

موانع غیر تحریمی توسعه روابط بانکی ایران با سایر کشورها

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۵۸۴۳
اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۵	۱. استانداردهای مهم بین‌المللی در حوزه بانکداری
۸	۱-۱. ایزوهای بین‌المللی حوزه بانکداری
۹	۱-۲. استانداردهای نظارت بانکی (بال)
۱۳	۱-۳. استاندارد گزارشگری مالی (IFRS)
۱۵	۱-۴. استانداردهای ارزیابی بخش مالی (FSAP)
۱۷	۱-۵. توصیه‌های مبارزه با پولشویی (ALM) و تأمین مالی تروریسم (CFT)
۱۹	۱-۶. برخی شاخص‌های عملکردی شبکه بانکی
۲۱	۲. بررسی وضعیت بانک‌های ایران در استانداردها و معیارهای بین‌المللی در حوزه بانکداری
۲۱	۲-۱. ارزیابی ایزوهای بین‌المللی حوزه بانکداری
۲۲	۲-۲. ارزیابی استانداردهای نظارت بانکی (بال)
۲۶	۲-۳. ارزیابی استاندارد گزارشگری مالی (IFRS)
۲۹	۲-۴. استانداردهای ارزیابی بخش مالی (FSAP) در ایران
۳۴	۲-۵. توصیه‌های مبارزه با پولشویی (AML) و تأمین مالی تروریسم (CFT)
۳۷	۲-۶. ارزیابی برخی شاخص‌های عملکردی شبکه بانکی در ایران
۳۷	نتیجه‌گیری و پیشنهادها
۴۰	منابع و مأخذ



موانع غیر تحریمی توسعه روابط بانکی ایران با سایر کشورها

چکیده

برخلاف ذهنیت مردم و برخی نخبگان کشور، بخش قابل توجهی از مشکلات برقراری روابط کارگزاری بانک‌های ایران با بانک‌های دنیا، ناشی از علل غیرتحریمی است. در طول دوره تحریم‌های سخت، روابط بانک‌های ایران با شرکای خود در سایر کشورها قطع شد، اما رخدادهای جهانی در حوزه بانکداری از جمله اجرای استانداردهای بازل ۳، قوانین سخت‌گیرانه‌تر در حوزه پولشویی و تأمین مالی تروریسم، لزوم شناسایی دقیق‌تر مشتریان و غیره، سبب شد بانک‌های ایران بیش از پیش از استانداردهای روز دنیا عقب باشد. در کنار این مسئله، به دلیل شرایط نامناسب اقتصادی کشور در دوره تحریم‌ها و تضعیف ترازنامه، کفایت سرمایه، کیفیت دارایی و ... بانک‌های ایران نسبت به زمان قبل از تحریم‌ها شرایط نسبتاً بدتری پیدا کردند.

این گزارش با استفاده از چارچوب ارائه شده از سوی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در برنامه سالیانه «رعایت استانداردها و کدها» (ROSCs)^۱ وضعیت بانک‌های ایران را بررسی کرده است. با تجمیع استانداردهای مطرح در این برنامه، می‌توان پنج دسته استاندارد اصلی با عناوین ایزوهای بانکی (ISO)، استانداردهای بازل (Basel)، استاندارد گزارشگری مالی (IFRS)، استانداردهای ارزیابی بخش مالی (FSAP) و توصیه‌های مبارزه با پولشویی (AML) و تأمین مالی تروریسم (CFT) را مورد بررسی قرار داد. بررسی‌های این گزارش نشان می‌دهد جز در ایزوهای بانکی، وضعیت ایران در سایر استانداردها مناسب نیست، هرچند نقص‌های بسیاری در بخش ایزوهای بانکی نیز وجود دارد.

در زمینه استانداردهای بازل، بخش عمده بانک‌های ایران، هنوز نتوانسته‌اند حداقل نسبت کفایت سرمایه تعیین شده در سال ۱۹۸۸ (۸ درصد) را رعایت کنند. عمده دلیل این امر، پایین بودن سرمایه پایه، کاهش سوآوری و افزایش زیان‌های انباشته و حجم بالای دارایی‌های با ضریب ریسک بالا در ترازنامه بانک‌هاست. مقوله‌های دیگر توصیه‌های بازل همچون حاکمیت شرکتی، رتبه‌بندی مشتریان، بنگاهداری بانک‌ها و سرمایه‌گذاری دابل بانک‌ها در یکدیگر که بیشتر در نسخه‌های ۲ و ۳ بیان شده یا اساساً در ایران مورد توجه قرار نگرفته یا بسیار ضعیف اجرا می‌شود.

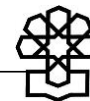
استانداردهای IFRS نیز که صحت اطلاعات ارائه شده توسط بانک‌ها در صورت‌های مالی را تأیید می‌کند، به تازگی مورد توجه قرار گرفته، اما اقدامات نهادهای نظارتی در این زمینه حداقلی بوده (مانند

ترجمه بخشی از این استانداردها در سال ۱۳۹۴) و حتی اجرای همین استانداردهای حداقلی نیز از سوی برخی بانک‌ها رعایت نشده است. این استاندارد از سال ۲۰۰۵ آغاز شده و بسیاری از کشورها تا سال ۲۰۱۱ به اهداف تعیین شده دست یافته‌اند. این درحالی است که ایران جزء ۲۳ کشوری بوده است (از ۱۵۷ کشور) که این استانداردها را رعایت نمی‌کند. همچنین به دلیل تفاوت ساختار فعالیت بانکداری در ایران با بانک‌های جهان (همچون حرمت ربا)، نیاز به یک چارچوب بومی برای این استانداردها وجود دارد که با وقفه ده ساله از سال ۱۳۹۴ توسط بانک مرکزی شروع شده است.

برنامه ارزیابی جامع بخش مالی (FSAP) شفافیت در سیاستگذاری پولی و مالی، مقررات بخش مالی و نظارت بر آن، یکپارچگی بازار و تضمین کیفیت را مورد توجه قرار می‌دهد. قرار بر این بود که ایران نیز از سال ۲۰۰۵ به لیست کشورهای افزوده شود که توسط این شاخص ارزیابی می‌شوند که تصمیم‌گیری‌های سیاسی مانع از این امر شد. ارزیابی جامعی نیز از وضعیت بانک‌های ایران براساس این شاخص در داخل کشور انجام نشده است. تنها پژوهشکده پولی و بانکی در سال ۱۳۹۱، سه بخش از این شاخص را ارزیابی کرده که براساس آن، وضعیت ایران در مجموع متوسط ارزیابی می‌شود. مرکز پژوهش‌های مجلس نیز شفافیت در نظام بانکی را براساس بخشنامه بانک مرکزی ارزیابی کرده که نشان می‌دهد بانک‌ها در انتشار صورت‌های مالی خود براساس بخشنامه عمدتاً خوب عمل کردند و نمره قبولی گرفتند، اما در مورد مدیریت ریسک بسیار ضعیف عمل کرده‌اند. در زمینه حاکمیت شرکتی نیز تقریباً نیمی از مؤسسات به صورت قابل قبولی عمل کرده‌اند. در مجموع بانک‌ها حتی در حدود ۵۰ درصد از این بخشنامه (که حداقل استانداردهای شفافیت است) را رعایت نکرده‌اند و از این جهت می‌توان گفت نظام بانکی ایران به میزان مطلوب شفاف نیست.

وضعیت ایران در زمینه مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم نیز مناسب نیست. متأسفانه در تمامی سال‌های انتشار این گزارش از سال ۲۰۱۲، به غیر از سال ۲۰۱۳ ایران به عنوان پرریسک‌ترین کشور از نظر خطر پولشویی و تأمین مالی تروریسم رتبه‌بندی شده است. در سال ۲۰۱۶ نیز ایران برای سومین سال متوالی از نظر شاخص پولشویی بازل، جایگاه نخست خود را حفظ کرده است. البته یکی از دلایل این وضعیت، شیوه تصمیم‌گیری در FATF (تصمیم‌گیری اجماعی) و سهم بالای نظر FATF در رتبه‌بندی بازل (وزن حدود ۶۰ درصد در شاخص کلی بازل) است. تصمیمات اتخاذ شده در FATF باید به صورت اجماعی باشد و با توجه به حضور کشورهای نظیر آمریکا، عربستان و ...، بدیهی است که رأی به ضرر ایران داده خواهد شد.

برخی شاخص‌های عملکردی نیز وجود دارد که استفاده از آنها برای ارزیابی بانک‌ها مرسوم است. یکی از این شاخص‌ها، شاخص کم‌لر است که کفایت سرمایه، کیفیت دارایی، مدیریت، سود و نقدینگی بانک را ارزیابی می‌کند. بررسی بانک‌های ایران براساس این شاخص نشان می‌دهد بانک‌های ایران در تمامی اجزای



شاخص کملز بدتر از میانگین جهانی و استانداردهای تعریف شده در این زمینه است. لذا اگر یک بانک خارجی فارغ از استانداردها و صرف مقایسه بانک ایرانی با میانگین جهانی، بخواهد بانک مربوطه را با شاخص‌های عملکردی همچون شاخص کملز ارزیابی کند، نتایج ناامیدکننده‌ای به دست خواهد آورد.

بنابراین در مجموع باید گفت که اولاً همخوانی ضعیفی بین ساختار صورت‌های مالی بانک‌های ایران با استانداردهای جهانی وجود دارد. بنابراین اگر بانک‌های خارجی قصد ارزیابی بانک‌های ایران برای برقراری روابط کارگزاری را داشته باشند، در اولین قدم با مشکل مواجه خواهند شد. ثانیاً به دلیل رعایت ضعیف استانداردهای گزارشگری مالی و نبود نهادهای ناظر قوی، بانک خارجی نمی‌تواند به اطلاعات ارائه شده در صورت‌های مالی بانک اعتماد کند. ثالثاً حتی در صورت اعتماد، وضعیت موجود بانک‌های ایران در زمینه‌های مختلف مانند نسبت کفایت سرمایه، ساختار حاکمیت شرکتی، شفافیت، مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم، و غیره مناسب نیست. حتی شاخص‌های عملکردی همچون کملز نیز وضعیت ضعیف عملکرد بانک‌های ایران را تأیید می‌کنند. تمام این موارد سبب خواهد شد بانک خارجی ارزیابی مناسبی از بانک ایرانی نداشته و روابط کارگزاری با وی برقرار نکند، فارغ از اینکه بانک‌های ایران تحریم هستند یا خیر.

براساس این، به نظر می‌رسد به منظور توسعه روابط بانکی بین‌المللی ایران، تأکید و تمرکز باید پیش از هرچیز بر اصلاح درونی نظام بانکی باشد، نه اعطای امتیاز به بانک‌های خارجی جهت برقراری روابط کارگزاری. به بیان دیگر، کاهش ریسک بانک‌های داخلی (با اصلاح وضعیت ترازنامه بانک‌ها و نیز ساختار حاکمیت شرکتی در بانک‌ها) باید در اولویت قرار گیرد، نه پرداخت هزینه به‌عنوان صرفه ریسک همکاری بانک‌های خارجی با بانک‌های ایرانی.

همچنین سیاستگذاران باید متوجه این موضوع باشند که عدم توسعه روابط بانکی بین‌المللی ما، در گرو توقف یا رفع تحریم‌ها نیست، بلکه حتی در صورت برطرف شدن کامل تحریم‌ها، موانعی که به تفصیل در گزارش مورد بررسی قرار گرفت، همچنان فراروی روابط بانکی بین‌المللی ایران خواهد بود.

مقدمه

برخلاف ذهنیت مردم و برخی نخبگان کشور، بخش قابل توجهی از مشکلات برقراری روابط کارگزاری بانک‌های ایران با بانک‌های دنیا، ناشی از علل غیرتحریمی است. در طول دوره تحریم‌های سخت، روابط بانک‌های ایران با شرکای خود در سایر کشورها قطع شد، اما رخدادهای جهانی در حوزه بانکداری از جمله اجرای استانداردهای بازل ۳، قوانین سخت‌گیرانه‌تر در حوزه پولشویی و تأمین مالی تروریسم، لزوم شناسایی دقیق‌تر مشتریان و غیره، سبب شد بانک‌های ایران بیش از پیش از استانداردهای روز دنیا عقب باشد. در کنار این مسئله، به دلیل شرایط نامناسب اقتصادی کشور در دوره تحریم‌ها و تضعیف ترازنامه، کفایت سرمایه، کیفیت دارایی و ... بانک‌های ایران نسبت به زمان قبل از تحریم‌ها نسبتاً بدتری

پیدا کردند. به این دو معضل، باید تداوم تحریم‌های غرب و سخت‌گیری‌های آمریکا در خصوص ایران را افزود که منجر به چالش کنونی بانک‌ها برای احیای روابط بین‌المللی شده است. بنابراین تحریم‌های گذشته و فعلی تنها بخشی از موانع پیش‌روی بانک‌ها برای پیوستن به شبکه بانکی بین‌المللی است. بنابراین تحلیل، حتی در صورت رفع کامل تحریم‌ها، باز هم بانک‌های ایران دچار چالش اساسی برای برقراری روابط کارگزاری با بانک‌های خارجی خواهند بود.

استانداردها و فاکتورهای بسیاری برای سنجش سلامت و پایداری بانک وجود دارد. اغلب این استانداردها توسط نهادهای بین‌المللی پیشنهاد شده‌اند، با این حال به‌طور گسترده استفاده می‌شوند. صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، مهمترین استانداردها و کدهای شناخته شده بین‌المللی را در ۱۵ حوزه دسته‌بندی و تأیید کرده و هر ساله گزارش‌هایی با عنوان (ROSCs) ارائه می‌دهد که در آن میزان رعایت این استانداردها از سوی کشورهای مورد مطالعه بررسی می‌شود. از این تعداد، ۲ استاندارد مربوط به بازارهای سرمایه، ۱ استاندارد مربوط به بیمه و ۴ استاندارد مربوط به سیاستگذاری در حوزه شفافیت مالی است که ارتباط مستقیمی به عملکرد بانک‌ها ندارد. ۸ استاندارد باقیمانده نیز حوزه‌های مشترکی دارند که با تجمیع آنها می‌توان ۵ دسته استاندارد اصلی با عناوین ایزوهای بانکی، استانداردهای بازل، استانداردهای گزارشگری مالی (IFRS)، استانداردهای ارزیابی بخش مالی (FSAP) و توصیه‌های مبارزه با پولشویی (AML) و تأمین مالی تروریسم (CFT) را بررسی کرد.

مجموعه ایزوهای تعریف شده در حوزه بانکداری بیشتر جنبه‌های فنی و زیرساختی بانک‌ها را هدف قرار می‌دهد. وضعیت بانک‌های ایران در ایزوهای بانکی بهتر از وضعیت موجود در سایر استانداردهاست. استاندارد بازل در ورژن اولیه خود، عمدتاً بر شاخص نسبت کفایت سرمایه تأکید داشت، اما به مرور در نسخه‌های بازل ۲ و بازل ۳، به مسائلی همچون اصلاح ضریب ریسک برای انواع دارایی‌ها، ریسک‌های عملیاتی، حاکمیت شرکتی، سرمایه‌گذاری‌های دابل بانک‌ها در یکدیگر و شرایط بحران اقتصادی نیز توجه کرده است. استاندارد مهم دیگر که اخیراً نیز در مورد ایران بیشتر مطرح شده و مورد توجه مجامع بین‌المللی قرار گرفته است، استانداردهای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم است که در ایران بیشتر با نام نهاد ارائه‌دهنده آن (FATF) شناخته می‌شود.

اما تمامی این استانداردها و شاخص‌ها در صورتی قابل ارزیابی صحیح خواهد بود که اطلاعات ارائه شده از سوی بانک درباره وضعیت آن واقعی و صحیح باشد. در اینجا استانداردهای گزارشگری مالی (IFRS) اهمیت پیدا می‌کند. تنها ۲ مورد از استانداردهای گزارشگری مالی جهانی دارای معادل حسابداری در ایران است. اکثر استانداردهای گزارشگری ایران با نسخه‌های به روز شده گزارشگری مالی جهانی فاصله زیادی دارد و اغلب آنها از سوی بانک‌های ایران رعایت نمی‌شوند.



این گزارش به دنبال پاسخ این پرسش است که بجز موانع و چالش‌های ناشی از تحریم‌های آمریکا و غرب علیه ایران از جمله تحریم‌های هسته‌ای و فشارهای FATF، چه موانعی برای برقراری روابط کارگزاری گسترده بین بانک‌های ایران با سایر بانک‌ها در دنیا وجود دارد؟

بررسی‌ها نشان می‌دهد دارایی‌های موهومی بانک‌ها، شفاف نبودن صورت‌های مالی و اتهامات در بخش دارایی، زیان انباشته قابل توجه، عدم همخوانی گزارشگری مالی بانک‌های ایران با استانداردهای بین‌المللی، فاصله قابل توجه سایر استانداردهای جهانی با وضعیت موجود بانک‌های ایران، حجم بالای بدهی بانک‌های ایران به بانک مرکزی و تداوم اضافه برداشت‌ها، بدهی بالای دولت به برخی بانک‌های ایران با توجه به ریسک بالای دولت ایران از منظر بانک‌های خارجی،^۱ چالش‌های نظارت داخلی بانک‌ها و حاکمیت شرکتی، چالش امنیت نرم‌افزاری بانک‌ها در کنار نداشتن بسیاری از استانداردها در این زمینه تنها بخشی از چالش‌های غیرتحریمی است که بانک‌های ایران برای برقراری ارتباط با سایر بانک‌های خارجی با آن مواجه هستند.

۱. استانداردهای مهم بین‌المللی در حوزه بانکداری

استانداردها و اصول زیادی برای بانکداری از سوی نهادها و مؤسسات مختلف منتشر شده، اما هیچ‌یک از این استانداردها از سوی یک مرجع رسمی بین‌المللی به صورت الزام جهانی منتشر نشده است، بلکه عموماً هر یک از این استانداردها از سوی یک مؤسسه یا نهاد بین‌المللی به عنوان شاخصی برای ارزیابی بخشی از عملکرد بانک‌ها پیشنهاد شده است. اما به دلیل فقر شاخص رسمی و بین‌المللی برای سنجش عملکرد بانک‌ها از یک سو و استقبال مراجع رسمی بین‌المللی همچون صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی از این شاخص‌ها از سوی دیگر، مشروعیت لازم برای برخی از این شاخص‌ها به دست آمده است. سرانجام در سال ۱۹۹۹ میلادی، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی برای تقویت معماری مالی بین‌المللی، مهمترین استانداردها و کدهای شناخته شده بین‌المللی را در ۱۵ حوزه دسته‌بندی و تأیید کرده و هر ساله گزارشاتی با عنوان «رعایت استانداردها و کدها» (ROSCs)^۲ ارائه می‌دهد که در آن میزان رعایت این استانداردها از سوی کشورهای مورد مطالعه بررسی می‌شود. گزارش حاضر نیز این ۱۵ حوزه را مبنای ارزیابی وضعیت بانکداری ایران و مقایسه آن با نظام بانکی جهان قرار می‌دهد. جدول ۱، این ۱۵ دسته استاندارد را نشان می‌دهد.

۱. هرچند در استانداردهای بال، ضریب ریسک بسیار پایینی برای بدهی دولت به بانک در نظر گرفته شده است، اما از منظر بانک خارجی که می‌خواهد با بانک ایرانی رابطه کارگزاری برقرار کند، دولت ایران از منظر بین‌المللی یک بدهکار کم ریسک تلقی نمی‌شود، هرچند که ممکن است بر اساس محاسبات فرمول بال، وضعیت بانک ایرانی مناسب باشد.

2. Reports on the Observance of Standards and Codes

جدول ۱. لیست استانداردها، کدها و اصول برای عملیات بانکی

ردیف	نوع استاندارد	توضیح استاندارد	تولیدگر و نظارتگر بر استاندارد
۱	استانداردهای شفافیت	استانداردهای مربوط به «شفافیت داده‌ها و سیاست‌ها»	صندوق بین‌المللی پول
۲	شفافیت اطلاعات	استاندارد انتشار اطلاعات ویژه IMF-سیستم انتشار عمومی اطلاعات (SDDS/GDDS)	صندوق بین‌المللی پول
۳	شفافیت مالی	کدهای عملکرد صحیح IMF در مورد شفافیت مالی	صندوق بین‌المللی پول
۴	شفافیت سیاست‌گذاری پولی و مالی	کدهای عملکرد صحیح IMF در سیاست‌های مالی و پولی (معمولاً توسط IMF و WB تحت برنامه ارزیابی بخش مالی صندوق مشترک (FSAP) ارزیابی می‌شود)	صندوق بین‌المللی پول
۵	استانداردهای بخش مالی	معمولاً تحت FSAP ارزیابی می‌شوند	ایجادشده و توسعه‌یافته در نهادهای مختلف
۶	استانداردهای مربوط به یکپارچگی بازار	برخی از این موارد ممکن است تحت FSAP ارزیابی شود	ایجادشده و توسعه‌یافته در نهادهای مختلف
۷	نظارت‌های بانکی	اصول کمیته بازل برای نظارت بانکی مؤثر (BCP)	کمیته بازل
۸	امنیت	اهداف و اصول مقررات اوراق بهادار	سازمان بین‌المللی کمیسیون‌های اوراق بهادار (IOSCO)
۹	بیمه	اصول نظارت بر بیمه ناظرین بین‌المللی	انجمن نظارت بر بیمه (IAIS)
۱۰	سیستم‌های پرداخت و تسویه اوراق بهادار	اصول اساسی برای سیستم‌های پرداخت دارای اهمیت سیستمیک و نیز توصیه‌ها برای سیستم‌های تسویه اوراق بهادار	کمیته سیستم‌های تسویه و پرداخت (CPSS) و سازمان بین‌المللی کمیسیون‌های اوراق بهادار (IOSCO)
۱۱	مبارزه با پولشویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم	توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی (FATF) شامل ۴۰+۸ توصیه	FATF
۱۲	حاکمیت شرکتی	اصول نظارت بر شرکت OECD	OECD
۱۳	حسابداری	استانداردهای بین‌المللی حسابداری	شورای استانداردهای بین‌المللی حسابداری (IASB)
۱۴	حسابرسی	استانداردهای بین‌المللی در زمینه حسابرسی	فدراسیون بین‌المللی حسابداران (IFA)
۱۵	ورشکستگی و حقوق بدهکاران	—	—

Source: www.imf.org/external/standards/scnew.htm



استانداردها در زمینه شفافیت داده‌ها، سیاست‌ها، اطلاعات، شفافیت مالی و شفافیت سیاست پولی و مالی توسط صندوق بین‌المللی پول توسعه یافته و بانک جهانی بر سه مورد حسابداری و حسابرسی، حاکمیت شرکتی و ورشکستگی و حقوق بدهکار تمرکز دارد. سایر استانداردها نیز توسط سایر مؤسسات تنظیم استاندارد از جمله شورای استانداردهای بین‌المللی حسابداری (IASB)^۱، کمیته بازل (BCP)^۲ و کمیته اقدام مالی (FATF)^۳ تنظیم می‌شود.

همان‌طور که در جدول ۱ مشخص است، از میان ۱۵ استاندارد مد نظر صندوق بین‌المللی پول، دو استاندارد مربوط به بازارهای سرمایه (ردیف ۸ و بخشی از ردیف ۱۰)، یک استاندارد مربوط به بیمه (ردیف ۹) و چهار استاندارد مربوط به سیاست‌گذاری بر حوزه شفافیت مالی (ردیف ۱ الی ۴) است که ارتباط مستقیمی به عملکرد بانک‌ها ندارد. همچنین هشت استاندارد باقیمانده نیز حوزه‌های مشترکی دارند (مانند حسابداری و حسابرسی) که با تجمیع آنها می‌توان ۵ دسته استاندارد اصلی با عناوین ایزوهای بانکی، استانداردهای بازل، استاندارد گزارشگری مالی (IFRS)، استانداردهای ارزیابی بخش مالی (FSAP) و توصیه‌های مبارزه با پولشویی (AML) و تأمین مالی تروریسم (CFT) را بررسی کرد. جدول ۲، این ۵ حوزه و حوزه‌های پوشش آن نسبت به جدول ۱ را نشان می‌دهد.

جدول ۲. حوزه‌های مهم ارزیابی عملکرد بخش بانکی کشورها

توضیح استاندارد	عنوان استاندارد	حوزه پوشش از ردیف‌های جدول ۱
زیرساخت فعالیت بانکی، شفافیت و سایر استانداردها	ایزوهای بانکی	۱۰-۵
استانداردهای بخش مالی و استانداردهای مربوط به یکپارچگی بازار	ارزیابی بخش مالی (FSAP)	۶-۵
اصول اصلی کمیته بازل برای نظارت بانکی مؤثر، حاکمیت شرکتی، ورشکستگی و حقوق بدهکاران	نظارت بانکی (BCP)	۱۲-۷
استانداردهای بین‌المللی حسابداری و استانداردهای بین‌المللی در زمینه حسابرسی	گزارشگری مالی (IFRS)	۱۴-۱۳
توصیه‌های الزامات اقدامات مالی (FATF) شامل ۴۰+۸ توصیه	مبارزه با پولشویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم	۱۱

مأخذ: صندوق بین‌المللی پول، نتایج تحقیق.

در ادامه، این پنج حوزه کلیدی بررسی می‌شوند.

1. International Accounting Standards Committee
2. Basel Committee on Banking Supervision
3. Financial Action Task Force

۱-۱. ایزوهای بین‌المللی حوزه بانکداری

ایزو (ISO) مخفف سازمان بین‌المللی استاندارد^۱ است. ایزو یک فدراسیون بین‌المللی و سازمان غیردولتی^۲ (NGO) متشکل از نهادهای ملی استاندارد (بیش از ۱۴۰ نهاد) است که در سال ۱۹۴۷ میلادی تأسیس شد. وظیفه ایزو ارتقا و توسعه استانداردهای در دنیاست. در دهه‌های گذشته هرچند صنعت بانکداری دارای استانداردهایی بوده است، اما به‌غیر از استثنایی همچون استانداردهای رایج سوئیفت، سایر استانداردهای بانکی به‌کار رفته، بیشتر به‌منظور طراحی و ایجاد ارتباط بین تراکنش‌های داخلی در سیستم‌های خاص مانند دریافت و پرداخت شکل گرفتند. اما به‌دلیل نبود استانداردها و همچنین متفاوت بودن معماری سیستم‌های بانکی، یکپارچگی آنها با صرف زمان و هزینه بالایی همراه بود. لذا وجود استانداردها در مؤسسات مالی و بانک‌ها اهمیت بالایی پیدا کرد. به همین دلیل، هماهنگی زیرساخت‌های بانکی ایران با این استانداردها، یکی از الزامات اصلی برای برقراری روابط بانکی با سایر کشورهاست. با توجه به تعداد بالای ایزوها، در ادامه به معرفی تعدادی از استانداردهای بانکی می‌پردازیم:

جدول ۳. برخی از ایزوهای حوزه بانکداری

نام استاندارد	توضیح مفاد اصلی استاندارد
ایزو ۹۵۶۴	شماره شناسایی فردی یا پین‌کد در دستگاه‌های خودپرداز
ایزو ۹۳۶۲	فرمت استاندارد برای کد شناسه کسب‌وکار با نام‌های مختلف ID SWIFT، BIC code، SWIFT-BIC یا کد سوئیفت ^۳
ایزو ۸۵۸۳	مربوط به انتقال پیام‌های الکترونیکی مرتبط با تراکنش‌های کیف پول الکترونیکی
ایزو ۸۵۸۳	مربوط به کارت‌های مبادلاتی اقتصادی
ایزو ۷۸۱۶	مربوط به کارت‌های هوشمند
ایزو ۷۸۱۱	مربوط به استانداردهای کارت‌های مالی و اعتباری
ایزو ۲۱۱۸۸	چارچوبی برای زیرساخت کلید عمومی (PKI) در سرویس‌های مالی
ایزو ۱۳۶۱۶	استانداردسازی شماره حساب‌ها (IBAN) یک سیستم شماره حساب استاندارد
ایزو ۷۸۱۰	تعیین‌کننده مشخصات فیزیکی و عمومی کارت‌های پلاستیکی اعم از مواد کارت، ساختار، مشخصات، ابعاد و غیره
ایزو ۲۰۰۰۰	مدیریت سرویس و أخذ گواهینامه‌های مرتبط با آنها از شرکت‌های معتبر بین‌المللی مرجع صدور گواهینامه
ایزو ۲۲۳۰۱	مدیریت به تداوم کسب‌وکار
ایزو ۲۷۰۰۱	سیستم مدیریت امنیت اطلاعات برای مدیریت تقلب
ایزو ۳۱۰۰۰	مربوط به مدیریت ریسک برای مدیریت تقلب و پولشویی
استاندارد PCI DSS	استاندارد امنیت اطلاعات برای استفاده از کارت‌های پرداخت، ذخیره‌سازی، پردازش و یا ارسال اطلاعات
استاندارد EMV	مربوط به احراز هویت ابزار پرداخت، استاندارد فنی کارت‌های پرداخت هوشمند، پایانه‌های پرداخت و دستگاه خودپرداز

Source: www.iso.org/standards.html

1. International Standard Organization
2. Non-Government Organization
3. SWIFT code



ایزوه‌های حوزه بانکداری عموماً مربوط به فرآیندها، روال‌های اجرایی و زیرساخت‌های فنی و تکنولوژیک است. با توجه به استفاده بانک‌های ایران از تکنولوژی‌ها و فرآیندهای مشابه در بانک‌های بین‌المللی، کمترین مشکل بانک‌های ایران در استانداردهای بین‌المللی مربوط به این بخش است، هرچند نواقص بسیاری نیز در همین بخش وجود دارد که در بخش بعد به آن اشاره خواهد شد.

۲-۱. استانداردهای نظارت بانکی (بال)

ضعف‌های سیستم بانکی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه می‌تواند برای ثبات داخلی و بین‌المللی خطرآفرین باشد. به همین دلیل، توجه به اصلاح و تقویت نظام‌های مالی جهانی از نظر قوانین و مقررات نظارتی از موارد حائز اهمیت است. کمیته بازل^۱ در این زمینه رأساً از طریق تماس با مقام‌های نظارتی در سراسر جهان اقدام و فعالیت خود را به تقویت و استحکام نظارت احتیاطی در تمام کشورها معطوف کرده است. کمیته بال در سال ۱۹۷۵ میلادی با عضویت ۱۰ کشور بزرگ اقتصادی (G10) و به دنبال ورشکسته شدن چند بانک بزرگ در اثر مشکلات ارزی تشکیل شد. از این تاریخ و در پی وقوع بحران‌های مالی و تغییرات در صنعت بانکی، کمیته بال بیانیه‌های متعددی منتشر کرد. به همین دلیل است که تغییرات استانداردها از بال ۱ تا بال ۳ قابل توجه است. مهمترین مفاد بال‌های ۱ الی ۳ به شرح جدول ۴ است.

جدول ۴. سال، علت تدوین و مفاد استانداردهای بال‌های ۱، ۲ و ۳

شماره	سال	علت اصلی ایجاد	موضوع اصلی
بال ۱	۱۹۸۸	نکول کشورهای آمریکای جنوبی	– نسبت کیفیت سرمایه ۸ درصد جهت مقابله بانک با بحران‌های احتمالی سرمایه؛ – تعیین ضریب ریسک برای انواع دارایی‌ها و محاسبه نسبت سرمایه به دارایی‌های موزون شده
بال ۲	۲۰۰۴	بحران مالی جنوب شرقی آسیا	– تعریف سه رکن اصلی سرمایه، نظارت و شفافیت – رکن سرمایه: تعریف مشوق‌هایی برای رتبه‌بندی مشتریان، یکسان‌سازی محاسبه ریسک سرمایه‌گذاری‌های تجاری، تعریف کیفیت سرمایه و ریسک‌های عملیاتی – نظارت و شفافیت: تعریف شفافیت اطلاعات و لزوم حاکمیت شرکتی و مدیریت ریسک
بال ۳	۲۰۱۴	بحران مالی ۲۰۰۷ در جهان	– ممنوعیت ورود بانک‌های تجاری به فعالیت‌های غیرمتداول بانکی (بنگاه‌داری و سرمایه‌گذاری‌های پرخطر تجاری)، – ممنوعیت فعالیت‌های پرریسک با منابع سپرده‌گذاران؛ – جلوگیری از سرمایه‌گذاری‌های دوبل بانک‌ها در یکدیگر و انتشار بحران،

۱. Basel Committee، به آن کمیته بال نیز گفته می‌شود. به دلیل استفاده بیشتر از کلمه بال در ترجمه‌های فارسی، از این پس از این واژه در گزارش استفاده می‌شود.

شماره	سال	علت اصلی ایجاد	موضوع اصلی
			<p>- افزایش ۲/۵ درصدی در نسبت کفایت سرمایه ۸ درصد جهت حفاظت سرمایه بانک در شرایط بحران اقتصادی (ممنوعیت توزیع سود در غیر این صورت)،</p> <p>- افزودن ۲/۵ درصد به نسبت کفایت سرمایه جهت جلوگیری از پایین آمدن کیفیت تسهیلات (در صورت بالا رفتن میزان تسهیلات اعطایی نسبت به اندازه بانک)؛</p> <p>- قواعد پوشش نقدینگی کافی برای ۳۰ روز آینده (افزایش ضریب ریسک سپرده‌های بزرگ)؛</p> <p>- تهیه فرمول‌هایی جهت طبقه‌بندی منابع بانک براساس ثبات و تناسب با نیاز بانک به نقدینگی؛</p> <p>- کنترل در مقابل عددسازی در مدل‌های داخلی بانک‌ها برای محاسبه ضرایب ریسک (الزام بیش از ۳ درصد بودن سود انباشه به کل دارایی‌ها)؛</p> <p>- تعیین استرس تست جهت سنجش وضعیت بانک در برابر بحران‌های اقتصادی؛</p> <p>- تعریف مدل محاسبه سرمایه لازم برای مقابله با ریسک عملیاتی (۱۵ درصد از درآمدهای ناشی از عملیات)؛</p> <p>- لحاظ ۲/۵ درصد سرمایه بیشتر برای بانک‌های بزرگ‌تر (کفایت سرمایه ۱۵/۵ درصدی جهت کنترل توزیع بحران)</p>

Source: www.bis.org/bcbs

استاندارد بال در ویراست اولیه خود، عمدتاً بر شاخص نسبت کفایت سرمایه تأکید داشت، اما به مرور در نسخه‌های بعد، به مسائلی همچون اصلاح ضریب ریسک برای انواع دارایی‌ها، ریسک‌های عملیاتی، حاکمیت شرکتی، سرمایه‌گذاری‌های دابل بانک‌ها در یکدیگر و شرایط بحران اقتصادی نیز توجه کرده است.

نسبت کفایت سرمایه نشان می‌دهد که بانک چه میزان سرمایه برای پوشش ریسک ناشی از فعالیت‌های خود را در اختیار دارد تا آسیب‌های وارده به سپرده‌گذاران منتقل نشود. برای دستیابی به این هدف، بانک‌ها باید از حداقل میزان سرمایه مطلوب برای پوشش ریسک‌های عملیاتی خود برخوردار باشند. مهمترین هدف بال ۱، تحقق نسبت کفایت سرمایه ۸ درصد بود که در بال ۲ با لحاظ ریسک‌های عملیاتی باید همین نسبت کفایت سرمایه محقق شود. در بال ۳ این نسبت برای بانک‌های بزرگ باید ۱۵/۵ درصد باشد. فرمول محاسبه نرخ کفایت سرمایه براساس بال ۱ به صورت زیر تعریف شده است:

$$\text{نسبت کفایت سرمایه} = \frac{\text{سرمایه‌ی پایه}}{(\text{ضریب تبدیل} \times \text{ضریب ریسک} \times \text{اقدام زیر خط}) + (\text{ضریب ریسک} \times \text{اقدام بالای خط})}$$



این فرمول و ضرایب مربوط به آن در نسخه‌های بعدی بال تغییراتی کرده است که به دلیل پیچیدگی و حجم زیاد مطالب، جای بحث آن در این گزارش نیست. منظور از سرمایه پایه در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، مجموع سرمایه اصلی و سرمایه تکمیلی پس از کسورات است. شرح اجزای این دو نوع سرمایه در جدول ۵ بیان شده است:

جدول ۵. اجزای سرمایه پایه جهت استفاده در شاخص نسبت کفایت سرمایه در بال ۱

نوع سرمایه	اجزا
سرمایه اصلی	– سرمایه پرداخت شده – اندوخته قانونی – سایر اندوخته‌ها به استثنای ذخیره تجدید ارزیابی دارایی‌های ثابت سرمایه‌ای و سهام – صرف سهام – زیان یا سود انباشته
سرمایه تکمیلی	– اندوخته تجدید ارزیابی دارایی‌های ثابت – ذخیره مطالبات مشکوک‌الوصول عمومی با توجه به محدودیت‌های موجود اعلام شده به بانک‌ها – اندوخته تجدید ارزیابی سهام با توجه به محدودیت‌های اعلام شده به بانک‌ها
کسورات	– سرمایه‌گذاری در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری که با بانک یا مؤسسه مالی مادر تلفیق نشده‌اند – سرمایه‌گذاری در برخی از بانک‌ها و مؤسسات مالی با صلاحدید بانک مرکزی

Source: www.bis.org-Basel I

تفاوت ارقام زیرخط ترازنامه و ارقام بالای خط ترازنامه در محاسبه نسبت کفایت سرمایه در این است که ارقام زیر خط ترازنامه، علاوه بر اینکه مشمول ضرایب ریسک طبقات مختلف دارایی می‌شوند، مشمول ضرایب تبدیلی هستند که این ضرایب تبدیل برای هم‌سطح‌سازی ارقام زیر خط ترازنامه با ارقام بالای خط ترازنامه ضروری هستند. ضرایب ریسک و تبدیل انواع دارایی به شرح جدول ۶ است.

جدول ۶. برخی از ضرایب ریسک برای طبقات مختلف دارایی و ضرایب تبدیل

برای ارقام زیر خط ترازنامه در بال ۱

نوع دارایی (زیر خط ترازنامه، مشمول ضریب تبدیل)	نوع دارایی (بالای خط ترازنامه، مشمول ضریب ریسک)	ضریب ریسک ضریب تبدیل
<ul style="list-style-type: none"> - تعهدات بدون قید و شرط قابل فسخ - تعهدات با سررسید کمتر از یک سال - حساب‌های انتظامی برای نگهداری آمار دیگر حساب‌ها 	<ul style="list-style-type: none"> - موجودی نقد شامل صندوق و طلا و نقره - سپرده قانونی، حساب جاری نزد بانک مرکزی و موارد مشابه - تسهیلات اعطا شده به دولت - مطالباتی با وثیقه اوراق بهادار تضمین شده توسط دولت یا بانک مرکزی - اوراق بهادار منتشره توسط دولت یا بانک‌های مرکزی 	صفر
<ul style="list-style-type: none"> - اعتبار اسناد تأیید یا صادر شده که موضوع آنها وثیقه است، پس از کسر پیش‌دریافت - ضمانتنامه‌هایی که سررسید آنها زیر یک سال است، پس از کسر سپرده نقدی 	<ul style="list-style-type: none"> - مطالبات از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری داخلی - مطالباتی که توسط بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تضمین شده‌اند - وجوه در راه - مطالبات از بانک مرکزی 	۲۰
<ul style="list-style-type: none"> - اعتبار اسنادی تأیید یا صادر شده که موضوع آنها وثیقه نیست، پس از کسر پیش‌دریافت - ضمانتنامه‌هایی که سررسید آنها بالای یک سال است، پس از کسر سپرده نقدی - تضمین اوراق مشارکت منتشر شده توسط اشخاص حقوقی 	<ul style="list-style-type: none"> - وام‌های اعطایی در مقابل رهن واحد مسکونی - تسهیلات اجاره به شرط تملیک 	۵۰
<ul style="list-style-type: none"> - ظهورنویسی اسناد - سایر تعهدات 	<ul style="list-style-type: none"> - مطالبات از نهادهای عمومی غیردولتی - اموال خریداری شده برای اجاره به شرط تملیک با فروش اقساطی - خالص دارایی‌های ثابت - بدهکاران موقت - وثایق تملیکی - سرقفلی - سایر دارایی‌ها - سرمایه‌گذاری در سهام شرکت‌های غیردولتی 	۱۰۰

Source: www.bis.org-Basel I

پس از نسبت کفایت سرمایه، رعایت قواعد حاکمیت شرکتی در نسخه‌های اخیر بال مورد تأکید است. حاکمیت شرکتی به معنای مجموعه قواعد، ساختارها و رویه‌های اداره بانک است که در سطح کلان درصدد دستیابی به سلامت و ثبات نظام بانکی بوده و در سطح خرد درصدد دستیابی به منافع قانونی ذینفعان و جلوگیری از فساد و ایجاد شفافیت و پاسخگویی است.



هرچند کمیته بال فاقد هر گونه اقتدار رسمی فراملی در امر نظارت بانکی است و نتایج کار و دستاوردهای آن به هیچ وجه الزام قانونی برای کشورها ایجاد نمی‌کند، اما گستره استفاده از استانداردهای این کمیته به حدی است که رعایت این استانداردها به یک عرف در میان بانک‌های دنیا تبدیل شده است. به همین دلیل در صورت عدم رعایت این استانداردها، شرایط لازم برای برقراری روابط بانکی با سایر کشورها مهیا نخواهد شد.

در بخش بعد بیان خواهد شد که بانک‌های ایران حتی براساس نسخه‌های اولیه بازل، دچار ضعف‌های بسیار جدی هستند. این امر موجب کاهش اعتبار بانک‌های ایران در سطح جهان، کاهش اعتماد به آنها و دشواری در ایجاد روابط کارگزاری با سایر بانک‌ها خواهد شد.

۳-۱. استاندارد گزارشگری مالی (IFRS)

صورت‌های مالی مهمترین منبع اطلاعاتی برای انعکاس نتایج عملکرد و وضعیت مالی و جریان‌های نقدی واحدهای تجاری شناخته شده است و به همین دلیل مبنای تهیه صورت‌های مالی از اهمیت بسیار بالایی برخوردار هستند. همچنان که بازارها به سمت پیچیدگی و جهانی شدن در حرکت هستند، اختلافات بین دو مجموعه استانداردهای ملی و بین‌المللی به موضوعی با اهمیت‌تر و از منظر سرمایه‌گذاران و سایر استفاده‌کنندگان اطلاعات (که با انبوهی از تفاوت‌ها مواجه می‌شوند)، به امری غامض تبدیل می‌شود. پیوستگی اقتصادی فزاینده طی دو دهه گذشته، منجر به تمایل به هماهنگ‌سازی استانداردهای حسابداری در میان کشورها شده است. از این رو نیازمند استانداردهای حسابداری پایدار، جامع و مبتنی بر اصولی روشن در ارتباط با واقعیات اقتصادی بود که به اندازه کافی همسان بوده تا در جهان یکپارچه امروز، استفاده از آنها و مفهوم بودنشان برای همگان فراهم باشد. استانداردهای بین‌المللی گزارشگری مالی^۱ (IFRS)، همان زبان مشترک برای جهانی‌سازی فعالیت‌های مالی است.

IFRS مجموعه‌ای از استانداردهای حسابداری است که ذیل بنیاد IFRS و توسط هیئت استانداردهای حسابداری بین‌المللی (IASB)^۲ تدوین شده‌اند. هدف این استانداردها، تهیه صورت‌های مالی شرکت‌های سهامی در قالب یک استاندارد جهانی است. IASB نهادی مستقل در لندن است که ۱۵ عضو از کشورهای مختلف دارد و کار خود را از سال ۲۰۰۱ آغاز کرده است. اولین استاندارد بین‌المللی گزارشگری مالی (IFRS1) در ۱ ژوئن ۲۰۰۳ میلادی منتشر شد. تاکنون بیش از ۱۴۷ کشور، رعایت IFRS را برای گزارش‌دهی مالی الزامی دانسته‌اند. مشابهت صورت‌های مالی با شرکت‌های رقیب خارجی و قابلیت مقایسه بین اطلاعات این شرکت‌ها مهمترین مزایای این زبان مشترک حسابداری است. استانداردهای IFRS باعث افزایش قابلیت مقایسه و کیفیت صورت‌های مالی (افزایش شفافیت)، کاهش

1. International Financial Reporting Standards

2. International Accounting Standards Board

شکاف اطلاعاتی بین دارندگان اطلاعات و سرمایه‌گذاران (تقویت پاسخگویی)، کمک به سرمایه‌گذاران در شناسایی فرصت‌ها و تهدیدهای سرمایه‌گذاری در سرتاسر جهان (مشارکت در کارآیی اقتصاد) می‌شود. تعداد کل الزامات منتشر شده بالغ بر ۶۲ نسخه به شرح زیر است:

جدول ۷. مجموعه الزامات گزارش‌گری مالی (IFRS)

تعداد صفحات	تعداد الزامات	نام مجموعه
۶۳۰	۲۶	استانداردهای حسابداری بین‌المللی (IAS)
۶۱۴	۱۵	استانداردهای بین‌المللی گزارشگری مالی (IFRS)
۱۲۰	۱۴	بیانیه‌های کمیته بین‌المللی تفاسیر گزارشگری مالی (IFRIC)
۳۴	۷	بیانیه‌های کمیته تفاسیر استانداردها (SIC)
۱۳۹۸	۶۲	جمع

Source: www.ifrs.org

تمام اقتصادهای بزرگ، مهلت زمانی مشخصی را برای هماهنگی با استانداردهای IFRS تعیین کرده‌اند. اغلب این تلاش‌ها از سال ۲۰۰۵ آغاز شده و بسیاری از آنها تا سال ۲۰۱۱ به اهداف تعیین شده دست یافته‌اند. متأسفانه ایران در برخورد با این استاندارد کوتاهی کرده است، به طوری که براساس بررسی انجام شده توسط مؤسسه حسابرسی دیلویت،^۱ در سال ۲۰۱۵ از بین شرکت‌های بورسی ۱۵۳ کشور جهان، صرفاً در ۲۳ کشور از جمله ایران، استانداردهای بین‌المللی به کار گرفته نشده‌اند. تفصیل این مطلب در فصل بعد ارائه خواهد شد.

هرچند فعالیت‌های ایران برای هماهنگ‌سازی استانداردهای گزارشگری داخلی با استانداردهای IFRS از چند سال پیش آغاز شده است، اما تاکنون تنها دو استاندارد ملی ایران با استانداردهای IFRS همخوانی کامل دارد. چالش‌های بسیاری در این زمینه وجود دارد، زیرا مدل کسب‌وکار بانکداری ایران (هم به دلیل حرمت ربا در ایران و هم تفاوت ساختار فعالیت) با بانکداری متعارف دنیا متفاوت است. به همین دلیل ایران نیازمند طراحی چارچوب بومی متناسب با مدل کسب‌وکار بانک‌های ایران است که قدم‌های اولیه برای این مهم در سال ۱۳۹۴ با تأخیری ده‌ساله توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران انجام شد.



۴-۱. استانداردهای ارزیابی بخش مالی (FSAP)

برنامه ارزیابی بخش مالی (FSAP)^۱ برنامه مشترک صندوق بین‌المللی پول (IMF) و بانک جهانی (WB) است که از سال ۱۹۹۹ میلادی، پس از بحران مالی آسیا آغاز شد. هدف ابتدایی این برنامه، کمک به کشورها برای کاهش احتمال و شدت بحران‌ها در بخش مالی بود. براساس این، FSAP یک چارچوب جامع را برای متخصصان و مسئولان کشورها فراهم می‌کند تا آسیب‌پذیری‌های سیستم مالی را شناسایی کرده و سیاست‌های متناسب با هریک را ارائه دهند. اما بعدها با کاهش بحران‌های مالی در سطح جهان، هدف ثانویه‌ای نیز به اهداف FSAP افزوده شد: اینکه کشورها بخش مالی خود را به نحوی اصلاح کنند تا این بخش به رشد و توسعه اقتصادی کشور کمک کند.^۲ براساس این، هدف از ارزیابی FSAP دو مقوله به شرح جدول ۸ است.

جدول ۸. اهداف استانداردهای ارزیابی بخش مالی (FSAP)

شاخص اصلی	نماگرهای مد نظر
ارزیابی ثبات و اطمینان بخش مالی	- انعطاف‌پذیری بخش‌های بانکی و غیر بانکی - آزمون‌های استرس - تجزیه و تحلیل خطرات سیستمیک: ارتباطات بین بانک‌ها و نهادهای غیربانکی و تضمین‌های داخلی و بین‌المللی - چارچوب‌های خرد و کلان بانک‌ها - کیفیت نظارت بانکی و غیربانکی - نظارت بر زیرساخت‌های بازار مالی - ارزیابی توانایی بانک‌های مرکزی، تنظیم‌گران و ناظران، سیاستگذاران، دست‌اندرکاران و شبکه‌های ایمنی مالی، برای پاسخگویی به‌طور مؤثر در مورد استرس سیستمیک
ارزیابی جنبه‌های رشد و توسعه بخش مالی	- بررسی مؤسسات، بازارها، زیرساخت‌ها و غیره - کیفیت چارچوب قانونی و سیستم‌های پرداخت و حل‌وفصل - موانع رقابت و کارایی - پیشرفت در یکپارچه‌سازی مالی - دسترسی به تکنولوژی دیجیتال پرداخت خرده‌فروشی - ارزیابی نقش بخش مالی در رشد و توسعه اقتصادی

Source: www.imf.org/Financial-Sector-Assessment-Program

با توجه به تعدد معیارها در این استاندارد، اجزا به دو دسته معیارهای ضروری و معیارهای تکمیلی طبقه‌بندی شده‌اند. معیارهای ضروری عناصری هستند که برای انجام نظارت مؤثر باید در کشورهای مختلف وجود داشته باشند. اما معیارهای تکمیلی صرفاً موجب تقویت بیشتر نظارت شده و کشورها باید برای به‌کارگیری آنها تلاش کنند. اجرای برنامه ارزیابی بخش مالی برای ۲۹ حوزه قضایی الزامی است، اما الزامی برای سایر کشورها وجود ندارد. جدول ۹، اجزای FSAP را نشان می‌دهد.

1. Financial Sector Assessment Program

2. <http://www.worldbank.org/en/programs/financial-sector-assessment-program>

جدول ۹. اجزای برنامه جامع ارزیابی بخش مالی (FSAP)

توضیح	نماگرها	اجزای FSAP
استاندارد انتشار اطلاعات خاص ^۱ (SDDS) و سیستم انتشار اطلاعات عمومی ^۲ (GDDS)	انتشار اطلاعات	شفافیت در سیاستگذاری
مجموعه‌ای از اصول و شیوه‌هایی برای کمک به دولت برای ارائه تصویری روشن از ساختار و امور مالی دولت، مورد استفاده در بخش شفافیت مالی ROSCs	شفافیت مالی ^۳	
مجموعه‌ای از اصول و شیوه‌هایی در مورد شفافیت در سیاست‌های پولی و مالی ^۴ (MFTP)	شفافیت سیاستگذاری پولی و مالی ^۴	
اصول اصلی برای نظارت مؤثر بر بانک ^۶ (BCP)، انجام توسط بخش نظارت بانکی در کمیته بازل (BSBC)	نظارت بانکی	مقررات بخش مالی و نظارت بر آن
اصول اساسی انجمن بین‌المللی بیمه سپرده‌ها ^۷ (IADI) برای ایجاد یک سیستم مؤثر بیمه سپرده‌ها	بیمه سپرده‌ها	
اصول کمیته پرداخت‌ها و زیرساخت‌های بازار ^۸ (CPMI) و کمیته فنی سازمان بین‌المللی کمیسیون‌های اوراق بهادار برای زیرساخت‌های مالی	زیرساخت‌های بازار مالی	
توصیه‌های چهارگانه برنامه اقدام مالی ^۹ (FATF)	مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم	
اصولی برای دستیابی به حاکمیت شرکتی در بانک	حاکمیت شرکتی در بانکداری	
اصول مدیریت شرکت تدوین شده در سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه ^{۱۱} (OECD)	حاکمیت شرکتی ^{۱۰} (CG)	یکپارچگی بازار
استانداردهای بین‌المللی گزارشگری مالی هیئت استانداردهای بین‌المللی حسابداری ^{۱۲} (IFRS)	حسابداری	
استانداردهای حسابرسی تدوین شده در فدراسیون بین‌المللی حسابداران ^{۱۳} (ISA)	حسابرسی	
استانداردی مبتنی بر اصول بانکداری برای ورشکستگی مؤثر و حقوق سهام‌داران راهنمای کمیسیون حقوق تجارت بین‌الملل ^{۱۵} (UNCITRAL) در مورد قانون ورشکستگی	ورشکستگی و حقوق بدهکاران ^{۱۴} (ICR)	
رهنموده‌هایی برای تضمین اجرای بهینه FSAP در راستای اهداف ROSCs	تضمین کیفیت ROSC	

Source: www.worldbank.org/en/programs/financial-sector-assessment-program

1. Special Data Dissemination Standard
2. General Data Dissemination System
3. Fiscal
4. Financial
5. Monetary and Financial Policies
6. Effective Banking Supervision
7. International Association of Deposit Insurers
8. Committee on Payments and Market Infrastructures
9. Financial Action Task Force
10. Corporate Governance
11. Organization for Economic Cooperation and Development
12. Standards Board's International Financial Reporting Standards
13. International Standards on Auditing
14. Insolvency and Creditor Rights
15. United Nations Commission on International Trade Law



چنان که مشاهده می‌شود، مشابهت بالایی بین اجزای FSAP و استانداردهای بین‌المللی معرفی شده توسط IMF وجود دارد. در واقع، FSAP مجموعه‌ای از نماگرهای مرتبط با استانداردهای IMF را جمع‌آوری می‌کند. وضعیت ایران در این استاندارد از سوی نهادهای بین‌المللی ارزیابی نشده است، اما پژوهشکده پولی و بانکی در سال ۱۳۹۱ وضعیت ایران را در برخی از اجزای این شاخص مورد بررسی قرار داد که نتایج آن در بخش دوم ارائه خواهد شد.

۵-۱. توصیه‌های مبارزه با پولشویی (ALM) و تأمین مالی تروریسم (CFT)

گروه کاری اقدام مالی (FATF)^۱ نهادی بین‌المللی برای توسعه و گسترش سیاست‌های مبارزه با پولشویی (ALM)^۲ و مبارزه با تأمین مالی تروریسم (CFT)^۳ است. اولین نسخه از توصیه‌های این گروه در سال ۱۹۹۰ منتشر شد که شامل ۴۰ ماده در زمینه مبارزه با پولشویی بود که در سال ۱۹۹۶ نیز بازنگری شد. در سال ۲۰۰۴، علاوه بر تجدید نظر مجدد، ۹ پیشنهاد ویژه را برای مبارزه با تأمین مالی تروریسم مطرح کرد. این ۹ پیشنهاد، به استانداردهای جهانی برای مبارزه با تأمین مالی تروریسم تبدیل شدند. جدول زیر، خلاصه توصیه‌های ۴۰گانه مبارزه با پولشویی را بیان می‌کند.

جدول ۱۰. مفاد اصلی توصیه‌های ۴۰گانه مبارزه با پولشویی

شماره توصیه‌های ذیل هر دسته	عنوان دسته
۱-۲	توصیه‌های کلی
۳-۴	ب) پولشویی و مصادره
۵-۶-۷-۸	پ) تأمین مالی تروریسم و تأمین مالی برای اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی
۹-۱۰-۱۱-۱۲-۱۳-۱۴-۱۵-۱۶	ت) اقدامات پیشگیرانه
۱۷-۱۸-۱۹	- اتکا به خدمات شخص ثالث
۲۰-۲۱	- گزارش‌دهی معاملات مشکوک
۲۲-۲۳	- مشاغل و حرفه‌های غیرمالی معین
۲۴-۲۵	ث) شفافیت و ذینفع واقعی اشخاص حقوقی
۲۶-۳۸	ج) اختیارات و مسئولیت‌های مراجع ذیصلاح و سایر تدابیر سازمانی
۲۶-۲۷-۲۸	- وضع مقررات و اعمال نظارت بر مؤسسات مالی
۲۹-۳۰-۳۱-۳۲	- واحدهای عملیاتی و مرجع اعمال قانون
۳۳-۳۴-۳۵-۳۶-۳۷-۳۸	- الزامات کلی
۳۹-۴۰	چ) همکاری‌های بین‌المللی

Source: www.imf.org/Fight-Against-Money-Laundering-the-Financing-of-Terrorism

1. Financial Action Task Force
2. Anti Money Laundering
3. Combating the Financing of Terrorism

هرچند FATF این توصیه‌ها را ارائه کرده، اما شاخصی برای آن ارائه نکرده است و میزان رعایت این توصیه‌ها توسط کشورها را اندازه‌گیری نمی‌کند. در عوض، مؤسسه بازل با استفاده از توصیه‌های FATF و سایر نهادهای بین‌المللی همچون سازمان شفافیت بین‌الملل، ریسک پولشویی در کشورها را ارزیابی می‌کند. جدول زیر، ۵ زیرشاخص و نماگرهای ۱۴ گانه مؤسسه بازل در رتبه‌بندی ریسک پولشویی کشورها را به همراه وزن اختصاص یافته به این نماگرها در شاخص کلی، نشان می‌دهد.

جدول ۱۱. نماگرهای ۱۴ گانه مؤسسه بازل در رتبه‌بندی ریسک پولشویی کشورها (درصد)

وزن	شاخص‌های ریسک
۶۵	ریسک پولشویی و تأمین مالی تروریسم
۳۰	۱. رعایت توصیه‌های ۴۹ گانه ویژه اقدام مالی (FATF)
۲۵	۲. گزارش شاخص اخفای مالی شبکه جهانی عدالت مالیاتی در خصوص ضعف مقررات مالی و حجم معاملات
۱۰	۳. بخش دوم گزارش استراتژی کنترل بین‌المللی مواد مخدر وزارت امور خارجه آمریکا - در خصوص پولشویی و جرائم مالی
۱۰	ریسک فساد
۱۰	۴. گزارش سازمان شفافیت بین‌المللی در خصوص شاخص درک فساد در بخش عمومی
۱۵	استانداردها و شفافیت مالی
۱/۸	۵. شاخص سهولت کسب و کار بانک جهانی در خصوص افشای اطلاعات کسب و کار
۵/۶	۶. گزارش رقابت‌پذیری جهانی مجمع جهانی اقتصاد در خصوص قدرت استانداردهای حسابداری و گزارش‌دهی
۵/۶	۷. گزارش رقابت‌پذیری جهانی مجمع جهانی اقتصاد در خصوص مقررات بورس‌های اوراق بهادار
۱/۸	۸. شاخص تخصیص منابع سازمان بین‌المللی توسعه بانک جهانی در حوزه مالی
۵	شفافیت عمومی و پاسخگویی
۱/۶	۹. گزارش سازمان International Idea در خصوص پایگاه داده مسائل مالی عرصه سیاست
۱/۶	۱۰. گزارش سازمان مشارکت بین‌المللی بودجه در خصوص شاخص بودجه باز
۱/۶	۱۱. شاخص اعطای اعتبار سازمان بین‌المللی توسعه بانک جهانی در خصوص شفافیت، پاسخگویی و فساد
۵	ریسک سیاسی
۱/۶	۱۲. گزارش خانه آزادی در خصوص شاخص آزادی مطبوعات و آزادی مدنی
۱/۶	۱۳. گزارش رقابت‌پذیری جهانی مجمع جهانی اقتصاد در خصوص قدرت رقابت در اقتصاد جهانی
۱/۶	۱۴. گزارش سازمان پروژه عدالت جهانی در خصوص حاکمیت قانون

Source: www.bis.org/list/bcbs

ملاحظه می‌شود که عمده تمرکز این شاخص بر ریسک پولشویی و تأمین مالی تروریسم (۶۵ درصد) است که ۳۰ درصد مربوط به رعایت توصیه‌های ۴۹ گانه FATF است. در بخش دوم بیان خواهد شد که با توجه به ساختار نمره‌دهی و تصمیم‌گیری درباره امتیاز کشورها، وضعیت ایران در این استاندارد مناسب نیست، به گونه‌ای که ایران به همراه چند کشور محدود دیگر، بدترین وضعیت را دارد.



۶-۱. برخی شاخص‌های عملکردی شبکه بانکی

شاخص‌های دیگری برای ارزیابی بخش بانکی ایجاد شده است که البته ناظر به استانداردهای بین‌المللی حوزه بانکی نیست و عمدتاً عملکرد بانک‌ها (از حیث سودآوری، نقدینگی، کیفیت دارایی، کیفیت مدیریت و...) را می‌سنجند. با توجه به اینکه استفاده از این شاخص‌ها برای بررسی وضعیت یک بانک از سوی بانک دیگر مرسوم است، در این بخش برخی از مهمترین این شاخص‌ها معرفی می‌شود. جدول ۱۲، شناخته شده‌ترین شاخص‌های عملکردی را توصیف کرده است.

جدول ۱۲. شاخص‌های عملکردی مرسوم برای بررسی وضعیت بانک‌ها

نظام ارزیابی	نماگرها	توضیح
PATROL	کفایت سرمایه، سودآوری، کیفیت اعتباری، سازمان و نقدینگی.	بانک مرکزی ایتالیا در سال ۱۹۹۳ سیستم رتبه‌بندی سالیانه پاترول را به‌عنوان یک ابزار نظارت خارجی بر سلامت بانک‌های خصوصی تصویب کرد.
ORAP	نسبت‌های احتیاطی (سرمایه، نقدینگی، کفایت سرمایه و ...)، فعالیت‌های داخل و خارج ترانزنامه‌ای (کیفیت دارایی، وام‌های نامطلوب و الزامات وام‌های نامطلوب) و معیارهای کیفی (سهام‌داران، مدیریت و کنترل داخلی)، (این شاخص دارای ۴۱ بخش است).	کمیسیون بانکداری کشور فرانسه در سال ۱۹۹۷ سیستم رتبه‌بندی سالیانه اوراپ را به‌عنوان یک ابزار تحلیلی چندعاملی برای ارزیابی مؤسسات خصوصی معرفی کرد. هدف سیستم مزبور کشف و شناسایی نقاط ضعف بالقوه در مؤسسات بانکی از طریق بررسی همه اجزا و عناصر ریسک‌های مرتبط با فعالیت‌ها و محیط با استفاده از اطلاعات کمی و کیفی است.
GIRAFE	فرآیندهای حاکمیت و تصمیم‌گیری (G)، تجزیه و تحلیل و کنترل ریسک (R)، ابزارهای مدیریتی و اطلاعاتی (I)، فعالیت‌ها و پرتفوی وام (A)، تأمین مالی حقوق صاحبان سهام و بدهی‌ها (F)، کارایی و بدهی (E).	سیستم رتبه‌بندی گروه مالی «پلانت» است که در سال ... طراحی شد. این گروه به طیف گسترده‌ای از کاربران خود شامل مؤسسات مالی، مؤسسات خدمات مالی خرد، حامیان مالی، ناظران و تنظیم‌کنندگان، حساب‌برسان و مشاوران، خدمات رتبه‌بندی ارائه می‌دهد.
PEARLS	پشتوانه (P)، نرخ بازده و هزینه (R)، کیفیت دارایی (A)، ساختار مالی اثربخش (E)، نشانه‌های رشد (S) و نقدینگی (L).	در این سیستم رتبه‌بندی، در سال ۱۹۳۳ میلادی با استفاده از مجموعه‌ای از نسبت‌های مالی، ثبات مالی اتحادیه‌های اعتباری در پروژه‌های در دست اجرای شورای بین‌المللی اتحادیه‌های اعتباری تحت نظر قرار گرفت.
CAMEL	کفایت سرمایه (C)، کیفیت دارایی (A)، مدیریت (M)، سود (G) و نقدینگی (L).	این سیستم رتبه‌بندی اولین بار در سال ۱۹۸۸ میلادی توسط مقامات ناظر بانکی در ایالات متحده به‌منظور ارزیابی کیفیت مالی و مدیریتی نهادهای اعطاکنده وام‌های تجاری به کار گرفته شد.
CAMELS	کفایت سرمایه، کیفیت دارایی، مدیریت، سود و نقدینگی. حساسیت نسبت به ریسک بازار	هیئت مؤسسه‌های مالی ایالت میشیگان نخستین بار سیستم نوین رتبه‌بندی بانک را که مورد تأیید شورای نظارت بر مؤسسات مالی فدرال (FFIEC) و مورد استفاده شرکت بیمه سپرده‌های فدرال (FDIC) بود، به کار گرفت. سیستم رتبه‌بندی جدید، عنصر حساسیت به ریسک بازار را به (CAMEL) اضافه کرد.

یکی از شاخص‌ها با جامعیت^۱ بیشتر در این زمینه، شاخص کملز است. این مدل ابتدا با عنوان CAMEL در سال ۱۹۸۸ توسط اداره ملی نظارت بر تعاونی‌های ایالات متحده آمریکا ارائه و توسط کمیته بال نیز تأیید شد و در ادامه توسعه این مدل و در سال ۱۹۹۷ حوزه دیگری با حرف S، به عنوان حساسیت به ریسک بازار نیز به آن اضافه شد و به CAMELS توسعه یافت. گستره پوشش مناسب این شاخص شده این شاخص از جمله مهمترین معیارها برای تعیین شایستگی و سنجش فعالیت یک مؤسسه مالی نیز قرار گیرد. همچنین از این شاخص برای بررسی سلامت بانکی نیز استفاده می‌شود. مدل ارزیابی کملز یک شیوه رایج جهانی برای ارزیابی عملکرد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بر پایه ۶ حوزه به شرح زیر است:

جدول ۱۳. نماگرهای معمول مورد استفاده در شاخص کملز جهت جامع ارزیابی وضعیت نظام بانکی

حوزه	نماگرهای معمول مورد استفاده
کفایت سرمایه ^۲	- نسبت سرمایه پایه به مجموع دارایی‌های ریسک‌پذیر - نسبت بدهی (نسبت سرمایه به کل دارایی‌های موزون نشده با ریسک)
کیفیت دارایی ^۳	- نسبت مطالبات غیر جاری - نسبت دارایی‌های درآمدزا (تسهیلات اعطایی، سرمایه‌گذاری‌ها و مشارکت‌ها) - نسبت تسهیلات در بخش‌های اقتصادی (نسبت تسهیلات اعطایی به هر یک از بخش‌ها به کل تسهیلات) - مقادیر ذخیره اندوخته برای پوشش زیان‌های احتمالی
کیفیت مدیریت ^۴	- نسبت‌های بهره‌وری (نسبت هزینه به‌ازای هر شعبه، هزینه سرانه، سود به‌ازای هر شعبه و سود سرانه) - نسبت کارآیی (نسبت سپرده و تسهیلات به شعب و نسبت تسهیلات به سپرده)
کیفیت درآمد ^۵ و سود	- نسبت بازده دارایی (ROA) - نسبت حاشیه سود (نسبت درآمد خالص بهره‌ای به کل دارایی‌های درآمدزا) - درآمد حاصل از مابه‌التفاوت سود دریافتی و پرداختی - درآمد حاصل از مابه‌التفاوت کارمزد پرداختی و دریافتی
نقدینگی ^۶	- نسبت پوشش نقدینگی (مقدار دارایی‌های نقدی مورد نیاز بانک‌ها برای تسویه کردن مجموع همه جریان‌های نقدی در سی روز آینده) - نسبت تأمین مالی ثابت خالص (تقسیم میزان تأمین مالی ثابت موجود به میزان تأمین مالی مورد نیاز) - نسبت دارایی‌های نقد به کل سرمایه - نسبت ذخایر نقد بانک به کل دارایی‌ها - نسبت ماندگاری سپرده (نسبت سپرده سرمایه‌گذاری به سپرده فرار)

۱. جامعیت در نشان دادن عملکرد بانک.

2. Capital Adequacy
3. Assets Quality
4. Management Quality
5. Earning
6. Liquidity



نماگرهای معمول مورد استفاده	حوزه
- نسبت پوشش نوسانات (صورت نسبت دارایی‌های نقد به سپرده فرار) - نسبت پوشش بدهی کوتاه‌مدت (نسبت دارایی نقد به بدهی کوتاه‌مدت)	
- شاخص حساسیت به نرخ ارز (تقسیم فعالیت‌های ارزی به سرمایه پایه ارزی) - حساسیت به نرخ بهره (درآمد حاصل از دارایی‌های مبتنی بر نرخ بهره پس از کسر هزینه بدهی‌های مبتنی بر نرخ بهره به خالص دارایی‌ها)	حساسیت به ریسک بازار*

مأخذ: همان.

*Sensitivity to Market Risk

۲. بررسی وضعیت بانک‌های ایران در استانداردها و معیارهای بین‌المللی در حوزه بانکداری

پس از بررسی استانداردهای مهم در حوزه بانکداری در دنیا، در این بخش وضعیت ایران در این استانداردها بررسی می‌شود. با استفاده از نتایج این بخش، می‌توان مهمترین چالش‌های غیرتحریمی بانک‌های ایران را استخراج کرد.

۲-۱. ارزیابی ایزوهای بین‌المللی حوزه بانکداری

جدول ۱۴، وضعیت ایران را در ایزوهای مهم که در بخش قبل ارائه شد، نشان می‌دهد.

جدول ۱۴. برخی از ایزوهای حوزه بانکداری و وضعیت تحقق و به‌روز بودن آنها در ایران

وضعیت تحقق/به‌روز بودن در ایران	نام استاندارد
محقق شده در نسخه هفتم شتاب	استاندارد ایزو ۸۵۸۳ (ISO 8583)
محقق شده	استاندارد ایزو ۷۸۱۰ (ISO 7810)
محقق شده	استاندارد PCI DSS
محقق شده	استاندارد EMV
محقق شده	ایزو ۹۳۶۲
محقق شده	ایزو ۷۸۱۱
محقق شده	ایزو ۷۸۱۶
محقق شده	ایزو ۹۵۶۴
عدم به‌روز بودن	ایزو ۸۵۸۳
عدم به‌روز بودن	ایزو ۲۱۱۸۸
عدم به‌روز بودن	ایزو ۱۳۶۱۶
عدم به‌روز بودن	استانداردهای مدیریت تقلب و ضدپولشویی

مأخذ: www.iso.org/standards، یافته‌های محقق.

همچنان که ملاحظه می‌شود، وضعیت ایران در اغلب ایزوها مناسب است و در برخی موارد نیاز به برخی به‌روزرسانی‌ها و همگام شدن با تکنولوژی‌های روز جهان است. لذا بخش فنی و تکنولوژی بانک‌های ایران دچار مشکلات اساسی نیستند و معضلات بانک‌های ایران در این زمینه قابل رفع است. لذا مهمترین اقدام در این زمینه، به‌روزرسانی و همگام کردن تکنولوژی و زیرساخت‌های بانکی ایران با نسخه‌های به‌روز جهانی است.

۲-۲. ارزیابی استانداردهای نظارت بانکی (بال)

همچنان که در بخش قبل بیان شد، محورهای اصلی استاندارد بال عبارتند از: نسبت کفایت سرمایه، حاکمیت شرکتی، رتبه‌بندی مشتریان، ممانعت از بنگاهداری و ممانعت از سرمایه‌گذاری دوبل بانک‌ها در یکدیگر. جدول ۱۵، خلاصه مهمترین ضعف‌های وضع موجود ایران را براساس استاندارد بازل نشان می‌دهد.

جدول ۱۵. فاصله ایران از استانداردهای تعیین شده در نظارت بانکی بازل

استاندارد	سال	وضعیت کنونی ایران در قبال ویرایش‌های مختلف استانداردهای بال
بازل ۱	۱۹۸۸	<ul style="list-style-type: none"> - محاسبه نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها در ایران براساس بازل ۱. - عدم تحقق کفایت سرمایه ۸ درصد در اغلب بانک‌های ایران.
بازل ۲	۲۰۰۴	<ul style="list-style-type: none"> - ترجمه سند توافقنامه بال ۲ توسط بانک مرکزی در دی‌ماه ۱۳۹۴ (ده سال پس از انتشار). - کاهش نسبت کفایت سرمایه بانک‌های ایران در صورت محاسبه براساس بازل ۲. - بی‌توجهی به مقوله حاکمیت شرکتی. - بی‌توجهی به الزام در نظر گرفتن ریسک‌های عملیاتی. - بی‌توجهی به منع بانک‌ها از بنگاهداری و سرمایه‌گذاری‌های پرخطر تجاری. - بی‌توجهی به منع بانک‌ها از سرمایه‌گذاری دوبل در یکدیگر.
بازل ۳	۲۰۱۴	<ul style="list-style-type: none"> - ترجمه بخش اول سند توافقنامه بال ۳ توسط بانک مرکزی در مهرماه ۱۳۹۶. - منفی شدن یا کاهش شدید نسبت کفایت سرمایه بسیاری از بانک‌های ایران در صورت محاسبه براساس بازل ۳. - عدم رعایت مفاد بازل ۳ در اغلب بانک‌های ایران.

مأخذ: یافته‌های محقق.

۲-۲-۱. پایین بودن نسبت کفایت سرمایه

مقررات و استانداردهای بین‌المللی در زمینه کفایت سرمایه پیشرفت‌های قابل توجهی داشته، ولی بانک مرکزی ایران کماکان براساس استاندارد کمیته بال ۱ عمل می‌کند. بانک مرکزی آیین‌نامه کفایت سرمایه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را در بهمن‌ماه سال ۱۳۸۲ تصویب کرده و حداقل نسبت کفایت سرمایه ۸ درصد را برای این نهادها الزامی کرده است. بازارهای مالی و اعتباری کشور به‌سرعت در حال گسترش استفاده از نوآوری‌های جدید و توسعه همکاری‌های بین‌المللی با شرکای خارجی خود هستند، اما تاکنون تهیه و ابلاغ استانداردهای کفایت سرمایه متناسب با سرعت تغییرات نظام بانکی کشور از سوی مقام ناظر



دنبال نشده است. عدم همراهی بانک مرکزی به عنوان نهاد متولی سیاستگذاری و مقررات گذاری شبکه بانکی با اقتضائات جدید و یافته‌های روز، باعث خواهد شد اشکالات مدل‌های قدیمی مدیریت ریسک و استانداردهای کفایت سرمایه بال ۱ در شبکه بانکی باقی مانده و به تکرار بحران‌های بانکی و اعتباری تجربه شده دنیا در داخل کشور منجر شود.

در حالی که تاکنون در ایران عملاً نسخه بال ۱ اجرایی شده، به استناد داده‌های جدول ۱۴، نسبت کفایت سرمایه بسیاری از بانک‌های ایران حد نصاب این مقررات را تأمین نمی‌کند. در حالی که بانک‌های دنیا براساس استاندارد بازل ۳، در حال آماده شدن برای کفایت سرمایه ۱۲ درصد هستند، میانگین این عدد در ایران کمتر از ۵ درصد است. براساس مهلت اعلام شده برای اجرایی کردن بازل ۳، باید استانداردهای لازم تا پایان سال ۲۰۱۸ در بانک‌ها به مرحله اجرا درآمد تا بر این مبنا بانک‌های ایران به عنوان بانک‌های قابل اطمینان‌تر برای سرمایه‌گذاری در دنیا مورد توجه قرار گیرند. نمی‌توان انتظار داشت بانکی که استانداردهای بین‌المللی را رعایت نمی‌کند، از جانب بانک‌های خارجی مورد پذیرش قرار گیرد.^۱

علاوه بر موارد مذکور، میانگین نسبت کفایت سرمایه برای بانک‌های دولتی سپه، کشاورزی و مسکن طی سال‌های ۱۳۹۰ - ۱۳۹۳ به ترتیب برابر با ۲/۴۶، ۵/۴۷ و ۴/۸۷ درصد بوده است. همچنین طی سال‌های اخیر کفایت سرمایه بانک ملی به دلیل زیان انباشته قابل توجه، منفی بوده است.

مواردی همچون پایین بودن سرمایه پایه بانک‌ها و فقدان انگیزه در صاحبان سهام برای افزایش سرمایه، عدم بازبینی مقررات کفایت سرمایه همگام با تحولات جهانی، ضعف در افشا و تفاوت‌های زیاد در ارائه اطلاعات مربوط به کفایت سرمایه در صورت‌های مالی بانک‌ها، مشکلات عدیده در کفایت سرمایه بانک‌های دولتی ناشی از عوامل بیرونی و درونی، کاهش سودآوری و افزایش زیان‌های انباشته، عدم اثربخشی اقدامات اصلاحی و نظارتی لازم در خصوص بانک‌های با کفایت سرمایه پایین‌تر از حد استاندارد، کیفیت پایین و غیرکارآیی کانال‌های افزایش سرمایه بانک‌ها همچون تجدید ارزیابی دارایی‌ها و... دلایل اصلی وضعیت نامناسب کفایت سرمایه در بانک‌های ایران است.

کاهش سودآوری بانک‌ها و افزایش زیان‌های انباشته و تداوم آن در سال‌های اخیر مانع از افزایش سرمایه بانک‌ها و افزایش سرمایه پایه آنها شده است. بررسی صورت‌های سود و زیان بانک‌های کشور نشان می‌دهد که روند کاهش سوددهی آنها در حال تبدیل شدن به روند زیان‌دهی و افزایش نامتعارف زیان است. بسیاری از بانک‌های بزرگ کشور در سال ۱۳۹۵، زیان‌های بالایی ثبت کرده‌اند.

نکته قابل توجه آن است که از سال ۱۳۹۴ شاهد ایجاد زیان انباشته پایان دوره و انتقال آن به سال‌های بعد هستیم، به طوری که این مسئله سبب از بین رفتن اندوخته قانونی برخی بانک‌ها و حتی منفی شدن نسبت کفایت سرمایه در برخی بانک‌های بزرگ شده است.

دلیل دیگر کفایت سرمایه پایین در بانک‌های ایران، حجم بالای دارایی‌های با ضریب ریسک بالاست که سبب افزایش مخرج کسر در شاخص نسبت کفایت سرمایه شده است. در استاندارد بال ۲ و ۳، برای مطالبات غیرجاری وزن ریسکی ۱۵۰ درصد (وقتی ذخیره خاص وام اعطایی کمتر از ۲۰ درصد مانده وام است) و ۱۰۰ درصد (وقتی ذخیره خاص بیشتر از ۲۰ درصد مبلغ مانده وام است) تعیین شده است. هرچند ارقام رسمی، نسبت مطالبات غیرجاری را رو به کاهش اعلام می‌کند، اما واقعیت آن است که بسیاری از بانک‌ها برای گزارش کمتر حجم مطالبات غیرجاری خود، اقدام به امهال مطالبات در قالب تسهیلات جدید می‌کنند و به نوعی مطالبات خود را از فرد به تسهیلات مجدد بدل می‌کنند. نکته قابل توجه آن است که از میان سه نوع مطالبات غیرجاری، بیش از ۶۰ درصد مطالبات غیرجاری بانک‌های ایران از نوع مطالبات مشکوک‌الوصول (بدترین نوع مطالبات غیرجاری) است.

۲-۲-۲. ضعف در حاکمیت شرکتی بانک‌ها

یکی از ضعف‌های جدی نظام بانکی ایران که موجب فاصله گرفتن از استانداردهای کمیته بال نیز شده، عدم رعایت اصول حاکمیت شرکتی است. کارشناسان معتقدند بخش قابل توجهی از اصلاح نظام بانکی در گرو اصلاح این مقوله است. ارکان و مؤلفه‌های حاکمیت شرکتی را می‌توان به دو گروه درونی و بیرونی طبقه‌بندی کرد. مهمترین ارکان حاکمیت شرکتی در بانکداری به تفکیک درونی و بیرونی در جدول ۱۶ خلاصه شده است.

جدول ۱۶. محورهای اصلی حاکمیت شرکتی در بانک‌ها

نوع	عنوان کلی	مفاد
درونی	تمرکز مالکیت	مالکیت نسبی هریک از سهام‌داران حقیقی یا حقوقی مانند سرمایه‌گذاران نهادی
	ساختار و مسئولیت‌های هیئت‌مدیره	افرادی که مسئول حفظ منافع ذی‌نفعان هستند و این مسئولیت را از طریق کنترل اجرای تصمیمات راهبردی و استراتژیک توسط مدیریت ارشد ایفا می‌کنند، فرآیندهای انتصاب مدیران و کارکنان بانکی.
	جبران خدمات	نظام پرداخت حقوق و پاداش، استفاده از سود، پاداش و محرک‌های بلندمدت به‌منظور تطبیق و همسو نمودن منافع مالکان و مدیران.
	ساختار سازمانی چندبخشی	جابجایی بخش‌های کسب‌وکار، کمیته‌ها و واحدهای کنترلی جهت کنترل تصمیم‌های راهبردی مدیریتی
	مدیریت ریسک	مدیریت همه‌جانبه و کارآمد انواع ریسک
	حسابرسی و کنترل داخلی	حسابرسی کارآمد و اثربخش داخلی و خارجی، تطبیق عملکرد بانک براساس قوانین، مقررات و رویه‌های سازمانی
	شفافیت و افشای اطلاعات	شفافیت و افشای عملکرد، تصمیمات و مسائل مهم



نوع	عنوان کلی	مفاد
بیرونی	بازار کنترل شرکتی	به دست گرفتن کنترل شرکت‌های با عملکرد ضعیف به منظور بهبود عملکرد
	چارچوب قانونی سیاست‌های رقابت	قوانین برای ایجاد رقابت میان زیرمجموعه‌ها
	حقوق سهام‌داران و نحوه اعمال آن	انواع حقوق مربوط به سهام‌داران و طریق اعمال حقوق مذکور در ساختار سازمانی
	نظام حسابداری و حسابرسی	حسابرسی خارج از شرکت
	ورشکستگی	فرآیندها و سازوکارهای ورشکستگی

Source: www.bis.org/bcbs/publ/d328

بنابراین تحقق حاکمیت شرکتی در بانک مستلزم ایجاد نهادها، ساختارها، قوانین و مقررات سازمانی است. حال آنکه بررسی‌های مرکز پژوهش‌ها^۱ نشان می‌دهد در هر چهار حوزه مذکور، مشکلات عدیده‌ای وجود دارد. به‌رغم اهمیت بسیار زیاد حاکمیت شرکتی در اصلاح نظام بانکی کشور و رفع مشکلات زیرساختی در بانک‌ها و همچنین توجه به این مقوله در نظام بانکداری دنیا، مقوله حاکمیت شرکتی جایگاه مناسبی در بین قوانین و مقررات بانکی و نیز رویه‌های سازمانی و اداری بانک‌ها در ایران ندارد. بررسی قوانین مربوط به محورها و ارکان حاکمیت شرکتی همچون قوانین تجارت، پولی و بانکی، بانکداری بدون ربا و سایر قوانین موردی نشان می‌دهد که زیرساخت و ابزارهای قانونی لازم در این زمینه پیش‌بینی نشده است. قواعد حاکمیت شرکتی در ساختارهای مالکیتی رعایت نشده و نظارت بر استقرار حاکمیت شرکتی با خلأهای جدی روبرو است. بانک‌های دولتی نیز به دلیل ساختارهای خاص قانونی، مشکلات عدیده‌ای در استقرار حاکمیت شرکتی دارند.

درخصوص مسائل مربوط به حاکمیت شرکتی بانک‌ها درحال حاضر نهادهایی همچون سازمان حسابرسی، جامعه حساب‌رسان مستقل، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، سازمان بورس و اوراق بهادار از یک‌سو و بانک مرکزی نیز ازسوی دیگر مسئولیت‌ها و وظایفی دارند که این مسئله موجب شده است عملاً اختلاف نظرهایی در برخی حوزه‌ها همچون بازرسی و حسابرسی، نظارت بر برخی عملکردهای بانک، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های جداگانه‌ای را به شبکه بانکی ابلاغ کنند. این درحالی است که تاکنون در نظام بانکی کشور، مجموعه مقررات و دستورالعمل‌های روشن و واحدی درخصوص ارکان و اجزای حاکمیت شرکتی ارائه نشده است، به نحوی که متضمن تعریف و تبیین دقیق شرح وظایف و مسئولیت‌های هر یک از نهادهای مذکور باشد.

مشکل دیگر درخصوص قوانین و مقررات ناظر بر عملکرد بانک‌ها در راستای استقرار حاکمیت شرکتی این است که مقررات مربوط به اداره بانک‌ها در ایران متناسب با نوع بانک‌ها اعم از تجاری، تخصصی، توسعه‌ای و ... نبوده و این مسئله موجب شده است که سازوکارها، فرآیندها و رویه‌های ناظر بر ساختار سازمانی و چارچوب اداره بانک‌ها متناسب با اهداف و حوزه فعالیت بانک‌ها ساختار بندی نشود.

۱. گزارش شماره ۱۴۹۵۲ با موضوع چالش‌ها و آسیب‌های کلان ضعف حاکمیت شرکتی در مدیریت بانک‌های ایران.

همچنین در بُعد سازمانی، چالش‌های بسیاری همچون عدم تفکیک ساختارهای تصمیم‌گیری - نظارتی از اجرایی، عدم تفکیک هیئت‌مدیره از هیئت‌عامل، عدم اثربخشی و نبود استقلال کافی واحدهای حاکمیت شرکتی و ... وجود دارد. علاوه بر آن بخش زیادی از بانک‌های کشور (دولتی و خصوصی شده) به دلیل ساختارهای اداری و اساسنامه‌ای با اصول حاکمیت شرکتی فاصله زیادی دارند و این مسئله ضرورت اصلاح اساسنامه این بانک‌ها و همچنین اصلاح سایر قوانینی که به نوعی در اداره این بانک‌ها ورود پیدا کرده‌اند (همچون قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در خصوص مقررات واریز سود سهم دولت و ...) را ضروری می‌کند.

حاکمیت شرکتی ضعیف علاوه بر آنکه موجب ایجاد زمینه برای وقوع ورشکستگی در بانک‌هاست، ممکن است به از دست رفتن اعتماد بازار نسبت به توانایی یک بانک برای مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌هایش از جمله سپرده‌های آن منجر شده و ریسک شهرت به همراه داشته باشد. این امر می‌تواند موجب هجوم مردم برای برداشت گسترده سپرده‌ها شده و بانک را با بحران نقدینگی مواجه کند.

۲-۳. ارزیابی استاندارد گزارشگری مالی (IFRS)

تمامی استانداردهای بال و بسیاری از شاخص‌های عملکردی بانک، در صورتی قابل ارزیابی صحیح خواهد بود که اطلاعات ارائه شده از سوی بانک در مورد وضعیت آن واقعی و صحیح باشد. در اینجا استانداردهای گزارشگری مالی اهمیت پیدا می‌کند. متأسفانه در حال حاضر تنها دو مورد از استانداردهای گزارشگری مالی جهانی دارای معادل در ایران است که در جدول ۱۷ نشان داده شده است.

همچنین همان‌طور که جدول ۱۸ نشان می‌دهد، ۱۷ استاندارد نیز در IFRS مدنظر است که اساساً معادل ملی در ایران ندارد. اکثر استانداردهای گزارشگری مالی ایران نیز با نسخه‌های به‌روز شده گزارشگری مالی جهانی فاصله زیادی دارد که در جدول ۱۹ بیان شده است. برخی استانداردهای گزارشگری نیز در ایران تعریف شده است که معادلی در استانداردهای IFRS ندارد (جدول ۲۰).

جدول ۱۷. گروه ۱: استانداردهای بین‌المللی که تقریباً با استانداردهای ملی مطابقت دارند

شماره استاندارد بین‌المللی	آخرین سال ویرایش	شماره استاندارد ملی	آخرین سال ویرایش	عنوان فارسی
IAS ۱۱	۲۰۰۱	۹	۱۳۸۰ (۲۰۰۱)	قراردادهای پیمانکاری
IAS ۲۶	۲۰۰۱	۲۷	۱۳۸۴ (۲۰۰۵)	حسابداری و گزارشگری توسط طرح‌های مزایای بازنشستگی

Source: <http://ifrs.seo.ir>



جدول ۱۸. گروه ۲: استانداردهای بین‌المللی که معادل ملی ندارند

عنوان فارسی	آخرین سال ویرایش	شماره استاندارد بین‌المللی
مالیات بر درآمد	۲۰۱۲	IAS 12
گزارشگری مالی در اقتصادهای با تورم بسیار بالا	۲۰۰۱	IAS 29
ابزارهای مالی: نحوه ارائه	۲۰۱۳	IAS 32
ابزارهای مالی: شناسایی و اندازه‌گیری	۲۰۱۳	IAS 39
سرمایه‌گذاری در املاک	۲۰۱۳	IAS 40
پذیرش IFRSs برای اولین بار	۲۰۱۳	IFRS 1
پرداخت مبتنی بر سهام	۲۰۱۳	IFRS 2
قراردادهای بیمه	۲۰۱۳	IFRS 4
اکتشاف و ارزیابی منابع معدنی	۲۰۰۹	IFRS 6
ابزارهای مالی: موارد افشا	۲۰۱۳	IFRS 7
ابزارهای مالی	۲۰۱۳	IFRS 9
صورت‌های مالی تلفیقی	۲۰۱۱	IFRS 10
ترتیبات مشترک	۲۰۱۲	IFRS 11
موارد افشای منافع در سایر واحدهای تجاری	۲۰۱۲	IFRS 12
اندازه‌گیری ارزش منصفانه	۲۰۱۳	IFRS 13
حساب‌های معوق قانونی	۲۰۱۴	IFRS 14
درآمد حاصل از قرارداد با مشتریان	۲۰۱۶	IFRS ۱۵
اجاره‌دهی	۲۰۱۶	IFRS ۱۶
انواع قراردادهای بیمه	۲۰۱۶	IFRS ۱۷

Source: Ibid.

جدول ۱۹. گروه ۳: استانداردهای بین‌المللی که تجدیدنظر شده‌اند،

ولی استاندارد ملی معادل آنها به روزرسانی نشده است

عنوان فارسی	آخرین سال ویرایش	استاندارد حسابداری ملی مشابه	آخرین سال ویرایش	استاندارد بین‌المللی
نحوه ارائه صورت‌های مالی، دارایی‌های جاری و بدهی‌های جاری	۱۳۸۰ (۲۰۰۱)	۱۰۱۴	۲۰۱۳	IAS 1
موجودی مواد و کالا	۱۳۸۰ (۲۰۰۱)	۸	۲۰۱۳	IAS 2
رویدادهای بعد از دوره گزارشگری	۱۳۸۵ (۲۰۰۶)	۵	۲۰۱۱	IAS 10
اموال، ماشین‌آلات و تجهیزات	۱۳۸۶ (۲۰۰۷)	۱۱	۲۰۱۳	IAS 16
اجاره‌ها	۱۳۸۰ (۲۰۰۱)	۲۱	۲۰۱۱	IAS 17
درآمد عملیاتی	۱۳۸۰ (۲۰۰۱)	۳	۲۰۱۳	IAS 18
مزایای کارکنان	۱۳۹۲ (۲۰۱۲)	۳۳	۲۰۱۳	IAS 19
حسابداری کمک‌های بلاعوض دولت و موارد افشای کمک‌های دولت	۱۳۸۰ (۲۰۰۱)	۱۰	۲۰۱۳	IAS 20
آثار تغییر در نرخ ارز	۱۳۹۱ (۲۰۱۲)	۱۶	۲۰۱۳	IAS 21

عنوان فارسی	آخرین سال ویرایش	استاندارد حسابداری ملی مشابه	آخرین سال ویرایش	استاندارد بین‌المللی
هزینه‌های استقراض	۱۳۸۰ (۲۰۰۱)	۱۳	۲۰۰۷	IAS 23
موارد افشای اشخاص وابسته	۱۳۸۶ (۲۰۰۷)	۱۲	۲۰۱۳	IAS 24
حسابداری سرمایه‌گذاری‌ها*	۱۳۸۰ (۲۰۰۱)	۱۵	۲۰۰۰	IAS 25
صورت‌های مالی تلفیقی	۱۳۸۵ (۲۰۰۶)	۱۸	۲۰۱۲	IAS 27
سرمایه‌گذاری در واحدهای تجاری وابسته	۱۳۹۰ (۲۰۱۱)	۲۰	۲۰۱۲	IAS 28
منافع در مشارکت‌های خاص**	۱۳۸۱ (۲۰۰۲)	۲۳	۲۰۱۱	IAS 31
سود هر سهم	۱۳۸۹ (۲۰۱۰)	۳۰	۲۰۱۱	IAS 33
گزارشگری مالی میان‌دوره‌ای	۱۳۸۰ (۲۰۰۱)	۲۲	۲۰۱۲	IAS 34
کاهش ارزش دارایی‌ها	۱۳۹۰ (۲۰۱۱)	۳۲	۲۰۱۳	IAS 36
ذخایر، بدهی‌های احتمالی و دارایی‌های احتمالی	۱۳۸۵ (۲۰۰۶)	۴	۲۰۱۳	IAS 37
دارایی‌های نامشهود	۱۳۸۶ (۲۰۰۷)	۱۷	۲۰۱۳	IAS 38
فعالیت‌های کشاورزی	۱۳۸۳ (۲۰۰۴)	۲۶	۲۰۱۱	IAS 41
صورت جریان وجوه نقد	۱۳۸۰ (۲۰۰۱)	۲	۲۰۱۲	IAS 7
رویه‌های حسابداری، تغییرات در برآوردهای حسابداری و اشتباهات	۱۳۸۰ (۲۰۰۱)	۶	۲۰۱۳	IAS 8
ترکیب‌های تجاری	۱۳۸۵ (۲۰۰۶)	۱۹	۲۰۱۳	IFRS 3
دارایی‌های غیرجاری نگهداری شده برای فروش و عملیات متوقف شده	۱۳۸۹ (۲۰۱۰)	۳۱	۲۰۱۳	IFRS 5
قسمت‌های عملیاتی	۱۳۸۱ (۲۰۰۲)	۲۵	۲۰۱۳	IFRS 8

Source: Ibid.

* این استاندارد در سال ۲۰۰۰ با IAS40 جایگزین شد.

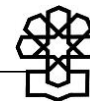
** این استاندارد در سال ۲۰۱۱ با IFRS11 جایگزین شد.

جدول ۲۰. گروه ۴: استانداردهای ملی که معادل بین‌المللی ندارند

عنوان فارسی	آخرین سال ویرایش	استاندارد ملی
گزارشگری مالی واحدهای تجاری در مرحله قبل از بهره‌برداری	۱۳۸۱	۲۴
فعالیت‌های ساخت املاک	۱۳۸۶	۲۹
فعالیت‌های بیمه عمومی	۱۳۸۸	۲۸

Source: Ibid.

بانک مرکزی گام اول برای هماهنگ کردن گزارشگری مالی در بانک‌های ایران با استانداردهای بین‌المللی را در سال ۱۳۹۴ با ابلاغ صورت‌های مالی همگرا با IFRS^۱ اجرایی کرد. صورت‌های مالی ابلاغ شده توسط بانک مرکزی نسبت به صورت‌های مالی قبلی در ۱۶۹ مورد تفاوت دارد که ۱۶ مورد از آنها تغییرات بنیادین



و متناسب با بانکداری بدون رباست که برای اولین بار بعد از گذشت ۳۲ سال از تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا در ارتباط با آن چاره‌اندیشی شده است. اهم این موارد عبارتند از: اضافه شدن صورت عملکرد سپرده‌های سرمایه‌گذاری، اصلاح افشای درآمد تسهیلات و سرمایه‌گذاری، اصلاح نحوه محاسبه سهم منابع بانک از درآمدهای مشاع و نحوه محاسبه حق الوکاله و کارمزد قرض‌الحسنه. همچنین ۱۰۰ مورد تغییرات جزئی در جهت ارتقای افشا و شفافیت داشته است مانند ارائه صورت جریان وجوه نقد به روش مستقیم، افشای دارایی‌های غیرعملیاتی بانک، افشای کیفیت سود، افشای کامل معاملات اشخاص مرتبط و معاملات درون‌گروهی و نیز ۳۵ مورد از تغییرات در جهت همگرایی با استانداردهای IFRS بوده است مانند افشای ریسک‌های چهارگانه صنعت بانکداری (عملیاتی، نقدینگی، اعتباری و بازار) و...

این اقدام که موجب افزایش شفافیت وضعیت مالی بانک‌ها شد، بسیاری از سودهای صوری که در سال‌های قبل توسط بانک‌ها شناسایی می‌شد را نیز آشکار کرد. در صورت رعایت پنج دسته استانداردهای حسابداری که بانک مرکزی از دی‌ماه ۱۳۹۴ بانک‌ها را به رعایت آنها ملزم کرد، تعداد قابل توجهی از بانک‌های ایران نه تنها سود خالص ندارند، بلکه زیان‌های قابل توجهی را نیز ثبت کرده‌اند. همچنین برخی از بانک‌های بزرگ کشور، به دلیل حجم بالای زیان‌های انباشته، براساس تعاریف موجود ورشکسته محسوب می‌شوند.

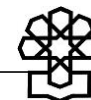
علت بسته شدن نماد برخی بانک‌های ایران در بازار سرمایه طی دو سال اخیر، حسابداری‌ها و محاسبات ناصحیح و خلاف واقع آنها در صورت‌های مالی بود. براساس بررسی‌های بانک مرکزی که طی نامه‌ای به بانک‌ها ابلاغ شد، مشکلات متعددی در گزارشگری مالی آنها به چشم می‌خورد که تأثیرات جدی بر صورت‌های مالی این بانک‌ها داشته است. شناسایی سود از ناحیه مطالبات از دولت، کسری ذخیره مطالبات مشکوک‌الوصول، عدم اقدام در مورد ذخیره‌ای که بانک‌ها برای صندوق بازنشستگی کارکنان خود لحاظ می‌کنند، شناسایی سود از تسعیر ارزهای مورد مطالبه از بانک مرکزی و شناسایی سود از محل انتقال صوری شرکت‌های تحت مالکیت به شرکت دیگر از مهمترین مشکلاتی است که در صورت‌های مالی بانک‌ها ملاحظه شده است. طبیعتاً هر بانکی پیش از برقراری روابط کارگزاری با بانک‌های ایران، با ملاحظه چنین صورت‌های مالی، از پذیرش درخواست همکاری بانک‌های ایران استنکاف خواهد کرد. تفصیل این مطلب، در گزارش مستقل دیگری مورد بررسی قرار گرفته است.

۴-۲. استانداردهای ارزیابی بخش مالی (FSAP) در ایران

این استانداردها در ایران مورد توجه جدی قرار نگرفته، هیچ الزامی برای رعایت آنها وجود ندارد و حتی ترجمه توصیه‌نامه‌های آن نیز یافت نمی‌شود. صندوق بین‌المللی پول در گزارش سال ۲۰۰۵ ایران را در گروه کشورهایی ذکر کرد که قرار است در ارزیابی‌های اولیه FSAP آورده شود،^۱ اما در شماره‌های بعدی

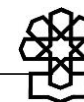
هرگز نامی از ایران و ارزیابی‌های مربوط به این کشور آورده نشد. با توجه به جهت‌گیری‌های سیاسی صندوق بین‌المللی پول، بعید نیست که این اقدام ناشی از تحریم‌های آمریکا در سال‌های بعد از ۲۰۰۵ میلادی باشد. تلاش‌هایی در داخل برای ارزیابی بخش مالی کشور با استفاده از معیارهای FSAP صورت گرفته است،^۱ اما مهم آن است که بانک‌ها و مؤسسات مالی در کشورهای دیگر، چنین ارزیابی از ایران در دسترس ندارند. با این حال، خلاصه نتایج مطالعه پژوهشکده پولی و بانکی در برخی حوزه‌های استاندارد FSAP در ایران به شرح جدول ۲۱ است:

۱. در این زمینه می‌توان به طرح پژوهشی پژوهشکده پولی و بانکی در سال ۱۳۹۱ اشاره کرد.



جدول ۲۱. میزان انطباق ایران با برخی اجزای استاندارد FSAP

میزان انطباق	اصول	اجزای FSAP
شفاف	اصل اول - شفافیت وظایف، مسئولیت‌ها و اهداف بانک مرکزی در مورد سیاست پولی	شفافیت در سیاستگذاری پولی و مالی
شفاف	اصل دوم - روشن شدن فرآیند تنظیم و گزارش‌دهی تصمیمات سیاست پولی	
تا حدودی شفاف	اصل سوم - میزان در دسترس بودن اطلاعات سیاست پولی	
تا حدودی شفاف	اصل چهارم - مسئولیت نگهداری سوابق پولی و مالی و تضمین انسجام توسط بانک مرکزی	
تا حدودی شفاف	اصل پنجم - شفاف‌سازی مسئولیت‌ها و اهداف نهادهای مالی پاسخگو به سیاست مالی	
شفاف	اصل ششم - روشن شدن فرآیند تنظیم و گزارش‌دهی تصمیمات مربوط به سیاست مالی	
تقریباً شفاف	اصل هفتم - میزان در دسترس بودن اطلاعات سیاست مالی	
تقریباً شفاف	اصل هشتم - پاسخگویی و تضمین انسجام سازمان‌های مالی	
نامنطبق	اصل اول - تعیین اهداف، مسئولیت‌ها و استقلال عملیاتی	مقررات بخش مالی و نظارت بر آن (اصول کمیته بال)
نامنطبق	اصل دوم - تعیین فعالیت‌های مجاز مؤسسات بانکی	
منطبق	اصل سوم - ضوابط قانونی برای صدور مجوز مؤسسات بانکی	
منطبق	اصل چهارم - حمایت قانونی از ناظران بانکی برای بررسی انتقال مالکیت و کنترل منابع بانکی	
منطبق	اصل پنجم - وضع معیارهای سرمایه‌گذاری و یا خرید عمده بانک از طرف ناظران برای جلوگیری از ریسک	
منطبق	اصل ششم - تعیین حداقل الزامات کفایت سرمایه	
تا حدودی منطبق	اصل هفتم - فرآیند جامع مدیریت ریسک	
تا حدودی منطبق	اصل هشتم - فرآیند مدیریت ریسک اعتباری	
تا حدودی منطبق	اصل نهم - ارزیابی میزان کفایت ذخایر و اندوخته‌ها و مدیریت دارایی‌های مسئله‌دار	
منطبق	اصل دهم - شناسایی نقاط تمرکز پرتفوی و ایجاد محدودیت از تمرکز منابع در معرض ریسک	
منطبق	اصل یازدهم - تعیین حدود استفاده از منابع عمده بانک	
تا حدودی منطبق	اصل دوازدهم - شناسایی و کنترل ریسک کشوری و ریسک انتقال وجوه وام‌های بین‌المللی	
نامنطبق	اصل سیزدهم - کنترل ریسک بازار	
تا حدودی منطبق	اصل چهاردهم - کنترل و مدیریت ریسک نقدینگی	



میزان انطباق	اصول	اجزای FSAP	
تا حدودی منطبق	اصل پانزدهم - مدیریت ریسک عملیاتی		
نامنطبق	اصل شانزدهم - کنترل ریسک نرخ بهره		
منطبق	اصل هفدهم - کنترل‌های داخلی متناسب با ماهیت و مقیاس		
منطبق	اصل هجدهم - مقررات صریح مربوط به شناخت مشتری		
تا حدودی منطبق	اصل نوزدهم - درک جامع از بانک‌ها و گروه‌های بانکی		
منطبق	اصل بیستم - نظارت بانکی مؤثر متشکل از نظارت حضوری و غیرحضوری		
منطبق	اصل بیست‌ویکم - گزارشگری مالی و تهیه صورت‌های مالی تلفیقی		
تا حدودی منطبق	اصل بیست‌ودوم - حفظ سوابق براساس شیوه‌های رایج حسابداری و انتشار منظم صورت‌های مالی		
تا حدودی منطبق	اصل بیست‌وسوم - اختیارات ناظران در زمینه انجام اقدامات اصلاحی و ترمیمی		
تا حدودی منطبق	اصل بیست‌وچهارم - نظارت یکپارچه مراجع نظارتی کشورها		
تا حدودی منطبق	اصل بیست‌وپنجم - نظارت جامع تلفیقی مراجع نظارتی کشورهای مبدأ و مقصد		
شفاف	اصل یکم - زیرساخت‌های قانونی برای سیستم پرداخت‌ها به صورت شفاف		اصول نظام پرداخت
تقریباً شفاف	اصل دوم - مقررات و رویه‌های کاملاً شفاف سیستم		
تقریباً شفاف	اصل سوم - روش‌های مدیریت ریسک اعتباری و ریسک نقدینگی		
شفاف	اصل چهارم - تسویه نهایی مؤثر روزانه توسط سیستم پرداخت‌ها		
تا حدودی شفاف	اصل پنجم - پیش‌بینی سازوکارهای لازم در صورت ناتوانی اعضای سیستم در تسویه وجوه		
شفاف	اصل ششم - ترجیح در استفاده از سپرده بانک‌ها نزد بانک مرکزی برای امر تسویه		
شفاف	اصل هفتم - امنیت بالای سیستم		
شفاف	اصل هشتم - ارائه ابزارهای پرداخت کارآمد به استفاده‌کنندگان		
شفاف	اصل نهم - معیارهای شفاف و روشن برای پذیرش اعضا		
تا حدودی شفاف	اصل دهم - عملکرد نظارتی جهت تحقق اهداف تعیین شده		

مأخذ: پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۱.



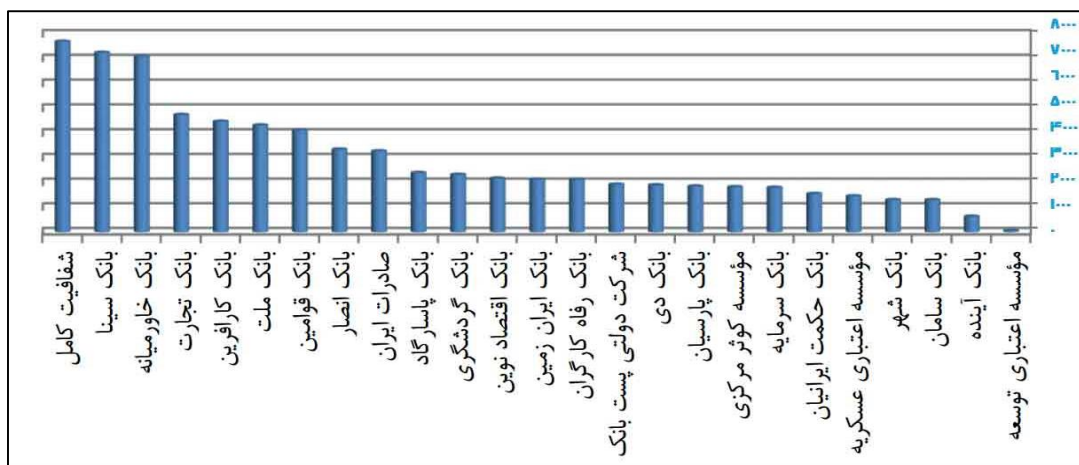
البته این مطالعه تنها چند حوزه از استاندارد FSAP را مورد بررسی قرار داده است. علت این امر آن است که این شاخص نماگرهای بسیار زیادی دارد که بررسی وضعیت ایران براساس کلیه اجزای آن را دشوار کرده است. بجز مطالعه پژوهشکده پولی و بانکی، مرکز پژوهش‌های مجلس^۱ موضوع شفافیت را ارزیابی کرده است. بانک مرکزی به موجب بخشنامه^۲ «ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات توسط مؤسسات اعتباری»، بانک‌ها را مکلف کرد تا کلیه اطلاعات قابل انتشار را در چهار بخش «صورت‌های مالی»، «مدیریت ریسک»، «حاکمیت شرکتی»، «کنترل داخلی» به همراه اخبار مربوط به اتفاقات مهم در بازه‌های زمانی مشخص شده در بخشنامه منتشر کنند. براساس بررسی مرکز پژوهش‌ها، بانک‌ها در انتشار صورت‌های مالی خود براساس بخشنامه عمدتاً خوب عمل کردند و نمره قبولی گرفتند.

با وجود این، بانک‌ها در مورد مدیریت ریسک بسیار ضعیف عمل کرده‌اند. منظور از مدیریت ریسک (مشمول بر ۳۳ شاخص)، اطلاعات و داده‌های مربوط به ریسک اعتباری، ریسک نقدینگی و ریسک عملیاتی است که بانک‌ها در انتشار این اطلاعات براساس بخشنامه بانک مرکزی عمدتاً نمره قبولی نگرفتند. همچنین شاخص حاکمیت شرکتی و کنترل داخلی (شامل ۸ شاخص کلی) نیز مربوط به انتشار اطلاعاتی است که سهام‌داران را در جریان اطلاعات مربوط به مدیریت شرکت‌ها قرار می‌دهد تا سهام‌داران - به‌عنوان مالکان اصلی بانک‌ها - بتوانند در جریان مدیریت قرار بگیرند. از این نظر، تقریباً نیمی از مؤسسات به‌صورت قابل قبولی عمل کرده‌اند.

در مجموع براساس این مطالعه، در پایان سال ۱۳۹۴، بانک‌ها در حدود ۵۰ درصد از این بخشنامه (که حداقل استانداردهای شفافیت است) را رعایت نکرده‌اند و از این جهت می‌توان گفت نظام بانکی ایران شفاف نیست. در میان ۲۴ بانک مورد بررسی، تنها دو بانک در حد مناسب و تنها ۶ بانک در حد قابل قبول به این بخشنامه عمل کرده‌اند. سایر بانک‌ها (۱۸ بانک) نمره شفافیت نزدیک به یکدیگر و کمتر از ۳۰ درصد نمره کامل را داشته‌اند که به معنای عدم کسب نمره قبولی در شفافیت است.

۱. در گزارش شماره ۱۴۷۵۹ با موضوع درآمدی بر شفافیت بانکی: مطالعه موردی بخشنامه «ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات توسط مؤسسات اعتباری»، سال ۱۳۹۴.
۲. بخشنامه مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۴.

نمودار رتبه‌بندی بانک‌ها و مؤسسات براساس بخشنامه شفافیت بانک مرکزی



مأخذ: مرکز پژوهش‌ها، درآمدی بر شفافیت بانکی، ۱۳۹۴.

۵-۲. توصیه‌های مبارزه با پولشویی (AML) و تأمین مالی تروریسم (CFT)

قانون مبارزه با پولشویی، اصلی‌ترین قانون حاکم بر اقدامات ضد پولشویی در ایران است. این قانون مشتمل بر دوازده ماده و هفت تبصره در جلسه علنی ۲ بهمن‌ماه ۱۳۸۶ مجلس تصویب شد و در تاریخ ۱۷ بهمن‌ماه ۱۳۸۶ به تأیید شورای نگهبان رسید. به‌موجب ماده (۴) این قانون، شورای عالی مبارزه با پولشویی تشکیل شده و شمار زیادی آیین‌نامه و دستورالعمل تدوین شده است. همچنین قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم ۱۳ بهمن‌ماه ۱۳۹۴ در مجلس تصویب و در ۱۳ اسفندماه ۱۳۹۴ به تأیید شورای نگهبان رسید، اما با توجه به فشارهای آمریکا و غرب به ایران در مورد جامع نبودن این قانون، دولت در تاریخ ۷ آبان‌ماه ۱۳۹۶، لایحه «اصلاح قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم» را تقدیم مجلس کرد. در مقدمه توجیهی این لایحه، دلایل ارائه طرح بدین شرح آمده است:

- رفع ایرادات قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم - مصوب ۱۳۹۴ - در مواردی نظیر لزوم مشخص شدن دایره شمول جرائم تروریستی موضوع قانون فوق و لزوم تفکیک افراد یا سازمان‌های تروریستی شناخته شده از سایر افراد، پیگرد جرائم علیه سازمان‌های بین‌المللی فاقد نمایندگی در ایران،
- تعریف دایره شمول جغرافیایی پیگرد جرم تأمین مالی تروریسم در داخل و خارج از کشور،
- تعیین مصادیق افراد، گروه‌ها و سازمان‌های تروریستی داخلی و بین‌المللی توسط شورای عالی امنیت ملی،
- فراهم شدن سازوکار قانونی مناسب جهت توقیف اموال و ابزار ارتکاب تأمین مالی تروریسم،
- مصادره اموال و دارایی‌هایی افراد و گروه‌های تروریستی.

با این حال، جدول ۲۲ نشان می‌دهد که فاصله بین این اقدامات ایران با زمان تصویب و اجرای آنها در جهان حداقل ۱۸ سال است، هرچند این فاصله در مورد تأمین مالی تروریسم ۱۴ سال است. البته اجرای توصیه‌های بین‌المللی در مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم در سایر کشورها نیز با تأخیر زیاد نسبت



به زمان تصویب آنها همراه بوده و عمدتاً پس از سال ۲۰۰۰ با سختگیری بیشتر انجام شده است.

جدول ۲۲. مقایسه اقدامات ایران و اقدامات بین‌المللی در حوزه مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم

سال شمسی	سال میلادی		
۱۳۶۸	۱۹۹۰	قانون ۴۰ ماده‌ای برای مبارزه با پولشویی (FATF)	اقدام در سطح بین‌المللی
۱۳۷۴	۱۹۹۶	بازنگری در ۴۰ ماده مبارزه با پولشویی	
۱۳۸۲	۲۰۰۴	بازنگری در ۴۰ ماده مبارزه با پولشویی + ۹ ماده مبارزه با تأمین مالی تروریسم	
۱۳۸۶	۲۰۰۸	تصویب قانون مبارزه با پولشویی	اقدام ایران
۱۳۹۴	۲۰۱۶	تصویب قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم	
۱۳۹۶	۲۰۱۷	بازنگری در قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم	

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

مؤسسه بازل از سال ۲۰۱۲ میلادی، به رتبه‌بندی کشورهای مختلف دنیا در شاخص مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم اقدام کرده که ملاک بسیاری از تصمیمات در برقراری روابط کارگزاری و توسعه روابط بین‌المللی در نظام‌های بانکداری دنیا قرار گرفته است. متأسفانه در تمامی سال‌های انتشار این گزارش به غیر از سال ۲۰۱۳ ایران به‌عنوان پریسک‌ترین کشور از نظر خطر پولشویی و تأمین مالی تروریسم رتبه‌بندی شده است. در سال ۲۰۱۶ نیز ایران برای سومین سال متوالی از نظر شاخص پولشویی بازل، جایگاه نخست خود را حفظ کرده است. در ادامه توضیح داده خواهد شد که سهم بالای تصمیم‌گیری‌های سیاسی در این رتبه‌بندی، عامل اصلی رتبه ضعیف ایران در این شاخص است.

جدول ۲۳. هشت کشور نخست در رتبه‌بندی خطر پولشویی و تأمین مالی تروریسم طی ۲۰۱۲-۲۰۱۷ میلادی

رتبه	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۵	۲۰۱۶	۲۰۱۷
۱	ایران	افغانستان	ایران	ایران	ایران	ایران
۲	کنیا	ایران	افغانستان	افغانستان	افغانستان	افغانستان
۳	کلمبیا	کامبوج	کامبوج	تاجیکستان	تاجیکستان	گینه بیسائو
۴	هائیتی	تاجیکستان	تاجیکستان	گینه بیسائو	اوگاندا	تاجیکستان
۵	تاجیکستان	عراق	گینه بیسائو	مالی	گینه بیسائو	لاتوس
۶	مالی	گینه بیسائو	عراق	کامبوج	کامبوج	موزامبیک
۷	اوگاندا	هائیتی	مالی	موزامبیک	موزامبیک	مالی
۸	پاراگوئه	مالی	میانمار	اوگاندا	مالی	اوگاندا

Source: <https://index.baselgovernance.org>

گروه کاری اقدام مالی در ماه ژوئن ۲۰۱۶، ایران را همچنان در لیست سیاه خود حفظ کرد، اما با تعلیق اقدامات متقابل خود علیه این کشور به مدت یک سال، به ایران فرصت داد تا برای تقویت قوانین خود در این زمینه اقدام کند. هرچند این گزارش مبنایی برای ارزیابی تطبیق فنی کشورها در مورد توصیه‌های بازبینی شده گروه ویژه اقدام مالی و بررسی سطح کارآمدی نظام مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم کشورهاست، لکن به نظر می‌رسد لاقلاً در مورد رتبه اختصاص یافته به کشور ما در مقایسه با کشورهای دیگر که در حال حاضر و به صورت کاملاً آشکار در حال نقل و انتقال مبالغ کلان نامشروع و غیرقانونی در زمینه تجارت انسان، اسلحه، مواد مخدر و... هستند، روشن می‌کند که جنبه انصاف در آن رعایت نشده و ممکن است نتایج آن در راستای سیاست‌های ضدجمهوری اسلامی ایران تنظیم شده باشد.

تصویب دو قانون بسیار مهم از سوی جمهوری اسلامی ایران شامل قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶ (۲۰۰۶) و قانون ضدتأمین مالی تروریسم مصوب ۱۳۹۵ (۲۰۱۵) از جمله اقداماتی است که البته منجر به تغییر رتبه ایران از نظر این نهاد بین‌المللی نشد و همین مسئله جای این سؤال را باقی خواهد گذاشت که دلیل عدم تغییر رتبه ایران چیست؟ موضوع زمانی عجیب‌تر می‌شود که نه تنها رتبه ایران بهبود نیافته که در جدول رده‌بندی کشورها از ۲۰۱۳ به بعد به جایگاه اول بازگشته است. در گزارش ۲۰۱۶ بازل، ایران در صدر کشورهای جذاب برای پولشویی و پرریسک‌ترین کشور و دارای رتبه بدتری نسبت به کشورهای مثل سودان، گینه بیسائو، مالی، افغانستان و... است که به لحاظ ساختارهای مالی، ناکارایی، فساد سازمان یافته، ضعف بسیار بالا در زمینه حاکمیت قانون از منظر نهادهای بین‌المللی و انجام تجارت‌های مخوف سازمان یافته در دنیا مشهور هستند. این در حالی است که بازل ادعا می‌کند برای رتبه‌بندی اطلاعات مورد نیاز خود را از نهادهایی مثل سازمان شفافیت بین‌المللی دریافت می‌کند که از نظر این سازمان همه کشورهای مورد اشاره وضعیت بسیار نامطلوبی دارند.

یکی از دلایل این وضعیت، شیوه تصمیم‌گیری در FATF و سهم بالای نظر FATF در رتبه‌بندی بازل است. تصمیمات اتخاذ شده در FATF باید به صورت اجماعی باشد و با توجه به حضور کشورهای نظیر آمریکا، عربستان و... بدیهی است که رأی به ضرر ایران داده خواهد شد. چنان‌که در بخش قبل بیان شد، سهم ارزیابی FATF در شاخصی که بازل در رابطه با مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم محاسبه و منتشر می‌کند، حدود ۶۰ درصد است. با توجه به شیوه تصمیم‌گیری اجماعی در FATF، از پیش روشن است که بسیاری از اقدامات مثبت ایران در این راستا، اساساً اثری بر ارتقای رتبه ایران در رتبه‌بندی بازل نخواهد داشت.



۶-۲. ارزیابی برخی شاخص‌های عملکردی شبکه بانکی در ایران

با توجه به اینکه رایج‌ترین و کامل‌ترین شاخص عملکردی در حوزه بانکی، شاخص CAMELS است، در جدول ۲۴ میانگین شاخص‌های CAMELS برای ایران در مقایسه با آخرین استانداردها و متوسط بانک‌های جهان ارائه می‌شود.

جدول ۲۴. میانگین نماگرهای شاخص کملز در مقایسه با آخرین استانداردها و میانگین بانک‌های جهان در سال ۲۰۱۵

حوزه	شاخص انتخابی	ایران	جهان	استاندارد	ارزیابی
کیفیت درآمد و سود	نسبت بازده دارایی	۰/۰۰۹۵	۰/۰۱۶۵	---	ضعیف
نسبت نقدینگی	نسبت ذخایر نقد به کل دارایی‌ها	۰/۱۹۳۵	۰/۲۱۳۱۸	---	ضعیف
کفایت سرمایه	سرمایه پایه به مجموع دارایی‌های موزون به ریسک	۰/۰۷۸۱	۰/۱۰۰۷۵	۰/۱۳۵۰	خیلی ضعیف
کیفیت دارایی	نسبت مطالبات غیرجاری	۰/۱۱۰	۰/۰۳۹۲۵	کمتر از ۰/۰۵	خیلی ضعیف

مآخذ: صندوق بین‌المللی پول (IMF)، یافته‌های تحقیق.

ملاحظه می‌شود که وضعیت بانک‌های ایران در تمامی اجزای شاخص کملز بدتر از میانگین جهانی و استانداردهای تعریف شده در این زمینه است. لذا حتی اگر یک بانک خارجی فارغ از استانداردها و صرفاً بر مبنای مقایسه بانک ایرانی با میانگین جهانی، بخواهد بانک مربوطه را با شاخص‌های عملکردی همچون شاخص کملز ارزیابی کند، نتایج ناامیدکننده‌ای به دست خواهد آورد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی مهمترین استانداردها و کدهای شناخته شده بین‌المللی را در ۱۵ حوزه دسته‌بندی و تأیید کرده و هر ساله گزارش‌هایی با عنوان «رعایت استانداردها و کدها» (ROSCs)^۱ ارائه می‌کند. استانداردها در زمینه شفافیت داده‌ها، سیاست‌ها، اطلاعات، شفافیت مالی و شفافیت سیاست پولی و مالی توسط صندوق بین‌المللی پول توسعه یافته و بانک جهانی بر سه مورد حسابداری و حسابرسی، حاکمیت شرکتی و ورشکستگی و حقوق بدهکار تمرکز دارد. سایر استانداردها نیز توسط سایر مؤسسات تنظیم استاندارد از جمله بانک جهانی^۲، کمیته بازل^۳ (BCP) و کمیته اقدام مالی^۴ (FATF) تنظیم می‌شود. با تجمیع این استانداردها، می‌توان پنج دسته استاندارد اصلی با عناوین

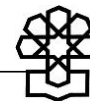
1. Reports on the Observance of Standards and Codes
2. Woeld Bank
3. Basel Committee on Banking Supervision
4. Financial Action Task Force

ایزوه‌های بانکی، استانداردهای بازل، استاندارد گزارشگری مالی (IFRS)، استانداردهای ارزیابی بخش مالی (FSAP) و توصیه‌های مبارزه با پولشویی (AML) و تأمین مالی تروریسم (CFT) را مورد بررسی قرار داد. بررسی‌های این گزارش نشان داد بجز بخش ایزوه‌های بانکی، وضعیت ایران در سایر استانداردها اصلاً مناسب نیست، هرچند نقص‌های مهمی در بخش ایزوه‌های بانکی نیز وجود دارد.

در زمینه استانداردهای بازل، بخش عمده بانک‌های ایران، هنوز نتوانسته‌اند حداقل نسبت کفایت سرمایه تعیین شده در سال ۱۹۸۸ (۸ درصد) را رعایت کنند. عمده دلیل این امر، پایین بودن سرمایه پایه، کاهش سودآوری و افزایش زیان‌های انباشته و حجم بالای دارایی‌های با ضریب ریسک بالا در ترازنامه بانک‌هاست. مقوله‌های دیگر استاندارد بازل همچون حاکمیت شرکتی، رتبه‌بندی مشتریان، بنگاهداری بانک‌ها و سرمایه‌گذاری دابل بانک‌ها در یکدیگر که بیشتر در نسخه‌های بعدی بیان شده، یا اساساً در ایران مورد توجه قرار نگرفته یا بسیار ضعیف اجرا می‌شود.

استانداردهای IFRS نیز که صحت اطلاعات ارائه شده توسط بانک‌ها در صورت‌های مالی را تأیید می‌کند، به تازگی مورد توجه قرار گرفته، اما اقدامات نهادهای نظارتی در این زمینه حداقلی بوده (مانند ترجمه بخشی از این استانداردها در سال ۱۳۹۴) و حتی اجرای همین استانداردهای حداقلی نیز از سوی بانک‌ها رعایت نشده است. این استاندارد از سال ۲۰۰۵ آغاز شده و بسیاری از کشورها تا سال ۲۰۱۱ به اهداف تعیین شده دست یافته‌اند. این در حالی است که ایران جزء ۲۳ کشور از ۱۵۷ کشوری بوده است که این استانداردها را رعایت نمی‌کند. همچنین به دلیل تفاوت ساختار فعالیت بانکداری در ایران با بانک‌های جهان (همچون حرمت ربا)، نیاز به یک چارچوب بومی برای این استانداردها وجود دارد که با وقفه ۱۰ ساله از سال ۱۳۹۴ توسط بانک مرکزی شروع شده است.

برنامه ارزیابی جامع بخش مالی (FSAP) شفافیت در سیاستگذاری پولی و مالی، مقررات بخش مالی و نظارت بر آن، یکپارچگی بازار و تضمین کیفیت را مورد توجه قرار می‌دهد. قرار بر این بود که ایران نیز از سال ۲۰۰۵ به لیست کشورهایی که توسط این شاخص مورد ارزیابی قرار می‌گیرند، افزوده شود که تصمیم‌گیری‌های سیاسی مانع از این امر شد. ارزیابی جامعی نیز از وضعیت بانک‌های ایران براساس این شاخص در داخل کشور انجام نشده است. تنها پژوهشکده پولی و بانکی در سال ۱۳۹۱، سه بخش از این شاخص را ارزیابی کرده که براساس آن، وضعیت ایران در مجموع متوسط ارزیابی می‌شود. مرکز پژوهش‌های مجلس نیز شفافیت در نظام بانکی را براساس بخشنامه بانک مرکزی ارزیابی کرده که نشان می‌دهد بانک‌ها در انتشار صورت‌های مالی خود براساس بخشنامه عمدتاً خوب عمل کردند و نمره قبولی گرفتند، اما در مورد مدیریت ریسک بسیار ضعیف عمل کرده‌اند. در زمینه حاکمیت شرکتی نیز تقریباً نیمی از مؤسسات به صورت قابل قبولی عمل کرده‌اند. در مجموع بانک‌ها حتی در حدود ۵۰ درصد از این بخشنامه (که حداقل استانداردهای شفافیت است) را رعایت نکرده‌اند و از این جهت می‌توان گفت نظام بانکی ایران به میزان مطلوب شفاف نیست.



وضعیت ایران در زمینه مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم نیز مناسب نیست. متأسفانه در تمامی سال‌های انتشار این گزارش از سال ۲۰۱۲، به غیر از سال ۲۰۱۳ ایران به‌عنوان پرریسک‌ترین کشور از نظر خطر پولشویی و تأمین مالی تروریسم رتبه‌بندی شده است. در سال ۲۰۱۶ نیز ایران برای سومین سال متوالی از نظر شاخص پولشویی بازل، جایگاه نخست خود را حفظ کرده است. یکی از دلایل این وضعیت، شیوه تصمیم‌گیری در FATF (تصمیم‌گیری اجماعی) و سهم بالای نظر FATF در رتبه‌بندی بازل (وزن حدود ۶۰ درصد در شاخص کلی بازل) است. تصمیمات اتخاذ شده در FATF باید به‌صورت اجماعی باشد و با توجه به حضور کشورهای نظیر آمریکا، عربستان و...، بدیهی است که رأی به ضرر ایران داده خواهد شد.

برخی شاخص‌های عملکردی نیز وجود دارد که استفاده از آنها برای ارزیابی بانک‌ها مرسوم است. یکی از این شاخص‌ها، شاخص کملز است که کفایت سرمایه، کیفیت دارایی، مدیریت، سود و نقدینگی بانک را ارزیابی می‌کند. بررسی بانک‌های ایران براساس این شاخص نشان می‌دهد بانک‌های ایران در تمامی اجزای شاخص کملز بدتر از میانگین جهانی و استانداردهای تعریف شده در این زمینه است. لذا اگر یک بانک خارجی فارغ از استانداردها و صرف مقایسه بانک ایرانی با میانگین جهانی، بخواهد بانک مربوطه را با شاخص‌های عملکردی همچون شاخص کملز ارزیابی کند، نتایج ناامیدکننده‌ای به‌دست خواهد آورد.

بنابراین در مجموع باید گفت که همخوانی ضعیفی بین ساختار صورت‌های مالی بانک‌های ایران با استانداردهای جهانی وجود دارد. بنابراین اگر بانک‌های خارجی قصد ارزیابی بانک‌های ایران برای برقراری روابط کارگزاری را داشته باشند، در اولین قدم با مشکل مواجه خواهند شد. ازسوی دیگر، به‌دلیل رعایت ضعیف استانداردهای گزارشگری مالی و نبود نهادهای ناظر قوی، بانک خارجی نمی‌تواند به اطلاعات ارائه شده در صورت‌های مالی بانک اعتماد کند. حتی در صورت اعتماد، وضعیت موجود بانک‌های ایران در زمینه‌های مختلف مانند نسبت کفایت سرمایه، ساختار حاکمیت شرکتی، شفافیت، مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم و غیره مناسب نیست. حتی شاخص‌های عملکردی همچون کملز نیز وضعیت ضعیف عملکرد بانک‌های ایران را تأیید می‌کنند. تمام این موارد سبب خواهد شد بانک خارجی ارزیابی مناسبی از بانک ایرانی نداشته و روابط کارگزاری با وی برقرار نکند، فازغ از اینکه بانک‌های ایران تحریم هستند یا خیر.

بر این اساس به‌نظر می‌رسد به‌منظور توسعه روابط بانکی بین‌المللی ایران، تأکید و تمرکز باید پیش از هرچیز بر اصلاح درونی نظام بانکی باشد، نه اعطای امتیاز به بانک‌های خارجی جهت برقراری روابط کارگزاری. به بیان دیگر، کاهش ریسک بانک‌های داخلی (با اصلاح وضعیت ترازنامه بانک‌ها و نیز ساختار حاکمیت شرکتی در بانک‌ها) باید در اولویت قرار گیرد، نه پرداخت هزینه به‌عنوان صرفه ریسک همکاری بانک‌های خارجی با بانک‌های ایرانی.

همچنین سیاستگذاران باید متوجه این موضوع باشند که عدم توسعه روابط بانکی بین‌المللی ما، در گروهی توقف یا رفع تحریم‌ها نیست، بلکه حتی در صورت برطرف شدن کامل تحریم‌ها، موانعی که به تفصیل در گزارش مورد بررسی قرار گرفت، همچنان فراروی روابط بانکی بین‌المللی ایران خواهد بود.

منابع و مأخذ

۱. شاهچرا، مهشید. رمزگشایی از استانداردهای بال ۴ در حوزه کفایت سرمایه، ۱۳۹۶.
۲. شریف‌زاده، محمدجواد. معمای نرخ سود بانکی: کالبدشکافی بحران اعسار در برخی نهادهای مالی مجاز. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.
۳. کمیجانی، اکبر، زمان‌زاده، حمید و علی بهادر. سازوکار مدیریت نرخ‌های سود در چارچوب سیاست پولی، تهران، پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۵.
۴. یوسفی دیندارلو، مجتبی. آسیب‌شناسی نظام بانکی ۳. بازار بین بانکی در ایران (رویکردی مبتنی بر روابط بین‌بانکی). تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مطالعات اقتصادی، گروه بازارهای مالی، ۱۳۹۴.
۵. پژوهشکده پولی و بانکی، ارزیابی جامع بخش مالی ایران، ۱۳۹۱.
۶. موضوع درآمدی بر شفافیت بانکی: مطالعه موردی بخشنامه «ضوابط ناظر بر حداقل استانداردهای شفافیت و انتشار عمومی اطلاعات توسط مؤسسات اعتباری»، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره ۱۴۷۵۹، ۱۳۹۴.
۷. بخشنامه شماره ۳۴۳۷۲۳/۹۴ بانک مرکزی، مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۵.
۸. داده‌های دریافتی از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در زمینه مطالبات غیرجاری.
۹. موضوع: چالش‌ها و آسیب‌های کلان ضعف حاکمیت شرکتی در مدیریت بانک‌های ایران، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره ۱۴۹۵۳، ۱۳۹۵.
10. www.bis.org/bcbs/publ/d328
11. <http://www.cbi.ir/showitem/15384.aspx>
12. www.iso.org/standards
13. www.imf.org/Fight-Against-Money-Laundering-the-Financing-of-Terrorism
14. www.worldbank.org/en/programs/financial-sector-assessment-program
15. www.imf.org/Financial-Sector-Assessment-Program
16. <http://www.worldbank.org/en/programs/financial-sector-assessment-program>
17. www.bis.org-Basel I
18. www.bis.org/list/bcbs
19. www.iso.org/standards
20. www.imf.org/external/standards/scnew
21. <http://www.ibena.ir/news/72815>.
22. <https://index.baselgovernance.org>
23. www.imf.org/external/np/fsap/2005
24. www.codal.ir
25. <http://ifrs.seo.ir>



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۸۴۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: موانع غیر تحریمی توسعه روابط بانکی ایران با سایر کشورها

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

مدیر مطالعه: سیدعلی روحانی

تهیه و تدوین: حامد فرهمند معین

ناظران علمی: سیداحسان خاندوزی، محمد قاسمی

متقاضی: علی لاریجانی (رئیس مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. تحریم مالی

۲. نظام بانکی

۳. گزارشگری مالی

۴. نظارت بانکی

۵. IFRS

۶. FSAP

۷. AML

۸. CFT



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۲/۱۹