



جمهوری اسلامی ایران
قوه قضائیه
سازمان بازرسی کل کشور

گزارش پژوهش

شماره ۱۲۲ / تیر ۱۳۹۸

گذری بر موانع اجرای نظارت بر سیستم بانکی

(مطالعه موردی کشورهای
ژاپن، انگلستان، آمریکا، مالزی و ایران)



مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



گزارش پژوهشی

شماره ۱۲۲، تیر ۱۳۹۸

گذری بر موانع اجرای نظارت بر سیستم

بانکی (مطالعه موردی کشورهای ژاپن، انگلستان، آمریکا،

مالزی و ایران)

نویسنده: دکتر اصغر مبارک

شمارگان: ۲۰۰

نوبت چاپ: اول

تاریخ انتشار: تیر ۱۳۹۸

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

مطالب مندرج در این گزارش نشانگر دیدگاه نویسندگان آن است و لزوماً نمایانگر

دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نیست.

کلیه حقوق مربوط به این گزارش به سازمان بازرسی کل کشور تعلق دارد و هرگونه انتشار

مطالب آن بدون کسب اجازه از سازمان، غیرمجاز است.

فهرست مطالب

۷.....	اشاره.....
۹.....	۱. مقدمه.....
۱۲.....	۲. سیری در مبانی نظری.....
۱۹.....	۳. نظارت بانکی در ژاپن.....
۳۴.....	۴. نظارت بانکی در انگلستان.....
۴۵.....	۵. نظارت بانکی در ایالات متحده آمریکا.....
۵۲.....	۶. نظارت بانکی در مالزی.....
۶۱.....	۷. نظارت بانکی در جمهوری اسلامی ایران.....
۸۵.....	۸. جمع بندی و نتیجه گیری.....

اشاره

با عنایت به تأکید بند (۱۹) سیاست‌های کلی نظام اقتصاد مقاومتی بر شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و مانند آن، موضوع بررسی موانع اجرای نظارت بر سیستم بانکی کشور در اجرای بند (۱۹) سیاست مذکور در ایران و در بین کشورهای مختلف پیش‌رو اهمیت زیادی پیدا می‌کند. مثلاً در همین راستا تمامی کشورهای جهان با هر سطحی از پیشرفت و توسعه، نوسان‌ها و بعضاً بحران‌های مالی را در بازارهای خود احساس کرده‌اند. این امر با توجه به نقش اثرگذار بانک‌ها در بازارهای مالی نااطمینانی در بخش بانک‌ها را در پی داشته است. علاوه بر این حتی برای کشورهایی که دچار نوسان‌های مالی و یا بحران‌های مالی نیز نشده‌اند، محیط پر تغییر امروزی و مسائل جدید پیش‌رو، تغییر در ساختار بانکی کشورها را اجتناب‌ناپذیر نموده است. در چنین شرایطی سیاست‌گذاران و فعالان اقتصادی سؤالات مهمی را در مورد نقش، ساختار، مقررات و نظارت بر صنعت بانکداری مطرح نموده‌اند و البته به ارتباطات متقابل بین صنعت بانکی و سیستم‌های مالی اذعان دارند. اهمیت ثبات و شفافیت بازارهای مالی در فعالیت‌های بانک‌ها و اثر متقابل و بالقوه آن‌ها بر دیگر فعالان حوزه مالی، لزوم عملکرد بانک‌ها در مسیری صحیح و به‌دوراز اثرات لحظه‌ای و شوک‌های متعدد را مورد تأکید قرار می‌دهد.

با توجه به ارائه طرح‌ها و لایحه اصلاح قوانین بانکی توسط مجلس شورای اسلامی و دولت، بررسی تحولات سیستم نظارت مالی و بانکی با تأکید بر قوانین بانکداری برخی از کشورهای جهان و بهره‌گیری از تجربیات دنیا، ضروری به نظر می‌رسد. در گزارش حاضر، سیستم نظارت بانکی کشورهای ژاپن، انگلستان، مالزی و آمریکا و همچنین

ایران، مورد بررسی قرار گرفته است. قوانین بانکداری و خدمات مالی در این کشورها تفاوت‌های فراوانی باهم دارند. قانون برخی کشورها مثل آمریکا، طریقه برخورد بانک مرکزی با بانک‌ها را به‌طور جزئی و مفصل مشخص می‌کند، اما قانون برخی دیگر از کشورها نظیر ژاپن وظایف و اختیارات بانک مرکزی و یا بانک‌ها را به‌طور کلی معین می‌کند و وارد جزئیات نحوه رفتار بانک مرکزی با بانک‌ها نمی‌شود. قوانین انگلستان، ساختار و اهداف سازمان نظارتی را به‌طور دقیق مشخص می‌کند و کمتر وارد جزئیات عملکرد آن می‌شود. در حالی که قوانین آمریکا توجه ویژه‌ای به روش‌های نظارت مثل آزمون بحران و انواع نسبت‌های احتیاطی دارد. در کشورهای ژاپن، انگلستان و آمریکا که سیستم مالی آن‌ها پیچیده‌تر است، وظیفه نظارت بانکی برعهده بانک مرکزی و یک یا چند سازمان مستقل است.

نوشته حاضر با تأکید بر مأموریت و مسئولیت‌های نظارتی و حاکمیتی و ارتقای سطح آگاهی‌ها، درصدد است تا با بهره‌گیری از الگوهای مختلف کشورهای پیشرو در زمینه نقش سیستم‌های نظارتی بر شبکه بانکی کشور، در راستای شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی گام برداشته شود.

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

۱. مقدمه

قانون‌گذاری و نظارت بر عملکرد بانک‌ها و مؤسسات مالی، موضوع جدیدی نبوده و بررسی ادبیات این حوزه، به‌خوبی حاکی از توسعه مباحث مربوط به قانون‌گذاری و نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات مالی می‌باشد. دقت در کتب و مقالات تدوین شده در این حوزه، نشان می‌دهد که مفاهیم و موضوعات مختلفی در این رابطه طرح گردیده‌اند. به‌عنوان نمونه نظارت مداخله‌جویانه بانک مرکزی بر بانک‌ها، که همراه با کنترل و ورود در امور داخلی آنهاست، در تعارض با معیارهای حاکمیت شرکتی مطرح شده و لذا موردنقد قرار گرفته شده است. از سوی دیگر مباحث جایگزینی در چند سال اخیر و به‌خصوص بعد از وقوع بحران مالی سال ۲۰۰۸، توجه کارشناسان را به خود جلب نموده است. یکی از این موارد مسئله نظارت احتیاطی است که هدفی جز تأمین سلامت مالی بانک‌ها و مؤسسات مالی ندارد. به نظر می‌رسد نظارت احتیاطی بر بانک‌ها، تمرکز خود را بر پیشگیری و به‌عبارت‌دیگر کاهش انواع ریسک‌هایی که بانک‌ها و مؤسسات مالی با آن مواجه می‌باشند (شامل ریسک نقدینگی، اعتباری، بازار، عملیاتی و ریسک نظام‌مند)، قرار می‌دهد. به‌عنوان مثال، به‌منظور جلوگیری از انتقال ریسک یک بانک به سایر بانک‌ها در نظام بانکی، سرمایه بانکی ماهیت ضدچرخه‌ای پیدا کرده است. به این معنا که لازم است بانک‌ها در دوره رونق به ذخیره سرمایه بپردازند تا در دوره رکود بتوانند از این سرمایه استفاده کنند.

با عنایت به اینکه بند (۱۹) سیاست‌های کلی نظام اقتصاد مقاومتی بر شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات فسادزا در عرصه‌های مختلف اقتصادی

یادآوری نموده است. سیستم نظارت بر بانک‌ها زمانی می‌تواند به صورت مؤثر و کارا فعالیت نماید که مسئولیت‌ها و اهداف واحدهای درگیر در امر نظارت بانکی کاملاً شفاف باشد. ابعاد نظارت بانکی از دیدگاه ثبات مالی نیز بسیار حائز اهمیت است. از نظر نظارتی عوامل متعددی موجب بروز بحران می‌شود که می‌توان به عدم وجود کفایت سرمایه مناسب، نگهداری نقدینگی بیش از حد که منجر به بروز ریسک‌های متعدد شود، عدم تطابق سررسیدها و...، اشاره کرد. مجموع عوامل مذکور موجب تأثیرگذاری بر درجه اعتماد فعالان بازار شده و روند معمول مبادلات را دچار تنش می‌نماید و اثرات زیانباری چون تحمیل زیان‌های هنگفت به سرمایه‌گذاران، عدم اعتماد به سازوکارهای کنترل و مدیریت ریسک، ضعف در تأمین مالی مؤسسات و توقف اعتبار دهی، خروج سرمایه‌ها از بازار سرمایه (به‌خصوص سرمایه‌های خارجی و....) را به دنبال دارد (جزایری، ۱۳۹۰).

با وقوع بحران‌های مالی در دهه‌های اخیر، توجه ویژه‌ای به نظارت مالی هم در بُعد نظری و هم در بُعد عملی در سطح جهان صورت گرفت و همزمان با ایجاد و گسترش سازوکارها و هماهنگی‌های بین‌المللی در زمینه نظارت بر بخش مالی، به تدریج در بسیاری از کشورها، قوانین و سیستم‌های نظارتی در بخش مالی تکامل پیدا کرد. در این میان، یکی از مهم‌ترین عرصه‌های تحول مربوط به قوانین بانکداری و خدمات مالی کشورها می‌باشد.

در سال‌های اخیر موضوع اصلاح قوانین حوزه پولی و بانکی کشور مورد توجه مجلس شورای اسلامی و دولت جمهوری اسلامی ایران قرار گرفته و طرح‌ها و لوایحی در این راستا ارائه شده است. براساس آسیب‌شناسی‌های صورت گرفته، بخش نظارت یکی از

مهم‌ترین بخش‌های ضروری برای اصلاح قوانین بانکی در ایران است. نظر به ضرورت توجه به تجربه کشورهای دیگر در اصلاح قوانین و مقررات، در این گزارش به بررسی سیستم نظارت بانکی و قوانین بانکداری برخی از کشورهای جهان پرداخته شده و در برخی موارد، سیر تاریخی تحولات سیستم نظارت مالی هم مورد بررسی قرار گرفته است. این کشورها به گونه‌ای انتخاب شده‌اند که در آنها هم کشورهای توسعه‌یافته و هم کشور در حال توسعه وجود دارد و پیچیدگی سیستم نظارتی در آنها متفاوت است. مطالب مطرح شده در مورد هر یک از کشورها در چند بخش به ترتیب زیر آورده شده است:

۱. تاریخچه‌ای از ایجاد و تحول سیستم نظارت بانکی
 ۲. موانع اجرایی "ساختار سیستم نظارت بانکی"
 ۳. برنامه‌های نظارت بانکی
 ۴. مروری بر قوانین بانکی (بخش‌های مرتبط با موانع اجرایی "سیستم نظارت بانکی")
 ۵. جمع‌بندی
- در بخش آخر ضمن مقایسه‌ای کلی میان موانع اجرایی "سیستم نظارت بانکی" کشورها، تحلیلی در مورد قوانین بانکداری آنها ارائه شده است.

۲. سیری در مبانی نظری

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

اهمیت نظارت در زمینه مورد بحث از آنجاست که بانک‌ها و مؤسسات مالی واسط میان پس‌انداز کنندگان و مصرف‌کنندگان نهایی منابع مالی یا به‌طور کلی منابع پس‌انداز در جامعه می‌باشند. به عبارت دیگر بانک‌ها از طریق شعب خود نه تنها دارنده اصلی سپرده‌های بخش خصوصی و کانال اولیه اعتبار و سرمایه‌گذاری‌ها در اقتصاد هستند، بلکه تنظیم‌کننده عمده سازوکار پرداخت‌های جامعه نیز محسوب می‌شوند. در ضمن این فعالیت‌ها روی عرضه منابع پولی و اعتباری کشور تأثیر مستقیم دارد، زیرا بانک‌ها مؤسساتی هستند که قدرت ایجاد پول از طریق اعطای تسهیلات را دارند. جلوگیری از سرایت اثرات زیان‌بار مشکلات و نارسائی‌های بانک‌ها به بخش‌های دیگر جامعه از دیگر مواردی است که اهمیت نظارت بر بانک‌ها را روشن‌تر می‌سازد. در این رابطه جهت نیل به اهداف سیاست پولی، بانک‌ها همواره از طریق کنترل کلان اقتصادی مانند

عملیات بازار باز، نرخ‌های بهره، سقف‌های اعتباری، کنترل‌های مستقیم و تسهیلات تنزیل مجدد، کنترل می‌شوند. روش‌های نظارت بر بانک‌ها براساس سه روش ذیل از طریق بانک مرکزی اعمال می‌شود:

۱. روش نظارت مستقیم (بازرسی در محل)
۲. روش نظارت غیرمستقیم (بازرسی خارج از محل از طریق کمیته عالی بین‌المللی نظارت بانکی از جمله کمیته بال و.....)
۳. سایر روش‌های نظارت

۲.۱. کمیته عالی بین‌المللی نظارت بانکی

عالی‌ترین نهاد بین‌المللی درگیر نظارت بانکی، کمیته بال (بازل) است. این کمیته مرکب است از نمایندگان ارشد بانک‌های مرکزی تعدادی از کشورهای عمده صنعتی دنیا از جمله: آلمان، انگلستان، ایتالیا، فرانسه، آمریکا، سوئیس، سوئد، ژاپن، کانادا و لوکزامبورگ که معمولاً هر سه ماه یک بار توسط بانک تسویه‌های بین‌المللی به‌عنوان دبیرخانه دائمی آن در شهر بازل سوئیس تشکیل می‌گردد. به دلیل تشکیل جلسات مذکور در شهر بازل این کمیته به کمیته بازل معروف شده است. کمیته بازل دارای قدرت قانونی نیست، لکن اکثر کشورهای عضو به‌طور ضمنی موظف به اجرای توصیه‌های آن هستند. گرچه بانک تسویه‌های بین‌المللی (BIS) متعلق به بانک‌های مرکزی دنیا است و ساختمان آن جهت برگزاری جلسات کمیته مذکور مورد استفاده

قرار می‌گیرد، لکن جدای از میزبانی جلسات و امور تدارکاتی و دبیرخانه بانک
مورد اشاره، نقشی در جریان تعیین سیاست‌های کمیته بال ندارد.^۱

اقدامات مهم کمیته بال

از مهم‌ترین اقدامات کمیته بال تهیه و انتشار اصول پایه در نظارت بانکی کارا و مؤثر و همچنین مقررات مربوط به کفایت سرمایه است. در حال حاضر شیوه نظارت بر بانک‌ها در جهان از نظارت تطبیقی به نظارت مبتنی بر ریسک تغییر یافته است. بدین لحاظ بانک‌های مرکزی بازرسی و نظارت‌های مستقیم خود بر بانک‌ها را با استفاده از بررسی گزارش‌های مبتنی بر نظارت غیرحضوری اعمال می‌کنند. بدین ترتیب نظارت مستمر بر موقعیت مالی بانک‌ها از طریق تحلیل اطلاعات دریافتی از آن‌ها به منظور شناسایی به موقع ریسک، پیش‌گیری از وقوع بحران‌های مالی احتمالی و انجام اقدامات اصلاحی جهت نیل به اهداف نظارتی صورت می‌گیرد.

نظارت غیرحضوری امکان ارزیابی مستمر بانک‌ها با رویکرد ریسک در مقاطع فصلی و حتی ماهانه را فراهم می‌کند. به عبارت دیگر نظارت در فواصل کوتاه‌تر بر پایه تجزیه و تحلیل صورت‌های مالی و سایر اطلاعات واصله از بانک‌ها می‌تواند به عنوان یک سیستم هشدار سریع در خصوص بانک‌های مسئله‌دار عمل کند. در این حالت بازرسان نظارت مستقیم با اطلاع از نقاط ضعف و با دیدگاه روشن‌تری نسبت به تهیه برنامه بازرسی و حضور در بانک اقدام و عمده وقت و انرژی خود را به بررسی حوزه‌هایی که مواجه با مشکل جدی هستند متمرکز خواهند کرد. کمیته بازل در سال ۱۹۷۵ با عضویت

1. Federal Financial Supervisory Authority

۱۰ کشور بزرگ اقتصادی (G-10) و به دنبال ورشکسته شدن چند بانک بزرگ در اثر مشکلات ارزی تشکیل شد. در این تاریخ کمیته بازل تعهدنامه‌های متعددی منتشر کرد که بین کشورهای میهمان و میزبان برای نظارت شعبه‌های خارجی بانک‌ها به امضا رسیده‌اند.^۱

بازل ۱: در سال ۱۹۸۸ به دنبال نکول کشورهای آمریکای جنوبی اولین مدل بسیار ساده کفایت سرمایه تحت عنوان بازل ۱ پیشنهاد شد. منظور و هدف از کفایت سرمایه این است که بانک به حد کافی برای مقابله با بحران‌های احتمالی سرمایه داشته باشد و در شرایط تعطیلی و ورشکستگی قرار نگیرد. به مرور زمان تا سال ۱۹۹۷ مقرراتی برای ذخیره مطالبات معوق، تسویه بین‌بانکی، محاسبه ریسک بازار و اجازه استفاده از مدل‌های داخلی بانک‌ها ارائه شد. کمیته بازل برای انواع دارایی‌ها ضریب ریسک خاص و درعین حال بسیار ساده‌ای را اعلام و مفهوم دارایی‌های موزون شده به ریسک را معرفی کرد. در این مدل، دارایی‌های پرخطر ضریب ریسک بالاتری گرفتند و بانک‌ها باید نسبت سرمایه به دارایی‌های موزون شده ۸ درصد را رعایت کنند. در این مدل اگر یک بانک دارایی‌های خود را به سمت دارایی‌های پرخطر هدایت کند، مخارج کسر؛ یعنی دارایی‌های موزون شده افزایش می‌یابد و در نتیجه نسبت کفایت سرمایه کم می‌شود. اگر نسبت کفایت سرمایه کمتر از ۸ درصد بشود یا باید سرمایه بانک را افزایش داد یا ریسک دارایی‌ها را کم کرد. این مقررات تحت عنوان بازل ۱ شناخته می‌شوند و این تقریباً همان مدلی است که امروز برای محاسبه کفایت سرمایه بانک‌ها در ایران مورد استفاده قرار می‌گیرد.

1. Basel Committee on Banking Supervision(2012)

بازل ۲: به دنبال بحران مالی آسیا در سال ۱۹۹۸-۱۹۹۷ برنامه ریزی جدیدی برای کنترل ریسک بانک‌ها آغاز شد. در این بحران کشورهای متعدد آسیایی با مشکل خروج سریع منابع و افت شدید ارزش پول داخلی روبه‌رو شدند و بعضاً یا دولت‌هایشان سقوط کرد یا اصلاحات اساسی در نظام بانکی خود صورت دادند. برنامه ریزی کمیته بازل ۶ سال طول کشید تا در سال ۲۰۰۴ بعد از مذاکرات طولانی و مطالعات و ارزیابی‌ها، سه رکن اصلی سرمایه، نظارت و شفافیت تعریف شد. رکن سرمایه با تمرکز روی تسهیلات بانکی، مشوق‌هایی را برای رتبه‌بندی مشتریان در نظر گرفت. در ادامه در سال ۲۰۰۶ مقرراتی برای یکسان‌سازی محاسبه ریسک سرمایه‌گذاری‌های تجاری و نیاز کفایت سرمایه برای این‌گونه کارها به صورت محدود تعریف شد. همچنین تعریف ساده‌ای برای کفایت سرمایه در اثر ریسک‌های عملیاتی تعریف شد. تعریف سرمایه موردنیاز برای ریسک‌های عملیاتی در حقیقت بهانه‌ای بود برای جبران کم شدن کفایت سرمایه در اثر مدل‌های داخلی اعتبارسنجی. این مقررات تحت عنوان بازل ۲ شناخته می‌شوند و تفاوت اساسی از نظر شفافیت اطلاعات و لزوم حاکمیت شرکتی و مدیریت ریسک با بازل ۱ دارند. بازل ۱ در مورد بسیاری از مطالب مربوط به نظارت، حاکمیت شرکتی و مدیریت ریسک ساکت است، دستورالعمل‌های مشخصی ندارد و فقط به اهمیت داشتن ارکان مربوطه هشدار می‌دهد. بازل ۲ علاوه بر کفایت سرمایه در مورد ارکان مربوط به شفافیت و حاکمیت شرکتی دستورالعمل‌های مفصلی دارد. می‌توانیم اقدام بانک مرکزی برای الزام ارائه اطلاعات شفاف بانکی را اولین قدم برای هماهنگی با بازل ۲ برآورد کنیم.

بازل ۳: حتی قبل از وقوع بحران مالی ۲۰۰۸-۲۰۰۷، نگرانی‌های زیادی نسبت به لغو قوانین ممنوعیت ورود بانک‌های تجاری به فعالیت‌های غیرمتداول بانکی وجود داشت. به گفته کمیته بازل، آن‌ها در حال تدوین مقرراتی برای کنترل ریسک فعالیت‌های غیرمتداول بانک‌ها بوده‌اند. به دنبال بحران بانکی ۱۹۲۹ مقررات ممنوعیت ورود بانک‌های تجاری به حوزه فعالیت‌های سرمایه‌گذاری وضع شدند. بعد از گذشت ۷۰ سال دولت آمریکا این ممنوعیت را لغو کرد. طولی نکشید که با پایین آمدن نرخ بهره‌ها و افزایش درجه ریسک‌پذیری مؤسسات مالی و حتی سرمایه‌گذاران خرد، سرمایه‌گذاری‌های بی‌محابا در انواع اوراق قرضه پرخطر به خصوص اوراق با پشتوانه وام‌های مسکن بسیار بالا رفت. در فاصله بین ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۸ با توقف رشد قیمت مسکن و افزایش نکول در اوراق مسکن، چند شرکت سرمایه‌گذاری با سابقه طولانی گرفتار کمبود نقدینگی شدند و عملاً برای حفظ خود در مقابل طلبکاران مجبور به اعلام ورشکستگی شدند.^۱

با توجه به قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ در ارتباط با تفویض اختیار به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران برای مداخله و نظارت بر مسائل بانکی و پولی، بانک مذکور براساس مصوبه یک هزار و چهاردهمین جلسه مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۵ شورای پول و اعتبار «آیین‌نامه کفایت سرمایه» را به بانک‌ها ابلاغ کرده است. بخشنامه شماره م/ب/۱۹۶۶ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۲۹ مدیریت کل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به موجب ماده ۱ آیین‌نامه فوق‌الذکر نسبت کفایت سرمایه حاصل تقسیم سرمایه

1. Bulgaria, Detailed Assessment of Observance, Basel Core Principles for Effective Banking Supervision, 2015

طبق تعریف ارائه شده در آیین نامه مربوط به سرمایه پایه به مجموع دارایی های موزون شده به ضرایب ریسک برحسب درصد طبق تعریف ارائه شده در ماده ۵ آیین نامه است. در برخی از کشورها انجام روش های فوق الذکر در یک بخش از بانک مرکزی متمرکز است لیکن در اکثر بانک های مرکزی، مانند بانک مرکزی ژاپن این سه وظیفه در بخش های مختلف از یکدیگر متمایز می گردد (ماجدی، علی و گلریز، حسن، ۱۳۸۶).

۳. نظارت بانکی در ژاپن

ژاپن یکی از کشورهای پیشگام در حوزه نظارت بانکی است. پس از وقوع بحران‌های بانکی در دهه ۱۹۹۰ تحولات مقررات نظارتی آغاز شد و وجود مقررات احتیاطی در مورد مؤسسات مالی موجب شد که در بحران مالی جهانی، بخش مالی ژاپن سالم باقی بماند.

مسئول نظارت بانکی در ژاپن، آژانس خدمات مالی^۱ (FSA) است که با همکاری بانک مرکزی ژاپن^۲ (BOJ) امور مربوط به نظارت بانکی را انجام می‌دهد. در این رابطه وزارت مالی^۳ (MOF) و شرکت ضمانت سپرده ژاپن^۴ (DICJ) هم نقش مهمی دارند. همکاری میان نهادهای نام‌برده از طریق برگزاری جلسات مختلف میان آن‌ها برقرار شده است. به‌رغم رشد بالای اقتصادی ژاپن در دهه‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ میلادی به‌واسطه بروز بحران بانکی در ابتدای دهه ۱۹۹۰ میلادی وارد رکود مزمینی شد که دو دهه به طول انجامید. علل وقوع این بحران گسترده و واکنش مقامات اقتصادی این کشور، حاوی درس‌ها و تجارب مفیدی برای سایر کشورهاست. یکی از ویژگی‌های مهم روندی که ژاپن در این بحران تجربه کرد، ناتوانی مقامات اقتصادی این کشور در حل و فصل بحران و بازگرداندن اقتصاد به روند رو به رشد گذشته بود. اقتصاد ژاپن به حدی از این اتفاق لطمه خورد که در تمام سال‌های پس از ۱۹۹۰ تاکنون نتوانسته است به رشد اقتصادی پنج‌درصدی دست پیدا کند.

-
1. Financial Services Agency (FSA)
 2. Bank Of Japan (BOJ)
 3. Ministry Of Finance (MOF)
 4. Deposit Insurance Corporation of Japan (DICJ)

۱.۳. تحولات تاریخی سیستم نظارت مالی در ژاپن

شروع بانکداری به شکل نوین آن در ژاپن به سال ۱۸۷۳ برمی گردد که سیستم بانکداری ملی در آن شکل گرفت و هم‌زمان با آن، دایره بانکداری در وزارت مالی و وظیفه بازرسی بانکی را به عهده گرفت. در سال ۱۹۲۷ قانون بانکی ژاپن تصویب شد و بخش بازرسی مستقل مالی در وزارت مالی تأسیس شد. پس از آن‌هم تا سال ۱۹۹۸ همچنان وظیفه نظارت بانکی بر عهده وزارت مالی بود.

با اصلاحاتی که در سال ۱۹۹۸ در سیستم نظارت مالی ژاپن به وجود آمد، آژانس نظارت مالی^۱ (FSA) تأسیس شد. این سازمان زیر نظر دفتر نخست‌وزیری و مستقل از وزارت مالی فعالیت کرده و وظایف دادن مجوز، بازرسی و نظارت بر بانک‌ها، شرکت‌های بیمه و معاملات اوراق بهادار که پیش از آن توسط وزارت مالی انجام می‌شد، به این سازمان محول شد.

در وزارت مالی، اداره‌های بانکداری و اوراق بهادار باهم ادغام شده و یک اداره جدید با عنوان برنامه‌ریزی مالی تشکیل شد که مسئولیت برنامه‌ریزی سیستم مالی را بر عهده داشت. همچنین شورای نظارت بورس و اوراق بهادار از وزارت مالی به آژانس نظارت مالی منتقل شد^۲. بخش دیگری از تحول سیستم نظارت مالی به اصلاحات ضمانت سپرده‌ها مربوط بود پس از اصلاح قانون ضمانت سپرده‌ها در سال ۱۹۹۸ پایه مالی شرکت ضمانت سپرده ژاپن تقویت شده و اجازه انتشار اوراق قرضه هم به آن داده شد. همچنین در این سال دو نهاد جدید با عنوان‌های کمیسیون بازسازی مالی و شرکت

1. Financial Supervisory Agency (FSA)

2. Financial Policy and System Division (2013), Bank Supervision Guidelines, (G1), SEAZA Lecture, Bank of Japan.

تسویه و وصول^۱ (RCC) تأسیس شد. کمیسیون بازسازی مالی زیر نظر دفتر نخست‌وزیری تأسیس شده و مسئولیت احیای مؤسسات مالی را با استفاده از بودجه عمومی بر عهده داشت. شرکت تسویه و وصول هم وظیفه خرید وام‌های بد مؤسسات بحران‌زده و جمع-آوری وثایق و مدیریت دارایی‌های آن‌ها را بر عهده گرفت. در ادامه روند اصلاحات در سیستم نظارت مالی، آژانس خدمات مالی در سال ۲۰۰۰ جایگزین آژانس نظارت مالی قبلی شد و وظایف دادن مجوز، بازرسی و اقدامات نظارتی که بر عهده آژانس نظارت مالی قبلی بود، به‌علاوه مسئولیت برنامه‌ریزی مالی که قبلاً توسط اداره برنامه-ریزی مالی وزارت مالی انجام می‌شد را بر عهده گرفت. در سال ۲۰۰۱ مسئولیت کمک به بانک‌های بحران‌زده و مدیریت بحران مالی نیز که پیش از آن بر عهده^۲ (FRC) بود، به آژانس نظارت مالی محول شد^۳.

روش‌های نظارت احتیاطی بر بانک‌ها از سه طریق روش نظارت مستقیم (بازرسی در محل)، روش نظارت غیرمستقیم (بازرسی خارج از محل) و سایر روش‌های نظارت به‌صورت ذیل انجام می‌شود:

الف) روش نظارت مستقیم (بازرسی در محل)^۴

این روش معمولاً توسط تیم‌های بازرسی صورت می‌پذیرد که از نزدیک بانک بازرسی‌شونده را جهت ارزیابی اطلاعات واصله از دفاتر، یا مصاحبه با کارکنان آن‌ها تحت بررسی قرار می‌دهند. تعداد بازرسان یا طول مدت بازرسی می‌تواند براساس

-
1. Resolution and Collection Corporation (RCC)
 2. Financial Reconstruction Commission (FRC)
 3. Bank of Japan -2012
 4. On-site Inspection

اندازه و پیچیدگی مؤسسه و طرح بازرسی متفاوت باشد به عنوان مثال درجایی که منابع بازرسی محدود باشد، بازرسی ممکن است مؤسسات یا فعالیت‌هایی را مورد بازرسی قرار دهند که بیشترین ریسک را برای شبکه بانکی و بانک تحت بازرسی به همراه دارد. اهداف نظارت مستقیم از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. در برخی از کشورها نظارت مستقیم صرفاً اجرای آن گروه از مقررات را در نظر می‌گیرد که در آن‌ها از امنیت و ثبات چشم‌پوشی شده یا در مراحل فرعی تری قرار گرفته‌اند. این نمونه از عملیات نظارت بانکی در اکثر کشورهای سوسیالیستی سابق به چشم می‌خورد و بانک‌ها در وهله اول به صورت کانالی جهت تخصیص اعتبار به طرح‌های کلیدی و بخش‌های تولیدی مطرح می‌باشند.^۱

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

(ب) روش نظارت غیرمستقیم (بازرسی خارج از محل)^۲

همه سیستم‌های نظارتی متکی بر درجات متفاوتی از دریافت منظم داده‌های اطلاعاتی برای نظارت بر عملکرد مالی مؤسسات تحت بازرسی هستند. نوع این اطلاعات بسته به

1. Japan's financial regulatory responses to the global financial crisis, Kimie Harada, 2015.
2. Off-site Inspection

تعداد و مشخصات مؤسسات مذکور و بالأخص در ارتباط با فعالیت‌های تحت پوشش آن‌ها متغیر است.

استفاده از این روش، محدوده وسیعی از عملیات را در برمی‌گیرد: اکثر کشورها از سیستم مورد بحث براساس ارائه گزارش‌های دوره‌ای (هفتگی، ماهانه و...) و گزارش‌های سالانه مانند (ترازنامه و صورتحساب سود و زیان) استفاده می‌کنند.^۱ در این روش از نظارت، ناظرین بانک مرکزی، اطلاعات و آمار مذکور را تحلیل و ارزیابی نموده و گزارش‌های لازم را برای تصمیم‌گیری‌های بانک مرکزی تهیه می‌نمایند. در اکثر کشورها به دلیل مکانیزه بودن عملیات بانک‌ها و ارسال به موقع و مرتب آمارها توسط آن‌ها، تحلیل‌ها و انعکاس نتایج و در نهایت تصمیم‌گیری‌ها به سرعت انجام می‌پذیرد. از این رو کاربرد این روش از نظارت مرتباً رو به افزایش بوده و در همه کشورها روزه‌به‌روز بیشتر می‌شود.

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

ج) سایر روش‌های نظارت

علاوه بر شیوه‌های ذکر شده، روش‌های دیگری نیز وجود دارد که چندان فراگیر نیست، لیکن در بسیاری موارد کاربرد داشته و نتایج مفیدی نیز حاصل گردیده است.

1. Deutsche Bundesbank(2012), Development of Bank Supervision after the Second Worsdwar, Banking Act of the Federal Republic of Germany and Bank of Japan, Special series, NO 2.

ترغیب اخلاقی یا مشورت و راهنمایی مدیران بانک‌ها از این جمله می‌باشد که بسیاری از بانک‌های مرکزی از آن استفاده می‌کنند.

۲.۳. ساختار نظارت بانکی در ژاپن

چارچوب قانونی برای نظارت بانکی در ژاپن در چهار سطح تعریف شده است. در سطح اول، قانون بانکداری، در سطح دوم، دستورات کابینه در اجرای قانون بانکداری، در سطح سوم، دستورالعمل‌های آژانس نظارت مالی در اجرای قانون بانکداری و در سطح چهارم، ایجاد و انتشار راهنماهای نظارتی و دستورالعمل‌های بازرسی توسط آژانس نظارت مالی است که راهنماهای نظارتی و دستورالعمل‌های بازرسی توسط آژانس نظارت مالی است که راهنماهای نظارتی و دستورالعمل‌های بازرسی به ترتیب در نظارت خارج محل و محلی توسط ناظران به کار گرفته می‌شود. بانک‌ها هم موظف‌اند که براساس این راهنماها و دستورالعمل‌ها به ایجاد یک سیستم کنترل داخلی اقدام کنند. آژانس خدمات مالی یک سازمان دولتی زیر نظر دفتر نخست‌وزیری است که مسئولیت نظارت یکپارچه بر بازار مالی شامل بانک، بیمه و بازار معاملات اوراق بهادار را باهدف تضمین ثبات سیستم مالی و محافظت از منافع سپرده‌گذاران در اوراق بهادار برعهده دارد. دامنه وظایف و فعالیت‌های این نهاد شامل موارد زیر است:

۱. برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و تنظیم مقررات درمورد سیستم مالی
۲. بازرسی و نظارت بر مؤسسات مالی بخش خصوصی شامل بانک‌ها، شرکت‌های بیمه و مؤسسات خریدوفروش ابزارهای مالی
۳. ایجاد استانداردهای حسابداری و سایر موارد مربوط به امور مالی

۴. نظارت بر حسابداران عمومی و شرکت‌های حسابرسی مجاز

۵. مشارکت در فعالیت‌های سازمان‌های بین‌المللی و همکاری‌های دوجانبه و

چندجانبه در موضوعات مالی باهدف توسعه مدیریت مالی هماهنگ بین‌المللی
کمیسیون نظارت بورس و اوراق بهادار^۱ (SESC) تحت نظر آژانس نظارت مالی قرار
داشته و وظیفه نظارت و بازرسی محلی شرکت‌های اوراق بهادار و بررسی مسائل
موجود در این حوزه را بر عهده دارد. این کمیسیون متشکل از رئیس و دو مأمور
عالی‌رتبه است که از سوی نخست‌وزیر منصوب می‌شوند. این کمیسیون دارای اختیارات
مداخله و مجازات نبوده و آژانس نظارت مالی در صورت توصیه کمیسیون نظارت
بورس و اوراق بهادار اختیار چنین اقداماتی را دارد. هیئت نظارت حسابداری و
حسابرسی رسمی^۲ هم در آژانس نظارت مالی تشکیل شده و وظیفه نظارت بر مؤسسه
حسابداران رسمی ژاپن را بر عهده دارد. البته هیئت نظارت حسابداری و حسابرسی
رسمی نیز همانند کمیسیون نظارت بورس و اوراق بهادار فقط می‌تواند توصیه به
اقدامات تنبیهی کند و آژانس نظارت مالی در صورت توصیه هیئت نظارت حسابداری و
حسابرسی رسمی اختیار چنین اقداماتی را دارد. علاوه بر موارد نامبرده، ساختار سازمانی
آژانس نظارت مالی شامل اداره برنامه‌ریزی و هماهنگی، اداره بازرسی و اداره نظارت و
یک بخش حقوقی برای تعیین مجازات متخلفان است. همچنین شورای سیستم مالی^۳
(FSC) شورایی متشکل از کمیته‌های گوناگون در آژانس نظارت مالی است که به
درخواست نخست‌وزیر، مأمور عالی‌رتبه آژانس نظارت مالی و یا وزیر مالی، بحث‌های

1. Securities and Exchange Surveillance Commission (SESC)

2. Certified Public Accounting and Auditing Oversight Board (CPA AOB)

3. Financial System Council (FSC)

گسترده‌ای در مورد سیستم مالی در آن مطرح می‌شود و این شورا گزارش‌هایی را درباره سیستم مالی از دیدگاه‌های میان‌مدت و بلندمدت ارائه می‌دهد.

بانک ژاپن مسئولیت تحلیل و ارزیابی ریسک‌های سیستم مالی و ارائه گزارش آن را برعهده دارد که برای این کار از نظارت محلی و کنترل خارج از محل و همین‌طور بحث‌ها و سمینارهای داخلی و بین‌المللی استفاده می‌کند. اقدامات گسترده بانک ژاپن^۱ و آژانس نظارت مالی در مجموع وضعیت مطلوب و ثبات را در بخش مالی ژاپن ایجاد کرده است.

همچنین شرکت ضمانت سپرده ژاپن از طریق مدیریت سیستم ضمانت سپرده و حمایت از بانک‌های ورشکسته، در جهت ایجاد ثبات مالی تلاش می‌کند. این شرکت اجازه انتشار اوراق قرضه را در بازارها با موافقت آژانس نظارت مالی و وزارت مالی^۲ (MOF) داراست و همچنین می‌تواند از بانک ژاپن تقاضای نقدینگی اضطراری کند.

براساس ماده (۳۸) قانون بانک ژاپن، نخست‌وزیر و وزیر مالی می‌توانند از بانک ژاپن بخواهند که برای حفظ ثبات سیستم مالی در شرایط ضروری از برخی مؤسسات مالی از طریق اعطای وام حمایت کند در شرایط بحرانی که مداخله دولت در سیستم مالی ضروری باشد، شورای مدیریت سیستم مالی تشکیل می‌شود که شامل نخست‌وزیر، دبیر کابینه، وزیر خدمات مالی، وزیر مالی، مأمور عالی‌رتبه خدمات مالی و رئیس بانک ژاپن است.

1. Bank Of Japan (BOJ)

2. Ministry Of Finance (MOF)

۳.۳. برنامه نظارت بانکی در ژاپن

در نظارت بانکی ترکیبی از اقدامات به کار گرفته می‌شود که شامل بازرسی مستقیم، تحلیل گزارش‌های حسابرسی و گزارش‌های ارسال شده از بانک‌ها و انجام و تحلیل آزمون‌های استرس است. چارچوب نظارتی در ژاپن، مؤسسات مالی را ملزم می‌کند که فرایندهای کنترل داخلی را برای شناخت و پوشش ریسک ایجاد نمایند. کنترل این فرایندها از طریق نظارت محلی و کنترل خارج از محل توسط بانک ژاپن و آژانس نظارت مالی صورت می‌گیرد.

بانک ژاپن و آژانس نظارت مالی باهم نظارت مستمر بانکی را با استفاده از بازرسی‌های محلی و کنترل خارجی و روابط منظم با مسئولان مؤسسات تحت نظارت دنبال می‌کنند. براساس ماده (۴۴) قانون بانک ژاپن، آژانس نظارت مالی می‌تواند درخواست ارسال گزارش‌های بازرسی محلی مؤسسات مالی از بانک ژاپن بنماید. درمورد تحلیل‌های خارج از محل و در سطح مدیریت ارشد، تبادل اطلاعات منظم تری میان آن‌ها وجود دارد. هردو نهاد در تعیین تعداد و دامنه بازرسی‌های محلی و تعداد بازرسان مشارکت دارند همچنین بانک ژاپن هر ساله نتایج بازرسی‌های محلی را انتشار می‌دهد.

رویه استاندارد بازرسی محلی مؤسسات مالی به این صورت است که از چهار هفته قبل از بازرسی به ترتیب اعلام بازرسی به مؤسسه، اعلام آمادگی مؤسسه به بانک ژاپن، دریافت و تحلیل گزارش‌ها و اسناد ارائه شده از سوی مؤسسه و مشخص کردن نکات مهم برای تمرکز روی آن‌ها در بازرسی محلی انجام می‌شود. بازرسی محلی طی دو تا سه هفته انجام می‌شود که در طول این مدت، مصاحبه با مدیران، ارزیابی دارایی‌ها، کنترل کارایی سیستم مدیریت ریسک، بازرسی دفاتر مؤسسه و تبادل نظرات با مدیران

و کارکنان صورت می‌گیرد. دو تا سه هفته پس از بازرسی هم ارائه گزارش نتایج و بازخورد به مدیریت مؤسسه، بیان نکاتی برای بهبود و درخواست گزارش‌های مدت‌دار بعدی برای بهبود مسائل موجود صورت می‌گیرد.^۱

لزوم انجام آزمون‌های استرس هم بخشی از مقررات بانکی در ژاپن است. نهاد آژانس نظارت مالی بانک‌ها را ملزم کرده که در هر فصل از سال براساس سناریوهای استرس خود، آزمون‌های استرس را انجام داده و گزارشی از روش و نتایج آن ارائه دهند. در صورتی که نتایج آزمون‌ها وضعیت مناسبی را برای بانک‌ها نشان ندهند، آژانس نظارت مالی آن‌ها را ملزم به افزایش سرمایه و بهبود سیستم مدیریت ریسک می‌کند. علاوه بر آزمون‌های استرس خرد که به‌عنوان یک ابزار مدیریت ریسک توسط بانک‌ها انجام می‌شود، بانک ژاپن هم آزمون‌های استرس کلان را برای کل سیستم بانکی در سناریوهای مختلف انجام می‌دهد. اولین آزمون از این نوع در سال‌های (۲۰۱۱-۲۰۱۲) توسط بانک ژاپن و آژانس نظارت مالی و با همکاری صندوق بین‌المللی پول در چهار سناریوی مختلف انجام شد و براساس نتایج آن، مؤسسات مالی ژاپن در مجموع در هر چهار سناریو مقاوم و خوب عمل کرده و از سرمایه کافی برای مقابله با شوک‌ها برخوردار هستند. البته نتایج، نشان‌دهنده برخی از مسائل و نگرانی‌ها برای سیستم مالی بود. آزمون بعدی در سال ۲۰۱۴ توسط بانک ژاپن انجام شد و نتایج آن هم مطلوب بود.

1. Japan's financial regulatory responses to the global financial crisis, Kimie Harada, 2015.

۴.۳. قانون بانکداری ژاپن

در قانون بانکداری ژاپن بیشتر درباره مسئولیت کلی نهادها در حوزه نظارت بانکی صحبت شده است. بسیاری از مواد این قانون در حوزه نظارت بانکی به مسئولیت‌های بانک‌ها، انواع مؤسسات مالی، شرکت‌های هلدینگ و سهام‌داران عمده آن‌ها و اقدامات اصلاحی و تنبیهی برای آن‌ها اختصاص دارد. به‌عنوان نمونه به خلاصه‌ای از مواد (۲۴) تا (۲۹) از فصل ۴ این قانون توجه کنید:

ماده (۲۴)

نخست‌وزیر می‌تواند در صورت نیاز برای اطمینان از مناسب بودن مدیریت کسب‌وکار یک بانک، آن را ملزم به ارائه گزارش یا موارد دیگری در مورد وضعیت کسب‌وکار یا اموال کند.

ماده (۲۵)

اختیار نخست‌وزیر برای فرستادن افرادی برای بازرسی محلی بانک‌ها.

ماده (۲۶)

نخست‌وزیر می‌تواند از بانک بخواهد که یک طرح بهبود وضعیت را یا خود ارائه دهد و یا بخواهد که طرح داده‌شده را با افزودن مواد و تعیین محدوده زمانی تغییر دهد و یا در صورت لزوم دستور تعلیق تمام یا بخشی از فعالیت بانک را صادر کند و یا دستور گرفتن دارایی‌های بانک و یا سایر اقدامات لازم برای نظارت را صادر نماید.

ماده (۲۷)

نخست‌وزیر می‌تواند در صورت تخلف یک بانک از قوانین و مقررات یا اساسنامه یا خواسته نخست‌وزیر براساس قوانین و مقررات یا انجام عملی که به منافع عمومی

آسیب می‌رساند، دستور تعلیق تمام یا بخشی از فعالیت بانک را صادر نماید و یا رئیس، مدیر اجرایی، مشاور حسابداری، یا حسابرس شرکت را برکنار کند و یا مجوز بانک را مطابق ماده (۴) بند (۱) لغو نماید.

ماده (۲۸)

نخست‌وزیر در صورت تعلیق تمام یا بخشی از فعالیت یک بانک براساس دو ماده قبلی، می‌تواند در صورت لزوم مجوز بانک را مطابق ماده (۴) بند (۱) لغو نماید.

ماده (۲۹)

نخست‌وزیر می‌تواند در صورت لزوم برای محافظت از سپرده‌گذاران و سایر موارد لازم برای منافع عمومی به بانک دستور دهد تا بخشی از دارایی‌های خود را با تشخیص کابینه و بنابر دستور کابینه، در ژاپن نگهداری کند. مشابه موارد فوق برای سایر انواع مؤسسات مالی، شرکت‌های هلدینگ و سهامداران عمده آن‌ها در قانون بانکداری ژاپن آمده است. در تمام این مواد، تمام اختیارات نظارت به نخست‌وزیر داده شده و براساس ماده (۵۹) از فصل هشتم، نخست‌وزیر باید تمام اختیارات نظارتی خود را به مأمور عالی‌رتبه آژانس نظارت مالی واگذار کند. یکی از نکات قابل توجه در این قانون، سازوکار خاصی است که برای سهامداران عمده بانک‌ها تعریف شده است:

ماده (۵۲-۹) و ماده (۵۲-۱۰): لزوم اخذ مجوز برای سهامدار عمده بانک و شرایط آن.

ماده (۵۲-۱۱): اختیار درخواست گزارش و مستندات از سهامدار عمده بانک.

ماده (۵۲-۱۲): اختیار بازرسی از دفتر و هر جای دیگری که متعلق به سهامدار عمده بانک باشد.

ماده (۱۴-۵۲): اختیار درخواست طرح بهبود وضعیت از سهامدار عمده بانک و یا دستور اصلاح آن.

ماده (۱۵-۵۲): اختیار لغو مجوز سهامدار عمده بانک.^۱

و در نهایت، انواع تخلفات بانکی و مجازات مربوط به آنها در فصل نهم این قانون بیان شده است. سایر قوانین و مقررات نظارت بانکی در قانون بانک ژاپن، دستورالعمل‌های صادرشده از سوی آژانس نظارت مالی و راهنماهای نظارتی و دستورالعمل‌های بازرسی که توسط آژانس نظارت مالی منتشر می‌شود، گنجانده شده است.

مسئول نظارت بانکی در ژاپن، آژانس خدمات مالی است که با همکاری بانک مرکزی امور مربوط به نظارت بانکی را انجام می‌دهد. اختیارات و نحوه نظارت بر بانک‌ها، مؤسسات مالی، شرکت‌های هلدینگ و سهام‌داران عمده آنها به‌طور مجزا در قانون بانکداری ژاپن مشخص شده است. همکاری مشترک آژانس خدمات مالی و بانک مرکزی در نظارت مستمر بانکی، موجب شده که نظارت بانکی در این کشور به‌صورت مطلوب و مؤثری انجام شود.

در ژاپن نظارت بر شبکه بانکی در قالب نظارت حضوری و غیرحضوری و براساس سیاست‌های تعریف شده سالانه برای این وظیفه انجام می‌شود. در نظارت حضوری، از مدتی قبل بانک‌ها اطلاعاتی برای بازرسی دریافت می‌کنند و بر این اساس باید در بازه زمانی مشخصی، مدارک و گزارش‌های موردنیاز بانک مرکزی را فراهم کنند. سپس براساس گزارش‌های دریافتی، کیفیت دارایی‌های بانک‌ها مانند وام‌ها و اوراق بهادار،

1. Law on Banks, <https://www.microfinancegateway.org>, 2012.

نحوه مدیریت ریسک بانک و موارد دیگر در شعب داخل و خارج از کشور بررسی می‌شود. به‌عنوان مثال، در زمینه وام‌های پرداختی، وام‌های مسئله‌دار در سه گروه متفاوت از نقطه نظر نقد شوندگی، نوع رفتار وام‌گیرنده در قبال پرداخت وام، سختی وصول و بازیافت وام و اهداف مصرف وام اعطایی، تقسیم‌بندی می‌شوند.

پس از جمع‌آوری اطلاعات اولیه از گزارش‌های درخواست شده، بازرسان، با مدیران و روسای بانک‌ها به صورت انفرادی جلسه برگزار کرده و با پرسش پیرامون نحوه مدیریت ریسک و اعتبار، راهبرد آن‌ها در کسب و کار و مدیریت و همچنین میزان شایستگی و صلاحیت آن‌ها در انجام وظایف را مورد ارزیابی قرار می‌دهند. پس از انجام این بررسی‌ها، ارائه دستورات اصلاحی به مدیران بانک‌ها جهت جلوگیری از انحراف بانک‌ها از راهبرد (و یا ضرورت اتخاذ راهبرد جایگزین) مورد توجه قرار گرفته و بر کیفیت انجام آن توسط مدیران ارشد، نظارت می‌شود.

در نظارت غیرحضوری، که برخلاف نظارت حضوری به صورت روزانه انجام می‌شود، «اداره مدیریت و اعتبار بازار» روزانه بر میزان نقدینگی بانک‌ها، فعالیت‌های آن‌ها در بازار بین‌المللی، مدیریت بدهی، عملکرد آن‌ها در اقلام زیرخط و غیره نظارت نموده و در صورت وجود اخلال، پیشنهادهای اصلاحی خود را به بانک‌ها ارائه می‌کند.

نقش بانک مرکزی در انجام این حجم نظارت گسترده، غیرقابل انکار است و در این خصوص بین بخش‌های مختلف نظارتی بانک مرکزی همکاری تنگاتنگی وجود دارد. نتایج به دست آمده طبق به روزترین آمارها به بازرسان بخش نظارت غیرحضوری ارائه می‌شود و مبنای نظارت آتی این بخش را فراهم می‌آورد. حتی در بسیاری از موارد برای

سهولت و اجرای نظارت بهتر، کارکنان بخش نظارت غیرحضوری در نظارت حضوری نیز شرکت می‌کنند.

با توجه به آنچه مطرح شد، توصیه سیاستی قابل پیشنهاد برای نظام بانکی کشور آن است که جهت ارتقای ساختار نظارتی بانک مرکزی، باید کارشناسان بخش نظارت غیرحضوری این بانک از مهارت و تخصص بالایی در ارزیابی ریسک فعالیت‌های بانک به صورت روزانه برخوردار شوند. همچنین، ارتباط تنگاتنگ کاری بین دو بخش نظارت حضوری و غیرحضوری باید موجود باشد و از پویایی فعالیت بخش نظارت غیرحضوری براساس استانداردهای روز مدیریت ریسک اطمینان حاصل شود. در حقیقت بخش نظارت غیرحضوری بانک مرکزی باید از توانایی شناسایی، محاسبه و مدیریت انواع مختلف ریسک موجود در بانک‌ها برخوردار باشد؛ زیرا در غیر این صورت، این بخش از توانایی ارائه راهکارهای اصلاحی مناسب و به موقع به بانک‌ها برخوردار نخواهد بود.^۱

1. Financial Times Publishing (2013), 'Japan's Crisis Resolution and Bank Supervision Structure: Is it Working?', Financial Regulation Report, May, pp.17-19

۴. نظارت بانکی در انگلستان

نظارت بانکی به‌طور رسمی با تصویب قانون بانکداری در سال ۱۹۷۹ به وجود آمد و بانک انگلستان مسئول آن شد. البته پیش از آن هم توسط همین بانک به‌طور غیررسمی انجام می‌شد و با تصویب قانون بانکداری دیگری در سال ۱۹۸۷ نقش نظارت بانک انگلستان تقویت شد و این مسئولیت تا سال ۱۹۹۷ پابرجا بود.

در سال ۱۹۹۷ نهاد جدیدی با عنوان مقام مسئول خدمات مالی (FSA) تأسیس شد و مسئولیت ثبات مالی در انگلستان بر عهده سه نهاد وزارت خزانه‌داری، بانک مرکزی (بانک انگلستان) و مقام مسئول خدمات مالی گذاشته شد. تقسیم وظایف میان این سه نهاد براساس تفاهم‌نامه‌ای مشخص می‌شد. چارچوب نهادی نظارت مالی در انگلستان در آن زمان به این صورت بود که مقام مسئول خدمات مالی نظارت احتیاطی خرد بر مؤسسات و بازارهای مالی را بر عهده داشت و همین‌طور نظارت کسب‌وکار بر عهده این نهاد بود. اما نقش آژانس نظارت مالی در مورد نظارت احتیاطی کلان مبهم بود و اساساً این نوع نظارت به‌خوبی برای هیچ‌یک از سه نهاد نامبرده تعریف نشده بود.

در تقسیم‌بندی وظایف، نقش بانک انگلستان تنها نظارت بر زیرساخت مالی و به‌طور خاص سیستم‌های پرداخت بوده است و البته این بانک مسئول ثبات مالی انگلستان هم شمرده می‌شد، بدون اینکه ابزارها و فرآیندهای لازم برای آن مشخص شده باشد و بالاخره در تقسیم‌بندی وظایف، وزارت خزانه‌داری مسئول ساختار نهادی کلی برای قوانین و مقررات مالی بوده است و مسئولیتی در قبال عملکرد دو نهاد دیگر نداشته است.

یکی از نقاط ضعف سیستم نظارت بانکی در انگلستان این بود که مسئولیت نظارت بر دوش چند نهاد گذاشته شده بود و مرز دقیق قلمرو وظایف هر نهاد مشخص نبوده و در صورت بروز یک بحران دقیقاً مشخص نبود که کدام یک از نهادها مسئول آن هستند. اشکالات دیگر سیستم نظارت بانکی انگلستان که در سال‌های پس از بحران مطرح می‌شد، به شرح زیر است:

۱. با آنکه مطابق قانون بانکداری، بانک انگلستان در قبال ثبات مالی مسئولیت داشت، اما حق کسب اطلاعات مورد نیاز خود را نداشت.
۲. اداره خدمات مالی در انجام وظیفه نظارت احتیاطی، فقط به نظارت احتیاطی خرد می‌پرداخت و به مسائل احتیاطی کلان توجه چندانی نمی‌شد.
۳. اداره خدمات مالی تأکید زیادی بر نظارت کسب و کار کرده که به قیمت کم توجهی به نظارت احتیاطی تمام می‌شد. دلیل این مسئله این است که حوزه نظارت کسب و کار از حساسیت سیاسی کوتاه مدت بیشتری برخوردار است.

همه این موارد زمینه‌ساز انتقال مسئولیت نظارت احتیاطی خرد و کلان از آژانس نظارت مالی به بانک انگلستان شد. با توجه به نقاط ضعف این سیستم نظارتی سه‌بخشی، اصلاح این سیستم پس از وقوع بحران مالی جهانی آغاز شد و ضمن اجرای برنامه‌های بهبود نظارت، قوانین بارها مورد بازنگری قرار گرفت. یکی از مهم‌ترین موارد تحول، توجه به نظارت احتیاطی کلان و انتقال وظیفه نظارت احتیاطی از آژانس نظارت مالی (FSA) به بانک انگلستان بود. قانون خدمات مالی سال ۲۰۱۲ ضمن دادن مسئولیت ثبات مالی به بانک انگلستان، برای دستیابی به این هدف، کمیته سیاست

مالی^۱ (FPC) را زیر نظر دیوان مدیران این بانک ایجاد کرده و علاوه بر این، اداره نظارت احتیاطی^۲ (PRA) هم زیر نظر این بانک فعالیت کرده و اکثر اعضای آن از بانک انگلستان هستند. در حال حاضر یکی از ویژگی‌های سیستم نظارت بانکی در انگلستان این است که بخش مهمی از مسئولیت نظارت بر عهده بانک انگلستان می‌باشد، به این صورت که قانون بانکداری، وظیفه ثبات مالی را بر عهده این بانک گذاشته و دو معاونت امور مقررات احتیاطی و ثبات مالی در چارت سازمانی این بانک وجود دارد که در قبال نظارت بانکی مسئول هستند.

نخستین تلاش‌ها برای تأسیس بانک اسلامی در کشور انگلستان، به‌عنوان کشوری غیر اسلامی که به توسعه بانکداری اسلامی (به دلایل مختلف) توجهات ویژه‌ای دارد، در دهه هشتاد میلادی آغاز گردید. بانک البرکه اولین بانکی بود که در سال ۱۹۸۲ میلادی به‌عنوان بانک اسلامی در کشور انگلستان، شعبه تأسیس کرد. اما این تجربه چندان موفق نبود و پس از یازده سال فعالیت و به‌دلیل عدم توانایی در تأمین مقررات مورد نظر مقامات نظارتی انگلستان، تعطیل گردید.

البته از آن زمان، همواره مسئولین پولی و مالی انگلستان در جهت هموارسازی زمینه‌های قانونی تقویت بانکداری اسلامی در کشور انگلستان تلاش کرده‌اند. براساس این تلاش‌ها، بانکداری اسلامی در کشور انگلستان به توسعه مناسبی دست پیدا کرد؛ به‌نحوی که در ابتدای سال ۲۰۰۸ میلادی، پنج بانک کاملاً اسلامی، بیش از ۲۰ شعبه اسلامی در بانک‌های غیر اسلامی، یک شرکت بیمه اسلامی (تکافل)،^۳ نه صندوق

1. Financial Policy Committee (FPC)
2. Prudential Regulation Authority (PRA)

سرمایه گذاری و یک صندوق پوشش ریسک اسلامی در انگلستان به فعالیت مشغول بودند.

در رابطه با مسئله نظارت بر اجرای صحیح بانکداری اسلامی، مقامات قانون گذار انگلستان، رفتار یکسانی در مواجهه با مؤسسات مالی اسلامی و غیر اسلامی دارند و لذا هیچ گونه اجبار و الزام قانونی برای مؤسسات مالی اسلامی جهت راه اندازی کمیته شرعی وجود ندارد. بنابراین مؤسسات مالی اسلامی مجاز به تأسیس کمیته های شریعت هستند؛ اما براساس ضوابط قانونی کشور انگلستان، اختیارات این کمیته تنها می تواند مشورتی و یا نظارتی باشد. از این رو مؤسسات مالی نمی توانند برای این کمیته ها قدرت اجرایی در نظر بگیرند.

عملکرد پنج بانک اسلامی موجود در انگلستان نشان می دهد که تمامی این مؤسسات به تشکیل کمیته شریعت اقدام نموده اند. به عنوان نمونه «بانک اسلامی بریتانیا» و «خانه مالی اروپا» از کمیته مشورتی سه نفره، «بانک لندن و خاورمیانه» و «بانک اسلامی اروپا» از کمیته مشورتی چهار نفره، و نهایتاً «شرکت سرمایه گذاری گیت هوس» نیز از یک فرد مشاور، بهره می برند.

لازم به ذکر است گرچه مقامات قانون گذار در کشور انگلستان در خصوص بسیاری از مسائل مرتبط با بانکداری اسلامی دخالتی ندارند، اما مسئله انتشار صکوک، به دلیل منافی که برای این کشور به همراه دارد، وضعیت متفاوتی دارد. به نحوی که وزارت خزانه داری انگلستان، صراحتاً بر ضرورت تشکیل کمیته فقهی بین المللی، به منظور تأیید نمودن شرعی بودن انتشار صکوک توسط دولت انگلستان، تأکید دارد. نظارت مالی

در انگلستان دارای سیستمی بسیار پیچیده است و دارای تحولات زیادی در دهه‌های اخیر بوده که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.^۱

۱.۴. ساختار جدید نظارت مالی در انگلستان

ساختار جدید نظارت مالی در انگلستان پس از تصویب قانون خدمات مالی در سال ۲۰۱۲ ایجاد شد. در این ساختار سه سازمان اداره هدایت مالی^۲ (FCA) و اداره نظارت احتیاطی و کمیته سیاست مالی نقش دارند. اداره نظارت احتیاطی و کمیته سیاست مالی هر دو زیرمجموعه بانک انگلستان می‌باشند و اداره هدایت مالی یک سازمان مستقل بوده که مستقیماً باید به مجلس و وزارت خزانه‌داری پاسخگو باشد.

بدین ترتیب بانک مرکزی به همراه یک سازمان مستقل باهم مسئولیت نظارت مالی را بر عهده دارند. در تقسیم‌بندی وظایف نظارتی میان این سه سازمان، اداره نظارت احتیاطی وظیفه نظارت احتیاطی خرد بر بنگاه‌هایی که از لحاظ سیستمی مهم هستند را بر عهده دارد و اداره هدایت مالی مسئولیت نظارت احتیاطی بر بنگاه‌هایی که چندان از نظر سیستمی اهمیت ندارند و همین‌طور مسئولیت نظارت کسب و کار (محافظت از منافع مصرف‌کنندگان) را بر عهده دارد و مسئولیت نظارت احتیاطی کلان بر عهده کمیته سیاست مالی می‌باشد. با توجه به اینکه اداره نظارت احتیاطی و کمیته سیاست مالی هر دو زیرمجموعه بانک انگلستان هستند، به‌طور کلی می‌توان گفت که مسئولیت نظارت احتیاطی بر عهده بانک انگلستان است.

1. Hall, M.J.B. (1998a), 'Financial Reform in Japan: Redefining the Role of the Ministry of Finance', Journal of International Banking Law, 13(5), pp.171-177, Sweet and Maxwell Limited.

2. Financial Conduct Authority (FCA)

براساس قانون بانکی انگلستان، مسئولیت وضع مقررات درمورد مؤسسات سپرده پذیر، از بانک انگلستان به هیئت سرمایه گذاری و اوراق بهادار و سپس به هیئت خدمات مالی انتقال یافت. براساس قانون بازارها و خدمات مالی، هیئت خدمات مالی به عنوان واحد ناظر بر بانک‌ها، اوراق بهادار و شرکت‌های بیمه تأسیس شد.^۱

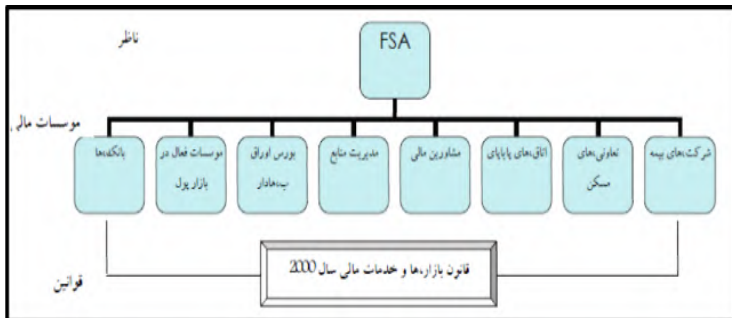
انتقال قدرت از بانک مرکزی انگلستان به نهادهای نظارتی هیئت خدمات مالی بیشتر به دلیل افزایش کارایی، جذب نیروهای باتجربه بازار و همچنین نگرانی دولت انگلستان از تمرکز قدرت در بانک مرکزی انگلستان و حفظ اعتبار و مقبولیت آن، بوده است. شایان ذکر است جلوگیری از تمرکز قدرت در بانک مرکزی انگلستان و حفظ اعتبار آن، برای اولین بار در سال ۱۹۹۶ توسط گود هارت (Goodhart) مطرح شده بود. او معتقد بود بانک مرکزی انگلستان به دلیل عهده‌دار بودن مسئولیت‌های اجرای سیاست‌های پولی و نظارت بر بانک‌ها بیش از اندازه برای یک نظام سیاسی دموکراتیک، قدرت ایجاد می‌کند. ضمن آن که در شرایط بروز بحران بانکی و ورشکستگی یک بانک بزرگ، بخش اعظم وقت مدیران ارشد بانک مرکزی انگلستان صرف مسائل مربوط به رفع بحران و مشکلات ناشی از آن می‌شود گود هارت اضافه می‌نماید؛ اگر بانک مرکزی انگلستان درمورد انجام وظیفه نظارتی خود (مانند قصور در اعمال نظارت بر بانک‌ها) مورد انتقاد قرار گیرد، این امر بر اعتبار آن حتی در زمینه سیاست پولی نیز تأثیر می‌گذارد.^۲

1. Bank of England (1999), 'Will Bank Recapitalisation Boost Domestic Demand in Japan?', *Financial Stability Review*, pp.85-93, June.

۱. عبده تبریزی، حسین "سمینار نظارت در صنعت بانکداری" تهران: اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۹۲

هیئت خدمات مالی نهادها مستقل غیردولتی است که از سازمان‌های دولتی و عمومی وجهی دریافت نمی‌کند. بودجه آن از عوارض دریافتی از مؤسسات مالی فعال در بازار انگلستان تأمین می‌شود. قانون بازارها و خدمات مالی، هیئت خدمات مالی را ملزم نمود که اهداف چهارگانه شامل حفظ اعتماد عمومی به نظام مالی انگلستان، ارتقاء درک دانش عمومی از نظام مالی، حفظ و حراست از مصرف‌کنندگان خدمات مالی، کاهش جرایم مالی را تعقیب نماید. برای دستیابی به اهداف مذکور، مسئولیت‌های اساسی هیئت خدمات مالی عبارت‌اند از: صدور مجوز فعالیت برای مؤسسات مالی، نظارت بر کلیه مؤسسات مالی، به اجرا درآوردن اقدامات نظارتی. نمودار شماره (۱) ذیل ساختار نظارتی نظام مالی انگلستان را نشان می‌دهد.^۱

نمودار (۱) ساختار فعلی نظام مالی انگلستان



از نکات مهمی که بعد از انتقال نظارت بر بانک‌ها از بانک مرکزی انگلستان به هیئت خدمات مالی مطرح می‌شود، چگونگی دسترسی بانک مرکزی انگلستان به بعضی از داده‌های نظارتی در ارزیابی نقاط ضعف و قوت نظام مالی آن کشور است. برای رفع این مشکل بانک مرکزی انگلستان، خزانه‌داری و هیئت خدمات مالی مبادرت به انعقاد

1. Wasserfallen, F. (2014) 'Political and Economic Integration in the EU: The Case of Failed Tax Harmonization', Journal of Common Market Studies, 52(2), pp. 420–35.

یادداشت تفاهم در زمینه همکاری متقابل و ثبات در نظام مالی نموده‌اند. اصول همکاری متقابل بین سه نهادها فوق بر مبنای شفافیت در مسئولیت، پاسخگویی شاخص، جلوگیری از اقدامات موازی و تبادل اطلاعات مداوم تعیین شده است. تحت این یادداشت تفاهم، بانک مرکزی انگلستان مسئولیت ثبات کلی نظام مالی (شامل ثبات پولی، فراهم نمودن زیرساخت‌های لازم برای توسعه و تقویت نظام مالی به‌ویژه در کاهش ریسک سیستمی) را به عهده دارد. علاوه بر این اثربخشی و بهره‌وری نظام بانکی را نیز در قالب بین‌الملل مدنظر دارد.

مسئولیت قانون‌گذاری نظام مالی و تدوین چارچوب کلی مقررات با خزانه‌داری است و همان‌طور که قبلاً بیان شد، وظایف هیئت خدمات مالی در راستای ثبات مالی شامل: صدور مجوز فعالیت، تدوین مقررات و نظارت بر کلیه مؤسسات مالی، بازارها و هم‌چنین نظام تسویه انگلستان، است. نهایتاً اینکه از نظر سازمانی، هیئت خدمات مالی می‌بایست گزارش سالانه خود را در زمینه دستیابی به اهداف به خزانه‌داری تسلیم و خزانه‌داری ملزم به ارائه آن به مجلس است.^۱

۲.۴. برنامه نظارت بانکی در انگلستان

روش نظارتی از طریق اداره نظارت احتیاطی (PRA) دارای سه ویژگی زیر است:

۱. قضاوت محوری: به کارگیری قضاوت در تعیین ایمنی و سلامت عملکرد

بنگاه‌های مالی.

1. UK Government (2015) 'UK Response to the Commission Green Paper on Capital Markets Union: Building a Strong Capital Markets Union', available at <https://ec.europa.eu/eusurvey/files/634a485d-8dd9-41e6-af91-030013307436>

۲. آینده‌نگری: ارزیابی بنگاه‌ها نه تنها در مورد ریسک‌های جاری، بلکه همچنین با توجه به ریسک‌هایی که بنگاه‌ها در آینده با آن‌ها مواجه می‌شوند، صورت می‌گیرد.

۳. تمرکز: تمرکز بر مسائل و بنگاه‌هایی که بیشترین ریسک را متوجه ثبات مالی سیستم مالی می‌کنند.

براساس این، اداره نظارت احتیاطی (PRA) برنامه‌های نظارتی را برای مؤسسات گوناگون اجرا می‌کند و هر ساله هیئت‌مدیره مؤسسات را از نتایج ارزیابی‌های خود و ریسک‌های مهمی که هر مؤسسه با آن روبه‌رو است، مطلع ساخته و آن‌ها را ملزم به اجرای اقدامات اصلاحی می‌کند.

۳،۴. مروری بر قوانین بانکی انگلستان

این قوانین در حوزه نظارت بیشتر بر ساختار و اهداف و وظایف کلی نهادهای نظارتی و روابط میان آن‌ها پرداخته و محدوده عملکرد نهادها را به صورت کلی مشخص کرده و وارد مباحث روش‌های نظارت نشده و آن را به خود نهادها واگذار می‌کند که با مشورت باهم کار نظارت را دنبال کنند.

یکی از مهم‌ترین قوانین بانکی، قانون خدمات مالی و بازارها مصوب سال ۲۰۰۰ است که در سال ۲۰۱۲ اصلاح شد. در فصل اول این قانون، ساختار، اهداف و وظایف اداره هدایت مالی و در فصل دوم، ساختار، اهداف و وظایف اداره نظارت احتیاطی بیان شده است. قانون مهم دیگر، قانون بانکداری سال ۲۰۰۹ است که در سال ۲۰۱۲ اصلاح شد براساس ماده (۲۳۸) این قانون، یکی از اهداف بانک انگلستان محافظت و بهبود ثبات

سیستم مالی است. قانون مهم دیگر، قانون خدمات مالی مصوب سال ۲۰۱۲ است. در ماده (۴) این قانون، ساختار، اهداف و وظایف کمیته سیاست مالی تعیین شده است. نکته قابل توجه در قوانین انگلستان این است که اهدافی نظیر محافظت از مصرف کننده، رقابت، رشد و اشتغال همتراز هدف ثبات مالی و حتی در مواردی مقدم بر آن در نظر گرفته شده است. در بند (۴) ماده (9C) از قانون خدمات مالی مصوب سال ۲۰۱۲ تصریح شده است که اقداماتی که باهدف ثبات سیستم مالی انجام می شود نباید نقش سیستم مالی را در رشد اقتصاد انگلستان در میان مدت و بلندمدت تضعیف کند.^۱

ویژگی چارچوب نظارت بانکی انگلستان، این است که بانک انگلستان در حوزه نظارت احتیاطی خرد و کلان نقش اساسی و محوری در آن دارد. یک نقطه قوت سیستم نظارت بانکی انگلستان این است که در آن به ابعاد مختلف نظارت شامل نظارت احتیاطی خرد، نظارت احتیاطی کلان و نظارت کسب و کار توجه شده و مسئولیت هریک از آنها به طور جداگانه مشخص شده است. اداره نظارت احتیاطی وظیفه نظارت احتیاطی خرد بر بنگاه هایی که از لحاظ سیستمی مهم هستند را برعهده دارد و اداره هدایت مالی مسئولیت نظارت احتیاطی بر بنگاه هایی که چندان از نظر سیستمی اهمیت ندارند و همین طور مسئولیت نظارت کسب و کار را برعهده دارد و مسئولیت نظارت احتیاطی کلان برعهده کمیته سیاست مالی است.

1. Schimmelfennig, F. (2016) 'A differentiated leap forward: spillover, path-dependency, and graded membership in European banking regulation', West European Politics, 39(30), pp. 483-502.

البته به دلیل تعدد سازمان‌های متولی نظارت و روابط پیچیده میان آن‌ها، نمی‌توان چنین سیستم پیچیده‌ای را به‌عنوان الگوی سیستم نظارتی کشور قرارداد. نکته قابل‌تأمل در قوانین نظارت بانکی انگلستان، اهدافی است که برای نظارت بانکی تعیین شده است. برخلاف دیدگاه رایج در ادبیات نظارت بانکی که هدف اصلی نظارت بانکی را ثبات سیستم از طریق کنترل ریسک معرفی می‌کند، در قوانین انگلستان اهدافی نظیر محافظت از مصرف‌کننده، رقابت، رشد و اشتغال هم‌تراز هدف ثبات مالی و حتی در مواردی مقدم بر آن در نظر گرفته شده است. نتیجه اینکه در تدوین قانون نظارت بانکی کشور باید اهداف نظارت و مواردی که بر آن نظارت می‌شود، متناسب با اهداف کل نظام اقتصادی مشخص و تصریح شود.

۵. نظارت بانکی در ایالات متحده آمریکا

نظارت مالی در آمریکا دارای سیستمی بسیار پیچیده و دارای تحولات تاریخی بوده است که بخش نظارت بانکی آن در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱.۵. تاریخچه نظارت بانکی در آمریکا

نظام مقرراتی و نظارتی آمریکا نظامی دوگانه شامل نهادهای ایالتی و فدرال است. نظام فدرال رزرو، اداره کنترل پول و شرکت بیمه سپرده‌های فدرال نهادهای مقرراتی و نظارتی فدرال هستند. ضمناً هر یک از ایالات نیز دارای یک آژانس بانکی ایالتی به‌عنوان نهاد مقرراتی و نظارتی آن ایالت هستند.^۱

در این سیستم دوگانه نوع مجوز فعالیت بانک‌ها، تعیین‌کننده نهادها نظارتی اصلی آنهاست. به‌عنوان مثال اداره کنترل پول، نهادها اصلی نظارت بر بانک‌هایی است که دارای مجوز فعالیت بانک‌های ملی هستند. در صورتی که بانکی دارای مجوز ایالتی و هم‌زمان عضو فدرال رزرو باشد، در این صورت نهادهای نظارتی آن به ترتیب اولویت، فدرال رزرو و سپس آژانس بانکی ایالتی که در آن فعالیت می‌نماید، خواهند بود و اگر بانکی دارای مجوز ایالتی، عضو نظام فدرال رزرو نباشد، آژانس بانکی ایالت مربوطه و شرکت بیمه سپرده‌های فدرال نهادهای نظارتی آن خواهند بود. لازم به ذکر است ۹۸ درصد سپرده‌های بانک‌های آمریکایی اعم از اینکه دارای مجوز فدرال رزرو و یا ایالتی باشند توسط شرکت‌های بیمه‌ای، بیمه شده‌اند. بر این اساس قانوناً موظف به نظارت بر بانک‌های بیمه سپرده‌های فدرال شده است.

1. Posner, E. and Véron, N. (2010) 'The EU and financial regulation: power without purpose?', *Journal of European Public Policy*, 17(3), pp. 400-15.

در دهه ۱۸۶۰ نظارت بانکی در مورد ریسک‌های فعالیت‌های بانک‌ها و کفایت سرمایه آن‌ها با هدف تأمین ایمنی و سلامت سیستم مالی در آمریکا به وجود آمد. در دهه ۱۹۳۰ با تصویب قانون بانکداری گلس-استیگال، ضمن شدید شدن مقررات بانکی، بیمه سپرده‌ها ایجاد شد. مقررات زدایی در دو دهه آخر قرن بیستم دنبال شد. اما بحران مالی جهانی این روند را معکوس کرد و در سال ۲۰۱۰ با تصویب قانون داد فرانک، ضمن تشدید مجدد نظارت بانکی، نظارت بر ریسک‌های سیستمی هم به سیستم نظارتی آمریکا افزوده شد.

۲.۵. ساختار نظارت بانکی در آمریکا

در آمریکا یک سیستم بانکی دوگانه^۱ برقرار است. هر بانک می‌تواند تحت نظارت دولت فدرال یا ایالت باشد. مجوز بانک‌های ملی و مؤسسات پس‌انداز فدرال توسط اداره ممیزی پولی^۲ (OCC) صادر می‌شود و بانک‌های ایالتی و مؤسسات پس‌انداز ایالتی زیر نظر اداره بانکی ایالت خود هستند که هر یک قوانین و مقررات مخصوص خود را دارند. هر یک از بانک‌ها براساس ملی یا ایالتی بودن و شرایط دیگر، تحت نظارت یکی از نهادهای اداره ممیزی پولی، هیئت‌مدیره فدرال رزرو و یا شرکت ضمانت سپرده فدرال^۳ (FDIC) قرار می‌گیرند.

به ترتیب بانک‌های ملی، بانک‌های ایالتی عضو فدرال رزرو و بانک‌های ایالتی غیر عضو فدرال رزرو تحت نظارت سه نهاد نامبرده قرار دارند. هزینه‌های نظارتی هر یک

-
1. Dual Banking System
 2. Office of the Comptroller of the Currency (OCC)
 3. Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)

از سه نهاد نامبرده از طریق دریافت حق الزحمه‌هایی که از مؤسسات تحت نظارت دریافت می‌شود، پوشش داده می‌شود.

همچنین قانون داد-فرانک مصوب سال ۲۰۱۰، شورای نظارت بر ثبات مالی^۱ (FSOC) را برای ایجاد هماهنگی میان نهادهای نامبرده برای مواجهه با تهدیدات پیش‌روی سیستم مالی ایجاد می‌کند. این شورا دارای مسئولیت‌هایی نظیر شناسایی و کنترل ریسک‌های به وجود آمده در کل سیستم مالی، تشخیص شکاف‌های مقرراتی بالقوه و هماهنگی میان سازمان‌ها در مواجهه با ریسک‌های بالقوه سیستمی می‌باشد. این شورا دارای کمیته‌های اجرایی است. کمیته مقررات و حل و فصل یکی از این کمیته‌های اجرایی است که وظیفه ایجاد هماهنگی‌های لازم برای تنظیم مقررات لازم برای تقویت ثبات مالی و ارائه توصیه‌هایی برای بهبود عملکرد نظارتی سازمان‌های نظارتی را بر عهده دارد. همچنین شناسایی و ارائه راهکارهایی برای کنترل ریسک‌های باوجود آمده در سیستم مالی بر عهده کمیته ریسک سیستمی است.

عملکرد شورا بیشتر به صورت ارائه مشورت و توصیه است و علاوه بر آن، تعطیل کردن بنگاه‌های مالی که به تشخیص فدرال رزرو می‌تواند ثبات سیستم مالی را تهدید کند، با تصویب شورا (رأی دوسوم اعضای شورا) انجام می‌شود.

علاوه بر این، شورای بازرسی مؤسسات مالی فدرال^۲ (FFIEC) جهت هماهنگی میان نهادهای نظارتی در مورد قوانین و رویه‌ها فعالیت می‌کند.

در ادامه ساختار و عملکرد هریک از سه نهاد نظارتی بررسی می‌شود:

-
1. Financial Stability Oversight Council (FSOC)
 2. Federal Financial Institutions Examination Council (FFIEC)

الف) اداره ممیزی پولی: یک سازمان مستقل خزانه‌داری است که وظیفه نظارت بر بانک‌های ملی و مؤسسات پس‌انداز فدرال و همین‌طور شعب بانک‌های خارجی را بر عهده دارد. رئیس این سازمان هر پنج سال توسط رئیس‌جمهور و با مشورت و تأیید سنا انتخاب می‌شود. اختیارات اداره ممیزی پولی^۱ (OCC) شامل موارد زیر است:

۱. بازرسی از مؤسسات تحت نظارت.
 ۲. موافقت یا عدم موافقت با ایجاد شعب جدید، تغییرات سرمایه و سایر تغییرات در شرکت یا ساختار بانکی.
 ۳. اقدامات نظارتی در مقابله با عدم رعایت قوانین و مقررات و یا اقدامات غیرسالم مؤسسات، که شامل مذاکره، برکناری مقامات و مدیران، توقف فعالیت‌ها و یا جرایم نقدی می‌باشد.
 ۴. انتشار مقررات و دستورالعمل‌ها و تفاسیر قانونی در موارد مرتبط.
- هزینه اداره ممیزی پولی (OCC) در وهله اول از طریق حق‌الزحمه پرداختی مؤسسات تحت نظارت آن تأمین می‌شود و علاوه بر آن، این سازمان درآمدی را از طریق سرمایه‌گذاری در اوراق خزانه‌داری به دست می‌آورد.

ب) سیستم نظارتی فدرال رزرو: شامل هیئت‌مدیره فدرال رزرو و ۱۲ بانک ایالتی فدرال رزرو می‌باشد. هیئت‌مدیره فدرال رزرو بخشی از بدنه فدرال رزرو است که اعضای آن را رئیس‌جمهور و با تأیید سنا انتخاب می‌کند. این هیئت وظیفه نظارت بر شرکت‌های هلدینگ بانکی و بانک‌های ایالتی عضو فدرال رزرو را بر عهده دارد. علاوه بر آن بانک‌های فدرال رزرو در ایالت‌های مختلف به صورت سازمان‌های

1. Office of the Comptroller of the Currency (OCC)

غیرانتفاعی مستقل بوده و وظایف نظارتی خاص خود را بر عهده دارند. در ساختار اداری فدرال رزرو، بخش مقررات و نظارت و بخش ثبات مالی زیر نظر هیئت‌مدیره فدرال رزرو مسئولیت نظارت بر مؤسسات مالی مربوطه را بر عهده دارند.

ج) شرکت ضمانت سپرده فدرال: یک سازمان مستقل زیر نظر دولت فدرال است که علاوه بر بیمه کردن سپرده‌های بانکی، وظیفه نظارت بر بانک‌های ایالتی غیر عضو فدرال رزرو و مؤسسات پس‌انداز ایالتی را بر عهده دارد. این سازمان توسط یک هیئت‌مدیره پنج‌نفری اداره می‌شود که اعضای آن توسط رئیس‌جمهور و با تأیید سنا انتخاب می‌شوند و نباید بیش از سه نفر آن‌ها از یک حزب سیاسی باشند. هزینه اداره (FDIC) در وهله اول از طریق حق‌الزحمه پرداختی مؤسسات تحت نظارت آن تأمین می‌شود و علاوه بر آن، این سازمان درآمدی را از طریق سرمایه‌گذاری در اوراق خزانه‌داری به دست می‌آورد.^۱

۳,۵. برنامه نظارت بانکی

ویژگی مهم برنامه‌های نظارتی در آمریکا این است که این برنامه‌ها براساس مقررات و دستورالعمل‌های دقیق و جزئی انجام می‌شود. برنامه‌ها و فرآیندهای نظارت بر بانک‌ها و سایر مؤسسات مالی به صورت دقیق توسط نهادهای نظارتی همچون (OCC) و فدرال رزرو تعیین می‌شود. انتخاب نوع و چگونگی بازرسی‌های محلی با توجه به نتایج نظارت خارج از محل و با توجه به نوع فعالیت‌های بانک و ریسک‌هایی که متوجه آن است، تعیین شده و این بازرسی‌ها توسط تیم‌های تخصصی انجام می‌شود.

1. Mandanis Schooner, Heidi , (2003), The Role Of Central Banks In Bank Supervision In The United States and The United States, Columbus School Of Law.

۴.۵. مروری بر قوانین و مقررات بانکی آمریکا

یکی از مهم‌ترین قوانین بانکی آمریکا، قانون داد فرانک سال ۲۰۱۰ است. در فصل اول این قانون، اهداف و وظایف شورای نظارت بر ثبات مالی و همین‌طور اهداف و وظایف اداره مطالعات مالی بیان شده است. در فصل‌های بعدی این قانون، عملکردهای نظارتی و دامنه اختیارات و وظایف سازمان‌های نظارتی نظیر (OCC) و فدرال رزرو تعیین شده است. طریقه نظارت و برخورد با بانک‌ها با ذکر جزئیات در مقررات بانک‌ها و بانکداری آورده شده است. به‌طور نمونه در بخش ۳۰ این مقررات، دستورالعمل‌های استانداردهای ایمنی و سلامت بانک‌ها و طریقه نظارت و برخورد با بانک‌ها در این خصوص بیان شده است.

توجه به هدف نهایی نظارت بانکی در قانون داد- فرانک که نباید بر رشد اقتصادی اثر منفی داشته باشد، بسیار قابل توجه است. به‌ویژه وجود یک ماده قانونی (ماده ۱۲۳) قانون داد - فرانک (۲۰۱۰) برای الزام رئیس شورای نظارت بر ثبات مالی برای مطالعه و بررسی این مسئله بسیار جای تأمل دارد. براساس ماده (۱۲۳) قانون داد فرانک رئیس شورای نظارت بر ثبات مالی موظف است حداقل هر پنج سال یک بار مطالعه‌ای درمورد تأثیر اقتصادی محدودیت‌های نظارتی بر ارائه خدمات مالی انجام دهد. این مطالعه باید شامل توصیه‌هایی درمورد ساختار بهینه محدودیت‌های نظارتی که حداکثر کننده کارایی و حداقل کننده تأثیر اقتصادی آن‌هاست، باشد.^۱

1. Overview and Structure of Financial Supervision and Regulation in the US, Mirari Uriarte, Karine Gaufilllet, 2015.

سیستم نظارت بانکی در آمریکا پیچیده بوده و هریک از بانک‌ها براساس ملی یا ایالتی بودن و شرایط دیگر، تحت نظارت یکی از نهادهای اداره ممیزی پولی، هیئت‌مدیره فدرال رزرو یا شرکت ضمانت سپرده فدرال قرار می‌گیرند. برنامه‌ها و فرآیندهای نظارت بانکی براساس مقررات و دستورالعمل‌های دقیق و جزئی انجام می‌شود که توسط نهادهای نظارتی تعیین می‌شود. علاوه بر این، شورای نظارت بر ثبات مالی، وظیفه هماهنگی میان نهادهای نامبرده برای مواجهه با تهدیدات پیش‌روی سیستم مالی، شناسایی و کنترل ریسک‌های به وجود آمده در کل سیستم مالی را بر عهده دارد. یک نکته جالب در قانون داد-فرانک این است که به هدف نهایی نظارت بانکی و پیشگیری از اثر منفی آن بر رشد اقتصادی توجه ویژه‌ای شده است. بنابراین، تعریف اهداف نظارت در قانون بانکی یک کشور به صورت جامع و ملزم کردن سازمان ناظر برای حرکت در جهت تمامی آن اهداف بسیار مهم است.^۱

1. United States, Detailed Assessment of Observance, Basel Core Principles for Effective Banking Supervision, 2015.

۶. نظارت بانکی در مالزی

برخلاف بانک مرکزی برخی کشورهای اسلامی مانند عربستان که در مسئله نظارت شرعی ورود خاصی ندارند، بانک مرکزی مالزی و سایر نهادهای ناظر نقشی کاملاً فعال در این حوزه ایفا می‌کنند و قوانین متعددی را در این زمینه به تصویب رسانده‌اند. تصویب قانون بانکداری اسلامی در سال ۱۹۸۳ میلادی، قانون تکافل در سال ۱۹۸۴، قانون کمیسیون اوراق بهادار در سال ۱۹۹۳، قانون بانکداری و نهادهای مالی در سال ۱۹۸۹ و قانون بانک مرکزی مالزی در سال ۲۰۰۹، نمونه‌هایی از این مصوبات می‌باشد.^۱

بانک مرکزی مالزی در سال ۱۹۹۷ میلادی به منظور ایجاد هماهنگی در برداشت‌ها و تفسیرهای شرعی، ارائه مشورت به فعالان بازار پول و سرمایه و غیره، شورای ملی را تأسیس نمود. این شورا که نهادی رسمی و قانونی در بانک مشورتی شریعت مرکزی مالزی است، بالاترین مقام ناظر شرعی، در رابطه با فعالیت‌های بانک‌ها و مؤسسات تکافل به حساب می‌آید. نظارت بر شرعی بودن فعالیت‌های بانک‌های اسلامی و بیمه‌های تکافل، ارتباط مستمر با هیئت‌های شریعت فعال در بانک‌ها و مؤسسات مالی، ارائه مشاوره به مسئولین بانک مرکزی مالزی درباره عملیات بانکداری اسلامی و تکافل، انجام هماهنگی‌های لازم درباره مسائل شرعی مربوط به بانکداری و تجزیه و تحلیل ابعاد شرعی محصولات مالی تولیدشده، از مهم‌ترین اقداماتی است که توسط این شورا انجام می‌شود. لازم به ذکر است اصلاح قانون مرتبط با بانک مرکزی

1. Laws of Malaysia, Act 701, Central Bank of Malaysia Act 2009

مالزی در سال ۲۰۰۳ میلادی، زمینه افزایش اختیارات شورای مذکور را بیش از پیش فراهم ساخت. تعیین شورا به عنوان مرجع نهایی تصمیم گیر در رابطه با مسائل شرعی در حوزه مالیه اسلامی، افزایش استقلال شورا و منع اعضای آن از هرگونه عضویت در هیئت‌های شریعت بانک‌ها و مؤسسات مالی برخی از این موارد می‌باشند.

علاوه بر وجود کمیته نظارت شرعی در بانک مرکزی مالزی، تمامی بانک‌ها و مؤسسات اسلامی فعال در کشور مالزی، لازم است براساس دستورالعملی که در سال ۲۰۰۴ میلادی در بانک مرکزی مالزی به تصویب رسید، کمیته‌های تخصصی شرعی تشکیل دهند و عدم وجود چنین کمیته‌هایی در مؤسسات مالی اسلامی، اقدام غیرقانونی به حساب می‌آید. وظیفه اصلی این کمیته‌ها آن است که بر شرعی بودن عملیاتی که در مؤسسات مالی انجام می‌شود نظارت کافی داشته باشند، به مسئولان بانک‌ها و مردم خدمات مشورتی ارائه کنند و همچنین با امضا نمودن «دستورالعمل انطباق با شریعت» در رابطه با فعالیت مؤسسات مالی، فعالیت‌های این مؤسسات را مورد تأیید قرار دهند.^۱

بانک مرکزی مالزی (BNM) وظیفه نظارت بانکی و محافظت از ثبات مالی در مالزی را بر عهده دارد و علاوه بر آن وزارت مالی (MOF) هم نقش فعالی در سیستم نظارتی مالزی ایفا می‌کند.

1. Malaysia: Basel Core Principles for Effective Banking Supervision, Detailed Assessment of Observance, February 2013.

۱.۶. تاریخچه نظارت بانکی در مالزی

بانک مرکزی مالزی در سال ۲۰۱۱ الگوی بخش مالی را برای یک بازه زمانی ده ساله (۲۰۲۰-۲۰۱۱) منتشر کرد که هدف آن حرکت مالزی به سمت یک اقتصاد با ارزش افزوده و درآمد بالاست. در این الگو بر مواردی نظیر توسعه بازارهای مالی پویا، افزایش سهم بخش مالی در رونق و رفاه اقتصادی، تقویت یکپارچگی مالی منطقه‌ای و بین‌المللی، گسترش مالی اسلامی در سطح بین‌المللی، رژیم مقرراتی و نظارتی کارآمد برای تضمین ثبات سیستم مالی، پرداخت‌های الکترونیکی و محافظت از مصرف‌کنندگان تأکید شده است.

در راستای این الگو قوانین جدیدی وضع شد که عبارت‌اند از: قانون خدمات مالی در سال ۲۰۱۳ و قانون خدمات مالی اسلامی^۱ (IFSA) در سال ۲۰۱۳، که به ترتیب برای نظارت بر بخش‌های مالی متفاوت و اسلامی وضع شد. قانون خدمات مالی سال ۲۰۱۳ قانونی برای نظارت بر عملکرد بخش مالی متفاوت است که جایگزین قانون خدمات بانکداری و مالی سال ۱۹۸۹، قانون بیمه سال ۱۹۹۶، قانون سیستم‌های پرداخت سال ۲۰۰۳ و قانون کنترل ارز سال ۱۹۵۳ شده است. همچنین قانون خدمات مالی اسلامی سال ۲۰۰۹ قانونی مشابه قانون برای بخش مالی اسلامی است که جایگزین قوانینی نظیر قانون بانکداری اسلامی سال ۱۹۸۳ و قانون تکافل سال ۱۹۸۴ شده است.

بانک مرکزی اختیارات گسترده‌ای برای کنترل مؤسسات بانکی دارد که تحت هر یک از قوانین (IFSA) یا (FSA) مجوز گرفته‌اند. بانک‌های تجاری و سرمایه‌گذاری تحت قانون (FSA) و بانک‌های اسلامی و بانک‌های اسلامی بین‌المللی تحت قانون (IFSA)

1. Islamic Financial Services Act (IFSA)

مجوز می‌گیرند و صدور و ابطال این مجوزها توسط وزارت مالی انجام می‌شود. همچنین صدور مجوز و نظارت بر فعالیتهای بانکی که با ارزشهایی به جز رینگیت مالزی انجام می‌شود، توسط اداره نظارت مالی لبوان^۱ (Labuan FSA) صورت می‌گیرد.^۲

بانک‌های لبوان و بانک‌های اسلامی لبوان بانک‌هایی هستند که تحت نظارت مرکز مالی بین‌المللی لبوان بوده و به ترتیب مشمول قانون خدمات مالی و اوراق بهادار لبوان^۳ سال ۲۰۱۰ (LFSSA) و قانون خدمات مالی و اوراق بهادار اسلامی لبوان سال ۲۰۱۰ (LIFSSA) می‌شوند.

۲.۶. ساختار نظارت بانکی در مالزی

بانک مرکزی مالزی وظیفه نظارت بانکی و محافظت از ثبات مالی در مالزی را بر عهده دارد و علاوه بر آن وزارت مالی هم نقش فعالی در سیستم نظارتی مالزی ایفا می‌کند. از جمله موافقت با اعطای مجوز به بانک‌ها و قرار دادن شرایطی برای این مجوزها و همین‌طور لغو مجوزها و هدایت سرمایه‌گذاری‌ها به موارد معین از اختیارات وزارت مالی می‌باشد. وزارت مالی و بانک مرکزی به‌طور مجزا اختیاراتی برای صدور دستورالعمل‌ها دارند و به‌ویژه بانک مرکزی دستورالعمل‌های گوناگونی درخصوص مسائلی نظیر کفایت سرمایه، گزارش‌دهی مالی، مقررات پول‌شویی و استانداردهای احتیاطی منتشر می‌کند.

-
1. Labuan Financial Services and Securities Act 2010 (LFSSA)
 2. Laws of Malaysia, Act 758, Financial Services Act 2013.
 3. Labuan Islamic Financial Services and Securities Act 2010.

علاوه بر دو نهاد فوق، بانک‌های سرمایه‌گذاری که در بازارهای سرمایه فعالیت دارند، تحت نظارت کمیسیون اوراق بهادار^۱ (SC) هم قرار دارند. این کمیسیون براساس قانون کمیسیون اوراق بهادار سال ۱۹۹۳ ایجاد شده و وظیفه نظارت بر فعالیت‌های بازار سرمایه را برعهده دارد. دو نهاد (BNM) و (SC) ترتیبی را میان خود ایجاد کرده‌اند که مسئولیت‌های هر یک در قبال نظارت بر بانک‌های سرمایه‌گذاری کاملاً مشخص باشد و در این راستا مجموعه‌ای از دستورالعمل‌ها را در مورد بانک‌های سرمایه‌گذاری به‌طور مشترک منتشر کرده‌اند. بانک مرکزی مسئول نظارت احتیاطی بر بانک‌های سرمایه‌گذاری باهدف تضمین ایمنی و سلامت آن‌ها و همین‌طور مسئول ثبات کل سیستم مالی است، درحالی‌که (SC) مسئول نظارت بر کسب و کار بانک‌های سرمایه‌گذاری، ارتقاء یکپارچگی بازار و محافظت از منافع سرمایه‌گذاران در بازارهای سرمایه است. علاوه بر موارد فوق، صدور مجوز و نظارت بر فعالیت‌های بانکی که با ارزیابی به‌جز رینگیت مالزی انجام می‌شود، توسط اداره نظارت مالی لبوآن صورت می‌گیرد.

۳.۶. برنامه نظارت بانکی در مالزی

بانک مرکزی و سایر نهادهای نظارت مالی در سال‌های اخیر پیشرفت‌های زیادی در ایجاد یک سیستم نظارت مالی مؤثر داشته‌اند. بانک مرکزی یک رژیم مقرراتی و نظارتی توسعه‌یافته ریسک محور را به کار می‌گیرد که شامل برنامه‌های جامع نظارت محلی و نظارت خارج از محل در سطوح خرد و کلان است.

در سیستم نظارت بانکی مالزی تأکید اصلی بر کنترل داخلی مؤسسات و عملکرد مدیریت ریسک آن‌ها است. سیستم مدیریت ریسک و کنترل داخلی بانک‌ها در سطح مطلوبی می‌باشد و چارچوب جامع ریسک نقدینگی و همکاری مؤثر با سایر سازمان‌های نظارتی خارجی از ویژگی‌های مطلوب سیستم نظارتی مالزی است.^۱

۴.۶. مروری بر قوانین بانکی مالزی

بخشی از فرآیند نظارت بر بانک‌ها که شامل بازرسی و جمع‌آوری اطلاعات و انواع اقدامات و نحوه برخورد بانک مرکزی با تخلفات است، به‌طور جزئی و مفصل در قوانین مالزی توضیح داده شده است. به‌عنوان نمونه در ماده (۳۰) قانون بانک مرکزی مالزی سال ۲۰۰۹ اختیارات گسترده‌ای برای کسب اطلاعات و مدارک از اشخاص گوناگون حقیقی و حقوقی و در ماده (۳۱) این قانون اختیارات گسترده‌ای برای اقدامات گوناگون درمورد اشخاص گوناگون به بانک مرکزی داده شده است. همچنین اختیار عزل و نصب مقامات مؤسسات مالی برای بانک مرکزی در ماده (۳۵) و ساختار و وظایف کمیته اجرایی ثبات مالی در مواد (۳۷) و (۳۸) این قانون مطرح شده است. همچنین اختیارات بانک مرکزی برای بازرسی و کسب اطلاعات از اشخاص گوناگون در مواد (۱۴۶) تا (۱۵۰) قانون خدمات مالی سال ۲۰۱۳ و اختیار برای صدور دستورالعمل به مؤسسات و مجازات سرپیچی از آن در مواد (۱۵۵) تا (۱۵۸) این قانون بیان شده است. علاوه بر این، سایر اقدامات و نحوه برخورد بانک مرکزی با تخلفات در مواد (۲۱۸) تا (۲۶۶) این قانون به تفصیل توضیح داده شده است.

1. The Bank of England, Prudential Regulation Authority, Our approach to banking supervision, 2011.

بانک مرکزی مالزی وظیفه نظارت بانکی و محافظت از ثبات مالی در مالزی را بر عهده دارد و علاوه بر آن وزارت مالی هم نقش فعالی در سیستم نظارتی مالزی ایفا می‌کند. به‌عنوان نمونه موافقت با اعطای مجوز به بانک‌ها و قرار دادن شرایطی برای این مجوزها و همین‌طور لغو مجوزها و هدایت سرمایه‌گذاری‌ها به موارد معین از اختیارات وزارت مالی است. همچنین صدور مجوز و نظارت بر فعالیت‌های بانکی که با ارزشهایی به‌جز رینگیت مالزی انجام می‌شود، توسط اداره نظارت مالی لب‌آن صورت می‌گیرد. بانک مرکزی یک رژیم مقرراتی و نظارتی توسعه یافته ریسک محور را به کار می‌گیرد که شامل برنامه‌های جامع نظارت محلی و نظارت خارج از محل در سطوح خرد و کلان است.

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

۲. خلاصه دستورالعمل‌ها، توصیه‌ها و استانداردها را منتشر می‌کند. (بیانیه کمیته بال، ۲۰۰۲).^۱

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

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

1. The Bank of England's supervision of financial market infrastructures Annual Report 2016.

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

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

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

۷. نظارت بانکی در جمهوری اسلامی ایران

نظارت بانکی مؤثر از جمله پیش شرط‌های اساسی برای حصول اطمینان از صحت عملکرد نظام اقتصادی در ایران است. هدف اصلی نظارت بانکی، حفظ ثبات نظام مالی و افزایش اعتماد به آن از طریق کاهش ریسک برای سپرده‌گذاران و سایر بستانکاران است. از این رو نظارت در پی آن است تا اطمینان یابد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به شیوه‌ای ایمن و صحیح عمل نموده؛ در مقابله با ریسک‌های فراوری خود، از سرمایه و ذخایر کافی برخوردارند. گرچه قانون بانکداری بدون ربا در ایران در سال ۱۳۶۲ به تصویب رسید، اما در عمل، هیچ نهادی مسئولیت نظارت بر اجرای صحیح این قانون را بر عهده نداشته و نتیجه این امر آن شده است که بعد از گذشت حدود سه دهه از اجرای قانون بانکداری بدون ربا، هنوز هم شبهه ربوی بودن عملکرد نظام بانکی، در برخی فعالیت‌ها وجود دارد. به نظر می‌رسد این پیش‌فرض در ذهن مسئولین و مجریان شکل گرفته است که تأیید قانون بانکداری بدون ربا توسط شورای نگهبان و اثبات عدم مغایرت آن با تعالیم شرع مقدس و قانون اساسی، خود تضمین‌کننده اجرای صحیح آن نیز می‌باشد و تصویب این قانون، اسلامی شدن نظام بانکی را تضمین می‌کند. این در حالی است که به نظر می‌رسد "اجرایی شدن" صحیح قانون بانکداری بدون ربا به موارد دیگری غیر از قانون (با فرض بدون اشکال بودن آن) نیاز دارد که پرداختن به این موضوعات خارج از حوزه کاری شورای نگهبان می‌باشد. به‌عنوان نمونه، مسئله نظارت بر اجرای صحیح قانون یکی از این موارد است که در طول بیش از ربع قرن تجربه بانکداری اسلامی در کشور به آن توجه زیادی نشده است (رستمیان و حاجی بابایی، ۱۳۸۸).

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که به موجب بند "ب" ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور (مصوب تیرماه سال ۱۳۵۱)، وظیفه نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را برعهده دارد از اواخر دهه هفتاد شمسی و با بهره‌گیری از آخرین دستاوردهای مراکز و مجامع حرفه‌ای و تخصصی، رویکرد "نظارت مبتنی بر ریسک" را به‌عنوان رویکرد اصلی در نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری کشور برگزید و در این راستا ضمن تجدید ساختار سازمانی حوزه نظارت بر بانک‌ها، تدوین مقررات احتیاطی و تعمیق و گسترش ادبیات نوین بانکی در کشور را سرلوحه فعالیت‌های خود قرار دارد.

یکی از اصلی‌ترین موضوعاتی که باعث شکل‌گیری بانک‌های مرکزی در کشورهای مختلف شد مسئله نیاز به نظارت بر مؤسسات مالی جهت حفظ ثبات این نظام بود. قوانین و شاخص‌های مختلفی بدین منظور تدوین شد تا با ساماندهی رفتار مؤسسات مالی از برهم خوردن ثبات این نظام جلوگیری شود. اجرای قوانین و مقررات نظام مالی نیز به‌مانند سایر قوانین نیازمند نظارت بر اجرا و برخورد با متخلفین به‌منظور جلوگیری از شیوع تخلف است. با این تفاوت که به‌دلیل حساسیت مسئله ثبات مالی باید در امر نظارت بر بانک‌ها دقت بیشتری داشت و اصول بازدارندگی را به‌صورت دقیق‌تر به اجرا درآورد. بررسی صورت‌های مالی و شاخص‌های عملکرد بانک‌ها نشان می‌دهد که بسیاری از مقررات نظارتی در بانک‌ها رعایت نمی‌شود و این تخلفات در بسیاری موارد، هر ساله تکرار می‌شود. یکی از بخش‌های مهم و تأثیرگذار نظارت، اقدام به مجازات متخلفین به‌منظور جلوگیری از شیوع تخلف است. ادبیات بازدارندگی مجازات نشان می‌دهد ویژگی‌های شدت مجازات، قطعیت مجازات و سرعت در اعمال مجازات، می‌تواند باعث ایجاد بازدارندگی و جلوگیری از وقوع جرم شوند. بر این اساس و با

توجه به شیوع تخلف در نظام بانکی ایران، باید بررسی شود که عدم تحقق کدام یک از ویژگی‌های مذکور باعث ایجاد این شرایط شده است.

۱.۷. ابعاد نظارت بانکی در ایران

اهمیت رتبه‌بندی بانک‌ها ابداعات و مقررات زیادی در بخش بانکی باعث شده تا عملیات بانکی پیچیده‌تر و ریسکی‌تر از گذشته گردد. این موضوع چالش‌هایی را برای ارزیابی عملکرد بانک‌ها ایجاد کرده است. واکنش به این موضوع، در سطح جهانی، به توسعه روش‌ها و ابزارهای جدید برای نظارت و ارزیابی بیشتر بانک‌ها انجامیده است. یکی از این ابزارها، رتبه‌بندی بانک‌ها است. با به کارگیری روش رتبه‌بندی استاندارد می‌توان به بانک مرکزی برای نظارت بیرونی کمک نمود. در این راستا در سطح جهان نهادهای رتبه‌بندی ایجاد شده است که وظیفه آن‌ها علاوه بر رتبه‌بندی بانک‌ها، ارائه مشاوره در حوزه مدیریت ریسک بانک‌ها نیز می‌باشد. در این نوع نهادها، مهم‌ترین اهداف رتبه‌بندی بانک‌ها به دو گروه اهداف اولیه و ثانویه قابل تقسیم‌بندی است. در این بخش ادبیات نظری نظارت بانک مرکزی بر شبکه بانکی شامل هدف و ساختار نظارت بانک مرکزی، ابعاد اقتدار مقام ناظر بانکی، مؤلفه‌های نظارت بانکی «خوب» و بازدارندگی مجازات مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.

هدف و ساختار نظارت بانک مرکزی اولین و مهم‌ترین دلیل نظارت بر بانک‌ها، حفظ سلامت و ثبات نظام بانکی است. فعالیت بانکی ویژگی‌های خاصی دارد که در صورت بروز مشکل یا اختلال در یک بانک می‌تواند به سرعت به دیگر بانک‌ها گسترش یابد و نهایتاً نظام مالی و اقتصادی کشور مربوطه را تحت تأثیر قرار دهد. به چنین رخدادی

ریسک یا خطر سیستمی می‌گویند. طبق گزارش کمیته بال، جلوگیری از ورشکستگی یک بانک نباید هدف ناظران بانکی باشد. بلکه هدف اصلی ناظران باید کاهش احتمال ورشکستگی یک بانک و آثار سوء آن باشد. به دلیل اهمیت نظارت بر نظام بانکی، نهاد ناظر در کشورهای مختلف از اهمیت زیادی برخوردار است. در برخی کشورها نظیر بلغارستان، شیوه معرفی و سطح انتخاب رئیس کل بانک مرکزی و معاون نظارتی یکسان است و هر دو با معرفی رئیس‌جمهور و تصویب مجلس انتخاب می‌شوند. در برخی کشورها نیز، نهاد ناظر بانکی به صورت مجزا از بانک مرکزی طراحی شده است. البته این ایده به علت نیاز به وام‌دهنده آخر با مشکلاتی روبرو است و بررسی ادبیات موضوع نشان می‌دهد اجماع خاصی در خصوص اینکه کدام مدل (ادغام نظارت بانکی در بانک مرکزی یا تفکیک این مأموریت به صورت نهادی مستقل از بانک مرکزی) برای نظارت بر نظام بانکی مفیدتر و کارآمدتر است، وجود ندارد (رستمیان و حاجی بابایی، ۱۳۸۸).

تمامی کشورهای جهان با هر سطحی از پیشرفت و توسعه، نوسان‌ها و بعضاً بحران‌های مالی را در بازارهای خود احساس کرده‌اند. این امر با توجه به نقش اثرگذار بانک‌ها در بازارهای مالی نوسان‌ها بانک‌ها را در پی داشته است. علاوه بر این حتی برای کشورهایی که دچار نوسان‌ها مالی و یا بحران‌های مالی نیز نشده‌اند، محیط پر تغییر امروزی و مسائل جدید پیشرو، تغییر در ساختار بانکی کشورها را اجتناب‌ناپذیر نموده است. تحت چنین شرایطی سیاست‌گذاران و فعالان صنعت سؤالات مهمی را در مورد نقش، ساختار، مقررات و نظارت بر صنعت بانکداری مطرح نموده‌اند و البته به ارتباطات متقابل بین صنعت بانکی و سیستم‌های مالی اذعان دارند. اهمیت ثبات و

شفافیت بازارهای مالی در فعالیتهای بانکها و اثر متقابل و بالقوه آنها بر دیگر فعالان حوزه مالی، لزوم عملکرد بانکها در مسیری صحیح و بهدوراز اثرات لحظه‌ای و شوک‌های متعدد را مورد تأکید قرار می‌دهد.

صرافی‌ها و مؤسسه‌های اعتباری از دیرباز در ایران فعالیت داشته‌اند اما بانکداری نوین در ایران نخستین بار در سال ۱۲۶۶ توسط بانک شاهی پایه‌گذاری شد. پیش‌ازین تاریخ، صراف‌ها و بازرگانان، عهده‌دار فعالیتهای پولی و اعتباری در عرصه بازرگانی و اقتصاد ایران بودند. در سال ۱۳۰۴ بانک سپه به‌عنوان نخستین بانک ایرانی شروع به فعالیت کرد و چند سال بعد، بانک ملی ایران برای پیشرفت امر تجارت و فلاح و زراعت و صناعت^{۱۱} تأسیس شد. از سال ۱۳۰۹ انتشار اسکناس به بانک ملی واگذار شد و از ابتدای سال ۱۳۱۱ نخستین اسکناس‌های این بانک انتشار یافت. سپس به‌موجب قوانین و مقررات بعدی، وظایف و اختیارات گوناگون و متعددی از جمله حفظ ارزش پول و موازنه ارزی، تنظیم اعتبارات کشور و نظارت بر فعالیت سایر بانکها به بانک ملی واگذار شد. لیکن افزایش درآمدهای نفتی و وام‌های خارجی و به‌تبع آن رشد حجم اعتبارات و سرمایه‌گذاری‌های برنامه‌ریزی نشده، اقتصاد کشور را با مسائل و مشکلاتی نظیر تورم و بحران ارزی روبرو ساخت. در این شرایط از یک‌سو تدوین مقررات جامعی که ناظر بر نظام بانکی و پولی کشور باشد اجتناب‌ناپذیر شد و از سوی دیگر به‌دلیل تناقضی که بین عملیات بانک ملی به‌عنوان یک بانک تجاری و مسئولیتهای آن بانک در مقام بانکدار مرکزی وجود داشت، ایجاد یک مؤسسه مستقل به‌منظور حفظ ارزش پول، تنظیم اعتبارات، نشر اسکناس و ضرب پول فلزی و اعمال نظارت بر فعالیت بانکها مورد توجه قرار گرفت. با تصویب قانون بانکی و پولی

کشور در سال ۱۳۳۹ مجوز تأسیس این مؤسسه مستقل صادر و با انتصاب رئیس کل این بانک در تاریخ هجدهم مردادماه ۱۳۳۹ بانک مرکزی ایران رسمیت پیدا کرد و در سال ۱۳۶۲، به موجب قانون عملیات بانکی بدون ربا نام آن به "بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران" تغییر یافت.^۱

۲,۷. نقش بانک مرکزی در نظارت بر فعالیت بانک‌ها

نظارت بر فعالیت‌ها و عملکرد بانک‌های مختلف از طریق نهادهایی انجام می‌گیرد که در «قانون» مشخص شده‌اند. در کشورهای مختلف، این نهادها به سه نوع دسته‌بندی می‌شوند که هر یک کارکرد و اهداف خاص خود را دارد. اول، نظارت و راهبری یک نهاد عالی (اغلب، بانک مرکزی) که برای صیانت از پول ملی و سیاست‌های کلان اقتصادی کشور، ضرورت دارد. دوم، نظارت درون‌سازمانی بر بانک‌ها و مؤسسات مالی که از طریق مجامع عمومی، هیئت‌مدیره و بازرسان به منظور حفظ حقوق بانک به عنوان «شخص حقوقی» و سهامداران آن، انجام می‌گیرد. سوم، نظارت سهامداران بر بانک‌های غیردولتی که به موجب لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷، در مسائل مهم، سهامداران بانک می‌توانند از طریق دعوت مجمع عمومی صاحبان سهام و تصمیماتی که این مجمع به طور عادی یا فوق‌العاده می‌گیرد، فعالیت‌های بانک، اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعامل آن را کنترل کنند. بنابراین «قانونی بودن نهادها و ابزارهای نظارت»، به تنهایی مفید، این معناست که باید نهادهای نظارت در قبال وظایف کلان و

۱. محرابی، لیلا، ۱۳۸۹، "مدیریت ریسک در نظام بانکداری بدون ربا (با تأکید بر ریسک اعتباری)"، تازه‌های اقتصاد، پژوهشکده پولی و بانکی، سال هشتم، شماره ۱۳۰، ص ۷۰-۷۷.

جزئی خود «پاسخگو» باشند؛ شیوه‌های نظارت «شفافیت و دقت» لازم را داشته باشند و نتایج حاصل از اعمال نظارت از «پشتیبانی» قانون برخوردار باشد. به علاوه، هر گاه نتیجه نظارت، حاکی از تخلف بانک و یا مؤسسه مالی باشد، باید «سازوکارهای قانونی و متناسب» برای تضمین درستی عملکرد و حسب مورد، مسئولیت مدنی، کیفری یا اداری خاطیان فراهم باشد و «ضمانت اجرای صریح قانونی» به موقع و بدون تبعیض به اجرا گذاشته شود. بانک‌ها وظیفه‌های گوناگونی دارند که نظارت کمی و کیفی بر آن‌ها را بانک‌های مرکزی به عهده دارند. بانک مرکزی یکی از اساسی‌ترین، پیچیده‌ترین و حساس‌ترین نهادهای مالی است. اهمیت بانک‌های مرکزی بیشتر از جهت تأثیر عمیقی است که بر شئون اقتصادی جامعه دارند. بانک‌های مرکزی برای نیل به هدف‌های عالی خود، دارای وظایف گوناگونی هستند که عمده‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از:

۱. تدوین مقررات مربوط به پول ملی، به گونه‌ای که بر پایه نیازهای واقعی اقتصاد تنظیم شود.
۲. تنظیم مقررات مربوط به حدود و هزینه‌های اعتبارات اعطایی به دولت و به نظام بانکی کشور و تغییرات مربوط به نرخ و ماهیت تنزیل مجدد.
۳. تعیین سیاست‌های اعتباری به منظور کنترل حجم پول و نقدینگی اقتصاد.
۴. نظارت بر امور بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری کشور به منظور حفظ سلامت نظام پولی کشور.
۵. ایفای وظایف بانکداری در ارتباط با دولت.
۶. حفاظت از ذخایر بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری کشور.
۷. حفاظت و اداره ذخایر ارزی کشور.

۸. تسویه حساب بین بانک‌ها و تسهیل پرداخت‌ها و تسویه حساب‌های بانکی و... در بین این وظایف، بندهای یک و چهار تأثیر بسیار پیچیده‌ای بر اقتصاد و سیاست‌های اقتصادی داشته و به سادگی قابل ارزیابی نیست.

نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها در مجموعه نظارت‌های نظام بانکی اهمیت ویژه‌ای دارد و مهم‌ترین هدف آن اعمال درست و به هنگام سیاست پولی و اعتباری است. صیانت از سپرده‌های مردم، حفظ حقوق صاحبان سهام، حفظ امنیت و سلامت بانک‌ها یا مؤسسات اعتباری، از جمله هدف‌های دیگر نهادها نظارتی بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری، یعنی بانک مرکزی است. وظیفه بانک مرکزی ایجاب می‌کند که همواره و بدون وقفه برای حفظ منافع افراد ذینفع و جامعه، مراقب و ناظر بر امنیت و سلامت بانک‌ها یا مؤسسات اعتباری باشد. هنگامی می‌توان از سلامت و امنیت بانک یا مؤسسه اعتباری اطمینان حاصل نمود که دارایی‌ها و سرمایه‌های آن‌ها به ترتیب از کیفیت لازم و کفایت قابل قبول برخوردار باشند.

در حال حاضر، بانک مرکزی به موجب بند «ب» ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور، مصوب سال ۱۳۵۱، نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری کشور را به عهده دارد و در راستای انجام این وظیفه قانونی، اداره نظارت بر بانک‌های تجاری و اداره نظارت بر بانک‌های تخصصی تحت مدیریت کل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تشکیل شده و به فعالیت مشغول هستند.^۱

۱. وفادار، عباس، ۱۳۷۷، "نسبت‌های مالی و تجزیه و تحلیل صورت‌های مالی بانک‌ها"، حسابدار، جلد ۱۳، شماره ۱۲۵، تهران، ص ۳-۱۳.

ادارات نظارت بر بانک‌ها براساس بند ۱۰ ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور مسئولیت رسیدگی به حساب‌ها و عملیات شبکه بانکی کشور را به عهده دارند و بر همین اساس، بازرسان این ادارات در حدود قانون مذکور و قانون عملیات بانکی بدون ربا و مصوبات شورای پول و اعتبار و آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های صادره بانک مرکزی به ادارات مرکزی و شعب بانک‌ها مراجعه نموده و عملیات بانک‌ها را در راستای اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری و سیاست کلی اقتصاد کشور بررسی و کنترل می‌نمایند. لازم به ذکر است که به موجب همین قانون، وظایف بازرسان ادارات نظارت بر بانک‌ها، کنترل چگونگی اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری کشور است که در چارچوب مصوبات و بخشنامه‌ها به شبکه بانکی ابلاغ می‌شود. به‌عنوان مثال، میزان سپرده قانونی بانک‌ها، نرخ سود علی‌الحساب سپرده‌های سرمایه‌گذاری و... از جمله اهداف واحدهای نظارتی بانک مرکزی است.

نقش دیگر بازرسان بانک مرکزی، نقشی ارشادی است، زیرا چنانچه در حین بازرسی متوجه شوند که اشتباهات مسئولان شعب ناشی از برداشت نادرست از مفاد بخشنامه‌ها دستورالعمل‌ها است، اقدامات مناسب و راهنمایی‌های لازم را به مسئولان مربوطه ارائه خواهند داد. در شرایط حاضر با توجه به گسترده‌گی شعب بانک‌ها در سراسر کشور و تعداد محدود بازرسان، اصولاً شعب مرکزی بانک‌ها و برخی از شعب کوچک در شهرستان‌ها توسط بازرسان مورد رسیدگی قرار گرفته و در صورت عدم رعایت قوانین و مقررات و مصوبات شورای پول و اعتبار، مراتب را به مسئولین گزارش می‌کنند.

همچنین در صورتی که اشخاص حقیقی و حقوقی از نحوه عملکرد بانک‌ها شکایتی داشته باشند، شکایت خود را به اداره نظارت بر بانک‌ها ارسال می‌دارند و شکوائیه

ارسالی عمومی هم توسط بازرسان اداره نظارت بر بانک‌ها مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. لازم به ذکر است که رسیدگی به شکایات مردم از عملکرد بانک‌ها توسط بانک مرکزی تا زمانی امکان‌پذیر است که دعوی در مرجع قضایی مطرح نشده باشد، زیرا در این صورت، به‌موجب اصل ۱۵۶ قانون اساسی، صلاحیت رسیدگی با مرجع قضایی است. از سوی دیگر، بانک‌ها مکلف‌اند که در پایان هرماه، خلاصه عملیات (خلاصه دفتر کل) خود را به بانک مرکزی ارسال دارند. سپس با توجه به اطلاعات ارائه شده، ساختار مالی بانک‌ها از قبیل کفایت سرمایه، دارایی، مدیریت مالی، درآمد و نقدینگی، توسط کارشناسان مالی بانک مرکزی مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. کارشناسان مالی بانک مرکزی در صورت مواجهه با وضعیت نگران‌کننده در یک بانک و یا در صورت دیدن موارد مشکوک، بلافاصله مراتب را به اداره نظارت بر بانک‌ها اطلاع می‌دهند و بازرسان بلافاصله به بانک مربوطه مراجعه و موارد فوق را بررسی و گزارش می‌کنند.^۱

۳،۷. انواع نظارت بانک مرکزی

طبق برخی از دسته‌بندی‌ها، نظارت را می‌توان به دودسته نظارت تطبیقی و نظارت مبتنی بر ریسک دسته‌بندی کرد. نظارت تطبیقی، یا بررسی خلاصه دفتر کل، عبارت است از تطبیق عملیات بانکی با ضوابط و مقررات تعیین شده برای فعالیت بانکی و به عبارتی

۱. جلالی نائینی، احمدرضا و محمدمامین نادریان. چارچوبی برای اصلاح سیاست‌گذاری پولی در ایران، مقاله در مجموعه مقالات «چالش‌های پولی و بانکی اقتصاد ایران، تحلیل وضعیت و توصیه‌های سیاستی، پژوهشکده پولی و بانکی، زمستان ۱۳۹۱»

رعایت مقررات توسط بانک و واحدهای تابعه آن است. شیوه نظارتی مبتنی بر ریسک، بر بررسی کیفیت مدیریت بانکها و همچنین ارزیابی موقعیت مالی آنها، با استفاده از تجزیه و تحلیل نسبتها تأکید دارد و به عنوان رویکرد بالا به پایین معرفی می‌گردد. نظارت بر بانکها و مؤسسات مالی را می‌توان در مراحل قاعده گذاری و نظارت بر شاخص‌های مالی مهم مورد توجه قرار داد. نکته مشترک در انواع نظارت بر بانکها، در مرحله چگونگی برخورد با نهاد متخلف است که در هر یک از انواع نظارتها، پس از کشف تخلف به منظور اصلاح و جلوگیری از تکرار تخلف، چه توسط متخلف و چه توسط سایر بانکها، به اجرا گذاشته می‌شود. نظارت بر بانکها از منظر دیگری نیز قابل دسته‌بندی است. طبق اصل شانزدهم از اصول محوری نظارت بانکی و نظارت غیر حضوری نظارت بر بانکها متشکل از نظارت حضوری مؤثر، (نظارت بر موقعیت مالی) می‌باشد^۱.

الف) نظارت غیر حضوری

نظارت غیر حضوری، یک سیستم هشداردهنده زود هنگام بر اساس تحلیل اطلاعات ارائه شده توسط بانکهاست. در این نوع از نظارت به بررسی و تحلیل گزارشها و صورت‌های مالی تهیه شده از سوی بانکها، به منظور تعیین موقعیت مالی بانکها با توجه به مقررات احتیاطی پرداخته می‌شود. هدف اصلی نظارت غیر حضوری، شناخت زود هنگام مشکلات بانکها و جلوگیری از ریسک سیستمی است. ناظرین غیر حضوری در ارزیابی‌های خود از موقعیت مالی بانکها، عمدتاً به اطلاعات و

۱. موسویان، سید عباس. «معاملات بانکی از دیدگاه مراجع تقلید»، نشر پژوهشکده پولی و بانکی، چاپ

گزارش‌های دریافتی از بانک‌ها وابسته هستند. نظارت غیرحضوری در حال حاضر در اداره نظارت بر موقعیت مالی بانک‌ها، ذیل معاونت نظارت بانک مرکزی انجام می‌شود.

ب) نظارت حضوری

نظارت حضوری، از طریق اعزام تیم‌های بازرسی به بانک‌ها صورت می‌گیرد. در این نوع از نظارت، ناظرین با حضور در بانک‌ها و تمرکز بر جزئیات اطلاعات ارائه شده و فرآیند تولید آن‌ها، می‌توانند ضمن تأیید صحت و سقم اطلاعات ارائه شده توسط بانک‌ها، قضاوت دقیق‌تری از وضعیت مالی (اعم از وضعیت جاری البته با استفاده از پیشرفت و عملکرد آتی آن‌ها) ارائه دهند. البته با استفاده از پیشرفت‌های حاصل شده در فناوری اطلاعات و استفاده از سیستم بانکداری یکپارچه، می‌توان دستیابی به اطلاعات بانک‌ها را سریع‌تر و دقیق‌تر کرد.

ج) مؤلفه‌های نظارت بانکی خوب

صندوق بین‌المللی پول براساس بررسی‌های انجام شده درخصوص آموزه‌های بحران و مطالعه میزان انطباق کشورهای مختلف بر استانداردهای مالی، عناصر کلیدی «نظارت خوب» در حوزه نظام بانکی و مالی را به صورت زیر استخراج نموده است. البته صندوق بین‌المللی پول تأکید دارد که این موارد، تکرار دانسته‌ها است، نه یک کشف جدید و چالش اساسی، چگونگی نهادینه‌سازی این مؤلفه‌ها در ساختار ملی است.

۱. سرزده بودن: نظارت باید بر مبنای اطلاعات مخفی و محرمانه اشخاص نظارت انجام شود. مقام ناظر نباید بخش عمده تمرکز خود را بر نظارت بر موقعیت مالی (offsite) قرار دهد و به عنوان یک ناظر منفصل نگریسته شود، بلکه باید همواره حاضر احساس شود.

۲. با تردید و دیرباوری بودن: مقام ناظر باید همواره با شک و تردید به نهادهای تحت نظارت بنگرد. بلکه در «زمان‌های خوب» و وجود رونق در صنعت، سخت‌گیری مقام ناظر باید بیشتر باشد. به بیان دیگر، «نظارت باید رفتاری ضد سیکلی داشته باشد». ارزش نظارت دقیقاً در زمانی که کمترین ارزش‌گذاری برای آن می‌شود، بیش از همیشه است.
۳. فعالانه و پیش‌دستانه بودن: اقدام مقام ناظر نباید موکول به زمانی باشد که قطار از ریل خارج شده است. بلکه پیش‌دستی در نظارت و چنانکه بیان شد، ضدسیکلی بودن شدت نظارت، برای کاهش مخاطرات ضروری است.
۴. جامعیت و فراگیری داشتن: مقام ناظر باید همواره نسبت به پدیده‌هایی که در محیط مقرراتی رخ می‌دهد و می‌تواند منجر به ایجاد ریسک‌های جدید گردد، هوشیار باشد. بدین منظور توجه به نهادهای مالی که تحت نظارت نیستند و نیز توجه به ساختار و اجزای زیرخط ترازنامه نهادهای مالی، در بررسی‌ها ضروری است.
۵. باقابلیت تطبیق و انطباق: بخش مالی یک صنعت دائماً در حال تغییر و مملو از نوآوری است. لذا مقام ناظر باید خود را با این روندها منطبق نماید و دائماً در حال یادگیری این تغییرات (محصولات، بازارها، خدمات و ریسک‌های جدید) و تحولات مدل کسب‌وکار نهادهای مالی باشد، تا بتواند مقررات نظارتی را با این تحولات تطبیق دهد.
۶. قاطعانه و منتهی به نتیجه بودن: مسائلی که توسط مقام ناظر در نهادهای مالی تحت نظارت شناسایی می‌شود، باید تا انتهای فرآیند نظارتی دنبال شوند. پیگیری تخلفات کشف‌شده در بازرسی تا مرحله جریمه نهایی، کاری دشوار، پرحمت و غیر جذاب است، اما در بلندمدت بسیار حیاتی می‌باشد.

به منظور دستیابی به این مؤلفه‌ها، باید « توانایی برای اقدام » که مستلزم منابع، اختیارات و ساختار مناسب همراه با روابط کاری سازنده با سایر سازمان‌هاست، با « تمایل به اقدام » همراه باشد. مهم‌ترین مؤلفه‌های توانایی اقدام عبارت‌اند از:

۱. اختیارات و قدرت قانونی برای وضع مقررات و اعمال جرایم
 ۲. داشتن منابع کافی برای نظارت حضوری (onsite) و غیر حضوری (offsite)
 ۳. داشتن استراتژی روشن در امر نظارت
 ۴. ساختار سازمانی داخلی پایدار و پاسخگو
 ۵. روابط کاری مؤثر با سایر نهادهای ملی و بین‌المللی
- ایجاد و توسعه « تمایل به اقدام » در نهاد ناظر، کاری به مراتب دشوارتر است که مستلزم موارد ذیل برای مقام ناظر است:

۱. داشتن اهداف، اختیارات و وظایف روشن؛
۲. استقلال عملیاتی از نهادهای سیاسی و نیز از بخش مالی تحت نظارت؛
۳. مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی به عموم مردم در مورد منابع، تصمیمات و اثربخشی نظارت؛
۴. داشتن کارکنان متخصص و باتجربه؛
۵. نوعی از رابطه با صنعت تحت نظارت که تضمین‌کننده عدم وقوع مصادره مقررات شود؛

۱. نظریور، محمدنقی و سیدعباس موسویان. بانکداری بدون ربا از نظریه تا تجربه، دانشگاه مفید/مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۹۳

۶. همکاری با هیئت مدیره به عنوان اولین لایه مسئول در برابر تصمیمات نهادهای مالی.

۴,۷. فرآیند نظارت و اعمال مجازات در بانک مرکزی

اولین مرحله فرآیند برخورد با متخلفین به منظور کاهش احتمال ورشکستگی بانک‌ها و آثار سوء آن، اقدام جهت کشف تخلف بانک‌ها می‌باشد. بانک مرکزی با استفاده از اطلاعات دوره‌های ارسالی توسط بانک‌ها، میزان رعایت اصول و شاخص‌های اعلام شده را بررسی می‌نماید. این امر در قالب نظارت غیر حضوری انجام می‌شود. در یک فرآیند موازی، بانک مرکزی با ارسال گروه‌های بازرسی، میزان صحت و سقم اطلاعات ارسالی توسط بانک‌ها را ارزیابی می‌کند. بدین ترتیب، طول دوره و تأخیر در ارسال اطلاعات توسط بانک‌ها بر سرعت اطلاع بانک مرکزی از تخلفات مؤثر خواهد بود.

از سوی دیگر با توجه به گسترش فعالیت بانک‌ها، نظارت حضوری به منظور ارزیابی صحت اطلاعات ارسال شده با مشکلات زیادی روبرو می‌باشد. کمبود نیرو و گستره فعالیت شعبه‌ای بانک‌ها، منجر به کاهش توان بازرسی بانک مرکزی شده است. به نحوی که ممکن است در برخی موارد بانک مرکزی حتی به صورت سالیانه نیز امکان بازرسی از برخی بانک‌ها را نداشته باشد. این امر، نیاز به تغییر روش سنتی نظارت حضوری و استفاده از سامانه‌های یکپارچه بانکی در امر نظارت را ضروری می‌سازد. در هر حال، کاهش توان بررسی صحت اطلاعات ارسالی توسط بانک‌ها منجر به کاهش احتمال کشف تخلف خواهد شد.

پس از کشف تخلف توسط معاونت نظارت بانک مرکزی، گزارش این تخلفات و درخواست برخورد با بانک متخلف، به معاونت حقوقی بانک مرکزی ارسال می‌گردد. پس از احراز صحت گزارش در معاونت حقوقی، مسئله به هیئت انتظامی ارجاع می‌شود. هیئت انتظامی بانک‌ها پس از بررسی، طبق اختیارات قانونی، احکام لازم را صادر می‌کند. رأی هیئت انتظامی در صورت مطرح شدن درخواست تجدیدنظر توسط بانک متخلف، در شورای پول و اعتبار بررسی مجدد خواهد شد. البته رأی شورای پول و اعتبار نیز نهایی نبوده و در دیوان عدالت اداری قابل استیناف خواهد بود. موارد متعددی از نقض یا تعدیل رأی هیئت انتظامی بانک‌ها در دیوان عدالت اداری وجود دارد که نشان می‌دهد بانک مرکزی در این زمینه از اقتدار قانونی لازم برخوردار نیست.



شکل (۲) فرآیند نظارت بانک مرکزی و برخورد با متخلفین در نظام بانکی

واضح است که فرآیند فوق بسیار زمان‌بر است و فاصله زمانی بین زمان وقوع تخلف و زمان مجازات متخلف، عملاً به چندین سال بالغ خواهد شد. این امر بازدارندگی

مجازات در سیستم بانکی را شدیداً کاهش داده است. همچنین از آنجا که در هر مرحله از بررسی مجدد پرونده و با توجه به عدم حضور نمایندگان معاونت نظارت (که تخلف اولیه را تشخیص داده‌اند)، امکان تخفیف مجازات یا حتی تبرئه بانک متخلف وجود دارد. این فرآیند زمان‌بر، در کنار عدم شفافیت عملکرد و ترکیب معیوب هیئت انتظامی، موجب شده است که برخوردهای مقتدرانه با بانک‌های متخلف، بسیار کاهش یابد و تخلف از قوانین و مقررات بانک مرکزی در شبکه بانکی به یک قاعده (و نه استثنا) تبدیل شود. این وضعیت خصوصاً پس از تأسیس و توسعه فعالیت بانک‌های خصوصی به شکل نگران‌کننده‌ای افزایش یافته است که برخی شواهد آن در گزارش حاضر ارائه شد^۱.

۵.۷. عدم رعایت محورهای اصلی نظریه بازدارندگی مجازات

همانطور که بیان شد، هدف از مجازات، بازدارندگی است، یعنی استفاده از مجازات به‌عنوان ابزاری که انگیزه مجرم و نیز دیگران را برای ارتکاب مجدد همان جرم کاهش دهد. میزان بازدارندگی مجازات بانک مرکزی در قبال شبکه بانکی را می‌توان در سه حوزه شدت، قطعیت و سرعت مورد بررسی قرار داد.

سیاست اصلی دیدگاه بازدارندگی، تهدید به مجازات یا اجرای آن برای کاهش انگیزه جرم است، یعنی استفاده از مجازات به‌عنوان بازدارنده‌ای که مانع تکرار جرم ازسوی

۱. عادل، سید محمدحسین (۱۳۸۵)، درآمدی بر استقلال بانک مرکزی، تهران: مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی

مجرم شده و نیز به شکل کلی انگیزه دیگران را برای ارتکاب همان جرم کاهش دهد. بدین معنا که بازدارندگی در رویکردی هنجارمحور خواستار تقویت ارزش‌هایی معین است و در همین راستا در یک بخش به مجازات متوسل شده و در بخش دیگر دست به دامان تهدید به مجازات متخلف است. لذا ایده محوری ارباب این است که ترس از دستگیری و اعمال ضمانت اجرای کیفری، مجرمان را از ارتکاب جرم منصرف می‌نماید. در مسیر بازدارندگی، جامعه با مجازات کردن مجرمان دستگیر شده به مجرمان احتمالی هشدار می‌دهد که فکر ارتکاب جرم را از سر به درکنند، زیرا همین سرنوشت در انتظار آنان نیز خواهد بود و این همان معنای بازدارندگی عمومی است، که محصول طلایی پیشگیری از جرم را با خود به همراه دارد، به علاوه خود مجرم نیز با تحمل مجازات متوجه خواهد شد که هرگاه در آینده بازهم مرتکب جرم شود، همین سرنوشت و حتی شدیدتر از آن در انتظار اوست.

پس نتیجه آن خواهد بود که مجازات باید کمک کند تا جرمی که به وقوع پیوسته، دیگر بار چه توسط خود مجرم و چه توسط سایر شهروندان، تکرار نشود بنابراین، در این دیدگاه هدف آن است که با ایجاد نظام کیفری عادلانه و با پیش‌بینی کیفرها و نیز استفاده از ارباب، از وقوع جرم جلوگیری شود و این همان رویکرد آینده‌نگر است. نظریه بازدارندگی مجازات، بر صفات شدت، قطعیت و سرعت اجرای مجازات‌ها تأکید فراوان دارد، زیرا این عوامل در پی زیان‌بار ساختن جرم، اسباب ترسیم‌کننده تصویر اربابی مجازات‌ها هستند، تصویری که جایگاهی برجسته در پیشگیری از جرایم دارد.

۱,۵,۷. شدت مجازات

"بتنام" با طرح روشن مفهوم سودمندی در قالب نهضت اصالت فایده و در چارچوب مکتب فایده اجتماعی، خواستار بهره‌جویی از روحیه اقتصادمآبانه مرتکبان جرم است و به همین دلیل متمایل به فزونی رنج حاصله در قیاس با سود برآمده از جرم می‌باشد، تا با توسل به اصل حسابگری جزایی، موجبات زیان بیشتر مجرم و درنهایت کاهش نرخ جرم را فراهم آورد.

۲,۵,۷. حتمیت و قطعیت مجازات

از دید رویکرد بازدارندگی مجازات، آنچه ضامن نقش پیشگیرانه کیفرهاست، همانا حتمیت و قطعیت یا به عبارتی اطمینان جامعه از اجرای مجازات است.

۳,۵,۷. سرعت اجرای مجازات

طبق نظریه بازدارندگی، در صورتی که خواهان کاربرد کیفر به‌عنوان مانعی مؤثر در برابر آماج جرم باشیم، اعمال این نهاد کیفری باید با وقوع جرم چندان فاصل‌های از نظر زمانی نداشته باشد، زیرا در غیر این صورت تصور لازم میان جرم و کیفر در اذهان به سستی گراییده و پیوند و ارتباط میان آن دو قابل‌درک و لمس نخواهد بود، لذا اطاله فرآیند دادرسی که موجبات وقفه میان جرم و مجازات را فراهم می‌آورد، نه تنها نقش ارعابی کیفرها را از میان می‌برد، بلکه خود، مشوق بزهکاری است.^۱

۱. امامی، ارسطو (۱۳۸۱)، بررسی روند تحولات سیستم بانکی دنیا، (ارائه‌شده به دومین سمینار سیاست‌های پولی و ارزی)، تهران: مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی

۶,۷. شواهدی از عدم نظارت مؤثر بانک مرکزی بر شبکه بانکی

طبق آمارهای منتشر شده درخصوص عملکرد شبکه بانکی، عدم رعایت قوانین و دستورالعمل‌های بانک مرکزی به‌وضوح مشخص است. مهم‌ترین سند مالی که تصویری از عملکرد یک‌ساله بانک ارائه می‌دهد، صورت‌های مالی سالیانه بانک‌هاست. اطمینان از صحت مندرجات این صورت‌های مالی، تنها پس از حسابرسی و تأیید حسابرسان رسمی یا سازمان حسابرسی ممکن است. بر این اساس در این بخش با مراجعه به صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک‌ها، به بررسی شواهدی از تخلفات بانک‌ها می‌پردازیم. در ابتدا یکی از مهم‌ترین نسبت‌های مالی یعنی نسبت کفایت سرمایه، طی پنج سال متوالی موردبررسی قرار می‌گیرد، سپس با مراجعه به یادداشت‌های توضیحی حسابرس و بازرس قانونی که در ابتدای صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک‌ها درج می‌گردد، شواهد متعددی از تخلفات بانک‌ها از مقررات بانک مرکزی ارائه می‌شود.

۶,۷,۱. نسبت کفایت سرمایه

نسبت کفایت سرمایه حاصل تقسیم سرمایه پایه به مجموع دارایی‌های موزون شده به ضرایب ریسک برحسب درصد می‌باشد. طبق آیین‌نامه کفایت سرمایه مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۲۵، حداقل نسبت کفایت سرمایه برای کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری (اعم از دولتی و غیردولتی)، ۸ درصد تعیین شده است. بانک مرکزی می‌تواند در مواردی که استانداردهای بین‌المللی یا ضرورت حفظ سلامت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری اقتضا نماید حدود بالاتری را برای تمام یا برخی از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تعیین کند. البته باید توجه داشت که نسبت ۸ درصد با استناد به مقررات بال ۱

اعلام شده است. کمیته بال در بازنگری مقررات کفایت سرمایه طی ۱۰ سال اخیر، تغییرات مهمی در مقررات سرمایه بانک‌ها اعمال نموده که از آن جمله، افزایش حداقل نسبت کفایت سرمایه است. در صورتی که مبنای بررسی را همان نسبت ۸ درصد مربوط به مقررات بال ۱ (اعلام شده در سال) و آیین‌نامه کفایت سرمایه مصوب ۱۳۸۲ قرار دهیم، تعداد زیادی از بانک‌های دولتی و خصوصی در سال‌های مختلف حداقل نسبت کفایت سرمایه را رعایت نکرده‌اند.^۱

۲,۶,۷. نظرات حسابرس مستقل و بازرس قانونی

صورت‌های مالی بانک‌ها هر ساله توسط حسابرسان رسمی یا سازمان حسابرسی کل کشور مورد ارزیابی قرار گرفته و نتایج این ارزیابی‌ها طی گزارشی در اختیار مجمع عمومی بانک قرار می‌گیرد. براساس بخشنامه شماره ۱۲۰۲۹۳/۹۳ بانک مرکزی مورخ ۱۳۹۳/۰۵/۰۲ ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات توسط مؤسسات اعتباری، صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک‌های غیردولتی باید به صورت عمومی منتشر شود، اما متأسفانه صورت‌های مالی حسابرسی شده بانک‌های دولتی قابل دسترسی عمومی نیست. نظرات حسابرسان منبع بسیار مناسبی برای مطالعه تخلفات بانک‌هاست و در موارد متعدد نشان‌دهنده عدم رعایت قوانین و مقررات در بانک‌ها می‌باشد. در ادامه، برخی از موارد نقض دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های بانک

۱. ماجدی، علی و گلریز، حسن (۱۳۸۶)، پول و بانک از نظریه تا سیاست‌گذاری، تهران: مؤسسه بانکداری ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

مرکزی که مورد تأیید مؤسسات حسابرسی یا سازمان حسابرسی کل کشور قرار گرفته است، به اختصار ذکر می‌شود.

۷،۷. معایب نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها

ضرر اصلی واگذاری مسئولیت مشترک دو واحد به بانک مرکزی بحث تضاد منافع است به طوری که:

➤ ممکن است مقامات پولی به منظور کاهش نرخ تورم و کاهش سرعت گردش پول و... مایل به نرخ‌های بهره بالاتر باشند، درحالی که مقامات نظارتی معتقدند که نرخ بهره بالاتر، بر روی بدهی‌های معوق و سوخت شده، کفایت سرمایه، ریسک‌های نقدینگی و اعتباری بانک تأثیر نامطلوب خواهد گذاشت. لذا ممکن است به دلیل تضاد منافع بین نقش پولی و نظارتی بانک مرکزی میزان اثرگذاری سیاست‌های پولی بانک مرکزی کمتر شود.

➤ ترکیب واحدها ممکن است منجر به انتظاراتی در بخش خصوصی شود به طوری که بانک مرکزی هنگام تعیین سیاست‌های پولی تحت تأثیر ملاحظات ثبات سیستم مالی قرار گیرد، به عنوان مثال بانک مرکزی ممکن است هزینه‌های هنگفتی را در زمان ورشکستگی یک بانک بپردازد که این مداخله می‌تواند علاوه بر کاهش توانایی بانک مرکزی و کنترل تورم، به اعتبار جهانی آن نیز صدمه بزند.

➤ با توجه به اینکه در کشورهای توسعه یافته، مرزهای بین واسطه‌های مالی (بانک، بیمه و...) از بین رفته است؛ ضروری است واحدی همگن، مسئولیت

نظارت تمام واسطه‌های مالی را بر عهده گیرند. مسئولیت اجرای دو وظیفه نظارت و سیاست‌گذاری پولی توسط بانک مرکزی، موجب می‌شود که ناخواسته به اموری که خارج از قلمرو تخصصی و مسئولیتی‌اش است، نظارت کند.

در سال‌های اخیر، با قوت یافتن این نگرانی که اصولاً چگونه می‌توان در جهان بدون مرز کنونی، به انواع مختلف فعالیت‌های مالی و یا بین کشورهای مختلف، نظارت بانکی اعمال کرد؟ چگونه می‌توان نگرانی مربوط به قدرت بیش‌ازاندازه یک بانک مرکزی مستقل را برطرف کرد تا تضاد منافی که پیش‌تر به آن اشاره شد، رفع شود؟ اغلب کشورهای توسعه‌یافته جهان به این باور رسیدند که به سمت سیستم نظارتی یکپارچه مستقل و خارج از بانک مرکزی گام بردارند.^۱

۸.۷. سازمان‌های ناظر بر فعالیت بانک‌ها

در حال حاضر، علاوه بر بانک مرکزی، تشکیلات و نهادهای متعددی برای بررسی ابعاد گوناگون فعالیت‌های بانکی وجود دارند که از این جمله می‌توان به مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان حسابرسی، دیوان محاسبات کشور، دیوان عدالت اداری و قوه قضائیه، اشاره نمود. بخش کنترل داخلی در بانک‌ها نیز وظیفه نظارت و کنترل دائمی حساب‌ها و عملیات بانکی و استفاده بهینه از منابع بانک‌ها در چارچوب قانون عملیات بانکی بدون ربا را بر

۱. مهدوی نجم‌آبادی، سیدحسین (۱۳۹۰)، نظارت در بانکداری مرکزی و بررسی عملکرد ده‌ساله آن در بانکداری اسلامی در ایران، (ارائه‌شده در چهارمین سمینار بانکداری اسلامی) تهران: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

عهده دارد. عدم رشد ادارات بازرسی بانک‌ها متناسب با گسترش شبکه بانکی سبب شده تا برخی از شعب به‌طور مستمر بازرسی نشوند.

بازرسان و حساب‌رسان بانک مرکزی و سایر سازمان‌های ناظر بر بانک‌ها نیز به علت کثرت ادارات و شعب بانک‌ها با همین مشکلات مواجه بوده، مضافاً اینکه نقش آنان نظارت بر اجرای قانون و مصوبات صادره و سیاست‌های پولی و بانکی و بخشنامه‌های صادره بوده و وضعیت کلی بانک را با توجه به اعداد و ارقام موجود در خلاصه دفتر کل بانک‌ها مورد بررسی قرار می‌دهند و یا "قضاوت‌های کمی" مبنای تصمیم‌گیری‌های آنان است، حال آنکه یک سازمان ناظر باید بتواند در مورد مقوله‌هایی نظیر قدرت مدیریت بانک، توانایی سیستم‌ها و کنترل‌های بانک، قابلیت دوام استراتژی و درآمدهای بالقوه بانک نیز "قضاوت کیفی" داشته باشد. بنابراین به‌رغم وجود سازمان‌ها و نهادهای مختلف برای نظارت بر فعالیت بانک‌ها که شاید بعضاً به‌طور موازی عمل نموده و تعدد آنان مشکلاتی را برای بانک‌ها ایجاد کرده، همچنان مشکلات و نارسایی‌هایی در امر نظارت بر بانک‌ها وجود دارد!

۱. جزایری، مینا (۱۳۹۱)، بررسی ماهیت برخی اصول نظارتی کمیته بال و انطباق آن با قوانین ایران، هفدهمین همایش بانکداری اسلامی

۸. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

همان‌گونه که ذکر شد چارچوب نظارت بر بانک‌ها در ایران به گونه‌ای است که نهادهای متعددی بر بانک‌ها نظارت داشته، اما به‌رغم این تعدد از کارایی لازم برخوردار نیست. از دیگر سو بررسی وضعیت نظارت و سیاست‌گذاری پولی در بسیاری از کشورهای پیشرفته از جمله کشورها آمریکا، آلمان، استرالیا، انگلستان و... بیانگر این موضوع است که حرکت جهانی به سمت تفکیک وظیفه خط‌مشی پولی از وظایف نظارتی بانک مرکزی است، لذا با عنایت به موارد مذکور و شرایط ایران، دورویه برای بهبود وضعیت نظارت بر حوزه صنعت بانکداری کشور می‌توان ارائه نمود. اول تدوین چارچوب نظارتی جامع برای بانک‌های ایران و دوم تفکیک وظیفه نظارتی بانک مرکزی از سیاست‌گذاری پولی و تشکیل مؤسسه نظارتی جدید می‌باشد. بنابراین با توجه به آسیب‌شناسی انجام شده، شش پیشنهاد اصلاحی به‌منظور ارتقای کارایی نظارت و اقتدار مقام ناظر در ایران ارائه می‌شود. برخی از این پیشنهادها در حیطه اختیارات بانک مرکزی است، برخی با اصلاح مصوبات شورای پول و اعتبار قابل اصلاح است و برخی دیگر نیاز به اصلاحات قانونی در سطح قوانین پولی و بانکی دارد. پیش از بیان پیشنهادهای اصلاحی، ذکر این نکته ضروری است که پیش‌نیاز اساسی برای اثربخشی این پیشنهادها، رتبه‌بندی بانک‌هاست که باید براساس عملکرد مالی و اعتباری بانک‌ها و همچنین ارزیابی‌های مقام ناظر درخصوص میزان تعهد بانک به اصول و مقررات حرفه‌ای باید صورت گیرد. توسعه ابزارهای نظارتی، الزام بانک‌ها به افشای تخلفات، افزایش اختیارات مقام ناظر در مجازات، ایجاد بستر قانونی ورشکستگی بانک‌ها و اصلاح فرآیند رسیدگی به تخلفات، همگی زمانی می‌توانند

به طور کامل اثربخش باشند که بانک‌ها براساس عملکرد رتبه‌بندی شوند و تعامل مقام ناظر با بانک‌ها، متناسب با رتبه آن‌ها باشد.

۱. استفاده مقام ناظر از ابزارهای انگیزشی بانکی و اقتصادی

چنانکه بیان شد، برخورد با بانک‌های متخلف صرفاً منحصر در ابزارهای اداری، انتظامی و کیفری نیست. بلکه ابزارهای انگیزشی مختلفی وجود دارد که بانک مرکزی می‌تواند به منظور اصلاح رفتار بانک‌ها از آن‌ها استفاده کند. وضع انواع مالیات‌های مشروط به تخلف، محدود نمودن مجوزهای مربوط به توسعه شعب، محدودیت در سقف‌های مربوط به تسهیلات اشخاص مرتبط و تسهیلات و تعهدات کلان و...، همگی ابزارهایی هستند که انگیزه بانک‌ها برای تخلف یا رعایت مقررات را جهت‌دهی می‌کنند. همچنین با توجه به توسعه قابل ملاحظه سامانه‌های نظام پرداخت (شتاب، ساتنا، پایا، چکاوک و...) در سال‌های اخیر، سطح دسترسی بانک‌ها به این سامانه‌های حیاتی می‌تواند از سوی مقام ناظر کنترل شده و متناسب با میزان تخلفات بانک‌ها تنظیم گردد. خوشبختانه این رویکرد در سال‌های اخیر در بانک مرکزی توسعه یافته است.

۲. افزایش اختیار معاونت نظارت بانک مرکزی در اعمال مجازات

معاونت نظارت به‌عنوان متولی نظارت بر بانک‌ها نیازمند اختیارات نظارتی می‌باشد. سپرده شدن اختیارات نظارتی به هیئت انتظامی و عدم عضویت قانونی معاونت نظارت در این هیئت، باعث کاهش توان نظارتی شده است. در واقع ضروری است معاونت نظارت بانک مرکزی، دارای اختیارات مستقلی برای برخورد و مجازات بانک‌های متخلف باشد.

به بیان دقیق‌تر، استفاده از ابزارهای نظارتی، تحت عنوان ابزارهای انگیزشی بانکی، سایر ابزارهای انگیزشی اقتصادی و ابزارهای اداری نام‌برده شد، می‌تواند صرفاً در اختیار بانک مرکزی قرار گیرد و تنها استفاده از ابزارهای انتظامی و کیفری منوط به رأی هیئت انتظامی یا شورای پول و اعتبار گردد. همچنین احکام صادره و مجازات تعیین‌شده در هیئت انتظامی یا شورای پول و اعتبار، نباید امکان استیناف در دیوان عدالت اداری را داشته باشند. صرفاً برای اجرای مجازات انتظامی و کیفری می‌توان پرونده‌ها را به قوه قضائیه ارجاع نمود و امکان استیناف برای این آرا را در نظر گرفت. این اصلاحات منجر به کاهش مراحل نظارت و مجازات شده و مشکلات فوق‌الذکر در خصوص قطعیت و سرعت اجرای مجازات را تا حدی کاهش می‌دهد.

۳. الزام شفافیت و پاسخگویی مقام ناظر بانکی

طبق ماده (۱۱) قانون پولی و بانکی بانک مرکزی به‌عنوان تنظیم‌کننده نظام پولی و اعتباری کشور موظف به نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری می‌باشد. اما در این قانون سازوکاری برای پاسخگویی این بانک نسبت به عملکرد نظارت بر بانک‌ها طراحی نشده است. ایجاد زمینه پاسخگویی، می‌تواند منجر به استفاده بهینه از اختیارات، و بهبود عملکرد نظارتی بانک مرکزی گردد.

شفافیت فعالیت نهادهای نظارتی همچنین رتبه‌بندی بانک‌ها و شفاف کردن معیارهای اعمال یا عدم اعمال مجازات می‌تواند به‌عنوان ابزار مناسبی جهت ایجاد پاسخگویی و افزایش کارایی نظارت بانک مرکزی مورد استفاده قرار گیرد. با شفاف شدن فرآیند فعالیت نظارتی بانک مرکزی می‌توان انتظار داشت که بتوان به سمت پاسخگویی بانک مرکزی نسبت به خروجی و نتایج نظارت نیز حرکت کرد. زیرا تا وقتی که فرآیند و

نحوه اعمال و استفاده از ابزارهای نظارتی مشخص و روشن نباشند نمی‌توان تنها با بررسی نتایج درمورد کوتاهی یا عدم کوتاهی بانک مرکزی قضاوت کرد. حداقل اقدام در این زمینه، ارسال گزارش عملکرد هیئت انتظامی به صورت مستمر و دوره‌ای و با قید محرمانگی، برای رؤسای قوا و سایر نهادهای صاحب صلاحیت الزامی است.

۴. ایجاد بستر قانونی برای ورشکستگی بانک

در حال حاضر، ظاهراً یکی از ابزارهای نظارتی مهم که طبق قانون در اختیار بانک مرکزی قرار دارد، انحلال بانک متخلف است. استفاده از این ابزار نیازمند تعریف و تدقیق فرآیندهای قانونی مربوطه است. اما از زمان تصویب قانون پولی و بانکی تاکنون، هیچ‌گونه قانون یا مقرراتی در خصوص فرآیند انحلال و ورشکستگی بانک به تصویب نرسیده است. این امر موجب شده است که بانک‌های متخلف، تهدید به انحلال را هرگز جدی تلقی نکنند و مقام ناظر نیز هرگز اقدام به انحلال هیچ بانکی ننموده است.

راهبردی که در عمل جایگزین انحلال بانک متخلف شده، ادغام در سایر بانک‌هاست اما باید توجه داشت که هنگامی که به علت هزینه‌های جانبی انحلال یا فقدان قانون برای آن، به جای انحلال بانک متخلف، مجبور به ادغام آن در بانکی دیگر می‌شویم، این مجازات بازدارندگی خود را از دست می‌دهد، چراکه این اقدام نوعی جایزه دادن به بانک متخلف خواهد بود.

توضیح آنکه یکی از مجازات‌هایی که بانک مرکزی برای مؤسسات مالی متخلف در نظر گرفته است، ادغام این مؤسسات در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بزرگ‌تر است. در ادغام مدل ایران، به سهام‌دار قانون‌گریز آن نهاد مالی که در اعطای اعتبارات و

ایفای نقش تجهیز و تخصیص منابع، به اصول علم مالی و مقررات مقام ناظر متعهد نبوده، نه تنها جریمه‌ای تعلق نگرفته، بلکه پاداش هم داده شده است، او به سهام‌دار بانک بدون مشکلی تبدیل شده است. اگرچه وی سهم مالکیت کمتری در بانک جدید دریافت کرده و سهمش کوچک‌تر شده، اما خالص ارزش ریالی سهمش بالاتر هم رفته است. البته روشن نشده که افزوده ثروت او از محل کسب مجوز بانک در ازای چه خدمتی بوده است؟ اگر رفتار با خاطی این چنین باشد، دیگر چه انگیزه‌های برای رعایت مقررات احتیاطی و ممارست برای حفظ سلامت مالی بنگاه باقی می‌ماند؟ بر این اساس یکی از مهم‌ترین موضوعاتی که باید در اصلاح قانون پولی و بانکی مدنظر قرار گیرد، تعریف فرآیند انحلال و ورشکستگی بانک‌ها و شرایط ورود به این فرآیند است. البته این نکته در لایحه ارائه‌شده از سوی بانک مرکزی و نیز طرح ارائه‌شده از سوی مجلس مدنظر قرار گرفته است.

۵. الزام بانک‌ها به افشای تخلفات از مقررات پولی و بانکی، در صورت‌های مالی در مرحله حسابرسی صورت‌های مالی کلیه شرکت‌ها (از جمله بانک‌ها)، حسابرسی مکلف به گزارش نمودن تخلفات شرکت از قوانین و مقررات تحت شمول است. چنانکه بیان شد، در سال‌های اخیر بسیاری از بانک‌ها (به‌طور خاص، بانک‌های خصوصی) اقدام به پنهان نمودن و عدم افشای تخلفات خود از مقررات بانک مرکزی کردند. این وضعیت در سال ۱۳۹۳ به گونه‌ای فراگیر شد که تقریباً در صورت‌های مالی حسابرسی شده کلیه بانک‌ها، حسابرس و بازرس قانونی از گزارش‌دهی تخلفات بانک از مقررات بانک مرکزی استنکاف نموده و حتی این اقدام را مستظهر به مجوز بانک مرکزی اعلام نمود. طبیعی است که چنین مجوزهایی، هزینه انجام تخلفات را

برای متخلفین کاهش می‌دهد و ضمن افزایش تدریجی تخلفات بانک‌ها، اقتدار مقام ناظر نیز دچار افول می‌گردد. قطعاً یکی از اقدامات لازم به‌منظور افزایش کارایی نظارت بانک مرکزی و افزایش اقتدار مقام ناظر، الزام بانک‌های متخلف به افشای تخلفات (در صورت‌های مالی حسابرسی شده) است.

فهرست منابع

- اسدی پور، نوشین (۱۳۸۴)، بررسی نقش و اهمیت نظارت مبتنی بر ریسک در نظارت بانکی و مقایسه آن با نظارت تطبیقی، تهران پایان‌نامه کارشناسی ارشد مؤسسه عالی علوم بانکی.
- امامی، ارسطو، ۱۳۸۱، بررسی روند تحولات سیستم بانکی دنیا، ارائه شده به دومین سمینار سیاست‌های پولی و ارزی، تهران، مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی.
- جزایری، مینا (۱۳۹۰)، بررسی ماهیت برخی اصول نظارتی کمیته بال و انطباق آن با قوانین ایران، هفدهمین همایش بانکداری اسلامی.
- جلالی نائینی، احمدرضا و محمدامین نادریان، «چارچوبی برای اصلاح سیاست-گذاری پولی در ایران»، مقاله در مجموعه مقالات «چالش‌های پولی و بانکی اقتصاد ایران، تحلیل وضعیت و توصیه‌های سیاستی»، پژوهشکده پولی و بانکی، زمستان ۱۳۹۱.
- عادل، سید محمدحسین (۱۳۸۵)، درآمدی بر استقلال بانک مرکزی، تهران: مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی.
- عبده تبریزی، حسین، «نظارت در صنعت بانکداری»، مقاله در مجموعه مقالات «چالش‌های نظارت پولی و بانکی اقتصاد ایران، تحلیل وضعیت و توصیه‌های سیاستی»، پژوهشکده پولی و بانکی، زمستان ۱۳۹۲.
- ماجدی، علی و گلریز، حسن (۱۳۸۶)، پول و بانک از نظریه تا سیاست‌گذاری، تهران: مؤسسه بانکداری ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- محرابی، لیلیا، ۱۳۸۹، "مدیریت ریسک در نظام بانکداری بدون ربا (با تأکید بر ریسک اعتباری)"، تازه‌های اقتصاد، پژوهشکده پولی و بانکی، سال هشتم، شماره ۱۳۰، ص ۷۰-۷۷.

- موسویان، سیدعباس، «معاملات بانکی از دیدگاه مراجع تقلید»، نشر پژوهشکده پولی و بانکی، چاپ اول، بهار ۱۳۸۷.
- نظریور، محمدنقی و سیدعباس موسویان، بانکداری بدون ربا از نظریه تا تجربه، دانشگاه مفید، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۹۳.
- وفادار، عباس، ۱۳۷۷، "نسبت‌های مالی و تجزیه و تحلیل صورت‌های مالی بانک‌ها"، حسابدار، جلد ۱۳، شماره ۱۲۵، تهران، ص ۳-۱۳.
- A new approach to financial regulation: judgement, focus and stability, Presented to Parliament by Command of Her Majesty, July 2013. Chapter 3: Prudential Regulation Authority.
- Authority of the House of Lords, Banking Supervision and Regulation, 2nd Report of Session 2008–09, London: The Stationery Office Limited, 2016.
- Bank of England, Prudential Regulation Authority, Our approach to banking supervision, 2011.
- Bank of England's supervision of financial market infrastructures Annual Report 2016.
- Bank of England's supervision of financial market infrastructures Annual Report 2016.
- Banking Act of the Federal Republic of Germany (Kreditwesengesetz, KWG).
- Bulgaria, Detailed Assessment of Observance, Basel Core Principles for Effective Banking Supervision, 2015. Chapter VI: The Bank of Japan's Business for Ensuring Financial System Stability.

- Deutsche Bundesbank(2012),Development of Bank Supervision after the Second Worldwar, Banking Act of the Federal Republic of Germany, Special series, NO 2.
- Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act 2010, <https://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf>
- Financial Policy and System Division (2013), Bank Supervision Gud lines, (G1), SEAZA Lecture, Bank of Japan.
- Financial Services and Markets Act 2010 (Dissolution of the Board of Banking Supervision) (Transitional Provisions) Order 2011.
- Financial Times Publishing (2013), 'Japan's Crisis Resolution and Bank Supervision Structure: Is it Working?', Financial Regulation Report, May, pp.17-19.
- German Banking System.A Possible Model for Prospective New EU Members, Klaus F. Broker, 2016.
- Germany: Basel Core Principles for Effective Banking Supervision Detailed Assesfment of Observance, 2011.
- Goodhart, CAE. (2010) The Organization Suture of Banking Supervision, Switzerland: financial Stability institute. Bank for International Settlements Basel, NO1.
- Hall, M.J.B. (1998a), 'Financial Reform in Japan: Redefining the Role of the Ministry of Finance', Journal of International Banking Law, 13(5), pp.171-177, Sweet and Maxwell Limited.

- Japan: Basel Core Principles for Effective Banking Supervision Detailed Assessment of Compliance, 2012.
- Japan's financial regulatory responses to the global financial crisis, Kimie Harada, 2015.
- Jickling, M., Murphy, E.V. (2010). Who Regulates Whom? An Overview of U.S. Financial Supervision. Congressional Research Service report for Congress.
- M.Islam, Mazhar, (2013), Regulation and Supervision of Financial
- Malaysia: Basel Core Principles for Effective Banking Supervision, Detailed Assessment of Observance, February 2014.
- Mandanis Schooner, Heidi , (2013), The Role Of Central Banks In Bank Supervision In The United States and The United Kingdom, Columbus School Of Law.
- Overview and Structure of Financial Supervision and Regulation in the US, Mirari Uriarte, Karine Gauffillet, 2015.
- R. Barth, Jame, Caprio Jr, Gerard, Levine, Ross (2014), The Regulation and Supervision of Bank around the World, World Bank publication.
- R.Barth, James, Caprio Jr, Gerard, Levine. Ross, (2015), Bank Regulation and Supervision: What Works best, Journal of Financial Intermediation, Vol 13.
- The Structure of Japan's Financial Regulation and Supervision, the Bank of Japan's Role and Monetary Policy, 2017.

- Thomson Reuters, Banking Regulation – Malaysia, 2014.
- U.S. Government Publishing Office, 2015. Code of Federal Regulations, Title 12: Banks and Banking, <http://bookstore.gpo.gov>
- UK Government (2015) ‘UK Response to the Commission Green Paper on Capital Markets Union: Building a Strong Capital Markets Union’, available at <https://ec.europa.eu/survey/files>.
- United Kingdom: Basel Core Principles for Effective Banking Supervision Detailed Assessment of Compliance, IMF Country Report No. 11/233, 2015.
- Wasser fallen, F. (2014) ‘Political and Economic Integration in the EU: The Case of Failed Tax Harmonization’, Journal of Common Market Studies, 52(2), pp. 420–35.