



فصلنامه علمی پژوهشی دانش سرمایه‌گذاری
دوره ۱۶ / شماره ۴ (پیاپی ۶۴) / زمستان ۱۴۰۶
صفحه ۵۳۱ تا ۵۴۸

تحلیل تطبیقی چارچوب تنظیم‌گری بانکی در ایران: نقد مدل مأموریت‌محور در پرتو بانکداری جامع و نظارت ریسک‌محور

رضا یاری‌فرد

دکتری تخصصی حسابداری، عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی
R.yarifard@gmail.com

آوا عباسی

دانشجوی دکتری تخصصی مدیریت دولتی گرایش مدیریت منابع انسانی دانشگاه تهران، تهران، ایران
Avaabbasil401@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۷/۰۳ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۹/۰۸

چکیده

در سال اخیر، بانک مرکزی ج.ا.ا. رویکرد چارچوب تنظیم‌گری مأموریت‌محور برای سامان‌دهی رفتار بانک‌ها اتخاذ کرده است. که در این رویکرد بانک‌ها (بجز بانک‌های جامع) در قالب گروه‌های مأموریتی با قیود صریح در تخصیص و تجهیز منابع مواجه می‌شوند. منطق این رویکرد بر این فرض استوار است که محدودسازی دامنه فعالیت بانک‌ها می‌تواند به کاهش ریسک و ارتقای ثبات مالی منجر شود. این در حالی است که تجربه بین‌المللی نشان می‌دهد مسیر غالب تنظیم‌گری بانکی در دهه‌های اخیر به سمت نظارت احتیاطی ریسک‌محور (Prudential / Risk-Based Supervision) و الگوی بانکداری جامع حرکت کرده است.

پژوهش حاضر با هدف نقد مبانی نظری و کارکرد تنظیم‌گری مأموریت‌محور در نظام بانکی ایران، از روش تحلیلی-تطبیقی بهره می‌گیرد. بدین منظور، چارچوب حقوقی و نظارتی حاکم بر فعالیت بانک‌ها در ایران با نظام‌های بانکی منتخب در دوازده کشور از جمله آلمان، فرانسه، ژاپن، ترکیه، امارات متحده عربی، اتحادیه اروپا، بریتانیا، استرالیا، کانادا، سنگاپور، پاکستان و مالزی مقایسه می‌شود. تمرکز تحلیل حاضر بر منطق نهادی مقررات بانکی، دامنه آزادی فعالیت بانک‌ها و ابزارهای کنترل ریسک در چارچوب نظارت احتیاطی است.

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که محدودیت‌های مأموریتی، برخلاف هدف اولیه خود، نه تنها به کاهش ریسک بانکی منجر نمی‌شوند، بلکه از طریق افزایش ریسک تمرکز، محدودسازی تنوع پرتفوی و تضعیف رقابت‌پذیری، تاب‌آوری نظام بانکی را کاهش می‌دهند. شواهد تطبیقی حاکی از آن است که در نظام‌های بانکی موفق، کنترل ریسک از مسیر ابزارهای نظارتی کمی، کفایت سرمایه و ارزیابی مستمر ریسک‌ها انجام می‌شود، نه از طریق ممنوعیت یا تهدید موضوعی فعالیت بانک‌ها.

این پژوهش با ارائه تحلیلی تطبیقی از رژیم‌های تنظیم‌گری بانکی، به ادبیات تنظیم‌گری مالی در اقتصادهای نوظهور افزوده و پیامدهایی نظری و سیاستی برای گذار از مدل مأموریت‌محور به نظارت ریسک‌محور در نظام بانکی ایران ارائه می‌دهد.

واژه‌های کلیدی: تنظیم‌گری مأموریت‌محور، نظارت ریسک‌محور، بانکداری جامع، ریسک تمرکز، بانک‌های تخصصی

۱- مقدمه

تنظیم‌گری بانکی در دهه‌های اخیر دستخوش تغییرات پی در پی شده است. تجربه بحران‌های مالی گذشته نشان داده است که **ریسک بانکی** بیش از هر چیز به کیفیت مدیریت، ساختار سرمایه، تمرکز پرتفوی و میزان کارآمدی نظام نظارتی وابسته است. در نتیجه، نظام‌های بانکی از چارچوب‌های سنتی فاصله گرفته و به سمت **نظارت ریسک‌محور و احتیاطی** حرکت کرده‌اند.

در این چارچوب، تمرکز تنظیم‌گر از تعیین فهرست فعالیت‌های مجاز و غیرمجاز به کنترل مستمر ریسک‌های اعتباری، نقدینگی و سرمایه‌ای تغییر یافته است؛ به نحوی که بانک‌ها از آزادی نسبی در انتخاب دامنه فعالیت برخوردارند، اما در مقابل، ملزم به رعایت الزامات سخت‌گیرانه کفایت سرمایه، کنترل ریسک تمرکز و آزمون‌های تنش هستند. در چنین بستری الگوی بانکداری جامع، به ساختار غالب در بسیاری از کشورها تبدیل شده است. با وجود تجربه جهانی در حوزه نظارت بانکی و فاصله گرفتن از محدود سازی نوع فعالیت بانک‌ها، مسیر اخیر ایران اکنون در حال متفاوت شدن است. ساختار نظام بانکی ایران در چارچوب مصوبات اخیر بانک مرکزی، بر مبنای **تفکیک مأموریت‌محور بانک‌ها به شش گروه اصلی** سامان‌دهی شده و برای هر گروه، محدودیت‌های صریحی در تجهیز و تخصیص منابع تعیین گردیده است. آیا واقعا منطق ضمنی این سیاست آن است که با تهدید حوزه فعالیت بانک‌ها، می‌توان رفتار آن‌ها را کنترل و ریسک را کاهش داد؟

بر اساس بند (الف) ماده (۹) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت ج.ا.ا» در سال‌های ۱۴۰۳ تا ۱۴۰۷، دستورالعمل تأسیس، فعالیت، نحوه اداره و نظارت بر مؤسسات اعتباری به تفکیک انواع، مشتمل بر جامع، تجاری، تخصصی، پس انداز و تسهیلات مسکن، توسعه ای و قرض الحسنه در آن بانک تدوین گردید که در سی و چهارمین نشست مورخ ۱۴۰۴/۰۵/۰۸ هیأت عالی بانک مرکزی چهار دستورالعمل شامل: دستورالعمل تأسیس، فعالیت، نحوه اداره و نظارت بر مؤسسه تجاری، دستورالعمل تأسیس، فعالیت، نحوه اداره و نظارت بر مؤسسه تخصصی، دستورالعمل تأسیس، فعالیت، نحوه اداره و نظارت بر مؤسسه اعتباری جامع و دستورالعمل تأسیس، فعالیت، نحوه اداره و نظارت بر بانک‌های قرض الحسنه به تصویب رسید که دستورالعمل‌های یاد شده حاوی احکام خاص ناظر بر هر نوع مؤسسه اعتباری مورد اشاره اعم از مؤسسه‌های مجاز، حداقل سرمایه لازم، عملیات مجاز و غیر مجاز، حدود و نسبت‌های احتیاطی خاص هر یک از انواع مؤسسات اعتباری می‌باشد. که در این ارتباط دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر مؤسسات پس انداز و تسهیلات مسکن که قبلا به تصویب هیأت عالی بانک مرکزی رسیده و طی بخشنامه شماره ۰۳/۱۳۵۲۳۳ مورخ ۱۴۰۳/۰۶/۱۷ در شبکه بانکی ابلاغ شده بود و همچنین طی این دستورالعمل مقرر شد که دستورالعمل تأسیس، فعالیت، نحوه اداره و نظارت بر مؤسسات اعتباری توسعه ای پس از تصویب در هیأت عالی بانک مرکزی به شبکه بانکی ابلاغ شود که در این چارچوب، همه بانک‌ها در ایران در قالب **شش دسته اصلی** تعریف و الزامات قانونی هر یک به شرح ذیل تعیین شده است:

۱) **مؤسسه اعتباری جامع** - مأمور به ارائه طیف کامل خدمات بانکی و مالی، شامل عملیات بانکی در سطوح خرد و کلان، فعالیت‌های ارزی، سرمایه‌گذاری، مشاوره مالی و مدیریت دارایی. این نوع بانک

بیشترین دامنه اختیار را دارد و حداقل سرمایه مورد نیاز این بانک‌ها برای تأسیس و فعالیت در مصوبات اخیر معادل ۹۰۰ هزار میلیارد ریال و بیشتر از آن تعیین شده است.

۲) **مؤسسه اعتباری تجاری** - تمرکز بر عملیات بانکی متعارف؛ شامل سپرده‌گیری، ارائه انواع تسهیلات کوتاه‌مدت و میان‌مدت، خدمات پرداخت و ابزارهای مبادله. سرمایه مورد نیاز این بانک‌ها برای تأسیس و فعالیت در مصوبات اخیر معادل ۵۰۰ هزار میلیارد ریال و بیشتر از آن تعیین شده است.

۳) **مؤسسه اعتباری تخصصی** - مؤسسه اعتباری است که در راستای تأمین مالی صنعت خاص و یا زنجیره ارزش خاص از اقتصاد کشور به انجام عملیات بانکی و یا ارائه خدمات بانکی اقدام می‌نماید. حداقل سرمایه مورد نیاز برای تأسیس و فعالیت مؤسسه اعتباری تخصصی، معادل سیصد هزار میلیارد ریال می‌باشد.

۴) **بانک‌های قرض‌الحسنه** - مؤسسه اعتباری (بانکی) است که به تجهیز و تخصیص منابع در قالب عقد قرض‌الحسنه و همچنین انجام سایر فعالیت‌های مجاز در چارچوب دستورالعمل می‌باشد. حداقل سرمایه مورد نیاز برای تأسیس و فعالیت بانک‌های قرض‌الحسنه معادل ۵۰ هزار میلیارد ریال می‌باشد.

۵) **مؤسسه اعتباری پس‌انداز و تسهیلات مسکن** - مأمور به تجهیز منابع از سپرده‌گذاران برنامه‌محور و تخصیص آن به تسهیلات بلندمدت خرید یا ساخت و تعمیرمسکن. اساس فعالیت آن‌ها بر انباشت تدریجی سپرده‌های مسکن و ارائه وام‌های هدفمند به همان منظور است.

این تقسیم‌بندی، برای نخستین بار به‌طور رسمی و جامع، دامنه مأموریت هر نوع بانک را تعیین کرده و بر اساس ضوابط سرمایه، قالب حقوقی و حدود فعالیت، مرز میان آن‌ها را مشخص نموده است. با این وجود نه تنها، تردیدهای جدی نسبت به کارآمدی این منطق وجود دارد بلکه سوابق شکست این رویکرد در نقاط مختلف دنیا و حتی ایران وجود دارد. محدودیت هم‌زمان در سمت دارایی و بدهی ترازنامه، بانک‌های تخصصی را به‌شدت در معرض ریسک تمرکز و شوک‌های بخشی قرار می‌دهد و انعطاف‌پذیری آن‌ها در مواجهه با نوسانات اقتصادی را تضعیف می‌کند. این در حالی است که تجربه بین‌المللی نشان می‌دهد حتی بانک‌های دارای مأموریت مشخص، برای حفظ ثبات مالی، از آزادی نسبی در جذب منابع و مصارف و تنوع‌بخشی پرتفوی برخوردارند و کنترل ریسک از طریق ابزارهای احتیاطی اعمال می‌شود.

مسئله محوری این پژوهش آن است که آیا محدودسازی مأموریت بانک‌ها می‌تواند کارآمدی نظارت بانکی را افزایش دهد، یا آن‌که چنین رویکردی خود به منشأ جدیدی از ریسک و ناکارایی تبدیل می‌شود. برای پاسخ به این پرسش، مقاله حاضر از ترکیب تحلیل تطبیقی مقررات بانکی و تحلیل تجربی عملکرد بانک‌ها بهره می‌گیرد. تحلیل‌های پژوهش حاضر در محورهای ذیل خلاصه می‌شود:

نخست، نقد صریح منطق نظری تنظیم‌گری مأموریت‌محور به‌عنوان ابزار کنترل ریسک دوم، مقایسه ساختارمند چارچوب نظارتی ایران با نظام‌های بانکی منتخب جهانی

تحول الگوهای بانکداری

در ادبیات بانکداری و تنظیم‌گری مالی، الگوهای سازمان‌دهی بانک‌ها همواره تحت تأثیر دو دغدغه‌ی اصلی قرار داشته‌اند: ثبات مالی و رعایت مقررات. در بسیاری از کشورها، به‌ویژه در نیمه نخست قرن بیستم، بخشی از پاسخ سیاست‌گذاران پولی به این دغدغه‌ها، تفکیک نهادی و مأموریت‌محور بانک‌ها بود؛ به این معنا که بانک‌های تجاری، تخصصی، توسعه‌ای، هر یک با حوزه فعالیت مشخص و محدود تعریف می‌شدند. فرض ضمنی این رویکرد آن بود که محدودسازی دامنه فعالیت بانک‌ها می‌تواند از ایجاد برخی ریسک‌های بانکی و انحراف از مأموریت و ورود به فعالیت‌های پرریسک جلوگیری کند.

با این حال، تجربه‌های عملی و بحران‌های مالی متوالی نشان داد که ریشه ریسک بانکی در تنوع فعالیت نیست، بلکه بیشتر در کیفیت نظارت، نظام حاکمیت شرکتی، مدیریت عملیاتی، کفایت سرمایه و تمرکز پرتفوی اعتباری نهفته است. به تدریج، از دهه ۱۹۸۰ به بعد، اغلب نظام‌های بانکی به سمت بازنگری در این تفکیک‌های محدود کننده حرکت کرده‌اند و الگوی بانکداری جامع (Universal Banking) به‌عنوان چارچوب غالب مطرح شد. (Dewatripont & Tirole, 1994; Barth, Caprio & Levine, 2013).

تجربه بحران مالی ۲۰۰۸ در ایالات متحده آمریکا نشان می‌دهد که محدودیت مأموریتی برای بانک‌ها، با وجود ابزارهای نظارتی ریسک‌محور، به افزایش ریسک تمرکز و تاب‌آوری منجر شده است. در این بحران، بانک‌ها مطابق سیاست‌ها، تمرکز بر یک نوع فعالیت مخصوصاً اعطای تسهیلات مسکن با وجود اعمال کنترل‌های کفایت سرمایه، نقدینگی منجر به افزایش ریسک تمرکز در بخش مسکن شد و در برابر شوک‌های اقتصادی بسیار آسیب‌پذیر شد.

در گذشته در ایران، با وجود نبود محدودیت‌هایی برای بانک‌های تخصصی، فشار دولت بر بانک‌های توسعه‌ای برای تمرکز بیشتر در آن بخش توسعه‌ای اعمال شد. این بانک‌ها، اگرچه محدودیت مستقیمی نداشتند، اما حجم عملیات آنها در این بخش باعث گردید بانک‌های توسعه‌ای آسیب‌پذیر شدند و ریسک‌های بزرگی را بپذیرند. در برخی موارد مدیران بانک‌های توسعه‌ای به دلیل ناتوانی در مقابله با بحران، از این بخش فرار کردند و بانک‌ها را به سمت بانک‌های جامع هدایت کردند. این تغییر، با وجود اینکه بانک مرکزی فعالیت‌های بانک‌های توسعه‌ای را محدود نکرده بود، باعث شد بانک‌های توسعه‌ای در شرایط سختی قرار گیرند. عدم افزایش سرمایه کلان توسعه‌دولت و در عین حال اجرای دستورات متعدد برای توسعه این بخش، منجر به بروز معضلات جدی شد. شبیه به تجربه شکست در آمریکا، این تجربه شکست در ایران با وجود آن بود که بانک مرکزی فعالیت بانکی را برای بخش توسعه‌ای محدود نکرده بود و بانک‌های توسعه‌ای به جهت افزایش سرمایه کلان توسط دولت باعث گردید راهی جز حرکت به سمت بانکداری جامع جهت بقا نداشته باشند. از آنجایی که ریسک تمرکز در صنعت مورد توجه بانکداران در دنیا بوده و اقدام بانک مرکزی جهت محدود کردن فعالیت بانک‌ها در یک بخش نه فقط متناسب با دانش روز بانکداری دنیا نیست بلکه برخلاف دانش و تجربه بانکداری و مطالعات روز دنیا در این حوزه است و در این ارتباط تداوم کسب و کار بانک‌ها به شدت تحت تأثیر ریسک تمرکز قرار می‌گیرد و این مسئله‌ای نیست که از دید یک بانکدار پنهان بماند. و بخش قابل توجهی از اهداف و برنامه‌های نظارتی به

جهت مقابله با ریسک‌های تاب‌آوری در بانک‌ها مربوط به تمرکز زدایی و کنترل ریسک تمرکز است ولی این بخشنامه اخیر بانک مرکزی به صورت واضحی ریسک تمرکز در یک صنعت خاص را افزایش داده و به تبع آن ریسک تاب‌آوری افزایش می‌یابد که در نتیجه عواقب خطرناکی نه تنها برای نظام بانکی بلکه برای کشور دربر خواهد داشت.

در مدل بانکداری جامع، بانک‌ها از منظر موضوع فعالیت آزادی نسبی دارند و می‌توانند هم‌زمان در حوزه‌های مختلف بانکی و مالی فعالیت کنند؛ اما این آزادی با نظارت احتیاطی سخت‌گیرانه همراه است. به بیان دیگر، تمرکز تنظیم‌گر از «چه کاری انجام بده یا نده» به «چه میزان ریسک می‌پذیری و چگونه آن را مدیریت می‌کنی» منتقل می‌شود. این تغییر پارادایم، زمینه‌ساز گذار تدریجی از نظارت فعالیت‌محور (Activity-based Supervision) به نظارت ریسک‌محور یا احتیاطی (Prudential Supervision) شد. (Basel Committee on Banking Supervision, 2011; Mishkin, 2016)

تفکیک مأموریت‌محور، کاملاً مقطعی و برای یک دوره خاص است و فقط برای توسعه یک بخش تا زمانی است که درآمدهای بخش بشدت سرشار بوده و یا از حمایت‌های مالی بسیار بالای دولت یا هر بخش پشتیبان دیگری در یک محدوده زمانی کاملاً مشخص برخوردار باشد در غیر این صورت قابل پذیرش نیست و محدودسازی فعالیت به‌ویژه برای بانک‌های تخصصی و توسعه‌ای، به ایجاد ریسک تمرکز شدید منجر می‌شود. وقتی بانکی تنها مجاز است در یک بخش خاص فعالیت کند و هم‌زمان امکان جذب منابع از سایر بخش‌های اقتصاد را ندارد، ترازنامه آن به‌شدت به چرخه‌های همان صنعت وابسته می‌شود. در چنین شرایطی، وقوع رکود یا شوک در آن بخش اقتصادی می‌تواند به‌سرعت بانک را با ریسک‌های اعتباری و نقدینگی غیر قابل کنترل مواجه نماید.

تحقیقات تطبیقی موجود در ادبیات بین‌المللی نشان می‌دهد که اغلب کشورهایی که همچنان بانک‌های تخصصی یا توسعه‌ای دارند، این بانک‌ها را به‌طور کامل تک‌بخشی تعریف نمی‌کنند. حتی بانک‌هایی که مأموریت‌های مشخصی مانند تأمین مالی مسکن، کشاورزی یا توسعه صنعتی دارند، در عمل از انعطاف عملیاتی برای مدیریت ریسک برخوردارند. این انعطاف عمدتاً در قالب آزادی در جذب منابع از کل اقتصاد و امکان تنوع‌بخشی در پرتفوی اعتباری نمود می‌یابد، هم‌زمان برنامه‌های کنترل ریسک از ابعاد مختلف از طریق محدودیت‌های پذیرش ریسک اعتباری، نقدینگی و... همراه با نظارت مستمر اعمال می‌گردد.

در نقطه مقابل، مدل مأموریت‌محور سخت‌گیرانه در ایران، با اتکا به منطق «محدودیت فعالیت» → کنترل رفتار بانک، تلاش می‌کند ریسک را از مسیر ممنوعیت موضوعی مدیریت کند. این منطق، مطابق شواهد تطبیقی ارائه‌شده در مطالعات 12 کشور منتخب، با رویه غالب جهانی سازگار نیست. در اغلب این کشورها، حتی بانک‌های تخصصی، مجاز به فعالیت در خارج از حوزه مأموریتی خود هستند، مشروط بر آن‌که الزامات نظارتی و احتیاطی را رعایت کنند.

بنابراین، پیشینه نظری و تجربی بانکداری نشان می‌دهد که مسئله اصلی نه وجود یا عدم وجود بانک‌های تخصصی، بلکه نحوه طراحی قیود نظارتی بر آن‌هاست. تمرکز بر محدودسازی حوزه فعالیت، می‌تواند به نتایج معکوس از هدف اولیه سیاست‌گذار منجر شود؛ از جمله افزایش ریسک تمرکز، کاهش تاب‌آوری مالی و تضعیف قدرت رقابت بانک‌ها در بازار پول. (Barth, Caprio & Levine, 2013; Mishkin, 2016)

گذار از نظارت فعالیت‌محور به نظارت احتیاطی

یکی از تحولات بنیادین در ادبیات بانکداری بین‌المللی طی سه دهه اخیر، تغییر رویکرد نهادهای ناظر از نظارت مبتنی بر نوع فعالیت (Activity-based Supervision) به نظارت مبتنی بر ریسک یا نظارت احتیاطی (Prudential Supervision) بوده است. در رویکرد سنتی فعالیت‌محور، تنظیم‌گر تلاش می‌کند با تعیین فهرست فعالیت‌های مجاز و غیرمجاز، مرزهای عملیاتی بانک‌ها را کنترل کرده و از انحراف آن‌ها جلوگیری کند. این الگو معمولاً با تفکیک نهادی بانک‌ها و تعیین مأموریت‌های تخصصی همراه است و فرض می‌کند که محدودسازی فعالیت، به صورت خودکار منجر به کاهش ریسک می‌شود. (Goodhart, 1988; Dewatripont & Tirole, 1994; BCBS, 2011)

با این حال، تجربه عملی نظام‌های بانکی پیشرفته نشان داد که این فرض به طور کلی معتبر نیست. بانک‌هایی که از نظر قانونی محدود به یک حوزه فعالیت بوده‌اند، در عمل به دلیل تمرکز شدید پرتفوی و وابستگی به چرخه‌های بخشی، در برابر شوک‌های اقتصادی آسیب‌پذیرتر شده‌اند. در مقابل، بانک‌هایی که از تنوع فعالیت برخوردار بوده‌اند، اما تحت نظارت دقیق مبتنی بر ریسک قرار داشته‌اند، تاب‌آوری بیشتری از خود نشان داده‌اند. همین تجربه‌ها، مبنای نظری و عملی گذار به نظارت ریسک‌محور را شکل داد. (Acharya, 2009; Beck et al., 2006; Barth et al., 2013)

در چارچوب نظارت احتیاطی، فرض اصلی تنظیم‌گر این است که ریسک ذاتی فعالیت‌ها قابل حذف نیست، بلکه باید اندازه‌گیری، محدود و مدیریت شود. بر این اساس، به جای منع فعالیت‌ها، تمرکز بر ابزارهای نظارتی کمی و کیفی قرار می‌گیرد؛ ابزارهایی نظیر کفایت سرمایه، الزامات نقدینگی، کنترل مواج‌ها بزرگ، آزمون‌های تنش و ارزیابی جامع وضعیت بانک. این رویکرد به بانک اجازه می‌دهد در حوزه‌های متنوع فعالیت کند، اما هم‌زمان هزینه ریسک‌پذیری از طریق الزام سرمایه‌ای یا محدودیت‌های نظارتی به آن تحمیل می‌شود. (BCBS, 2006; BCBS, 2017; Mishkin, 2016)

استانداردهای کمیته بال (Basel Committee on Banking Supervision) نقش محوری در نهادینه‌سازی این رویکرد ایفا کرده‌اند. چارچوب‌های بازل ۲ و بازل ۳، به جای تفکیک موضوعی فعالیت بانک‌ها، بر وزن‌دار کردن دارایی‌ها بر اساس ریسک، نسبت کفایت سرمایه، کنترل تمرکز اعتباری (Large Exposure Limits) و مدیریت نقدینگی و مدیریت ریسک‌های عملیاتی و تطبیقی تمرکز دارند.

در بسیاری از کشورها، این چارچوب‌های بین‌المللی در قالب سازوکارهای نظارتی پیشرفته‌تری همچون فرآیند بررسی و ارزیابی نظارتی^۱ (SREP) پیاده‌سازی شده‌اند. در فرآیند SREP، وضعیت بانک نه بر اساس نوع بانک یا عنوان مأموریتی آن، بلکه بر مبنای چهار مؤلفه اصلی ارزیابی می‌شود: کفایت سرمایه، نقدینگی، کیفیت مدیریت ریسک و حاکمیت شرکتی. نتیجه این ارزیابی می‌تواند به اعمال الزامات سرمایه‌ای اضافی، محدودیت در توزیع سود یا حتی مداخله نظارتی منجر شود، بدون آن‌که الزاماً فعالیت خاصی برای بانک ممنوع شده باشد. (EBA, 2018; ECB, 2021)

^۱ فرایند بررسی و ارزیابی نظارتی Supervisory Review and Evaluation Process

بررسی تجربه نهادهای ناظر معتبر مانند Federal Reserve و OCC¹ در آمریکا،^۲ (EBA و ECB) در اتحادیه اروپا،³ APRA در استرالیا،⁴ FSA در ژاپن و MAS⁵ در سنگاپور نشان می‌دهد که همگی به‌طور سیستماتیک از الگوی نظارت ریسک‌محور تبعیت می‌کنند. در این کشورها، تقسیم‌بندی بانک‌ها از حیث اندازه، اهمیت سیستمی یا سطح ریسک صورت می‌گیرد، نه بر اساس مأموریت موضوعی. حتی بانک‌هایی که عنوان «توسعه‌ای» یا «تخصصی» دارند، تحت همان منطق نظارتی عمومی ارزیابی می‌شوند، هرچند ممکن است مشوق‌های سیاستی یا حمایتی جهت فعالیت بیشتر در بخش مورد نظر دریافت کنند. (World Bank, 2019; BIS, 2021)

نکته مهم این است که نظارت ریسک‌محور میان آزادی فعالیت و کنترل ثبات مالی تعارضی ذاتی نمی‌بیند. برعکس، این رویکرد بر این اصل استوار است که تنوع فعالیت‌های بانکی، در صورت نظارت مناسب، می‌تواند به کاهش ریسک کل منجر شود. محدودسازی شدید فعالیت‌ها، نه تنها جایگزین مناسبی برای نظارت نیست، بلکه ممکن است به افزایش ریسک‌های پنهان بیانجامد؛ به‌ویژه ریسک تمرکز، ریسک نقدینگی و ریسک سرایت. (Wagner, 2010; Acharya, 2009)

حتی اعمال محدودیت‌های موضوعی حوزه فعالیت بر بانک‌ها تنها در شرایط خاص و آن هم مبتنی بر ریسک و به‌صورت موردی توجیه‌پذیر است؛ مانند زمانی که فعالیتی با ریسک بسیار بالایی همراه است یا بانک فاقد زیرساخت‌های مدیریتی لازم برای کنترل ریسک یک نوع فعالیت خاص است. حتی در این موارد نیز، محدودیت نسبی بر ریسک است و رویه غالب نهادهای ناظر استفاده از قیود سرمایه‌ای و نظارتی مشروط به‌جای ممنوعیت مطلق است. این منطق، تفاوت اساسی میان الگوی نظارت احتیاطی و الگوی فعالیت‌محور را به‌خوبی آشکار می‌سازد. (BCBS, 2015; OECD, 2015)

پیشینه تطبیقی اعطای تسهیلات

با عنایت به این که بخشنامه مذکور بیشترین محدودیت را در ایجاد اعتبارات برای بخش‌های غیر از بخش‌های تخصصی مذکور گذاشته است باید توجه نمود که رویکرد استاندارد بین‌المللی در تضاد آشکاری با این بخشنامه مخصوصاً در خصوص ریسک تمرکز اعتبارات است و در جدول ذیل استانداردها و محدودیت‌های تسهیلات و اعتبارات بانکی در کشورهای مختلف مورد بررسی قرار می‌دهیم همان‌طور که در نمونه‌های فوق دیده می‌شود در هیچ کدام از کشورهای نامبرده در وضعیت فعلی محدودیتی در حوزه اینکه بانکی فقط در یک بخش خاص تسهیلات و تعهدات ارائه دهد وجود ندارد و این رویکرد کاملاً برخلاف دانش مدیریت ریسک اعتباری است. و بایستی توجه نمود در ایران ابزارهای تعهدی توسعه پیدا نکرده و ما با محدودیت‌های مختلفی مخصوصاً به دلیل فرهنگ غالب استفاده از ابزار احتیاطی در شرکت‌ها و صنایع مواجه هستیم لذا در صورت پذیرش این بخشنامه، سرعت شکست بانکی ناشی از ریسک تمرکز اعتبارات بسیار سریع‌تر از کشورهای دیگر خواهد بود.

¹ اداره مقررات بانکداری آمریکا Office of the comptroller of the Currency

² بانک مرکزی اروپا European Central Bank & مرجع نظارتی بانکداری اروپا European Banking Authority

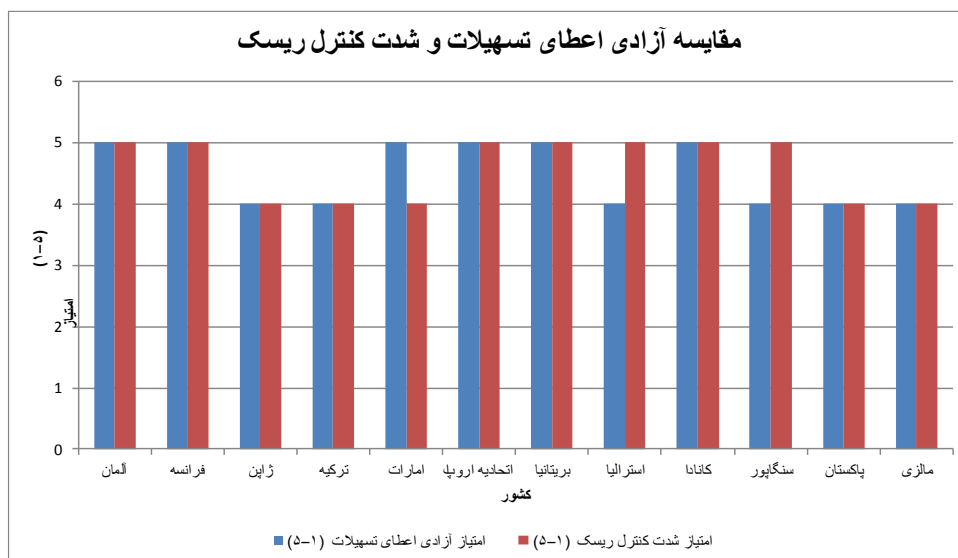
³ مرجع نظارتی استرالیا Australian Prudential Regulation Authority

⁴ مرجع خدمات مالی ژاپن Financial Services Authority

⁵ مرجع پولی سنگاپور Monetary Authority of Singapore

نتایج نشان می‌دهد که همه کشورها از آزادی عمل در تنوع بخشی به تسهیلات برخوردارند و نظارت در شدت کنترل ریسک‌ها است که در کشورهای توسعه یافته شدت کنترل ریسک بسیار بالا است. به‌طور کلی، نمودار تأیید می‌کند که افزایش آزادی عملیاتی بانک‌ها لزوماً به معنای کاهش نظارت نیست، بلکه در نظام‌های بانکی پیشرفته، آزادی اعطای تسهیلات با تشدید نظارت کیفی و ریسک‌محور همراه شده است. جمع‌بندی تجربه این ۱۲ کشور نشان می‌دهد که محدودسازی بخش فعالیت اقتصادی در اعطای تسهیلات، ابزار مؤثر تنظیم‌گری بانکی نیست. برعکس، تنوع بخشی اعتباری همراه با کنترل ریسک، به‌عنوان راهبرد اصلی افزایش تاب‌آوری بانک‌ها پذیرفته شده است. لذا الگوی محدودسازی مأموریتی سخت‌گیرانه در ایران در تضاد آشکاری با تجربه دنیا است. (Goodhart, 1988; Dewatripont & Tirole, 1994; Barth et al., 2013; BCBS, 2017; World Bank, 2019; BIS, 2021)

کشور	آزادی اعطای تسهیلات	شیوه نظارت
آلمان	بانکداری جامع؛ بدون محدودیت	نسبت تسهیلات و تعهدات کلان، ذی نفع واحد
فرانسه	اعطای تسهیلات آزاد	نسبت سرمایه، آزمون تنش، ذی نفع واحد، نسبت تسهیلات و تعهدات کلان
ژاپن	بانکداری جامع بدون محدودیت (بانک‌های توسعه ای با انعطاف در فعالیت در همه بخش‌های اقتصادی)	نسبت کفایت سرمایه، ریسک تمرکز، نسبت تسهیلات و تعهدات کلان، ذی نفع واحد فرایند ریسک اعتباری، تأیید ناظر
ترکیه	اعطای تسهیلات آزاد	سقف ذی نفع واحد، کفایت سرمایه، ریسک تمرکز
امارات	بانکداری جامع، تشویق تنوع بخشی، تسهیلات آزاد	سقف ذی نفع واحد، گزارش‌دهی، کفایت سرمایه و...
اتحادیه اروپا	بانکداری جامع	چارچوب CRR/CRD؛ نظارت SREP و نسبت‌های سرمایه بافرهای سرمایه، SREP
بریتانیا	اعطای تسهیلات آزاد	آزمون تنش، کفایت سرمایه، کیفیت دارایی‌ها
استرالیا	بانکداری جامع، تنوع بخشی اعطای تسهیلات	سقف ذی نفع واحد، الزامات پیشرفته سرمایه، قواعد سخت‌گیرانه مبتنی بر ریسک
کانادا	آزادی گسترده اعطا	سقف تمرکز، الزامات سرمایه، محدودیت‌های احتیاطی OSFI
سنگاپور	اعطای تسهیلات متنوع	سقف تمرکز، نسبت سرمایه بالا، سقف تمرکز سختگیرانه
پاکستان	اعطای تسهیلات به همه بخش‌ها	مقررات احتیاطی، کفایت سرمایه
مالزی	بانکداری جامع (متعارف و اسلامی)	ابزارهای بال ۳، نظارت ریسک‌محور، نظارت مبتنی بر بال



منبع: برگرفته از ادبیات بانکداری و مقررات احتیاطی ۱۲ کشور منتخب

پیشینه تطبیقی جذب منابع در ۱۲ کشور منتخب

کشور	اصل حاکم بر جذب منابع	محدودیت‌های صنعتی/بخشی برای سپرده‌گذاران	ابزارهای اصلی نظارت و کنترل احتیاطی سمت بدهی
آلمان	بانکداری جامع با آزادی کامل در جذب سپرده از کل اقتصاد	وجود ندارد	کفایت سرمایه، نسبت‌های نقدینگی (LCR/NSFR)، ریسک تمرکز و نظارت مستمر
فرانسه	بانکداری جامع تحت قانون پولی و مالی	وجود ندارد (به جز بانک‌های سیاستی)	نسبت‌های سرمایه، الزامات نقدینگی، کنترل ریسک تمرکز
ژاپن	تفکیک حقوقی جذب منابع و تخصیص منابع با آزادی جذب سپرده	وجود ندارد	مقررات نقدینگی، کفایت سرمایه، مجوزهای نظارتی
ترکیه	آزادی کامل عملیاتی در جذب منابع طبق قانون بانکداری	وجود ندارد	کفایت سرمایه، نسبت‌های نقدینگی، نظارت احتیاطی BDDK
امارات متحده عربی	بانکداری جامع با نظارت ریسک‌محور	وجود ندارد	نسبت‌های نقدینگی، الزامات سرمایه، نظارت مستمر
اتحادیه اروپا	آزادی جذب منابع تحت قانون واحد بانکی	وجود ندارد در سطح اتحادیه	استانداردهای CRR/CRD، فرآیند SREP، نظارت بر ساختار تأمین مالی

کشور	اصل حاکم بر جذب منابع	محدودیت‌های صنعتی/بخشی برای سپرده‌گذاران	ابزارهای اصلی نظارت و کنترل احتیاطی سمت بدهی
بریتانیا	جذب آزاد سپرده همراه با سازوکار رینگ‌فنسینگ	وجود ندارد	استانداردهای نقدینگی، بافرهای سرمایه، نظارت بر ریسک تمرکز
استرالیا	بانکداری جامع با نظارت سخت‌گیرانه احتیاطی	وجود ندارد	استانداردهای بالای سرمایه و نقدینگی، تضمین سپرده
کانادا	بانکداری جامع تحت قانون بانکداری فدرال	وجود ندارد	مدیریت نقدینگی، کفایت سرمایه، نظارت OSFI
سنگاپور	بانک‌های دارای مجوز کامل با جذب آزاد سپرده	وجود ندارد	کنترل‌های نقدینگی و سرمایه مبتنی بر بازل، نظارت MAS
پاکستان	بانکداری جامع (متعارف و اسلامی)	وجود ندارد	مقررات احتیاطی نقدینگی و سرمایه، نظارت بانک مرکزی
مالزی	بانکداری جامع در نظام دوگانه (متعارف و اسلامی)	وجود ندارد	استانداردهای بازل، نظارت ریسک‌محور، کنترل ریسک تمرکز

مرور تطبیقی تجارب ۱۲ کشور منتخب در دو محور اصلی جذب منابع (سمت بدهی) و اعطای تسهیلات (سمت دارایی) نشان می‌دهد که رویکرد غالب تنظیم‌گری بانکی در این کشورها مبتنی بر آزادی عملیاتی بانک‌ها همراه با نظارت احتیاطی ریسک‌محور است. در این چارچوب، محدودسازی مأموریتی سخت‌گیرانه چه در تجهیز منابع و چه در تخصیص آن به‌عنوان ابزار کنترل ریسک پذیرفته نشده و حتی به‌عنوان عاملی بالقوه برای افزایش شکنندگی مالی تلقی می‌شود.

همان‌گونه که تحلیل تطبیقی بررسی‌های این پژوهش نشان داد محدودیت‌های مأموریتی، ریسک تمرکز را افزایش می‌دهد. بانک‌هایی که به یک صنعت یا بخش اقتصادی خاص محدود می‌شوند، ناگزیر پرتفوی اعتباری و درآمدی کم‌تنوع‌تری دارند. تجربه کشورهای چون آلمان، فرانسه، ژاپن و کانادا نشان می‌دهد که نهادهای ناظر، تمرکز بالای اعتبارات در یک صنعت را به‌عنوان ریسک سیستماتیک شناسایی کرده و بانک‌ها را به پراکندگی پرتفوی ملزم می‌کنند. در مقابل، محدودسازی مأموریتی دقیقاً نتیجه‌ای معکوس ایجاد کرده و بانک را در برابر شوک‌های دوره‌ای همان صنعت بسیار آسیب‌پذیر می‌سازد.

مطالعات و پژوهش‌های خارجی

تامبینی (۲۰۱۲) در پژوهش خود نشان داد که پیچیدگی فعالیت بانک‌های بزرگ و فراگیر نه از مسیر محدودسازی دامنه فعالیت، بلکه از طریق تقویت سازوکارهای نظارت احتیاطی و ریسک‌محور قابل مدیریت است. بانک مرکزی برزیل با الزام به صورت‌های مالی تلفیقی، استقرار ساختارهای داخلی مدیریت ریسک، مسئولیت‌پذیری سهام‌داران

کنترلی، دسترسی کامل نهاد ناظر به اطلاعات و نظارت سخت‌گیرانه بر گروه‌های مالی، توانسته است ثبات مالی را حفظ کند. این پژوهش نشان داد که کنترل ریسک بانکی وابسته به «نوع مأموریت تعریف‌شده برای بانک» نیست. برخلاف رویکرد مأموریت‌محور که بر تهدید پیشینی فعالیت‌ها تکیه دارد، تجربه برزیل نشان می‌دهد که بانکداری جامع تحت نظارت ریسک‌محور امکان تنوع‌بخشی پرتفوی، کاهش ریسک تمرکز و افزایش تاب‌آوری بانک‌ها را فراهم می‌کند.

بارث و همکاران در سال ۲۰۱۳ نشان می‌دهند که مقررات سخت‌گیرانه بر فعالیت‌های بانکی موجب کاهش کارایی بانک‌ها می‌شود. در مقابل، نظارت مبتنی بر بازار، شفافیت اطلاعاتی و حسابرسی مستقل قوی به‌طور معناداری کارایی بانک‌ها را افزایش می‌دهد.

آدایی در سال ۲۰۲۴ نشان داد که اصلاحات احتیاطی و چارچوب‌های تنظیم‌گری در اقتصادهای نوظهور به‌طور معناداری ریسک اعتباری و ریسک نکول بانک‌ها را کاهش می‌دهد؛ زیرا بانک‌ها را به مدیریت پرتفوی وام بر مبنای ریسک‌بازده و تنوع‌بخشی سوق می‌دهد. همچنین رقابت بیشتر در بازار بانکی عموماً به ثبات بالاتر و کاهش احتمال ورشکستگی منجر می‌شود.

محدودیت‌های مأموریتی منجر به کاهش انعطاف‌پذیری بانک‌ها در چرخه‌های اقتصادی می‌شود. بانک‌هایی که امکان تنوع‌بخشی به فعالیت‌های اعتباری و درآمدی خود را ندارند، در دوران رکود بخشی با افت شدید سودآوری و افزایش مطالبات غیرجاری مواجه می‌شوند. تجربه ژاپن و اتحادیه اروپا نشان می‌دهد که حتی بانک‌های توسعه‌ای و تخصصی نیز برای حفظ پایداری مالی، به حدی از انعطاف در تخصیص منابع مجاز دانسته می‌شوند. این انعطاف، به بانک اجازه می‌دهد در مواجهه با رکود یک بخش، استراتژی‌های جایگزین درآمدی اتخاذ کند.

و این موضوع تضعیف رقابت‌پذیری بانک‌ها در سطح داخلی و بین‌المللی را به دنبال دارد. در کشورهایمانند بریتانیا، استرالیا و سنگاپور، بانک‌ها با بهره‌گیری از مدل بانکداری جامع، قادرند مجموعه متنوعی از خدمات مالی ارائه کنند و در بازارهای منطقه‌ای و جهانی فعال باشند. محدودیت مأموریتی سخت‌گیرانه، بانک را از ورود به بسیاری از فعالیت‌های سودآور و کم‌ریسک محروم کرده و هزینه تأمین مالی را افزایش می‌دهد. این مسئله به‌ویژه برای کشورهایمانند که با محدودیت‌های بیرونی و شوک‌های اقتصادی مواجه‌اند، اهمیت دوچندان دارد.

همچنین عدم انطباق محدودیت‌های مأموریتی سخت‌گیرانه با استانداردهای بین‌المللی نظیر بازل ۳ می‌تواند منجر به افزایش ریسک سیستماتیک شود. چارچوب‌های بازل نه تنها بر تفکیک صنعتی یا موضوعی بانک‌ها تأکید نمی‌کنند، بلکه اساساً بر کنترل ریسک از طریق نسبت‌های کمی، آزمون‌های تنش و فرآیندهای ارزیابی نظارتی استوارند. تجربه کشورهای منتخب نشان می‌دهد که کنترل رفتار بانک از طریق «مدیریت ریسک» جایگزین کنترل آن از طریق «ممنوعیت فعالیت» شده است.

در الگوهای غالب جهانی، مأموریت بانک‌ها اغلب تعریف می‌شود اما قفل نمی‌شود؛ بدین معنا که بخش عمده‌ای از فعالیت بانک می‌تواند در حوزه مأموریتی متمرکز باشد، اما نهاد ناظر از طریق ابزارهای احتیاطی، از تبدیل این تمرکز به ریسک سیستماتیک جلوگیری می‌کند. در مقابل، مدل ایران با اعمال محدودیت‌های صریح در تجهیز و

تخصیص منابع، مأموریت را از یک «راهنمای راهبردی» به یک «قید ساختاری الزام‌آور» تبدیل کرده است؛ تغییری که پیامدهای عمیقی برای رقابت، ریسک و پایداری بانک‌ها به همراه دارد. یکی از اصول بنیادین چارچوب‌های بازل، که در ادبیات داخلی کمتر مورد توجه قرار گرفته، حساسیت بالای تنظیم‌گری احتیاطی نسبت به رقابت منصفانه است. کمیته بازل تصریح می‌کند که استانداردهای کفایت سرمایه، محدودیت مواجهات بزرگ و الزامات نقدینگی، با هدف ایجاد زمین بازی برابر میان بانک‌ها طراحی شده‌اند (BCBS, 2011).

بر خلاف این منطق، در نظام بانکداری ایران:

- بانک‌های جامع از آزادی گسترده در جذب سپرده و تخصیص منابع برخوردارند؛
 - اما بانک‌های تخصصی و توسعه‌ای با محدودیت‌های پیشینی در هر دو سمت ترازنامه مواجه‌اند.
- این وضعیت، رقابت را نه بر اساس سطح ریسک، کیفیت مدیریت و کفایت سرمایه، بلکه بر مبنای برچسب نهادی تعیین می‌کند. چنین تبعیض ساختاری، از منظر بازل، خود یک عامل بالقوه افزایش ریسک سیستماتیک است؛ چراکه موجب حذف بخشی از بانک‌ها از رقابت و مدیریت فشار فعالیت‌های پرریسک می‌شود. (Barth et al., 2013)

ریسک‌های مدل مأموریت محور

این بخشنامه در شرایطی که پایداری بانک‌ها با ریسک‌های متنوعی، از جمله ریسک‌های سیستماتیک تهدید می‌شود، اثرات منفی قابل توجهی ایجاد می‌کند. این امر احتمال انحراف کارکنان و مدیران را سمت پذیرش ریسک‌های غیرمجاز و دور زدن مقررات را افزایش داده و منجر به بروز تخلفات متعدد می‌شود. در نتیجه، منابع بانک به جای تمرکز بر توسعه اقتصادی و عملکرد صحیح، صرف چاره‌اندیشی برای اجتناب از مقررات می‌شود. این موضوع، ریسک‌های تطبیقی، به ویژه ریسک پولشویی را تشدید می‌کند. بانک‌ها برای پنهان‌سازی منشأ درآمدهای غیر قانونی و فعالیت‌های مشکوک، به سمت ایجاد ساختارها پیچیده و غیر شفاف، مانند شرکت‌های صوری گرایش پیدا می‌کنند.

در حالی که سیاست‌های مبارزه با پولشویی بر شفافیت منابع و درآمدهای شرکت‌ها تأکید دارد، این بخشنامه با ایجاد فشار برای مقابله با ریسک‌ها، ممکن است بانک‌ها را به سمت استفاده از وجوه غیر قانونی و ناسالم هدایت کند و این وجوه را از طریق صنایع مختلف وارد سیستم مالی کند که در نهایت این امر منجر به کاهش کیفیت دارایی‌ها و افزایش هزینه‌های عملیاتی و افزایش ریسک‌های اقتصاد کشور می‌شود. یکی از راه‌هایی که بانک‌ها برای دور زدن این محدودیت‌ها انتخاب می‌کنند، انجام فعالیت‌های ممنوعه از طریق شرکت‌های تابعه است. این اقدام به معنای افزایش بنگاه‌داری و تشدید ریسک‌صنعت‌پذیری و ریسک تطبیقی است؛ این در حالی است که حوزه بانکداری به شدت نیازمند شفاف‌سازی بیشتر و کاهش ریسک‌های مرتبط است.

تجربیات جهانی، چه در کشورهای توسعه یافته و چه در حال توسعه، نشان می‌دهد که وقتی تسهیلات با یارانه‌های مشخص به بخش‌های خاصی تخصیص داده می‌شود، تلاش گسترده‌ای برای ایجاد شرکت‌های صوری جهت بهره‌مندی از این منابع و یارانه‌ها صورت می‌گیرد. در عمل این شرکت‌ها اغلب تأثیری در افزایش تولید ناخالص ملی (GDP) ندارند، بلکه صرفاً منابع دریافتی را به بخش‌هایی که واقعاً در آن فعال هستند، منتقل می‌کنند. این انحراف یک تجربه تکراری در بسیاری از اقتصادها است. نرخ بهره (یا یارانه‌های دولتی) موضوعی نیست که بتوان به سادگی از کنار آن گذشت. در واقع، کوچکترین یارانه‌های دولتی که به بخش‌های توسعه‌ای یا بانک‌های تخصصی تزریق شود، در آینده با افزایش ریسک‌های تطبیقی متعدد، افزایش رانت و تشدید پولشویی همراه خواهد بود.

از طرف دیگر محدود کردن فعالیت بانک‌ها به صنعت خاص، چالش‌های جدی ایجاد می‌کند. تعداد قابل توجهی از مشتریان یک بانک که در آن صنعت محدود شده فعالیت ندارند، اما سابقه اعتباری و تعهدات بلندمدت با آن بانک دارند، ناگهان با توقف کامل اعطای تسهیلات و تعهدات مواجه می‌شوند. این امر آن‌ها را مجبور به مهاجرت اعتباری به بانک‌های دیگر می‌کند. این مهاجرت ناگهانی، وقفه جدی در فعالیت شرکت‌های مذکور ایجاد کرده و بسیاری از بنگاه‌های کوچک و متوسط را با خطر ورشکستگی روبرو می‌سازد. برای شرکت‌های بزرگ نیز، تا زمان کسب اعتبار در بانک جدید، حجم فعالیت‌ها و سودآوری‌شان را کاهش می‌یابد؛ امری که منجر به کاهش اشتغال، افت GDP و کند شدن روند توسعه شرکت‌ها خواهد شد.

تجربه عملی بانک‌های توسعه‌ای در ایران، شواهد روشنی در نقد الگوی تفکیک مأموریتی فراهم می‌کند. بانک مسکن، به‌عنوان مهم‌ترین نمونه، علی‌رغم برخورداری از سرمایه اسمی قابل توجه و شبکه گسترده شعب (بیش از ۱۱۷۰ شعبه)، با انباشت زیان مزمین مواجه است که این بحران عملکرد در بانک‌های توسعه‌ای منجر به افزایش نرخ بهره و ریسک سیستمی شد که تأمین منابع برای بخش‌های هدف (مانند مسکن) را محدود کرد. که این وضعیت خروج نخبگان تخصصی بانکی و کاهش فعالیت‌های تخصصی را پی داشت؛ کاهش فعالیت‌ها به نوبه‌ی خود نیز منجر به فرسایش دانش و تخصص بانکداری در آن حوزه می‌شود و بنیة نظارتی و عملیاتی بانک را بیش از پیش در معرض خطر قرار می‌دهد.

وابستگی شدید بانک‌های توسعه‌ای به وضعیت مالی دولت، آن‌ها را به نهادهایی طرفه‌چرخه‌ای تبدیل کرده است: در دوره وفور منابع تقویت می‌شوند و در دوره بحران مالی دولت، خود به کانون ناترازی بدل می‌گردند. تجربه بانک‌های توسعه‌ای موفق در جهان نشان می‌دهد که نقش دولت باید از «مالک نجات‌دهنده» به «تضمین‌کننده هدفمند ریسک» تغییر یابد (Development Bank of Japan, 2023).

مطالعه برگر و همکاران (۲۰۲۵) نشان می‌دهد که چارچوب‌های ریسک‌محور می‌توانند ضمن استفاده از مزایای بانکداری جامع، ریسک‌های سرایتی و طرفه‌چرخه‌ای را مهار کنند. همچنین، شواهد مرتبط با ریسک‌های اقلیمی بیانگر آن است که ناهمگنی ریسک‌ها، تنها در چارچوب نظارت ریسک‌محور قابل شناسایی و مدیریت است (Bai et al., 2024). این یافته‌ها، محدودسازی قالبی بانک‌ها بر اساس مأموریت را به‌عنوان ابزاری ناکارآمد برجسته می‌سازد.

تاب‌آوری (Resilience) در بانک‌ها به توانایی سیستم بانکی در مقابله با شوک‌های اقتصادی، مالی یا سیاسی، بازگشت به حالت تعادل و ادامه فعالیت‌های اساسی بدون ورشکستگی اشاره دارد. این مفهوم در دهه‌های اخیر به دلیل بحران‌های مالی جهانی، به عنوان یک محور اصلی در مدیریت ریسک بانکی مطرح شد. تاب‌آوری در بانک‌ها شامل سه جنبه اصلی است: ساختاری (استحکام سرمایه و سیستم‌های مالی)، عملکردی (توانایی در مدیریت شوک‌ها و تغییرات) و سازمانی (انعطاف‌پذیری سیاست‌ها و ساختارهای مدیریتی) که تقریباً طیف گسترده همه ریسک‌های بانکی را در خود جای می‌دهد.

بانک‌ها با ایجاد سیستم‌های مدیریت ریسک پیشرفته و تقویت سرمایه، سعی در افزایش تاب‌آوری خود دارند. تجربه نشان داده است که بانک‌های متمرکز بر بخش‌های خاصی از اقتصاد (مانند بانک‌های توسعه‌ای) در برابر شوک‌های اقتصادی و سیاسی از تاب‌آوری ضعیفی برخوردار بوده‌اند.

مطابق بیانیه‌های کمیته بال، هدف اصلی مقررات بانکی، ایجاد سطح سالمی از رقابت در بخش بانکداری است. رقابت سالم نه تنها باعث بهبود کارایی بانک‌ها می‌شود، بلکه در بلندمدت منجر به ارائه خدمات بهتر و قیمت‌های منصفانه‌تر به مشتریان می‌گردد. محدود نمودن فعالیت بانک‌های تخصصی فقط به یک بخش اقتصادی در تضاد آشکار با ایجاد فضای رقابتی سالم در عرصه بانکداری است.

روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی-تحلیلی و از حیث روش، تحلیلی-تطبیقی است. منطق روش‌شناختی مقاله بر این مبنا استوار است که نقد کارآمدی مدل مأموریت‌محور در نظام بانکی ایران، مستلزم تحلیل نهادی مقررات بانکی و مقایسه تطبیقی آن با الگوهای غالب بانکداری و نظارت احتیاطی در سطح بین‌المللی است. در این چارچوب، پژوهش حاضر بدون اتکاء به آزمون‌های آماری، از رهگذر تحلیل مقررات، رویه‌های نظارتی و تجارب سیاستی کشورها، به ارزیابی ساختاری مدل تنظیم‌گری بانکی می‌پردازد.

روش اصلی مورد استفاده، تحلیل تطبیقی رژیم‌های تنظیم‌گری بانکی است. بدین منظور، چارچوب‌های حقوقی و نظارتی حاکم بر فعالیت بانک‌ها در ایران با نظام‌های بانکی دوازده کشور منتخب که عمدتاً مبتنی بر بانکداری جامع (Universal Banking) و نظارت ریسک‌محور (Risk-Based Supervision) هستند، مورد بررسی و مقایسه قرار گرفته‌اند.

کشورهای مورد مطالعه در این پژوهش عبارت‌اند از: آلمان، فرانسه، ژاپن، ترکیه، امارات متحده عربی، بریتانیا، استرالیا، کانادا، سنگاپور، پاکستان، مالزی و چارچوب نظارتی اتحادیه اروپا. این کشورها به صورت هدفمند و بر اساس معیارهایی نظیر تنوع نهادی، تجربه موفق در اجرای نظارت احتیاطی، عدم اتکاء به تفکیک مأموریتی سخت‌گیرانه، و انطباق با استانداردهای کمیته بازل انتخاب شده‌اند.

واحد تحلیل در این پژوهش، چارچوب‌های حقوقی، نهادی و نظارتی حاکم بر فعالیت بانک‌ها در هر یک از این کشورهاست. تمرکز تحلیل بر بررسی شیوه طبقه‌بندی بانک‌ها، دامنه آزادی جذب منابع و اعطای تسهیلات، و ابزارهای مورد استفاده نهاد ناظر برای کنترل ریسک و حفظ ثبات مالی قرار دارد. بررسی بانک‌ها در هر کشور صرفاً

به‌عنوان مصداق‌هایی از اجرای رژیم تنظیم‌گری صورت گرفته و هدف، تحلیل پیامدهای نهادی مدل‌های نظارتی بوده است، نه ارزیابی عملکرد مالی بانک‌ها.

منابع اطلاعاتی پژوهش شامل قوانین و مقررات بانکی، اسناد رسمی بانک‌های مرکزی و نهادهای ناظر، گزارش‌های سیاستی، استانداردهای بین‌المللی نظیر اسناد کمیته بازل، و مطالعات دانشگاهی معتبر است. تحلیل داده‌ها به‌صورت کیفی، متن‌محور و نهادی انجام شده و تلاش شده است از طریق مقایسه منسجم تجارب تطبیقی، ناسازگاری‌های ساختاری مدل مأموریت‌محور بانکی ایران با الگوی غالب بانکداری مدرن تبیین گردد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

این پژوهش با هدف بررسی تطبیقی چارچوب تنظیم‌گری بانکی ایران و مقایسه آن با الگوهای رایج در نظام‌های بانکی منتخب، و همچنین تحلیل تجربی عملکرد بانک‌های فراگیر در سطح بین‌المللی انجام شد. نتایج حاصل از سه محور پیشینه تحقیق، تحلیل تطبیقی مقررات، و تحلیل‌های آماری تصویری منسجم و هم‌جهت از چالش‌های اساسی مدل نظارتی ایران ارائه می‌دهد.

نخست، مرور پیشینه تحقیق نشان داد که در اغلب نظام‌های بانکی پیشرفته، رویکرد محدودیت‌محور بر اساس نوع فعالیت یا مأموریت جای خود را به نظارت ریسک‌محور داده است. در این الگو، دامنه فعالیت بانک‌ها به‌صورت پیشینی محدود نمی‌شود، بلکه رفتار آن‌ها از طریق ابزارهایی نظیر کفایت سرمایه، کنترل ریسک تمرکز، الزامات نقدینگی و فرآیندهای ارزیابی نظارتی مستمر کنترل می‌شود.

دوم، تحلیل تطبیقی ۱۲ کشور منتخب نشان داد که چه در بانک‌های جامع و چه در بانک‌هایی که مأموریت توسعه‌ای یا تخصصی دارند، آزادی جذب منابع و انعطاف در اعطای تسهیلات قاعده غالب است و هیچ‌گونه محدودیت موضوعی سخت‌گیرانه مشابه آنچه دربخشنامه‌های اخیر بانک مرکزی ج.ا.ا مشاهده می‌شود، اعمال نمی‌گردد. این یافته به‌روشنی نشان می‌دهد که رویکرد ایران در تفکیک مأموریتی بانک‌ها، در سطح بین‌المللی استثنا بوده و با جریان اصلی تحولات نظارتی همخوانی ندارد.

در مجموع، تلفیق نتایج نظری، تطبیقی و تجربی پژوهش نشان می‌دهد که مدل فعلی تنظیم‌گری بانکی در ایران، در خصوص بانک‌های تخصصی و مأموریت‌محور، مبتنی بر یک خطای استراتژیک است.

در راستای نتایج حاصل، پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

نخست، بازنگری در منطق تفکیک مأموریتی بانک‌ها ضروری است.

دوم، برای بانک‌های تخصصی، استقرار مدل بانکداری جامع توصیه می‌شود؛ به‌نحوی که امکان تنوع‌بخشی برای کاهش ریسک تمرکز فراهم گردد.

سوم، طراحی و اجرای فرآیند ارزیابی نظارتی جامع (SREP بومی‌سازی‌شده)

فهرست منابع

- Alemu, M., Jayamohan, M. K., & Mulugeta, W. (2025). Global connectivity and resilience in African banking: Role of technology and regulation. *Research in Globalization*, 10, 100285.
- Anginer, D., Demirgüç-Kunt, A., & Zhu, M. (2014). How does bank competition affect systemic stability? *Journal of Financial Intermediation*, 23(1), 1–26.
- Audia, M., & Al-Masri, R. (2024). Examining the impacts of regulatory framework on risk in commercial banks in emerging economies. *Journal of Financial Risk Studies*, 7(2), 10–19.
- Australian Prudential Regulation Authority. (2023). *APS 110–120: Capital adequacy*. Commonwealth of Australia.
- Bai, X., Liu, Y., & Yin, L. (2024). Climate risks, financial performance and lending growth: Evidence from the banking industry. *Technological Forecasting and Social Change*, 209, 123757.
- Banking Regulation and Supervision Agency. (2023). *Bankacılık Kanunu No. 5411 [Banking Law No. 5411]*. Republic of Türkiye.
- Barth, J. R., Caprio, G., & Levine, R. (2013). Bank regulation and supervision in 180 countries. *Journal of Financial Economics*, 110(2), 287–307.
- Basel Committee on Banking Supervision. (2011). *Principles for financial market infrastructures*. Bank for International Settlements.
- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A., & Merrouche, O. (2013). Islamic vs. conventional banking: Business model, efficiency and stability. *Journal of Banking & Finance*, 37(2), 433–447.
- Benston, G. J. (1994). Universal banking. *Journal of Economic Perspectives*, 8(3), 121–143.
- Berger, A. N., Pinzon-Puerto, F., & Roman, R. A. (2025). Global banking with a Latin American rhythm. *Latin American Journal of Central Banking*. Advance online publication.
- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. (2023). *Kreditwesengesetz (KWG) [German Banking Act]*. Federal Republic of Germany.
- Central Bank of the United Arab Emirates. (2018). *Federal Decree-Law No. 14 of 2018 regarding the Central Bank & financial institutions*.
- Dessalegn, K. J., Ejara, D. D., & Abera, H. B. (2025). Effects of restricted bank activity and stringent capital regulation on bank operating efficiency in Sub-Saharan Africa. *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 33(4), 477–493.
- Development Bank of Japan. (2023). *Annual report 2023*.
- European Banking Authority. (2023). *Capital Requirements Regulation (CRR)*. European Union.
- European Central Bank. (2023). *Single Supervisory Mechanism: Supervisory guidelines*.
- European Union. (2018). *Markets in Financial Instruments Directive (MiFID II)*. Official Journal of the European Union.
- European Union. (2019). *Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD)*. Official Journal of the European Union.
- European Union. (2020). *Capital Requirements Directive (CRD IV–V)*. Official Journal of the European Union.
- Federal Reserve System. (2023). *Supervision manuals*.
- Financial Conduct Authority. (2023). *Financial Services and Markets Act (FSMA)*. UK Government.
- Financial Services Agency. (2020). *Banking Act of Japan (Article 10)*. Government of Japan.
- Financial Services Compensation Scheme. (2023). *Deposit protection scheme*.
- Government of Australia. (1959). *Banking Act 1959*.
- Government of Canada. (1985). *Bank Act (R.S.C., 1985, c. B-1)*.
- Laeven, L., & Valencia, F. (2018). Systemic banking crises revisited. *Journal of Financial Economics*, 129(1), 1–23.
- Monetary Authority of Singapore. (2023). *MAS Notice 639: Capital adequacy*.
- National Administration of Financial Regulation. (2023). *Supervisory framework for commercial banks*. People's Republic of China.

- Norinchukin Bank. (2023). *Annual report 2023*.
- Office of the Comptroller of the Currency. (2023). *Banking regulations*.
- Office of the Superintendent of Financial Institutions. (2023). *Capital adequacy requirements*. Government of Canada.
- People's Bank of China. (2023). *Commercial Banking Law (Revised 2020)*.
- Prudential Regulation Authority. (2023). *PRA Rulebook*. Bank of England.
- Reserve Bank of Australia. (2023). *Financial stability review*.
- Simion, G., Cosma, S. A., Mazzola, P., & Schwizer, P. (2024). Basel liquidity regulation and credit risk market perception: Evidence from large European banks. *Research in International Business and Finance*, 69, 102228.
- State Bank of Pakistan. (2023). *Prudential regulations*.
- Tombini, A. (2012). Universal banking: The view from Brazil. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 52(2), 154–157.
- U.S. Congress. (1999). *Gramm–Leach–Bliley Act*.
- U.S. Congress. (2010). *Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*.
- Veeramoothoo, S., & Hammoudeh, S. (2022). Impact of Basel III liquidity regulations on U.S. bank performance in different conditional profitability spectrums. *The North American Journal of Economics and Finance*, 63, 101826.

Comparative Analysis of the Banking Regulatory Framework in Iran: Critique of the Mission-Oriented Model in Light of Inclusive Banking and Risk-Based Supervision

Reza Yarifard

PhD in Accounting, Faculty Member, Islamic Azad University
R.yarifard@gmail.com

Ava Abbasi

PhD Candidate in Public Administration, Human Resources Management Track, University of Tehran
Avaabbasi1401@gmail.com

Abstract

In recent years, the central Bank has adopted a mission-oriented regularity framework approach to govern bank behavior. In this approach, banks, excluding universal banks, face explicit constraints on resource allocation and mobilization, organized within mission-based groups. The logic underpinning this approach assumes that limiting the scope of bank activities can lead to risk reduction and enhanced financial stability. This contrasts with international experience, which shows that the dominant trajectory of banking regulation over recent decades has moved toward risk-based prudential supervision and the universal banking model.

This research aims to critically analyze the theoretical and practical foundations of mission-oriented regulation in Iran's banking system, using an analytical-comparative approach. To this end, the legal and regulatory framework governing banking activities in Iran is compared with the banking systems of twelve selected countries, including the European union, The United States, Canada, Japan, and Australia. The analysis focuses on the institutional logic of banking regulations, the scope of freedom of banking activities, and risk control instruments within the framework of prudential supervision.

The research aims to critically analyze the theoretical and practical foundations of mission-oriented regulation in Iran's banking system, employing an analytical-comparative approach. To this end, the legal and regulatory framework governing banking activities in Iran is compared with the banking systems of twelve selected countries, including Germany, France, Japan, Turkey, United Arab Emirates, European Union, United Kingdom, Australia, Canada, Singapore, Pakistan and Malaysia. The current analysis focuses on the institutional logic of banking regulations, the scope of freedom of banking activities, and risk control instruments within the framework of prudential supervision.

The research finding indicate that mission-based restrictions, country to their original objective, not only fail to reduce banking risk but also decrease the resilience of the banking system by increasing concentration risk. Limiting portfolio diversification, and weakening competitiveness comparative evidence suggests that in successful banking systems, risk control is achieved through quantitative regulatory tools, capital adequacy models, and continuous risk assessment, rather than through the prohibition or substantive restriction of banking activities.

Keywords: Mission-based Regulation, Risk-Based Supervision, Universal Banking, Concentration Risk, Specialized banks