

## ساختار سازمانی نظارت بانکی<sup>۱</sup>

علی اکبر دستگیر\*

رویا جعفرزاده\*\*

### ۱. مقدمه

موضوع چگونگی کنترل و نظارت بر بازارهای مالی و همچنین بر نحوه فعالیت و عملکرد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، به عنوان بخشی از واسطه‌های مالی فعال در این بازارها از دیرباز یکی از دغدغه‌های اصلی مقامات مختلف اقتصادی در سطوح داخلی و یا بین‌المللی بوده است. در کشور ایران موضوع نظارت بانک مرکزی بر فعالیت و عملکرد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، در زمره مهم‌ترین وظایفی است که به طور مشخص در بند «ب» ماده (۱) قانون پولی و بانکی کشور برای این بانک تعیین شده است. در این راستا، تحولات روزافزون کمی و کیفی در شبکه بانکی کشور و ضرورت همگامی با توسعه نظام‌های بانکی بین‌المللی منجر به طرح مباحث جدی از جمله تجدید ساختار سازمانی نظارت بانکی کشور گردیده است.

در سال‌های اخیر، این موضوع که آیا اساساً می‌بایست نظارت بانکی در درون بانک مرکزی باشد و یا به عهده یک سازمان نظارتی متخصص در خارج از بانک مرکزی گذارده شود، از جمله مهم‌ترین موضوعات مطرح در حوزه بانکی در داخل و نیز در سطح جهان بوده است. مقاله حاضر که ترجمه نقطه نظرات پروفیسور گودهارت<sup>۲</sup> از اساتید برجسته در حوزه پول و بانک می‌باشد، تلاشی برای یافتن پاسخی مناسب به این سؤال می‌باشد.

### ۲. بحث‌های مطرح در ارتباط با جدایی نظارت از بانک مرکزی

#### ۲-۱. ساختار در حال تغییر سیستم مالی

بخش اعظم خدمات واسطه‌های مالی ابتدا در جریان توسعه بانک‌های تجاری شکل گرفته‌اند. گسترش طیف متنوعی از انواع خدمات واسطه‌های مالی مثل تأمین مالی، بیمه، مدیریت و جوه و همچنین تحولات اقتصاد کلان و شکل سیاست‌گذاری در این خصوص، به مرزبندی جدی فی مابین مؤسسات واسطه‌های گوناگون، منجر شد. برای مثال می‌توان به قانون گلس - استیگال<sup>۳</sup> در ایالات متحده اشاره کرد. در نهایت در بیشتر موارد، نتیجه این شد که مؤسسات واسطه‌های مالی که کار نیمه تخصصی انجام می‌دادند، در قالب کارتل‌هایی باهم متحد شدند. بازار رقابت چندقطبی و همچنین تشویق‌های دولتی منجر به تشکیل گروه‌های خودگردانی شد که فعالیت‌های خودشان را با قوانینی که مورد اجماع تمامی این کارتل‌ها بود، اداره می‌نمودند.

ساختار بازار رقابت چندقطبی با رقابت محدود و ارزش‌فرانشیز تضمین شده، احتمال ورشکستگی

مالی را کاهش داد، به طوری که به دنبال رونق پس از رکود اقتصادی بزرگ در دهه‌های ۱۹۳۰ تا ۱۹۷۰، تاحد زیادی از میزان وقوع ورشکستگی‌های مالی و بحران‌های اقتصادی کاسته شد. شاید این امر به دلیل ثبات جهانی حاصل از توافقات برتون وودز بود. این کاهش ورشکستگی‌ها تقریباً نیاز به به کارگیری نظارت مالی و نظارت بانکی را مرتفع نمود.

تازمان «بحران بانکی فرینچ»<sup>۴</sup> (۱۹۷۴-۱۹۷۵) بانک انگلیس نظارت بانکی اش را به نظارت بر تعداد کمی از بانک‌های تجاری و نظارت بر بازار تنزیل اوراق بهاداری محدود نمود که ناشی از فعالیت‌های اعتباری این بانک‌ها بود و فرآیند نظارت صرفاً به وسیله یک کارمند ارشد یعنی مدیر اداره تنزیل و چند کارمند انجام می‌شد.

بنابراین، از نظر تاریخی، اجرای نظارت بانکی عملاً در زمره وظایف اصلی بانک مرکزی محسوب نمی‌شد؛ زیرا ساختار موجود، نه تنها نیاز به چنین نظارتی را کاهش می‌داد، بلکه باعث می‌گردید که این نظارت، به طور وسیعی، از طریق فرآیند خودنظارتی (که در بریتانیا بیش از سایر کشورها اعمال می‌شد) صورت پذیرد. در ایالات متحده نیز فدرال رزرو با تصویب قانون (Bank Holding Company) در سال ۱۹۵۶ که به او اختیار می‌داد بر شرکت‌های دارنده سهام بانک‌ها نظارت داشته باشد، به بازیگر اصلی در عرصه کنترل و نظارت بانکی تبدیل شد.

محدودیت رقابت و بازار رقابتی چندقطبی، مانع رقابت، کارآیی و نوآوری بود. سیستم مالی حفاظت شده و تحت کنترل که پس از جنگ جهانی دوم پدیدار شده بود، در نهایت بر اثر یورش‌های ناشی از رقابت بین‌المللی (که از ایالات متحده سرچشمه می‌گرفت)، نوآوری‌های تکنولوژیک (به خصوص در تکنولوژی اطلاع‌رسانی)، اشتیاق برای کارآیی بیشتر و ارائه خدمات بهتر به مشتریان و بازگشت به تمایلات شدید نسبت به ایدئولوژی بازار آزاد فرو ریخت. رقابت بیشتر، باعث شد که سودآوری، نسبت‌های سرمایه و حق انحصاری واسطه‌ها سیر نزولی یابد. عدم ثبات مالی و ورشکستگی‌ها رایج‌تر شدند. بانک‌های مرکزی دریافته‌اند که به طور فرآیندهای درگیر فعالیت‌های نظارتی شده‌اند. برخی بیان کردند که طراحی ضعیف چتر ایمنی و کنترل، از دلایل ثانوی ورشکستگی بانک‌ها است.

این نوع فشارها، مرزبندی‌های شفاف قبلی بین انواع واسطه‌های مالی را درهم ریخت، بانکداری جهانی رایج‌تر و مردم پسندتر شد. بانکداری با بیمه آمیخته شد و همچنین مدیریت و جوه را عهده دار گشت. در نهایت، این تغییرات موجب ظهور ناظرانی که جدا از هم و بر مبنای عملکرد طبقه بندی می‌شدند، (مثل نظارت بانک‌های تجاری، نظارت بانک‌های سرمایه‌گذاری، نظارت بر مدیریت و جوه) گردید. این سیستم نظارتی با تعداد زیاد ناظران جدا از هم، که هر یک روی یک مؤسسه چنگ انداخته بودند، ناکار و هزینه بر بود.

مرزهای بین واسطه‌های مالی به کلی درهم ریخت. باریو و فیلسا<sup>۵</sup> (۱۹۹۴) شاید از اولین بررسی کنندگان نتایج این وقایع بر ساختار نظارت مالی بودند. در این راستا، یکی از نتایج بدیهی که آنان یافتند این بود که مسئولیت نظارت در خصوص تمام واسطه‌های مالی، می‌بایست به صورت همگن و توسط یک مؤسسه صورت گیرد. اما این امر برای بانک‌های مرکزی که خواهان حفظ سازمان نظارتی موجود بودند مشکل ایجاد می‌کرد. اصل قرار گرفتن تمامی نظارت‌ها زیر یک سقف، بانک مرکزی را ملزم نمود تا نظارت بر فعالیت‌هایی را که خارج از قلمروهای تاریخی تخصصی و مسئولیتی اش بود را نیز عهده دار شود.

**آنهايي که مسئول نظارت بانكي هستند و آنهايي که در بانک مرکزی کارشان مربوط به ثبات مالی است، به اجبار باید با هم کار کنند**

طرح پیشنهادی ارائه شده عبارت بود از اینکه ساختار نظارتی نه بر اساس کارکرد بازار مثل بانکداری، بیمه و مدیریت و جوه، بلکه بر اساس اهداف نظارت تقسیم بندی شود. به این ترتیب که نظارت، حول دو هدف ثبات کل مجموعه (نظارت احتیاطی) از یک سو، و حمایت از مشتری (اجرای نظارت تجاری) از سوی دیگر، سازماندهی شود. این پیشنهاد توسط توین پیکر<sup>۶</sup> طرح گردید و ابتدا در بریتانیا و در کارمایکل تیلور<sup>۷</sup> تبلیغ شد.

سازمان نظارتی که عهده دار حمایت از مشتری گردید طبیعتاً هدایت برخی از زمینه ها، بازارها و مؤسسات را پذیرفت. از سوی دیگر، سازمان نظارتی که عهده دار مسئولیت ثبات کل مجموعه بود، هدایت داد و ستد از طریق سیستم پرداخت ها و جنبه های خاص بانکداری و شاید سایر بازارهای مالی را به عهده داشت. حال آنکه هم پوشی ها و دوباره کاری های قابل ملاحظه ای همچنان به جامی ماند. آثار نتایج عقیده توین پیکر در خصوص سیستم های یکپارچه تر که در استرالیا و بریتانیا پذیرفته شد، همچنان قابل رویت است. معمولاً بانک مرکزی کنترل سرپرستی مکانیسم های پرداخت را حفظ می کند و مشارکت نزدیک تری در آن جنبه هایی از نظارت خواهد داشت که بالقوه موجب افزایش نگرانی های کل مجموعه می شود.

دلیل این وضعیت کاملاً روشن نیست. اما بدون شک، امکان تداخل وظایف و برخورد بین دو سازمان درگیر در این جریان وجود خواهد داشت و جامعه اقتصادی می بایست با دو نهاد نظارتی سروکار داشته باشد. در نتیجه هزینه شرکت های تحت نظارت افزایش خواهد یافت. از طرف دیگر، متمرکز شدن هر یک از سازمان ها بر یک هدف خاص، مزیت هایی نیز دارد. نگرانی که بعضی افراد دارند این است که حمایت از مشتری تقریباً یک کار خاص است که بخش وسیعی از حجم کاری کارکنان یک سازمان نظارتی را در بر می گیرد. چنانچه عقیده توین پیکر مورد پذیرش قرار می گرفت، ناظران گروه ثبات کل مجموعه می بایست زیر چتر بانک مرکزی می بودند. اما در عمل، یکی از دلایل حرکت به سمت یک سیستم یکپارچه در آن زمان، خارج کردن تمامی مسئولیت های نظارتی از بانک مرکزی بود.

در اینجا به طور خلاصه دلایلی را که در طرفداری از این جریان طرح شد، بررسی می نمایم:

الف) در عمل ناظر «ثبات کل مجموعه» و ناظر «حمایت از مشتری» در فرآیند اعمال نظارت بر یک بانک بزرگ، به طور قطع به هم نزدیک خواهند شد. بنابراین تداخل وظایف و دوباره کاری های زیادی در عمل به وجود می آید.

ب) در پاسخ به این سؤال که «چرا نمی توان با ترکیب اهداف نظارتی به اعمال نظارتی یکپارچه از طریق یک سازمان نظارتی واحد پرداخت»<sup>۸</sup> نیز هیچ دلیل موجهی ارائه نمی شود.

در واقع تفاوت ناظر ثبات کل مجموعه و ناظر حمایت از مشتری، همان تفاوت رویکرد نظارت و اصلاح از بالا به پایین (کلان) با رویکرد نظارت و اصلاح از پایین به بالا (خرد) است.

موضوعات حمایت از مشتری، از مباحث خرد هستند در حالی که برخی از موضوعات ثبات کل مجموعه و نظارت احتیاطی، مباحث کلان و برخی دیگر مباحث خرد می باشند. لذا، می توان چنین استدلال کرد، و چنین هم استدلال شده است، که تقسیم موضوعات ثبات کل مجموعه در زمره مباحث از بالا به پایین در سطح کلان است که در بانک مرکزی متمرکز می باشد مثل استرالیا و انگلستان و مباحث از پایین به بالا در سطح خرد در یک مؤسسه مستقل (یا تعدادی مؤسسات مستقل) متمرکز می شوند.

توجه معطوف شده به  
موضوع جدایی نظارت از  
بانک مرکزی، به واقع مبین  
یک جنگ زرگری است

این امر باعث تقویت و شفافیت و مشخص شدن مسئولیت‌های می‌شود. برای مثال بانک تسویه‌های بین‌المللی (BIS) در گزارش سالانه‌اش در ژوئن ۲۰۰۰ عنوان کرده است که اگر صرفاً به مسئله ریسک در سطح خرد پرداخته شود، نگرانی که وجود دارد در خصوص اثرات غیرقابل پیش‌بینی و ناخواسته‌ای است که در سطح کل بروز می‌کند. در واقع اگر دانش تخصصی بالا به پایین بانک مرکزی را، به بهترین روش ممکن در تعامل با شیوه‌از پایین به بالا ناظران قرار دهیم، می‌توانیم ریسک را، به بهترین حالت ممکن با استفاده از روش بالا به پایین مدیریت کنیم.

## ۲-۲. موضوعات بین‌المللی

به هر حال، در ابتدا یادآور می‌شویم که محدودیت‌های جغرافیایی در عرصه فعالیت‌های مالی مؤسسات تجاری صرفاً در سطح کشورهای مبدأ، از جمله مرزهایی است که فرو ریخته‌اند. هم‌اکنون بزرگترین نهاد‌های مالی، چندملیتی هستند. تقابل میان فعالیت‌های بازرگانی این مؤسسات چندملیتی و اتکای اجتناب‌ناپذیر کنترل‌کنندگان و ناظران به قوانین ملی (چون کنترل‌های متکی به قانون و قانون‌گذاری از اختیارات دولت هر کشور است) موجب فشارهای زیادی بر کل مجموعه می‌شود. اما به طور دقیق مشخص نیست که این مؤسسات تجاری چندملیتی، چگونه و چرا ساختار ملی نظارت را تحت تأثیر قرار می‌دهند.

به علاوه، در بیشتر کشورها، بانک‌های مهم و اصلی دارای ادارات مرکزی هستند که نظارت در آنها جایگاه بالایی دارد. در مقابل در برخی کشورها (کشورهای کوچکتر) که بانک‌های خارجی در عرصه مالی غالب هستند (مثل نیوزلند) ممکن است نظارت بانکی از جایگاه چندان محکمی برخوردار نباشد. نکته قابل تأمل اینکه، این گونه جایگاه نه چندان محکم، ممکن است در هر نوع ساختار داخلی نیز اتفاق افتد. زیرا چنین فعالیت تجاری چندملیتی، بیشترین تأکید را بر همکاری ناظران و کنترل‌کنندگان میان کشورها دارد. برای مثال چه کسی حمایت‌های مالی را فراهم می‌کند و چه کسی ضرور زیان مالی ناشی از سقوط یک بانک بین‌المللی را بر عهده می‌گیرد؟

بانک‌های مرکزی همواره در خصوص تعاملات فی‌مابین زبان‌زده و مورد تشویق و راهنمایی بانک تسویه بین‌المللی قرار گرفته‌اند؛ اما اگر هر کشوری دو نماینده (از

بانک مرکزی‌اش و از تشکیلات نظارتی مجزایش) به نشست‌های ناظران در کمیته بال اعزام نماید، این همکاری‌های بین‌المللی آسیب خواهد دید. گاهی اوقات چنین اظهار شده است که ممکن است عملیات چندملیتی بانک‌های اصلی و سایر مؤسسات مالی، توانایی بانک‌های مرکزی دولتی را در کنترل سیاست‌های پولی اقتصاد کلان داخل آن کشور کاهش دهد. اما مادامی که بانک مرکزی، یک سیستم‌ارز شناور را حفظ کند، جایگاه آن در کنترل نرخ بهره کوتاه مدت و نرخ رشد برای ذخایر پولی‌اش به واسطه گسترش تجارت جهانی آسیب نخواهد دید. در جهانی با مؤسسات تجاری بین‌المللی، بانک مرکزی توجه‌اش را به ثبات قیمت‌ها و به ثبات مالی معطوف خواهد نمود، همان‌طور که وقتی شرکت‌های مالی کشور همگی در سطح ملی فعالیت داشتند، نیز چنین می‌کرد.

اما، وقتی بانک مرکزی شیوه نرخ ارز شناور را به نرخ ثابت تغییر می‌دهد، ارزیابی از موقعیت نیز تغییر می‌کند. دامنه ثبات می‌تواند از یک نرخ ارز کاملاً یکپارچه (مانند اتحادیه اروپا) تا یک روش مبتنی بر واحد ارز (به شیوه معمول در آرژانتین، استونی و هنگ‌کنگ) باشد. در هر یک از این موارد، بانک مرکزی از نظر قدرت کنترل سیاست‌های پولی ضعیف می‌شود. لذا، ملاحظاتی در هر دو روش وجود دارد. از یک سو، اگر بانک‌های مرکزی نقش خود را در اقتصاد کلان از دست بدهند و اگر آنها به مسئولیت‌هایشان، از جمله

**ساختار سازمانی احتمالاً  
روی نوع افرادی که در  
عملیات نظارتی شرکت  
دارند، قابلیت‌ها و  
مهارت‌های حرفه‌ای آنها و  
فرهنگ سازمانی حاکم بر  
آنها، مؤثر است**

اعمال نظارت نپردازند، پس به واقع دلیل و جودی آنها چیست؟ در واقع ممکن است سؤال شود که آیا بانک‌های مرکزی بدون برخی وظایف نظارتی شان، اصلاً در آینده مورد نیاز خواهند بود؟ (شاید فقط در حد یک نهاد تشریفاتی باقی بماند). در شرایطی که بانک‌های مرکزی از ایفای نقش اقتصاد کلان خود محروم شدند، نگرانی‌ها برای ابقای سازمانی شان موجب می‌شود تا مصراً از حفظ سایر فعالیت‌هایشان، خصوصاً نظارت بانکی، دفاع کنند.

به همین طریق بانک‌های مرکزی در چنین وضعیت تابعی، توانایی کمتری برای خلق پول به تنهایی دارند. آنها استقلال کمتری برای حفظ ثبات مالی دارند. در واقع توانایی مسئولین مالی در چنین شرایطی جهت مداخله کردن، بیشتر به توانایی مالی وزارت اقتصاد و دارایی، که یورو یا دلار را برای دخالت مالی فراهم می‌کند بستگی دارد تا به ظرفیت بانک مرکزی در مقام آخرین مرجع وام، زیرا در چنین شرایطی آخرین مرجع وام، بیشتر یک اقدام کننده مالی می‌شود تا اینکه عامل پولی باشد.

بدیهی است که توافق در مورد ضوابط، بیانگر روش‌های مناسب است. موضوع دشوارتر، کنترل تخلفات و اعمال مجازات در این موارد است. «رتبه‌بندی عمومی» یک ابزار مهم برای کنترل است. نمونه آن روشی است که در «گردهمایی ثبات ملی» به کار رفت و طی آن، جایگاه نظارت را در مراکز اقتصادی برون مرزی یا مناطق تجاری آزاد رتبه‌بندی نمودند. فراتر از رتبه بندی عمومی، احتمال محروم کردن واسطه‌های مالی در کشورهای متخلف از بازارهای مالی سایر مناطق، از جمله مجازات بالقوه قوی و کاملاً مؤثر می‌باشد.

اینکه چگونه می‌توان نظارت بانکی و کنترل در سایر کشورها را دنبال کرد، شاید به اندازه همان مجازات‌ها مهم و دشوار باشد. این مشکل که به آن اشاره شد، از آن جهت مهم است که ممکن است یک بحران مالی در یک کشور به سایر کشورها سرایت کند. پیشنهاداتی که شده است خواستار اعمال کنترل‌های بین‌المللی از طریق یک مؤسسه بین‌المللی و یا ترکیبی از مؤسسات بین‌المللی از قبیل کمیته بال، صندوق بین‌المللی پول و شاید انجمنی از ناظران ملی (همچون انجمن ناظران خود. نظارتی) می‌باشد.

از جمله استدلالاتی که اغلب در مخالفت با نظارت یکپارچه مطرح می‌شود این است که نظارت یکپارچه ممکن است مانع هر رقابتی بین روش‌های نظارتی گردد. گرین اسپن<sup>۱</sup> در یادداشت تفاهم هیئت مدیره (۱۹۹۴) این طور استدلال می‌کرد که یک کنترل کننده منفرد در سطح خرد، بدون مسئولیت‌های اقتصاد کلان، احتمالاً کنترل بیش از حد اعمال می‌کند و مانع نوآوری و ریسک‌پذیری می‌گردد. اما نحوه تقسیمات نظارتی که معمولاً در بیشتر کشورها پیش‌بینی شده، ممکن است هنوز باعث شود ناظران گوناگون در بیشتر کشورها در زمینه‌های مسئولیت خودشان به صورت انحصارگر عمل کنند.

به علاوه، در تمام اقتصادهای کوچک‌تر و آزاد (در واقع هر کشوری جز آمریکا و ژاپن) رقابت مربوط به رویه‌های نظارتی امری بین‌المللی است. همچنین با توجه به شواهد، تهدیدی که از سوی مؤسسات مالی تحت نظارت صورت می‌گیرد (مبنی بر اینکه فعالیت‌هایشان را به کشور یا مرکز مالی دیگری انتقال خواهند داد) تا حدی قابل اندازه‌گیری است. طبق این دیدگاه، هر تمایلی به هماهنگی رویه‌های نظارتی در سطح بین‌المللی و تعدیل این رویه‌ها می‌تواند نه یک مزیت، بلکه نوعی تهدید خطرناک برای رقابت

**این واقعیت که ثبات قیمت‌ها و ثبات مالی همواره دست در دست هم حرکت می‌کنند، یک استدلال قوی ایجاد می‌کند مبنی بر اینکه ناظران بانکی را از نظر ساختار سازمانی درون بانک مرکزی متحد نگه داریم حتی اگر صرفاً در قالب سازمان‌های اقماری تحت پوشش بانک مرکزی باشند**



در فعالیت‌های نظارتی تلقی گردد.

۲-۳. موازنه قدرت

همان‌طور که قبلاً اشاره شد یک دلیل واگذاری نظارت بر پرداخت‌ها به بانک مرکزی تابع و غیرمستقل این بود که چه فرآیندی در حال وقوع است که بتواند جایگزین ساختار موجود، مرکب از رئیس و کارکنان بانک مرکزی، شود؟ به همین شکل، بخشی از بحثی که مطرح می‌شود در خصوص انتقال امر نظارت از بانک مرکزی مستقل به یک مؤسسه غیرانتخابی این است که چنین مؤسسه‌ای، بیش از اندازه قوی می‌شود. هم‌زمان با گرایش نسبت به تفویض استقلال عملیاتی به بانک‌های مرکزی، شاهد گرایش به انتقال مسئولیت نظارت بانکی به یک مؤسسه نظارتی واحد و متخصص منفک از بانک مرکزی بوده ایم. آیا این هم‌زمانی دارای علتی بوده و یا یک امر تصادفی است؟

۲-۴. تعارض منافع

دستیابی به ثبات پولی و ثبات قیمت‌ها از یک سو و ثبات مالی از سوی دیگر به طور طبیعی لازم و ملزوم یکدیگر بوده‌اند. بنابراین، بدیهی بود که می‌بایست این اهداف توأم داخل یک سازمان واحد، مثل بانک

مرکزی، درون‌سازی می‌شدند. اصلی‌ترین چالش در مقابل این دیدگاه از سوی افرادی طرح شد که معتقد بودند توان هدایت سیاست‌های پولی با ثبات با داشتن مسئولیت نظارتی به طور هم‌زمان توسط بانک مرکزی در تعارض قرار دارد. در این رابطه چه اطلاعاتی دال بر این تعارض وجود دارد؟

اولین واقیعت و بدیهی‌ترین اینکه زمان مدیریت محدود می‌باشد. حال آنکه مسائل نظارتی، زمان بر هستند و در شرایطی که جامعه درگیر یک بحران مالی است توجهات از حیث نظارت از یک موضوع به موضوع دیگر معطوف می‌شود. تصمیم‌گیری در مورد سیاست پولی کلان آنقدر مهم است که ایجاب می‌کند چنانچه مسئول سیاست پولی مسئولیت امور مالی را نیز عهده‌دار گردد، تمرکزش عمدتاً بر مسائل پولی باشد. در واقع هر یک از کارها، اعم از اتخاذ تصمیمات پولی و همچنین تصمیم‌گیری نظارتی، اموری بسیار مهم و قابل تفکیک هستند. لذا، تمرکز منفرد به این معنا خواهد بود که هر یک از این کارها بهتر انجام خواهد شد. این امور مکمل می‌توانند با مشاوره و هماهنگی پیش روند.

جنبه دیگر این بحث فراتر از تعارض‌ها، عبارت است از اینکه هدایت امر نظارت، به نوعی یک وظیفه بی‌اجراست که احتمالاً اعتبار و حیثیت ناظر را نیز به خطر می‌اندازد. همچنین باید یادآور شد که اهداف سیاست پولی کلان به طور قابل ملاحظه‌ای قابل اندازه‌گیری هستند. به این معنی که موفقیت و یا شکست این سیاست‌ها به طور

منطقی شفاف است. در حالی که چنین کمیّت‌پذیری و شفافیتی در مسائل نظارتی، بسیار دشوار می‌باشد. زیرا نظارت، اساساً با پیشگیری از حوادث نامطلوب، عدم ثبات کل مجموعه، شکست‌های مالی و سوء مدیریت‌های مربوط به کلاهبرداری‌ها سروکار دارد.

در سال‌های اخیر، استدلال‌ات در خصوص اینکه نظارت بانکی را به یک مؤسسه مجزا، خارج از بانک مرکزی منتقل کنیم، بسیار قوی و متقاعدکننده‌تر شده است. دلیل این امر، قوت یافتن این نگرانی است که اصولاً چگونه می‌توان در جهان بدون مرز کنونی، بین انواع مختلف فعالیت‌های مالی و یابین کشورهای مختلف، به اعمال نظارت بانکی پرداخت؟ چگونه می‌توان نگرانی مربوط به قدرت بیش از اندازه یک بانک مرکزی مستقل را برطرف نمود تا تعارض منافی که در پیش به آن اشاره شد، برطرف گردد.

**ناظران در مؤسسات نظارتی  
متعدد و تک منظوره، اغلب  
فاقد این دیدگاه هستند که  
میزان شدت یا ملایمت  
بر خورد نظارتی و یا تغییر در  
این موضوع نظارتی می‌تواند  
موجب تأثیرات مهم و جدی  
در سطح اقتصاد کلان گردد  
که توجه به این تأثیرات،  
احتمالاً باعث تغییر سیاست  
نظارتی می‌شود**

## ۳. استدلالات برای وحدت

۳-۱. آیا می‌توان ریسک کل مجموعه را از طریق ناظران متعدد مدیریت نمود؟

از آنجا که ذخایر پر قدرت سیستم بانکی در بانک مرکزی متمرکز شده است، به لحاظ تاریخی به واسطه فرآیندهای رقابتی درون سیستم بانکی، بانک‌های تجاری که با مشکلات نقدینگی مواجه گردیده‌اند به منظور برخورداری از مساعدت‌های «آخرین مرجع وام» به سراغ بانک مرکزی می‌روند. در واقع بانک مرکزی در تمامی کشورها انجام وظایف «آخرین مرجع وام» و همچنین کنترل فعالیت بانک‌هایی را که ثبات کل مجموعه را از طریق سیستم‌های پرداخت و عملیات بانکداری متأثر می‌کنند، عهده دار می‌باشد.

کمترین مشکل که می‌توان در مورد تفکیک امر نظارت از بانک مرکزی عنوان کرد، این است که جریان گردش اطلاعات، به دلیل اختلاف نظرهای شخصی بیشتر آسیب خواهد دید، چون برای رئیس کل بانک مرکزی، حل اختلافات بین بخش‌های مجزا بسیار مشکل‌تر می‌شود. همچنین مکانیزم‌های کنترل داخلی جای خود را به تفاهم‌نامه‌ها می‌دهند و جلسات داخلی جایشان را به جلسات کمیته‌ای متشکل از نمایندگان می‌دهند. لذا مدیریت بحران‌ها - که مستلزم همکاری، ارزیابی و توافق مشترک میان بانک‌های مرکزی و وزارتخانه‌های اقتصاد و دارایی است - عموماً در قالب کمیته‌ای مرکب از سه بخش یعنی ناظر متخصص، بانک مرکزی و وزارت اقتصاد و دارایی انجام می‌شود. این تحولات بیانگر پیچیدگی فزاینده مکانیزم‌های اداری برای حل بحران مالی می‌باشند.

به این ترتیب ملاحظه می‌شود موانع اصلی در مقابل اقدامات سریع، صحیح و قاطع جهت حل بحران‌های مالی ممکن است بیشتر ناشی از سایر عوامل باشد، تا حاصل جدایی امر نظارت بانکی از بانک مرکزی. این موضوع اخیراً باید کم‌اهمیت‌ترین مسئله دانست و یا اصلی‌ترین مسئله؟ از آنجایی که ممکن است این جدایی مبتنی بر ایجاد برخورد بین هویت و فرهنگ سازمان نظارتی باشد، سؤالی که پیش می‌آید این است که چگونه می‌توان در بررسی موانع اصلی بر سر راه تشکیل کمیته مورد اشاره به یک نتیجه قابل تعمیم برای سال‌های آتی رسید؟

## ۳-۲. اطلاعات و چگونگی سیاست‌های پولی

مکانیزم اعمال سیاست پولی، مثل نرخ‌های بهره کوتاه مدت، به طور وسیعی از طریق واسطه‌های سیستم بانکی جریان می‌یابد و نهایتاً بر درآمدهای کم و همچنین تورم اثر می‌گذارد. لذا، درک درست از واکنش بانک‌های تجاری نسبت به این تغییرات در نرخ‌های بهره، چگونگی دسترسی به ذخایر، و نحوه اتخاذ تصمیمات مربوط به وام دهی و ایجاد اعتبار می‌تواند در فرآیند اتخاذ تصمیمات درست در حوزه سیاست‌های پولی کلان، مؤثر باشد.

تحت شرایط عادی، وقتی بانک‌های تجاری سود معقولی کسب می‌کنند و از نسبت کفایت سرمایه خوبی برخوردار هستند، نگرانی‌های مربوط به آثار واسطه‌گری بانکی بر مکانیزم انتقال، قاعدتاً در مقایسه با سایر مسائل مهم‌تر مربوط به فشارهای تورمی همچون فشارهای دستمزد و هزینه، فاصله پیش‌بینی و واقعیت، فشارهای تقاضا (اگرچه حتی آن موقع نرخ رشد میزان کل اعتبار و پول متغیرهای اطلاعاتی ارزشمند خواهد بود) و غیره در درجه دوم اهمیت قرار خواهند گرفت.

با این حال، برخی شواهد موجود بیانگر این مطلب است که داده‌های اطلاعاتی مربوط به امر نظارت، خصوصاً در کشورهایی که سیستم بانکی ضعیف و آسیب‌پذیر دارند، می‌تواند پیش‌بینی‌ها و تجزیه و

## اصل قرار گرفتن

تمامی نظارت‌ها زیر یک

سقف، بانک مرکزی را ملزم

نمود تا بر فعالیت‌هایی که

خارج از قلمروهای تاریخی

تخصصی و مسئولیتی‌اش

بود نیز نظارت نماید

تحلیل‌های اقتصادی را اصلاح نماید. هرچه سیستم بانکی ضعیف‌تر باشد، وجود چنین داده‌های اطلاعاتی در حوزه نظارت، برای اتخاذ تصمیمات صحیح در خصوص اقتصاد کلان ضرورت بیشتری پیدا می‌کند. اما سؤالی که باقی می‌ماند این است که چه میزان اطلاعات ممکن است در نتیجه تفکیک امر نظارت از بانک مرکزی مفقود یا نابود گردد؟ اصولاً آیا می‌توان این سؤال را پاسخ داد؟ اگر چنانچه قابل پاسخ دادن باشد، چقدر برای یافتن پاسخ آن تلاش شده است؟

بحث ما، مسئله تمایل یک سازمان نظارتی مجزا به این امر که اطلاعات را به راحتی در اختیار بانک مرکزی بگذارد، نیست. بلکه بحث بر سر پیش‌دآوری‌هایی است که روی نوع اطلاعاتی که سازمان نظارتی می‌خواهد به دست آورد می‌شود، که این مسئله خود به این موضوع که آیا امر نظارت داخل بانک مرکزی یا خارج آن می‌باشد، بستگی دارد.

اما اولویت‌ها چه خواهند بود؟ و آیا ناظران منفک از بانک مرکزی علائم هشداردهنده مربوط به مشکلات آتی کل مجموعه را درک خواهند نمود؟ اگر بانک مرکزی از سیستم اطلاعات مربوط به سطح خرد در حوزه خودش بی‌بهره باشد، آیا واقعاً آمادگی این را خواهد داشت که بدانند قبل از اینکه چنین مشکلاتی ظاهر شوند می‌بایست چه اطلاعاتی از سازمان نظارتی منفک شده بخواهد؟ و شاید آن موقع

دیگر خیلی دیر شده باشد یا اینکه ممکن است چنین دغدغه‌هایی صرفاً ناشی از توهم باشد؟

فرگوسن<sup>۱</sup> چنین می‌گوید:

**دستیابی به ثبات پولی و ثبات  
قیمت‌ها از یک سو و ثبات  
مالی از سوی دیگر، به طور  
طبیعی لازم و ملزوم یکدیگر  
بوده‌اند**

«اگر یک بانک مرکزی می‌بایست همیشه برای مدیریت بحران‌های مالی آماده باشد، باید نه تنها بداند که بازارهای مالی و مؤسسات در آن چگونه عمل می‌کنند، بلکه باید بداند آنها در حال چه تغییراتی هستند و چگونه اداره می‌شوند. من حتی می‌خواهم این نکته را بیفزایم که چنین بانک مرکزی لازم است بداند چه کسانی تصمیمات مدیریتی را اتخاذ می‌کنند و سیستم‌های کنترل و مدیریت اطلاعات این افراد چگونه کار می‌کنند؟ ما نیاز نداریم برای انجام این امر به تمام مؤسسات نظارت داشته باشیم. اما نیاز داریم که تعداد کافی از مؤسسات را در ابعاد مختلف مستقیماً تحت نظارت قرار دهیم تا در بایم آنان چگونه نسبت به فشارها واکنش نشان می‌دهند.

من از تصور اینکه بخواهم بدون داشتن چنین دانش و تجربه‌ای و بدون تماس‌های بین‌المللی با سایر بانک‌های مرکزی، در مورد مدیریت چنین بحران‌هایی بیندیشم به خود می‌لرزم.»

همچنین این سؤال مطرح است که آیا یک بانک مرکزی که فاقد تماس نظارتی منظم با بانک‌های (اصلی) می‌باشد ممکن است از حیث تفسیر مناسب اطلاعاتی که به آن داده می‌شود نیز از توانمندی کمتری برخوردار باشد؟ فدرال رزرو استدلال کرده است که لازم است بانک‌های مرکزی با شعب مرکزی بانک‌ها آشنا باشند (برای مثال از طریق نظارت بر آنها) تا بتوانند در مواقع ضروری نقش خود را به عنوان یک مدیر بحران به درستی ایفا نمایند.

۳-۳. سیستم پرداخت

به موازات مسئولیت پولی کلان در رابطه با ثبات قیمت‌ها و حفظ ثبات کل مجموعه در سیستم بانکی (و همچنین گسترش مرزهای سیستم مالی)، بانک‌های مرکزی مسئولیت دارند اطمینان حاصل کنند که سیستم‌های پرداخت متنوع در اقتصاد، راحت و روان کار می‌کنند. حتی در این صورت، حداقل در برخی از چنین سیستم‌هایی مقداری ریسک باقی می‌ماند. برای ارزیابی این ریسک‌ها، اطلاعات لازم است. دوباره این سؤال باقی خواهد بود که آیا بانک مرکزی نیاز دارد که به منابع اطلاعاتی خود در رابطه



باریسک در سطح خرد مستقیماً دسترسی داشته باشد و یا اینکه می تواند به داده های اطلاعاتی یک سازمان نظارتی مجزا، اعتماد نماید.

همین استدلال در جهت عکس هم به کار می رود. اگر بانک مرکزی سیستم های پرداخت را مدیریت کند، پس می تواند ضمن انجام این کار اطلاعات مهم را به ناظران بانکی برساند. اگر ناظران بانکی از بانک مرکزی منفک باشند، ممکن است آنها پی در پی دریابند که دسترسی به اطلاعات مربوط بسیار مشکل است. پالی<sup>۳</sup> این مطلب را چنین عنوان کرده است:

«به طور نمونه ابتدا مشکلات، در یک مبادله پرداخت بانکی و وضعیت آن در مقابل بانک مرکزی بروز می کنند. با مدیریت ذخایر بانک و حساب های تصفیه، بانک مرکزی به طور خودکار، وضعیت نقدینگی هر یک از بانک ها در زمان واقعی به طور مستمر مشاهده می کند. به علاوه، فعال بودن بانک مرکزی در بازار پول این امکان را فراهم می کند که بانک مرکزی، در مقایسه با سایر بانک ها، اطلاعات دست اول از ارزیابی بسیاری از مشارکت کنندگان در بازار به دست آورد.»

۳-۴. اطلاعات، اطلاعات، اطلاعات

بلر نخست وزیر قبلی انگلیس زمانی گفته بود که سه اولویت اصلی برای بریتانیا عبارت بودند از «آموزش، آموزش، آموزش». در برخورد با مسئولیت های متنوع بانک مرکزی در خصوص سیاست پولی، ثبات کل مجموعه و کار کردن روان سیستم پرداخت، یک بانک مرکزی به اطلاعات کافی در خصوص وضعیت ساختاری بانک های عمده کشورش نیاز دارد تا بتواند به طور مؤثر وظایفش را انجام دهد.

سؤالی که مطرح می شود این است که «آیا ممکن است انتقال نظارت بانکی به یک مسئول جدا از بانک مرکزی در خارج از سیستم بانکی به طور بالقوه به چنین جریان گردش اطلاعاتی آسیب وارد نماید؟» حتی اگر جواب چنین سؤالی «ممکن است» باشد، چگونه می توان بین آن میزان افزایش کارایی که در یک سیستم نظارتی یکپارچه درون نظام مالی یکپارچه حاصل می شود و تعارضات بوروکراتیک و همچنین تضاد منافعی که درون چنین سیستمی به وجود می آید و قبلاً نیز به آن اشاره شد، توازن ایجاد کرد؟

توان هدایت ثبات در  
سیاست های پولی با  
داشتن مسئولیت نظارتی  
به طور همزمان توسط بانک  
مرکزی در تعارض قرار دارد

شواهد حاکی از این است که سنگینی کفه استدلال به سمت گزینش یک سازمان نظارتی یکپارچه مجزادرون کشورهای پیشرفته تر پیش می رود. اما آیا چنین توازنی در مورد کشورهای نوظهور در حال گذار نیز صادق است؟ این موضوعی است که ما به آن خواهیم پرداخت.

۴. آیا موضوعات در کشورهای در حال ظهور یکسان هستند؟

پاسخ ساده به سؤال بالا عبارت است از «خیر». هر چند که این امر مستلزم بررسی و تحلیل این نکته است که هیچ تقسیم بندی شفاف بین کشورهای در حال ظهور و کشورهای پیشرفته وجود ندارد. به علاوه، کشورهای در حال ظهور به طور فزاینده ای در حال پیشرفت هستند. برای مثال، شرکت های چندگانه مالی ممکن است به طور مشخصی از یکدیگر متفاوت باشند. بنابراین برای کشورهایی مثل مجارستان یا آفریقای جنوبی استدلالاتی که قبلاً طرح گردید مرتبط تر تلقی می شود.

به طور کلی برای این پاسخ منفی که در آغاز این فصل به آن اشاره شد سه دلیل عمده وجود دارد. دلیل نخست اینکه ساختار مالی کشورهای در حال توسعه و در حال گذار بیش از کشورهای دارای اقتصاد پیشرفته، به سمت پیچیدگی کمتر با تکیه بیشتر بر بانکداری تجاری استناد دارد (یعنی بدون زوائد سایر کارکردها) متمایل هستند.

این پیچیدگی و نامشخص بودن مرزبندی‌ها باعث می‌شود که: یا ناظران بانک مرکزی فراتر از مرزهای تعریف شده عمل نمایند؛ یا اینکه دو یا چند مجموعه نظارتی در بانک مرکزی ایجاد کنند؛ و یا یک مجموعه نظارتی یکپارچه خارج از بانک مرکزی تشکیل شود. این مشکل در کشورهای در حال توسعه چندان محسوس نیست در چنین کشورهایی برای سیستم بانکی، شرکت‌های بیمه و بازار سهام، ناظران جداگانه می‌توانند بدون اصطکاک و تداخل وظایف کار کنند.

استدلالات در رابطه با کارآیی، در رابطه با یک سازمان نظارت مالی یکپارچه، در مراحل اولیه توسعه آن سازمان چندان مهم نیست. دومین دلیل این است که کشورهای نوظهور، خصوصاً در دوره پس از آزادسازی سیستم بانکی، بیشتر مستعد بروز اختلالات سیستمی بوده‌اند. بنابراین در چنین کشورهایی، تمرکز عمده نظارت بانکی اجباراً بیش از آنکه بر موضوعات حمایت مشتری و نحوه انجام کار باشد بر ثبات کل مجموعه می‌باشد. لذا، پیوستگی میان نظارت و سیاست پولی از جمله عملیات «آخرین مرجع وام» در این کشورها بیش از کشورهای پیشرفته مشهود و عادی است. اما سومین و اصلی‌ترین تفاوت در مورد کشورهای نوظهور، شاید به کارکنان نظارتی و جایگاه سازمانی آنان مربوط شود. در بحثی که در این خصوص میان کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه<sup>۱۳</sup> مطرح بود، دغدغه اصلی این بود که «آیا مجزاشدن نظارت بانکی از بانک مرکزی تأثیر نامطلوبی بر جریان گردش اطلاعات خواهد داشت؟» در این خصوص برخی توجهات به این سؤال معطوف شد که «آیا تمرکز یک سازمان مالی یکپارچه مجزای بیش از ثبات کل مجموعه به سمت حمایت از مشتری منتقل خواهد شد؟»

به عبارت دیگر، اگرچه چنین تصویری شد که ساختار سازمانی نظارت بانکی درون کشورهای پیشرفته بر مجموع امور تأمین مالی، توانایی استخدام و به کارگیری کارکنان متخصص مورد نیاز و یا استقلال در مقابل فشارها (مثل توانایی ممانعت از انحراف ناظران) تأثیر نخواهد داشت اما در بسیاری موارد این ساختار بر امور کارکنان تأثیرگذار است.

بنابراین، بانک مرکزی مؤسسه‌ای است که اغلب می‌تواند میزان قابل قبولی از دانش و مهارت، استقلال و تأمین مالی را در کشوری که از حیث این عوامل دچار کمبود است فراهم نماید. اگر ناظران بانکی زیر چتر بانک مرکزی ببینند، احتمالاً آنها با بانک مرکزی در مسائلی همچون برخورداری از دارایی قابل توجه، استقلال عمل بیشتر کارکنان و تأمین مالی قوی تر سهیم خواهند شد. روت کریوی در جدیدترین کتاب خود تحت عنوان «سقوط: بحران بانکی و نزول در سال ۱۹۹۴»<sup>۱۴</sup> این موضوع را به تفصیل، مورد بررسی قرار داده است. در ادامه به قسمت‌هایی از این کتاب اشاره می‌گردد.

۱. خارج از بانک مرکزی، در کار ناظران دخالت سیاسی می‌شود:

«تمامی مسئولین کنترل بخش مالی، گزارش خود را به وزیر اقتصاد و دارایی ارسال می‌کردند. وزیر انتصابی از سوی رئیس جمهور قدرت شخصی عظیمی برای تصمیم‌گیری در مورد اینکه با بانک‌ها چگونه برخورد شود، داشت. مدیر بانک‌ها، فردی که مسئول گزارش دهی به وزیر بود، عهده‌دار مسئولیت کنترل، نظارت و تصویب مجازات اقتصادی بود. او هنوز فاقد قدرت پذیرفتن فعالیت‌های کلیدی مثل مداخله کردن در امور مؤسسات مالی ورشکسته، اجازه تأسیس مؤسسه جدید و تأیید تغییرات در سرمایه پایه بانک بود. مدیر بانک نمی‌توانست مجوز فروش، ادغام یا انحلال یک مؤسسه مالی را صادر کند یا مجوز فعالیتش را به طور موقت به حالت مسکوت درآورد. وزیر اقتصاد و دارایی بر تمام زمینه‌ها کنترل داشت و از آزادی عمل بالایی برخوردار بود یعنی اینکه بقای یک بانک مستقیماً بسته به

اصولاً چگونه می‌توان در جهان بدون مرز کنونی بین انواع مختلف فعالیت‌های مالی و یا بین کشورهای مختلف به اعمال نظارت بانکی پرداخت؟

میل وزیر اقتصاد بود. بنابراین می توانستند و اغلب هم، چنین بود که مهمترین قوانین بر اساس نظرات سیاسی، مدیریت می شدند.»

## ۲. خارج از بانک مرکزی احتمال فساد و عدم کارایی بیشتر است:

«قوانین حسابداری و هنجارهای احتیاطی، زمینه های تحت پوشش از قبیل طبقه بندی وام، ارزشیابی دارایی، تأمین ذخیره، حسابداری درآمد و وام دهی به بخش های وابسته، همگی ناقص و ناکافی بودند. دفتر مدیر بانک کوهی از اطلاعات را دریافت می کرد. همچنین بررسی سنتی گزارش های مالی را عهده دار بود و به طور وسیعی در تاریکی متوقف مانده بود. الزامات دیرین مبنی بر اینکه بانک ها تراز نامه ماهانه و صورت حساب سود و زیان خود را هر شش ماه در نشریات منتشر کنند، علی رغم اینکه غیرمنطقی بودند، همچنان اجرامی شدند. اما بانک ها این گزارش ها را به جای فراهم نمودن اطلاعات واقعی، با استفاده از انواع روش های حساب سازی، به صورت گمراه کننده تهیه می کردند. چون خود قوانین و مقررات، فاقد معنی بودند، ناظران بانکی در عمل سهل انگار و ناکارامی شدند. به علاوه دفاتر مدیریت بانک ها دچار بدنامی ناشی از فساد و رشوه خواری بودند.<sup>۱۵</sup> صراحتاً باید گفت نظارت به نهاد تشریفاتی بی اهمیت تبدیل شده بود، صرف نظر از اینکه چه کسی کار را به دست داشت. شاید کنترل رسمی برای پیروی از قوانین و مقررات اعمال می شد، اما هیچ تجزیه و تحلیل مستمری از توانایی ایفای تعهدات مؤسسات مالی و نزنوئلا وجود نداشت. در نتیجه، دارایی های بانک ها آن چیزی نبود که آنها ادعا می کردند.»

## ۳. خارج از بانک مرکزی، منابع تأمین مالی مورد نیاز برای نظارت بانکی احتمالاً کمتر از حد کافی می باشد:

«در نتیجه وخیم تر شدن و جوه عمومی، دولت مجبور شد بخش نظارت را کوچک سازد. در نتیجه منابع تکنیکی، مالی و امور مربوط به کارکنان به پایین ترین رکورد بعد از سال ۱۹۸۹ رسید. نه دولت و نه اکثریت قانون گذاران هیچ توجهی به این امر نداشتند. به واقع نظارت بانکی اصلاً اولویت سیاسی محسوب نمی شد. در جریان بحران بانکی ۱۹۹۴، دفتر مدیریت بانک ها فقط ۶۰ کارمند برای نظارت بیش از ۱۵۰ مؤسسه مالی داشت. در حالی که توانایی تکنولوژیکی سیستم بانکی در بالاترین سطح پیشرفت در زمان خودش بود، دفتر مدیریت بانک ها فاقد توانایی پردازش اطلاعات بود. قوانین و مقررات بانکی ناظران را ملزم می نمود تا هر یک از بانک ها را حداقل سالی یک بار به صورت حضوری<sup>۱۶</sup> بازرسی کنند. هنوز بودجه سالانه مدیریت محدود به ۸۰۰۰ دلار برای هر مؤسسه مالی بود، یعنی مبلغی کمتر از درآمد سالانه یک کارمند سطح متوسط. نظارت و بازرسی حضوری تا حد زیادی به صورت تشریفاتی و در مورد موضوعات توافقی انجام می شد. بسیاری از بانک ها سال ها تحت بازرسی قرار نگرفته بودند.

بنابراین جای تعجب بود که یکی از مهمترین نتایج این باشد که بانک مرکزی می بایست «در امر نظارت بانکی نقشی بازی کند چون بانک مرکزی آخرین مرجع وام است.» در اینجا نویسنده روی سه نیاز تأکید می کند:

«چهار چوب سازمانی بهترین کارکرد را در جهت ارتقای ثبات مالی و صحت و سقم سیستم بانکی خواهد داشت اگر چنانچه:

• بانک مرکزی از نظر سیاسی به صورت سازمان مستقلی باقی بماند؛

• اجازه بدهد بین سیاست پولی و قوانین و مقررات بانکی و امر نظارت، هماهنگی مناسب برقرار

باشد؛

• مسئولین را قادر سازد تا مخاطرات کل مجموعه را پیش بینی کرده، به موقع و به طور مؤثر نسبت

به آن واکنش نشان دهند.

دادن اختیارات نظارتی به یک بانک مرکزی مستقل، خصوصاً در شرایطی سودمند است که مؤسسات دولتی ضعیف هستند. هماهنگی بین بخش‌های دولتی مختلف امری دشوار است یا نیروی انسانی متخصص کمیاب است. معمولاً بانک‌های مرکزی معتبرترین و مجهزترین مؤسسات هستند که از نظر جذب و نگهداری نیروی انسانی ماهر در شرایط خوبی هستند.»

اما همان‌طور که اشاره شد، این یکی از مثال‌ها است. هنوز در گردهمایی مسئولین بانک مرکزی انگلیس در زمینه نظارت و کنترل در بانک انگلیس، که در روز دوم ژوئن سال ۲۰۰۰ برگزار شد، بسیاری از همین نکات به وسیله مسئولین شرکت کننده مطرح گردید. به طوری که آقای ونر<sup>۱۷</sup> از بانک مرکزی کارایب شرقی عنوان نمود که «هیچ کس دیگری جز بانک مرکزی در اموری همچون میانجی‌گری بین بانک‌های خارجی و داخلی بی طرف نبود و لذا بانک مرکزی، بهترین جایگاه، مثلاً برای حفظ و نگهداری استانداردهای حسابرسی بود». دکتر ماریان ویلیامز<sup>۱۸</sup> از بانک مرکزی باربادوس<sup>۱۹</sup> اظهار کرد که «چنانچه بانک مرکزی می‌بایست به متمرکز کردن بخش‌های پیردازد، پس باید مسئولیت اقدامات بازدارنده را نیز به عهده داشته باشد.» نکته ای که آقای آلونو<sup>۲۰</sup> از بانک نامی بیا<sup>۲۱</sup> نیز عنوان کرد. آقای ژوزف یام<sup>۲۲</sup> از هنگ کنگ نیز بر اهمیت حیاتی هماهنگی در سطح بالا و تبادل اطلاعات تأکید داشت.

یکی از اهداف تحقیقی که پر و فوسور گودهارت عهده دار آن شده است این است که سعی شود برخی ویژگی‌های بارز مربوط به مهارت‌های پایه ناظران را، چه به صورت ساختار سازمانی (به عنوان مثال داخل یا خارج از بانک‌های مرکزی) و چه از طریق مرحله ایجاد مطرح کند. اینکه آیا هر اقدام کیفی این چنینی می‌تواند نتایج کمی روشنی را فراهم کند، امری نامشخص است. با این حال، ترکیبی از گفته‌ها و تجربه‌ها (در واقع آنچه که عمدتاً از طریق منشور بانکداری مرکزی عنوان گردیده است) بیانگر این است که در کشورهای در حال توسعه ترجیحاً بهتر است امر نظارت، تحت پوشش بانک مرکزی قرار گیرد.

در قبل بیان شد که نظارت بانکی در کشورهای در حال توسعه، عموماً تحت سپر بانک مرکزی، بهتر انجام می‌شود، ولی این امر ضرورتاً در آینده صادق نخواهد بود. نقاط ضعف سازمان‌های نظارتی ملی (به عنوان مثال در آسیا در نتیجه بحران‌های مالی اخیر) زیر نورافکن‌های بین‌المللی قرار گرفته‌اند. لذا، ممکن است فشارهای بین‌المللی از قبیل فشار مؤسساتی مثل صندوق بین‌المللی پول در تعامل با فشارهای داخلی، منجر به این شود که مؤسسات نظارتی صرف نظر از ساختار سازمانی شان در جهت سرمایه‌گذاری‌های بهتر، نیروی انسانی متخصص‌تر و استقلال بیشتر حرکت کنند.

بنابراین، در این حالت ممکن است ساختار، دیگر چندان موضوع مهمی برای هدایت نظارت بانکی نباشد. شاید، بعدها به این موضوع بپردازیم که در کشورهایی با اقتصاد کمتر توسعه یافته بهتر و مطمئن‌تر است که نظارت بانکی زیر نظر بانک مرکزی انجام شود.

##### ۵. نتیجه‌گیری

در سال‌های اخیر، استدلال‌ها در حمایت از جداسازی نظارت بانکی از بانک مرکزی و قرار دادن آن درون یک سازمان یکپارچه نظارتی، به ویژه در کشورهای توسعه یافته که دارای ساختارهای مالی پیچیده هستند، قدرتمندتر شده‌اند. همچنین نامشخص شدن مرزهای کاری منجر به ایجاد ساختار مالی فاقد مرزبندی معین گردیده است. بنابراین لزوم کارایی ایجاد می‌کند که یک ناظر مالی واحد، چنین سیستمی را کنترل نماید. اگر به موارد فوق، نگرانی‌های دائمی در مورد تعارض منافع و همچنین نگرانی در مورد اینکه آیا ممکن است یک بانک مرکزی مستقل با وظایف اضافی نظارتی در درون یک مجموعه دموکراتیک بیش از حد قدرتمند شود را بیفزاییم، نتیجه این خواهد بود که دلایل بسیار زیادی برای یک

چنین تغییری وجود دارد.

استدلال مخالف، بر این دغدغه‌ها استوار است که اگر یک بانک مرکزی، کنترل مستقیمی بر نظارت بانکی در داخل مجموعه خود نداشته باشد، آیا اطلاعاتی که بانک برای انجام فعالیت‌های ضروری اش نیاز خواهد داشت، فاقد کیفیت مطلوب خواهد شد؟ اگر چه دلایل قابل توجهی برای چنین نگرانی‌هایی در درون کشورهای توسعه یافته وجود دارد، ولی به هر حال تمام این مسائل و نگرانی‌ها حاصل گمانه زنی بوده و اثبات نشده است. حال این سؤال مطرح است که «چرا تبادل اطلاعات بین مؤسسات نمی‌تواند به خوبی تبادل اطلاعات درون سازمانی که داخل بانک مرکزی قرار دارد، باشد؟» اگر واقعاً چنین باشد استدلال‌ات فوق برای وجود یک سازمان نظارتی یکپارچه مسلم می‌گردد. اما حرف اصلی بخش چهارم این مقاله دلالت بر این دارد که دلایل بسیار محکم تری وجود دارد که ما را قانع کند که اگر نظارت بانکی در کشورهای کمتر توسعه یافته تحت پوشش بانک مرکزی باشد، بهتر اعمال خواهد شد. ادعای نویسنده این است که در بانک مرکزی، ناظرین در چنین کشورهایی احتمالاً از سرمایه بیشتر و استقلال بیشتر برخوردار خواهند بود و بنابراین کارشان تخصصی‌تر و قابل اعتمادتر خواهد بود. گواه این ادعا، مطالعات موردی، تجربه و استدلال است که در طول مقاله ارائه گردید.

#### پانوشته‌ها:

1- The Organization Structure of Banking Supervision (Switzerland: Financial Stability Institute. Bank for International Settlements Basel, 2000) No.1, november.

\*رئیس گروه بازرسی اداره نظارت بر بانک‌ها، بانک مرکزی ج.ا.ا.  
\*\* بازرسی اداره نظارت بر بانک‌ها، بانک مرکزی ج.ا.ا.

- 2- CAE.Godhart.The Organizational Structure of Banking Supervision.
- 3- Glass-Steagall Act.
- 4- The Fringe Banking Crisis.
- 5- Borio and Filosa.
- 6- Twin Peaks
- 7- Michael Taylor
- 8- Clive Briault
- 9- Bank for International Settlements (BIS).
- 10- Greenspan
- 11- Ferguson
- 12- Pauli
- 13- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- 14- Krivoy, Ruth. Collapse: The Venezuelan Banking crisis of 1994.
- 15- Oscar Garsia Mendoza Cronica Involuntaria de una Crisis Inconclusa (Caracas: Editorial Planta de Venezuela, 1995) P.194.
- 16- on-site.
- 17- Venner
- 18- Marion Williams
- 19- Barbados
- 20- Alweenoo
- 21- Namibia
- 22- Joseph Yam