نرخ‌های سود بانکی، آثار اقتصادی آن و رفتار بانک‌ها"، مجله روند اقتصادی
- Amuzegar, J. , "Iran's Underground Economy", *IMF*, NO. 36, Sep. 2003.
- "Basle Committee on Banking Supervision", 1997. Core Principles for Effective Banking Supervision.
- Clark, A. , Peter, B. & Herbert S. , 2003, "A practitioner's guide to international money Laundering Law and Regulation".
- Eatwell, J. , " Basel II :The Regulators Strike Back" 2006.

Hintersee, K. and Canton, "Criminal Finance, the political Economy of money laundering in a comparative legal context", 2002.

"Implementation of the Basel Core Principles for Effective Banking Supervision Experiences, Influences, and Perspectives" *Prepared by the Staff of the World Bank and the International Monetary Fund*.

"International Monetary Fund and World Bank", 2002.

Kapstien, E. , "Supervising International Banks: Origin and Implications of the Basele Accord", *Prinston Essays in International Finance* , vol. 185, December, 1991.

Kapstien, E. , "*Governing the Global Economy: International Finance and State*" Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1996.

Onder, N. , "Global Financial Governance: "Soft" Law and Neoliberal Domination", 2005.