



بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

مدیریت کل نظارت بر بانکها و موسسات اعتباری

«اداره مطالعات و مقررات بانکی»

اصول ۲۵ گانه برای نظارت بانکی موثر

از انتشارات کمیته نظارت بر بانکداری بال

بانک تسویه بین‌المللی

(اکتبر ۲۰۰۶)

ترجمه: عبدالمهدی ارجمندنژاد

گروه مطالعاتی بانکی و اعتباری

آذر ۱۳۸۵

فهرست مطالب

<u>صفحه</u>	<u>عنوان</u>
۱	پیشگفتار مترجم
۵	اصول اساسی برای نظارت بانکی موثر
۵	مقدمه بازنگری
۸	اصول اساسی
۱۹	پیش شرط‌های لازم برای نظارت بانکی اثربخش
۲۴	ماخذ

«بسمه تعالی»

پیشگفتار مترجم

به دنبال وقوع بحران‌های مالی در دهه‌های ۸۰ و ۹۰ میلادی، اندیشه ضرورت تقویت نظام مالی بین‌المللی در میان محافل و مراجع حرفه‌ای دنیا بیش از پیش قوت گرفت. از این‌رو در سال ۱۹۹۷ میلادی و به عنوان بخشی از تلاش‌های مجامع جهانی در این راستا، کمیته نظارت بانکی بال^۱ اقدام به تهیه و تدوین «اصول اساسی برای نظارت بانکی موثر»^۲ نمود که پس از تصویب آن از سوی نمایندگان مراجع نظارتی کشورهای مختلف، به مورد اجرا گذاشته شد و به سرعت نیز مقبولیتی جهانی یافت.

اقبال مجامع حرفه‌ای و کشورهای مختلف به بهره‌گیری از این اصول، مرهون جامعیت موضوعاتی است که در سند مزبور به بحث پیرامون آنها پرداخته شده است. پوشش گستره وسیعی از موضوعات نظارتی همچون صدور مجوز، مالکیت بانک‌ها، کفایت سرمایه آنها، مدیریت ریسک، نظارت یکپارچه (تلفیقی) و تقسیم وظایف و مسئولیت‌ها بین مراجع نظارتی کشورهای مبدا و مقصد در این سند، به گونه‌ای است که می‌توان آن را به منزله «قانون اساسی حوزه نظارت بر بانک‌ها» تلقی نمود. جامعیت و استحکام این اصول موجب شده است تا علاوه بر مراجع نظارتی کشورها، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نیز در ارزیابی‌هایی که در بیش از ۱۳۰ کشور جهان و در قالب «برنامه ارزیابی بخش مالی»^۳ به عمل می‌آورند، از این اصول بهره‌گیرند. از سوی دیگر، ارزیابی ادواری میزان انطباق کشورها با

1 - Basel Committee on Banking Supervision (BCBS).

2 - Core Principles for Effective Banking Supervision.

3 - Financial Sector Assessment Program (FSAP).

این اصول به آنها کمک می‌کند تا نقاط قوت و ضعف سیستم‌ها و روش‌های نظارتی خود را شناسایی کرده، بر روی حوزه‌هایی که واجد شرایط پیشرفت هستند، تمرکز نمایند. همچنین این ارزیابی، یافته‌هایی را در اختیار می‌گذارد که می‌توان از آنها در اصلاح نارسایی‌ها یاری جست.

لیکن طی سالیان اخیر، صنعت بانکداری نیز همانند بسیاری از علوم و فنون دیگر، دستخوش تغییر و تحولات گسترده‌ای قرار گرفته است. از سال ۱۹۹۷ میلادی تاکنون، این صنعت شاهد ابتکارات و تحولات زیادی در زمینه بازارها و ابزارهای مالی و نیز روش‌ها و شیوه‌های نظارتی بوده است. همچنین تجارب حاصل از ارزیابی اصول مزبور توسط کشورهای مختلف، لزوم بازنگری در این سند و نیز شفاف‌سازی و برجسته نمودن برخی از بخش‌های آن را نمایان ساخت. از این‌رو در سال ۲۰۰۴ میلادی، کمیته نظارت بانکی بال، بازنگری و به‌روزرسانی اصول اساسی و متدولوژی آن را در دستور کار خود قرار داد تا از این رهگذر؛ انعطاف‌پذیری، اعتبار، سودمندی و قابلیت کاربرد جهانی این اصول هم‌چنان حفظ شود. در این بازنگری به "مدیریت موثر ریسک"، "روش‌های حاکمیت شرکتی"، "مبارزه با پول‌شویی"، "تامین مالی تروریسم" و "پیشگیری از اختلاس و کلاهبرداری" توجه بیشتری شده است.

نسخه به‌روزرسانی شده، طی چند مرحله و پس از کسب نقطه‌نظرات مراجع فعال نظارت بانکی منطقه‌ای و ملی، نهایتاً در آوریل سال ۲۰۰۶ میلادی و طی یک فراخوان عمومی گسترده جهت کسب نقطه‌نظرات صاحب‌نظران در تمامی دنیا، در سایت بانک تسویه حساب‌های بین‌المللی^۱ قرار گرفت. پس از پایان مهلت ارائه نقطه‌نظرات (۲۳ ژوئن ۲۰۰۶) و بررسی آنها، نسخه جدیدی از این سند تهیه شد. نسخه مزبور در کنفرانس بین‌المللی ناظران بانکی که در روزهای ۴ و ۵ اکتبر سال ۲۰۰۶ میلادی در شهر مریدا^۲ واقع در کشور مکزیک

1 - Bank for International Settlements (BIS).

2 - Merida.

برگزار گردید به همراه نسخه تجدیدنظر شده سند "متدولوژی اصول اساسی"^۱ به تصویب ناظران بانکی بانک‌های مرکزی و مراجع نظارتی ۱۲۰ کشور جهان رسید. هم‌چنین ناظران حاضر در این اجلاس بر این موضوع تاکید نمودند که بر حمایت خود از پیاده‌سازی این اصول - به عنوان حداقل استانداردهای بین‌المللی برای نظارت بانکی در تمامی کشورها - ادامه خواهند داد.

نسخه تجدیدنظر شده اصول اساسی - که هم‌اکنون ترجمه آن را پیش رو دارید - تفاوتی ماهوی با نسخه اولیه (سال ۱۹۹۷ میلادی) ندارد بلکه در این ویرایش سعی شده است تا با قبض و بسط برخی اصول، بخش‌هایی از آن برجسته و شفاف‌تر شود. هم‌چنین تمرکز اصلی این نسخه بر روی تغییرات خود اصول بوده است، نه توضیحات مفصل آنها در نسخه پیشین. از این‌رو شرح هریک از اصول مندرج در نسخه جدید را می‌توان از نسخه پیشین (سپتامبر سال ۱۹۹۷)، سند متدولوژی اصول اساسی (نسخه اکتبر سال ۱۹۹۹ و نسخه تجدید نظر شده در اکتبر سال ۲۰۰۶) و دیگر اسناد کمیته بال (به خصوص در مورد مدیریت انواع ریسک‌های اعتباری، نقدینگی، عملیاتی و ...) بدست آورد.

مقابله متون انگلیسی نسخ پیشین (سپتامبر ۱۹۹۷) و تجدید نظر شده (اکتبر ۲۰۰۶) به خوبی نشان می‌دهد که در نسخه جدید، بسیاری از اصول عیناً تکرار شده، یا تغییرات اندکی داشته‌اند. از این‌رو در ترجمه این اثر نیز سعی شده است تا با مقابله متون لاتین فوق و بهره‌گیری از ترجمه نسخه سال ۱۹۹۷ که در آبان سال ۱۳۸۳ و تحت عنوان "اصول ۲۵ گانه برای نظارت بانکی موثر"^۲ نگارش یافت، حتی‌الامکان از همان واژگان

۱- سند متدولوژی اصول اساسی (Core Principles Methodology) که برای اولین بار در اکتبر سال ۱۹۹۹ میلادی از سوی کمیته نظارت بانکی بال انتشار یافت با تشریح جزئیات بیشتری راجع به هریک از اصول ۲۵ گانه، رهنمودی برای تفسیر و ارزیابی این اصول به شمار می‌آید. در بازنگری اخیر، این سند نیز مورد تجدید نظر قرار گرفت.

۲- برای مطالعه این اثر به سایت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به آدرس www.CBL.IR بخش نظارت بر امور بانک‌ها، ترجمه اسنادی از کمیته بال، زیرمجموعه اصول مدیریت ریسک مراجعه فرمائید.

استفاده شود تا از این طریق، امکان مقایسه اصول در نسخ قدیم و جدید، بیش از پیش برای خواننده فراهم آید.

امید می‌رود ترجمه این اثر مقبول نظر صاحب‌نظران و اهل فن افتاده، نارسایی‌های آن به لطف دقت نظر و تذکرات مشفقانه آنان مرتفع شود. انشاء... .

این همه گفتیم لیک اندر بسیج	بی‌عنايات خدا هيچيم، هيچ
بی‌عنايات حق و خاصان حق	گر ملک باشد، سپاهستش ورق

عبدالمهدی ارجمندنژاد

آذر ۱۳۸۵

اصول اساسی برای نظارت بانکی موثر^۱

(اصول اساسی کمیته بال)

مقدمه بازنگری

۱- این سند، نسخه تجدید نظر شده "اصول اساسی برای نظارت بانکی موثر" است که کمیته نظارت بانکی بال (کمیته^۲) آن را برای اولین بار در سپتامبر سال ۱۹۹۷ میلادی منتشر نمود. کشورهای مختلف از این سند و نیز سند "متدولوژی اصول اساسی^۳ و^۴"، به عنوان معیاری برای ارزیابی کیفیت سیستم‌های نظارتی خود و شناسایی اقداماتی که لازم است در آینده انجام دهند تا به سطح پایه‌ای^۵ از شیوه‌های موثر نظارتی دست یابند؛ استفاده می‌کنند. تجربه نشان داده است که خود ارزیابی‌های انجام

1 - Core Principles for Effective Banking Supervision.

۲- کمیته نظارت بانکی بال (The Basel Committee on Banking Supervision = BCBS) متشکل از کارشناسان ارشد نظارت بانکی است که در سال ۱۹۷۵ میلادی توسط روسای کل بانک‌های مرکزی کشورهای گروه ۱۰، پایه‌گذاری شد. این کمیته از کارشناسان ارشد مراجع نظارت بر بانک‌ها و بانک‌های مرکزی کشورهای بلژیک، کانادا، فرانسه، آلمان، ایتالیا، ژاپن، لوکزامبورگ، هلند، اسپانیا، سوئد، سوئیس، انگلستان و ایالات متحده تشکیل شده است. به طور معمول، اجلاس‌های این کمیته در بانک تسویه حساب‌های بین‌المللی واقع در شهر بال (Basle) یا بازل (Basel) سوئیس - مقر دبیرخانه دائمی این کمیته - برگزار می‌شود.

3 - Core Principles Methodology.

۴- کمیته بال در سند متدولوژی اصول اساسی، علاوه بر خود اصول، اقدام به توسعه رهنمود مفصل‌تری در مورد ارزیابی میزان انطباق با یکایک اصول نموده است. این سند اولین بار در سال ۱۹۹۹ میلادی انتشار یافت و در بازنگری حاضر نیز، به روزآوری شد.

5 - Baseline Level.

شده در مورد میزان انطباق کشورها با اصول اساسی مذکور برای مراجع ذیربط سودمند بوده است به خصوص در زمینه شناسایی نارسایی‌های مقرراتی و نظارتی و تدوین اولویت‌ها در پرداختن به آنها. تجدید نظر در اصول اساسی کمیته بال، دلیل دیگری است که نشان می‌دهد کشورهای مختلف، چنین ارزیابی‌هایی را انجام می‌دهند. هم‌چنین صندوق بین‌المللی پول^۱ و بانک جهانی^۲ در متن "برنامه ارزیابی بخش مالی"^۳، از اصول اساسی مزبور جهت ارزیابی نظام‌ها و شیوه‌های نظارت بانکی کشورها استفاده نموده‌اند. لیکن از سال ۱۹۹۷ میلادی تاکنون، تغییرات مهمی در مقررات بانکی به وقوع پیوسته و با اجرای اصول اساسی در یکایک کشورها، تجارب بیشتری به دست آمده است. ضمن آن که موضوعات و دیدگاه‌های مقرراتی جدیدی مطرح و برخی خलाهاى مقرراتی آشکار شده است که این امر، اغلب به انتشار مقالاتی جدید از سوی کمیته انجامیده است. این تحولات، به روزآوری اصول اساسی و متدولوژی ارزیابی آن را ضروری می‌نمود.

۲- در بازبینی کنونی اصول اساسی و متدولوژی آن، کمیته بال بسیار مایل بود تا از پیوستگی و قیاس‌پذیری این سند با چارچوب منتشره در سال ۱۹۹۷ میلادی اطمینان یابد. چارچوب ارائه شده در سال ۱۹۹۷ میلادی، به خوبی عمل کرده است و به آن به عنوان چارچوبی نگریسته می‌شود که از آزمون زمان، سربلند بیرون آمده است. بنابراین هدف این نبوده است که اصول اساسی را مجدداً از اول نوشت بلکه قصد بر آن بوده است تا بر روی حوزه‌هایی تمرکز شود که جهت اطمینان از تداوم مناسبت آنها، به انجام تعدیلاتی در چارچوب کنونی نیاز بوده است. این ارزیابی به هیچ وجه بر آن نیست تا اعتبار کار قبلی انجام شده، ارزیابی‌های کشوری و برنامه‌های اصلاحی مبتنی بر چارچوب سال ۱۹۹۷ میلادی را زیر سوال ببرد.

1 - International Monetary Fund (IMF).

2 - World Bank.

3 - Financial Sector Assessment Program (FSAP).

۳- هدف دیگر از انجام بازبینی حاضر این است که در صورت امکان، هم‌خوانی اصول اساسی با استانداردهای مشابه مربوط به اوراق بهادار و بیمه و نیز با استانداردهای مربوط به پول شویی و شفافیت را افزایش دهد. هرچند برای تمرکز بر روی حوزه‌های مهم ریسک و اولویت‌های نظارتی، اصول اساسی بخشی نیز طراحی شده‌اند. اصولی که از بخشی به بخش دیگر فرق داشته و تفاوت‌های طبیعی را در نظر می‌گیرند.

۴- در انجام این بازبینی، کمیته بال ضمن این که همکاری نزدیکی با "گروه رابط اصول اساسی"^۱ داشت، اقدامات خود را براساس کار این گروه استوار نمود. کارگروهی که به طور منظم نمایندگان ارشد کشورهای عضو کمیته، مراجع نظارتی کشورهای غیرعضو گروه ۱۰، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی را گرد هم می‌آورد. در خلال تهیه پیش‌نویس‌های اولیه، کمیته مزبور اقدام به تبادل نظر با دیگر مجامع بین‌المللی فعال در زمینه تدوین استانداردها نمود. مجامعی همچون "انجمن بین‌المللی ناظران بیمه"^۲، "سازمان بین‌المللی کمیسیون‌های اوراق بهادار"^۳، "گروه ویژه اقدام مالی"^۴ و "کمیته نظام‌های پرداخت و تسویه"^۵. هم‌چنین از گروه‌های منطقه‌ای بانکی نیز دعوت شد تا نقطه‌نظرات خود را اعلام نمایند.^۶

1 - Core Principles Liaison Group.

2 - International Association of Insurance Supervisors (IAIS).

3 - International Organization of Securities Commissions (IOSCO).

4 - The Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF).

5 - The Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS).

۶- کمیته نظارت بانکی عرب (The Arab Committee on Banking Supervision)، انجمن

ناظران بانکی آمریکای قاره آمریکا

(The Association of Supervisors of Banks of the Americas = ASBA)، گروه ناظران

بانکی کارائیب (The Caribbean Group of Banking Supervisors)، کار گروه نظارت بانکی

وابسته به اجلاس اجرائی بانک‌های مرکزی حوزه اقیانوس آرام و شرق آسیا

ادامه پاورقی در صفحه بعد

قبل از نهایی کردن متن حاضر، کمیته بال در اقدامی گسترده و فراگیر، اقدام به جمع‌آوری نقطه‌نظرات مشورتی مراجع نظارتی کشورها، بانک‌های مرکزی، انجمن‌های بین‌المللی تجارت، محافل آکادمیک و دیگر اشخاص علاقمند نمود.

اصول اساسی

۵- اصول اساسی، چارچوبی از حداقل استانداردها برای روش‌های موثر نظارتی است که کاربردی جهانی دارند^۱. کمیته بال، اصول اساسی و متدولوژی آن را به منظور ایفای

ادامه پاورقی صفحه قبل:

(The EMEAP Working Group on Banking Supervision)، گروه ناظران بانکی کشورهای اروپای مرکزی و شرقی (The Group of Banking Supervisors from Central and Eastern European Countries)، گروه ناظران بانکی کشورهای فرانسه‌زبان (The Group of French Speaking Banking Supervisors)، کمیته ناظران بانکی شورای همکاری خلیج فارس (The Gulf Cooperation Council Banking Supervisors' Committee)، هیات خدمات مالی اسلامی (The Islamic Financial Services Board = IFSB)، گروه ناظران بانکی برون‌مرزی (The Offshore Group of Banking Supervisors)، گروه نظارتی منطقه آسیای مرکزی و ماوراء قفقاز (The Regional Supervisory Group of Central Asia and Transcaucasia)، کمیته فرعی ناظران بانکی جامعه جنوب آفریقا (The SADC Subcommittee of Bank Supervisors)، مجمع بازرسان بانکی آسیای جنوب شرقی، نیوزلند و استرالیا (The SEANZA Forum of Banking Supervisors)، کمیته ناظران بانکی آفریقای مرکزی و غربی (The Committee of Banking Supervisors in West and Central Africa) و انجمن ناظران مالی کشورهای حوزه اقیانوس آرام (The Association of Financial Supervisors of Pacific Countries).

۱- اصول اساسی، چارچوبی اختیاری از حداقل استانداردها برای روش‌های موثر نظارتی است. در هر حوزه قضائی، مراجع ذی‌ربط می‌توانند اقدام به وضع معیارهای تکمیل‌کننده دیگری نمایند که به زعم آنها، برای دسترسی به نظارت کارآمد در حوزه‌های قضایی متبوع‌شان ضروری است.

نقش خود در تقویت نظام مالی دنیا مطرح نموده است. وجود نقاط ضعف در نظام بانکی یک کشور - خواه آن کشور، کشوری توسعه یافته بوده و یا در حال توسعه باشد - می‌تواند ثبات مالی را، هم در درون آن کشور و هم در عرصه بین‌المللی مورد تهدید قرار دهد. به اعتقاد کمیته بال، تحقق بخشیدن به اصول اساسی مزبور از سوی تمامی کشورها، گام مهمی در بهبود ثبات مالی - چه در درون کشورها و چه در عرصه بین‌المللی - خواهد بود و مبنای مناسبی را برای توسعه بیشتر نظام‌های کارآمد نظارتی فراهم می‌آورد.

۶- اصول اساسی بال به معرفی ۲۵ اصلی می‌پردازد که برای اثربخشی یک سیستم نظارتی ضروری هستند. به طور کلی این اصول در ۷ گروه طبقه‌بندی می‌شوند: اهداف، استقلال، اختیارات، شفافیت و همکاری (اصل ۱)، صدور مجوز و ساختار (اصول ۲ تا ۵)، مقررات و الزامات احتیاطی (اصول ۶ تا ۱۸)، روش‌های نظارت بانکی مستمر (اصول ۱۹ تا ۲۱)، حسابداری و افشا (اصل ۲۲)، اختیارات ناظران در زمینه انجام اقدامات اصلاحی و ترمیمی (اصل ۲۳)، نظارت بانکی یکپارچه و برون‌مرزی (اصول ۲۴ و ۲۵). این اصول به شرح ذیل می‌باشند^۱:

• اصل ۱ - اهداف، استقلال، اختیارات، شفافیت و همکاری:

یک سیستم موثر نظارت بانکی برای هر مرجعی که درگیر نظارت بر بانک‌ها است، اهداف و مسئولیت‌های مشخصی دارد. هر یک از این مراجع می‌بایست از استقلال عملیاتی، فرآیندهای شفاف، حاکمیت موثر و منابع کافی برخوردار بوده و در قبال انجام وظایف خویش پاسخگو باشد. هم‌چنین وجود یک چارچوب مناسب قانونی برای نظارت بانکی ضروری است. چارچوبی که شامل موادی در خصوص صدور مجوز برای موسسات

۱- تعاریف و توضیحات بیشتر پیرامون محتوای این اصول در سند "متدولوژی اصول اساسی" ارائه

شده است.

بانکی و نظارت مستمر بر آنها بوده، اختیاراتی را برای بررسی میزان انطباق عملکرد بانک‌ها با قوانین و نیز صحت و سلامتی آن تفویض نموده و شامل حمایت‌های قانونی از ناظران باشد. تمهیدات لازم برای تبادل اطلاعات بین ناظران و حفظ جنبه‌های محرمانه این گونه اطلاعات نیز به نوبه خود می‌بایست لحاظ گردد.

• اصل ۲ - فعالیت‌های مجاز:

لازم است فعالیت‌های مجاز موسساتی که دارای مجوز فعالیت هستند و به عنوان بانک تحت نظارت قرار می‌گیرند، به طور واضح تعریف شده؛ استفاده از کلمه بانک در عناوین موسسات، تا آنجا که ممکن است تحت کنترل باشد.

• اصل ۳ - معیارهای صدور مجوز:

مرجع صادرکننده مجوز می‌بایست از این اختیار برخوردار باشد که معیارهایی را تعیین نموده؛ نسبت به رد درخواست‌هایی که منطبق با معیارهای مزبور نیستند، اقدام نماید. فرآیند صدور مجوز می‌بایست حداقل، موارد ذیل را شامل شود:

ارزیابی ساختار مالکیت و حاکمیت بانک و نیز گروه در برگیرنده آن، شامل صلاحیت و شایستگی اعضای هیات مدیره و مدیریت ارشد، برنامه استراتژیک و عملیاتی آن، کنترل‌های داخلی و مدیریت ریسک، و پیش‌بینی وضعیت مالی آن در آینده شامل سرمایه پایه. در صورتی که مالک پیشنهادی یا سازمان مرکزی آن یک بانک خارجی است، باید موافقت اولیه مراجع نظارتی کشور مبداء نیز اخذ شود.

• اصل ۴ - انتقال بخش عمده‌ای از مالکیت:

لازم است ناظر بانکی از این اختیار برخوردار باشد که به بررسی و رد

هرگونه طرحی پردازد که مستلزم انتقال بخش عمده‌ای از مالکیت یا کنترل منافع مستقیم یا غیرمستقیم در بانک‌های موجود به سایر اشخاص است.

• اصل ۵ - خریدهای عمده:

ناظر بانکی باید از این اختیار برخوردار باشد که سرمایه‌گذاری‌ها یا خریدهای عمده یک بانک را براساس معیارهای تعیین شده بررسی نماید. این امر شامل ایجاد عملیات برون‌مرزی و تأیید این موضوع است که ساختارها یا ارتباطات شرکتی^۱، بانک را در معرض ریسک‌های ناخواسته قرار نداده یا مانع از نظارت کارآمد نمی‌شوند.

• اصل ۶ - کفایت سرمایه:

ناظران بانکی می‌بایست نسبت به تعیین الزامات احتیاطی و حداقل مناسبی از کفایت سرمایه برای بانک‌ها اقدام نمایند. این الزامات باید به انعکاس ریسک‌هایی پردازند که بانک‌ها متقبل آنها شده و اجزای سرمایه را با توجه به قابلیت آنها در جذب زیان‌ها، تعریف نمایند. حداقل برای بانک‌هایی که در عرصه بین‌المللی فعال هستند، این الزامات نباید از آنچه که در الزامات ذی‌ربط بال معین شده است، کمتر باشند.

• اصل ۷ - فرآیند مدیریت ریسک:

ناظران بانکی می‌بایست مطمئن شوند که بانک‌ها و گروه‌های بانکی جهت شناسایی، ارزیابی، نظارت و کنترل یا کاهش تمامی ریسک‌های مهم و نیز ارزیابی کلی میزان کفایت سرمایه آنها در رابطه با وضعیت ریسکی که از

1 - Corporate affiliations.

آن برخوردارند، دارای فرآیند جامعی از مدیریت ریسک (شامل نظارت هیات مدیره و مدیریت ارشد) هستند. این فرآیندها می‌بایست متناسب با اندازه و پیچیدگی موسسه مزبور باشند.

• اصل ۸ - ریسک اعتباری:

ناظران بانکی باید اطمینان یابند که بانک‌ها دارای فرآیند مدیریت ریسک اعتباری‌ای هستند که در آن وضعیت ریسک موسسه منظور شده است و برای شناسائی، اندازه‌گیری، نظارت و کنترل ریسک اعتباری (از جمله ریسک طرف مقابل^۱)، خط‌مشی‌ها و فرآیندهای احتیاطی لازم تعبیه شده است. این موضوع شامل اعطای وام‌ها و انجام سرمایه‌گذاری‌ها، ارزیابی کیفیت آنها و نیز مدیریت مستمر پرتفوی وام و سرمایه‌گذاری می‌شود.

• اصل ۹ - دارایی‌های مسالهدار^۲، ذخایر و اندوخته‌ها:

ناظران بانکی می‌بایست قانع شوند که بانک‌ها برای مدیریت دارایی‌های مسالهدار و ارزیابی میزان کفایت ذخایر و اندوخته‌ها؛ سیاست‌ها و فرآیندهای مناسبی را ایجاد نموده و به آنها پای‌بند هستند.

• اصل ۱۰ - حدود تعیین شده برای مقدار منابع عمده:

ناظران بانکی می‌بایست مطمئن شوند که بانک‌ها دارای سیاست‌ها و فرآیندهایی هستند که مدیریت را قادر به شناسائی و مدیریت نقاط تمرکز پرتفوی می‌نماید. ناظران با تعیین حدود احتیاطی می‌بایست از تمرکز

1 - Counterparty risk.

2 - Problem assets = دارایی‌های مشکل‌دار، دارایی‌های آسیب‌دیده

منابع بانک^۱ بر روی یک مشتری واحد^۲ یا گروه‌هایی از مشتریان مرتبط با یکدیگر^۳، جلوگیری نمایند.

• اصل ۱۱- مقدار منابع تخصیص یافته به اشخاص وابسته^۴؛

به منظور پیشگیری از سوءاستفاده‌های ناشی از مقدار منابع تخصیص یافته به اشخاص وابسته (در ارقام بالا و زیر خط ترازنامه) و جهت لحاظ نمودن تضاد منافع، ناظران بانکی باید الزامات مناسبی را برای بانک‌ها تعیین نمایند. الزاماتی مبنی بر این که ارائه منابع از سوی بانک‌ها به افراد و شرکت‌های وابسته، مبتنی بر روابط غیرشخصی^۵ و تحت نظارت موثر بوده؛ جهت کنترل یا کاهش ریسک‌های مزبور، تمهیدات مناسب نیز اندیشیده شده است و چنین منابعی، براساس خط مشی‌ها و فرآیندهای استاندارد به ثبت می‌رسند.

• اصل ۱۲- ریسک‌های کشوری و انتقال وجوه:

ناظران می‌بایست مطمئن شوند که بانک‌ها جهت شناسایی، اندازه‌گیری، نظارت و کنترل ریسک کشوری و ریسک انتقال وجوه در اعطای وام‌های بین‌المللی و فعالیت‌های سرمایه‌گذاری خود، و نیز به منظور حفظ ذخایر و اندوخته‌های مکفی جهت پوشش این قبیل ریسک‌ها، دارای سیاست‌ها و فرآیندهای مناسبی می‌باشند.

• اصل ۱۳- ریسک‌های بازار:

ناظران بانکی می‌بایست از این موضوع اطمینان حاصل نمایند که بانک‌ها

1 - Exposures.

2 - Single Counterparty.

3 - Connected Counterparties.

4 - Related Parties.

5 - On an arm's - length basis.

دارای سیاست‌ها و فرآیندهایی هستند که به طور دقیق ریسک‌های بازار را مورد شناسایی، سنجش، نظارت و کنترل قرار می‌دهند. در صورت لزوم، ناظران باید از اختیارات لازم جهت وضع محدودیت‌های خاص و یا تعیین سرمایه ویژه^۱ بیشتری - جهت پوشش مقدار منابعی که در معرض ریسک بازار قرار دارند - برخوردار باشند.

• اصل ۱۴- ریسک نقدینگی:

ناظران باید اطمینان یابند که بانک‌ها دارای یک استراتژی مدیریت نقدینگی هستند که در آن، وضعیت ریسک موسسه منظور شده است و برای شناسایی، اندازه‌گیری، نظارت و کنترل ریسک نقدینگی و مدیریت روزانه آن، دارای خط مشی‌ها و فرآیندهای احتیاطی لازم هستند. ناظران می‌بایست بانک‌ها را ملزم نمایند که برای اداره امور مشکلات مربوط به نقدینگی، دارای برنامه‌های احتیاطی لازم باشند.

• اصل ۱۵- ریسک عملیاتی:

ناظران بانکی می‌بایست مطمئن شوند که بانک‌ها جهت شناسایی، ارزیابی، نظارت و کنترل / کاهش ریسک عملیاتی، دارای سیاست‌ها و فرآیندهای مدیریت ریسک می‌باشند. لازم است سیاست‌ها و فرآیندهای مزبور متناسب با اندازه و پیچیدگی بانک مورد نظر باشند.

• اصل ۱۶- ریسک نرخ بهره در دفتر بانکی^۲:

ناظران باید اطمینان یابند که بانک‌ها جهت شناسایی، اندازه‌گیری، نظارت و کنترل ریسک نرخ بهره در دفتر بانکی؛ دارای نظام‌های موثر و مناسبی

1 - Capital charge.

2 - Banking book.

هستند. این امر شامل راهبردی می‌شود که به خوبی تعریف شده است و پس از تصویب هیات مدیره، توسط مدیریت ارشد به اجرا در می‌آید. این موارد می‌بایست متناسب با اندازه و پیچیدگی چنین ریسکی باشند.

• اصل ۱۷- کنترل داخلی و حسابرسی:

ناظران بانکی باید مطمئن شوند که بانک‌ها دارای کنترل‌های داخلی مناسبی هستند که متناسب با اندازه و پیچیدگی فعالیت آنها می‌باشند. این کنترل‌ها می‌بایست موارد ذیل را در برگیرد:

- ترتیبات مشخصی برای تفویض اختیار و مسئولیت؛
- تفکیک وظایف تعهدآور بانک، پرداخت وجوه، و حسابداری دارایی‌ها و بدهی‌ها از یکدیگر؛
- رفع مغایرت از این فرآیندها؛
- محافظت از اموال بانک؛
- و حسابرسی مناسب و مستقل داخلی و وظایف تطبیقی جهت آزمون میزان پای‌بندی به این کنترل‌ها و نیز به قوانین و مقررات ذی‌ربط.

• اصل ۱۸- سوءاستفاده از خدمات مالی:

ناظران باید اطمینان یابند که بانک‌ها دارای سیاست‌ها و فرآیندهای مکفی و مناسبی - از جمله مقررات صریح مربوط به "شناخت مشتری"^۱ - هستند که معیارهای عالی اخلاقی و حرفه‌ای را در بخش مالی ارتقاء بخشیده و مانع از سوءاستفاده عمدی یا سهوی از بانک جهت انجام فعالیت‌های جنایی می‌شوند.

1 - Know – Your – Customer (KYC) = مشتری خود را بشناس

• اصل ۱۹- رویکرد نظارتی:

برخورداری از یک نظام موثر نظارت بانکی مستلزم آن است که ناظران بانکی درک جامعی از عملیات یکایک بانکها و گروههای بانکی داشته؛ آن را توسعه دهند. هم‌چنین آنها باید چنین شناختی را نیز از کلیت نظام بانکی داشته باشند. شناختی که بر روی ایمنی و سلامت بانکها و نیز ثبات نظام بانکی متمرکز باشد.

• اصل ۲۰- فنون نظارتی:

یک سیستم نظارت بانکی موثر می‌بایست مشتمل بر نظارت حضوری^۱ و غیرحضوری^۲ و تماس‌های منظم با مدیریت بانک باشد.

• اصل ۲۱- گزارش‌گیری نظارتی:

ناظران بانکی باید دارای ابزارهایی باشند که به وسیله آنها، گزارش‌های احتیاطی و اطلاعات آماری را - به هر دو صورت انفرادی و تلفیقی - از بانکها جمع‌آوری نموده و آنها را مورد مطالعه و تجزیه و تحلیل قرار دهند. هم‌چنین آنها باید ابزارهایی را جهت ارزیابی مستقل این گزارش‌ها - یا از طریق بررسی‌های حضوری و یا توسط متخصصین خارجی - در اختیار داشته باشند.

• اصل ۲۲- حسابداری و افشا:

ناظران بانکی می‌بایست مطمئن شوند که هر بانک سوابق کافی از فعالیت‌های خود نگهداری می‌کند. سوابقی که براساس خط مشی‌ها و

1 - On - Site Supervision = نظارت حضوری، نظارت در محل، نظارت مستقیم

2 - Off - Site Supervision = نظارت غیرحضوری، نظارت از راه دور، نظارت غیرمستقیم

روش‌های حسابداری‌ای است که مقبولیت گسترده بین‌المللی دارند. علاوه بر این، باید این اطمینان حاصل شود که بانک نسبت به انتشار منظم اطلاعاتی که وضعیت مالی و سودآوری آن را به طور کامل منعکس می‌نمایند، اقدام می‌کند.

• اصل ۲۳- اختیارات ناظران در زمینه انجام اقدامات اصلاحی و ترمیمی:

لازم است ناظران بانکی، گستره مناسبی از ابزارهای نظارتی را در اختیار داشته باشند تا نسبت به انجام به موقع اقدامات اصلاحی اقدام نمایند. در صورت لزوم، این امر می‌بایست شامل توانائی ناظران در ابطال مجوز بانکی یا پیشنهاد لغو آن باشد.

• اصل ۲۴- نظارت یکپارچه^۱:

یکی از عوامل ضروری نظارت بانکی این است که ناظران، گروه بانکی را به صورت یکپارچه تحت نظارت قرار دهند. این امر می‌تواند از طریق نظارت کافی و در صورت لزوم، بکارگیری ضوابط احتیاطی برای کلیه جوانب عملیات جهانی انجام شده توسط گروه مزبور صورت پذیرد.

• اصل ۲۵- روابط مراجع نظارتی کشورهای مبدا و مقصد:

نظارت تلفیقی برون‌مرزی، مستلزم وجود همکاری و تبادل اطلاعات بین ناظران کشور مبدأ^۲ و دیگر ناظران متعدد ذیربط به خصوص ناظران بانکی کشور مقصد^۳ می‌باشد. ناظران بانکی می‌بایست بانک‌های خارجی را ملزم

1 - Consolidated Supervision.

2 - Home Supervisors.

3 - Host Banking Supervisors.

نمایند عملیات محلی خود را مطابق با استانداردهای مشابهی انجام دهند که موسسات داخلی نیز ملزم به رعایت آنها هستند.

۷- مادامی که به اهداف مهم دست یافته شود، "اصول اساسی" نسبت به رویکردهای مختلف نظارت نظری نداشته و بی تفاوت است. این اصول به گونه‌ای طراحی نشده‌اند که تمامی نیازها و شرایط هر نظام بانکی‌ای را پوشش دهند. لیکن در عوض لازم است در زمینه ارزیابی‌های مزبور و مباحثات جاری بین ارزیابی‌کنندگان و مراجع کشوری، شرایط خاص آن کشور، به نحوی شایسته‌تر در نظر گرفته شود.

۸- لازم است مراجع کشوری در نظارت بر تمامی واحدهای بانکی مستقر در حوزه‌های قضائی خود، این اصول را به کار گیرند^۱. یکایک کشورها، به خصوص آنهایی که دارای بازارها و موسسات توسعه یافته هستند می‌توانند به منظور دستیابی به بهترین شیوه نظارتی، اصول مذکور را توسعه دهند.

۹- انطباق زیاد با این اصول می‌بایست به توسعه ثبات کلی نظام مالی بیانجامد. هرچند این انطباق، نه تضمین‌کننده چنین امری است و نه از شکست هریک از بانک‌ها جلوگیری می‌نماید. نظارت بانکی نمی‌تواند و نباید تضمین کند که بانک‌ها ورشکسته نمی‌شوند. در یک نظام اقتصادی مبتنی بر بازار، شکست بخشی از ریسک‌پذیری است.

۱۰- کمیته بال آمادگی دارد تا برای به کارگیری این اصول از سوی نهادهای نظارتی و طرف‌های ذینفع دیگر، از اقدامات ملی در این زمینه حمایت کند. این کمیته از

۱- در کشورهایی که موسسات مالی غیربانکی به ارائه خدمات سپرده‌گیری و وام‌دهی - مشابه آنچه که بانک‌ها ارائه می‌کنند - می‌پردازند نیز می‌توان بسیاری از اصول تدوین شده در این سند را مورد استفاده قرار داد. اگرچه، این موضوع نیز تأیید می‌شود که ممکن است شیوه نظارت بر برخی طبقات از این موسسات، متفاوت از بانک‌ها باشد زیرا مجموع تمامی آنها، سهم قابل توجهی از سپرده‌های یک نظام مالی را در اختیار ندارند.

مؤسسات مالی بین‌المللی و اهدا کننده^۱ می‌خواهد تا در کمک‌هایی که به منظور تقویت ترتیبات نظارتی در یکایک کشورها به عمل می‌آورند، از اصول فوق استفاده نمایند. کمیته بال به همکاری نزدیک خود با صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در نظارتشان بر اجرای استانداردهای احتیاطی کمیته، ادامه خواهد داد. همچنین کمیته بال، خود را به ارتقا بیشتر مناسبات با ناظرین کشورهای غیرعضو گروه ۱۰ متعهد می‌داند.

پیش شرط‌های لازم برای نظارت بانکی اثربخش

۱۱- یک سیستم موثر نظارت بانکی می‌بایست مبتنی بر تعدادی از عوامل خارجی یا پیش شرط باشد. اگرچه اکثر این پیش شرط‌ها مستقیماً خارج از حدود اختیارات ناظران بانکی است لیکن در عمل، تاثیر مستقیمی بر روی اثر بخشی نظارت دارند. در صورت وجود برخی نارسایی‌ها، ناظران بانکی می‌بایست دولت را از وجود آنها و

۱- Donor Agency یا موسسه اهدا کننده به سازمان‌هایی اطلاق می‌شود که با اعطای وجوه به کشورهای در حال توسعه و تامین مالی برخی از پروژه‌های آنها، سعی دارند تا استانداردهای زندگی را در این کشورها ارتقا بخشند. معمولاً این وجوه از طریق ۲ کانال در اختیار این پروژه‌ها قرار می‌گیرند:

(۱) کانال‌های رسمی (دولتی)

(۲) کانال‌های خصوصی

معمولاً مؤسسات اهدا کننده دولتی، وجوه خود را از طریق واحدهای دولتی اعطا می‌کنند لیکن مؤسسات تامین مالی خصوصی، عموماً این کار را از طریق سازمان‌های غیر دولتی یا NGOها (Nongovernment Organizations = NGO) انجام می‌دهند. مؤسسات اهدا کننده سه نوع هستند:

- دولت‌ها مانند برخی دول غربی، ژاپن و کشورهای عضو اپک

- مؤسسات گوناگون مانند بانک جهانی، یونیسف

- سازمان‌های خیریه مانند بنیاد فورد (مترجم).

پیامدهای منفی واقعی یا بالقوه‌ای که برای اهداف نظارتی دارند، مطلع نمایند. هم‌چنین لازم است ناظران بانکی - به عنوان بخشی از فعالیت‌های معمول در حرفه خود، که با هدف کاهش اثرات چنین نارسایی‌هایی بر روی کارآیی مقررات و نظارت بر بانک‌ها صورت می‌گیرد - واکنش مناسب را از خود نشان دهند. عوامل خارجی مزبور شامل موارد ذیل می‌شوند:

- ❖ سیاست‌های موثر و مناسب در زمینه اقتصاد کلان
- ❖ یک زیر ساخت عمومی کاملاً توسعه یافته
- ❖ انضباط موثر بازار
- ❖ ساز و کارهایی برای تامین سطح مناسبی از حفاظت نظام‌مند^۱ (یا شبکه ایمنی جامع^۲)

۱۲- مبنای یک نظام با ثبات مالی را می‌بایست سیاست‌های موثر در زمینه اقتصاد کلان تشکیل دهد. این امر در صلاحیت ناظرین بانکی نمی‌باشد. با وجود این، چنانچه ناظرین احساس نمایند که سیاست‌های موجود به تضعیف سلامت و ایمنی نظام بانکی می‌انجامد می‌بایست نسبت به آن واکنش نشان دهند.

۱۳- یک زیر ساخت عمومی کاملاً توسعه یافته می‌بایست مشتمل بر عوامل ذیل باشد. عواملی که اگر به حد کافی تامین نشوند می‌توانند به تضعیف نظام‌ها و بازارهای مالی بیانجامد و یا مانع پیشرفت آنها شوند:

- ❖ نظامی از قوانین تجاری شامل قوانین شرکتی، قوانین مربوط به ورشکستگی، قوانین مربوط به امور قراردادها، قوانین مربوط به حفاظت از منافع مشتری و قوانین مربوط به مالکیت خصوصی. قوانینی که به طور پیوسته جریان داشته و برای حل بی‌طرفانه مناقشات، ساز و کاری را فراهم می‌آورند.

1 - Systemic Protection.

2 - Public Safety net.

❖ اصول و قواعد جامع و واضح حسابداری که از مقبولیت گسترده بین‌المللی برخوردارند.

❖ نظامی از حسابرسی‌های مستقل برای شرکت‌هایی با ابعاد وسیع، جهت اطمینان از این که استفاده‌کنندگان از صورت‌های مالی از جمله بانک‌ها، به طور مستقل اطمینان یابند که حساب‌ها، چشم‌اندازی درست و منصفانه از وضعیت مالی آن شرکت ارائه نموده و بر مبنای اصول موضوعه حسابداری، توسط حسابرسی‌تهیه شده است که در قبال کارشان پاسخگو می‌باشند.

❖ یک نظام قضائی کاراً و مستقل، و وجود حرفه‌های حسابداری، حسابرسی و حقوقی‌ای که به خوبی ضابطه‌مند شده باشند.

❖ حاکمیت مقررات کاملاً واضح و نظارت کافی بر بازارهای مالی و در صورت لزوم بر فعالان آنها.

❖ وجود یک سیستم پایاپای و پرداخت کاراً و مطمئنی برای تسویه مبادلات مالی، در مواقعی که ریسک‌های مربوط به طرف مقابل تحت کنترل است.

۱۴- انضباط موثر بازار تا حدودی به عوامل ذیل بستگی دارد: جریانات کافی از اطلاعات برای فعالان بازار، مشوق‌های مالی مناسب جهت ارائه پاداش به موسساتی که به خوبی اداره شده‌اند و وجود تمهیداتی که اطمینان می‌دهند سرمایه‌گذاران از عواقب تصمیمات خود، مبری نمی‌باشند.

در میان موضوعاتی که می‌بایست مورد بحث قرار گیرند می‌توان به حاکمیت شرکتی^۱ و حصول اطمینان از این امر که سپرده‌گیران اطلاعات صحیح، ارزشمند، شفاف و به موقعی را برای سرمایه‌گذاران و بستانکاران فراهم می‌آورند، اشاره نمود. چنانچه دولت‌ها بخواهند جهت دستیابی به اهداف مربوط به خط مشی‌های بخش عمومی، در صدد اعمال نفوذ بر تصمیمات تجاری - به خصوص تصمیمات مربوط به

اعطای وام - برآمده یا آنها را نادیده بگیرند ممکن است علائم بازار وارونه جلوه نموده و نظم حاکم بر آن تضعیف شود. در چنین شرایطی این امر اهمیت می‌یابد که چنانچه در قبال اعطای این قبیل وام‌ها، تضمین‌های لازم اخذ شده باشد آنها را افشا نموده و به منظور پرداخت غرامت به موسسات مالی به هنگام عدم ایفای تعهدات، ترتیبات لازم اندیشیده شده باشد.

۱۵- به طور کل، تصمیم‌گیری راجع به سطح مناسبی از حفاظت نظام‌مند، یک مقوله سیاستی است که می‌بایست توسط مراجع ذی‌ربط (شامل بانک مرکزی) به آن پاسخ داده شود به خصوص در مواقعی که ممکن است این موضوع به ایجاد تعهد برای وجوه عمومی بیانجامد. ناظران به دلیل دانش عمیقی که پیرامون موسسات ذی‌ربط دارند از نقشی غیرقابل انکار در این زمینه برخوردارند. توجه به این نکته مهم است که بین وظیفه حفاظت نظام‌مند (یا شبکه ایمنی) و نظارت روزمره بر روی موسساتی که قادر به پرداخت دیون خود هستند، تمایزی آشکار قائل شد. به هنگام برخورد با مباحث نظام‌مند، از یک سو توجه به ریسک‌هایی که اعتماد به نظام مالی را خدشه‌دار نموده، به دیگر موسسات سالم نیز سرایت می‌نمایند ضرورت خواهد یافت و از سوی دیگر، نیاز به کمیته کردن تعابیر نابجا از علائم بازار و نظم حاکم بر آن^۱. در بسیاری از کشورها، چارچوب حفاظت نظام‌مند شامل نظامی از بیمه سپرده‌ها است. در صورتی که برای محدود نمودن "مخاطره اخلاقی"^۲، چنین سیستمی به دقت طراحی

۱- به سند "رهنمود نظارتی برای اداره امور بانک‌های ضعیف" که کمیته نظارت بانکی بال در ماه مارس سال ۲۰۰۲ میلادی منتشر نمود، رجوع شود.

۲- Moral Hazard یا "مخاطره اخلاقی" به وضعیتی اطلاق می‌شود که در آن افراد، موسسات و دولت‌ها به دلیل وجود تدابیر حمایتی (همچون بیمه) و حصول اطمینان از این که در صورت وقوع هرگونه حادثه‌ای، این ترتیبات زیان‌های وارده را جبران خواهند نمود، انگیزه و تمایل کمتری نسبت به

ادامه در صفحه بعد

شود، می‌تواند به حفظ اعتماد عمومی نسبت به سیستم یاری رسانده و بنابراین از شیوع مشکلات بانک‌های گرفتار جلوگیری نماید.

ادامه از صفحه قبل

اجتناب از این حوادث داشته؛ رفتاری مخاطره‌آمیز در پیش می‌گیرند. این امر در صنعت بیمه بسیار مشهود است زیرا شخص بیمه‌گذار (Insured) با علم به این که هرگونه هزینه‌ای که با آن مواجه شود، از سوی شخص بیمه‌گر (Insurer) جبران می‌شود، عمداً رفتاری مخاطره‌آمیز در پیش می‌گیرد. وجود "بسته‌های نجات" (Rescue Packages) در یک نظام مالی ممکن است موجب شود که اعطاکندگان تسهیلات و دریافت‌کنندگان آن، اقدام به سرمایه‌گذاری‌هایی با کیفیت پائین یا ریسک بالا نمایند. در نتیجه، احتمال وقوع بحران افزایش می‌یابد.

به عنوان نمونه‌ای دیگر می‌توان به ایجاد یک پشتوانه یا شبکه ایمنی (Safety net) از سوی مراجع دولتی برای بانک‌ها اشاره نمود. به دلیل وجود شبکه ایمنی و اطلاع سپرده‌گذاران از این که در صورت ورشکستگی یک بانک، ضرری متوجه آنان نخواهد شد سپرده‌گذاران از بیرون آوردن وجوه خود - در مواقعی که به ریسک‌پذیری زیاد یک بانک شک دارند - اجتناب می‌نمایند. در نتیجه، ساز و کار انضباطی بازار عملکرد مناسبی نخواهد داشت. در این شرایط، احتمال انجام رفتارهای مخاطره‌آمیز از سوی بانک‌هایی که از حمایت‌های دولتی یا بیمه‌ای برخوردارند، افزایش می‌یابد. کاهش این‌گونه رفتارهای مخاطره‌آمیز به کمک تدابیری ممکن است که برخی از آنها در پیوست شماره ۲ اصول ۲۵ گانه برای نظارت بانکی موثر (در سایت بانک مرکزی به آدرس www.CBL.IR بخش نظارت بر امور بانک‌ها) آورده شده است.

هم‌چنین در تعریفی دیگر، از Moral Hazard به عنوان وضعیتی یاد شده است که در آن بعد از عقد یک قرارداد، یکی از طرفین در پی کسب منافع بیشتر - به نفع خود و به قیمت تحمیل هزینه به طرف دیگر - است. این امر ناشی از وجود عادات، روش‌های مدیریت، وضعیت مالی، شرایط ذهنی و نبود صداقت در طرف مذکور (طرف اول) است (مترجم).

ماخذ:

**Core Principles for Effective Banking Supervision, Basel Committee on
Banking Supervision, Basel, October 2006.**

استفاده از مطالب این مجموعه با ذکر ماخذ بلامانع است.