

**Copyright & Creative Commons:**

The copyright of articles published in the *Journal of Financial and Economic Law Research* remains with the author(s). This journal is published as an open access publication, and all articles are distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License (CC BY-NC 4.0). This license permits use, redistribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited and the use is non-commercial in nature. For more information, please refer to the journal's *Open Access Policy* page.



# Macprudential Supervision; Smart, Proactive and Risk-Based by Reviewing the Law of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran

Hassan Chenarani<sup>1\*</sup>, Younes Abbasi<sup>2</sup>



S.D.I.L.  
The SD Institute of Law  
Research & Study

## Abstract

Bank supervision, owing to its close relationship with financial stability, is one of the most important issues in the field of monetary and banking law. Banking supervision is broadly divided into microprudential and macroprudential supervision. These two approaches differ in terms of their intermediate objectives, ultimate objectives, the types of risks they address, and the relationships among financial institutions. Although the supervisory framework has been strengthened under the new Central Bank of the Islamic Republic of Iran Act, one of its principal shortcomings is the insufficient attention paid to macroprudential supervision. To enhance the Central Bank's supervisory capacity, this study proposes a smart, proactive, and risk-based macroprudential supervision model. The proposed framework enables endogenous risks to be predicted, monitored, and continuously tracked so that such risks and their sources can be identified before they materialize and impose costs on the national economy, including reductions in gross domestic product (GDP). The model also incorporates the analysis of relationships between banks and their customers, together with a network- and graph-based approach to identifying endogenous risks that may generate systemic risk and undermine the stability of the banking and financial system. Finally, an analytical application of the proposed model is presented based on the financial statements of selected state-owned and privatized banks for the Iranian fiscal year 1401 (2022-2023).

Publisher:  
Shahr-e- Danesh  
Research and Study  
Institute of Law

Article Type:  
Original Research

DOI:  
10.48300/jel.2026.579841.1083

Received:  
31 December 2025

Accepted:  
1 March 2026

Published:  
11 March 2026



1. (\*Corresponding Author) Assistant Professor, Department of Economics and Islamic Banking, Faculty of Economics, Kharazmi University, Tehran, Iran.

Email: h.chenarani@khu.ac.ir

2. PhD Student in Financial Economics, Faculty of Islamic Studies and Economics, Imam Sadegh University, Tehran, Iran.

Email: y.abbasi@isu.ac.ir

**Keywords:** Central Bank Act, Banking Supervision, Macroprudential Supervision, Risk.

**Funding:** The author(s) received no financial support (funding, grants, and sponsorship) for the research, authorship, and/or publication of this article.

**Author contributions:**

Hassan Chenarani: Conceptualization, Methodology, Investigation, Resources, Writing - Original Draft, Writing - Review & Editing, Supervision, Project Administration.

Younes Abbasi: Conceptualization, Methodology, Investigation, Resources, Writing - Original Draft.

**Competing interests:**

The authors declare that they have no competing interests.

**Citation:**

Chenarani, Hassan & Younes Abbasi. (2025). Macroprudential Supervision; Smart, Proactive and Risk-Based by Reviewing the Law of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran. *Journal of Financial and Economic Law*, 2(3): 273-296.

## Extended Abstract

Iran's banking sector provides more than 90% of the financing for productive economic activities, making its stability essential to macroeconomic performance. Despite its central role, the sector has long faced persistent challenges, including high levels of non-performing loans, excessive liquidity growth, chronic overdrafts from the Central Bank of Iran (CBI), and structural balance-sheet imbalances. Although the new CBI Law, enacted in March 2024, significantly strengthens the supervisory framework, it largely overlooks macroprudential supervision. This paper argues that the effective mitigation of systemic risk requires the CBI to adopt a smart, proactive, and risk-based supervisory framework supported by network analysis. It critically examines the supervisory provisions of the new law, proposes a practical macroprudential framework, and identifies the legal and institutional requirements for its implementation. While microprudential supervision seeks to ensure the soundness of individual financial institutions, macroprudential supervision aims to preserve the stability of the financial system by addressing risks arising from interconnectedness, common exposures, and financial contagion. Since the 2008 global financial crisis, international regulatory frameworks have increasingly incorporated macroprudential instruments such as countercyclical capital buffers, leverage limits, and sectoral exposure restrictions. However, these developments are largely absent from Iran's new banking legislation. The 2024 CBI Law introduces several important institutional reforms. It elevates the Deputy for Regulation and Supervision to a voting member of the Supreme Council, broadens the scope of supervised entities, authorizes the collection of granular supervisory data, strengthens enforcement mechanisms, and mandates continuous online monitoring of banks' balance sheets. Despite these improvements, the supervisory approach remains predominantly reactive and institution-centered. The law provides no legal basis for systemic risk assessment, macroprudential indicators, or the analysis of financial interconnectedness, thereby treating risks primarily as isolated shocks to individual banks rather than as endogenous vulnerabilities generated by the financial network. To address this gap, this paper proposes a supervisory model characterized by three complementary principles: smart, proactive, and risk-based supervision. A smart framework relies on data-driven and algorithm-assisted monitoring to improve consistency and reduce supervisory discretion. A proactive approach emphasizes the early identification of vulnerabilities before they evolve into systemic crises. A risk-based framework allocates supervisory resources according to the systemic importance of institutions and exposures, allowing regulators to focus on the most significant sources of financial instability. The analytical foundation of the proposed framework is network and graph analysis. By mapping relationships among banks, corporate borrowers, and economic sectors, the CBI can identify multiple-bank exposures, concentrated lending, and potential channels of financial contagion. This perspective enables supervisors to detect systemic vulnerabilities that remain invisible under conventional institution-by-institution supervision. To demonstrate the practical value of this approach, the paper analyzes the 2022 financial statements of state-owned and privatized banks, together with the financial information of companies listed on the Tehran Stock Exchange. The findings reveal two major sources of systemic vulnerability. First, the petrochemical sector receives the largest concentration of large-scale banking facilities, exposing the

banking system to common shocks affecting that industry. Second, network analysis shows that many large listed firms simultaneously obtain substantial credit from two or three banks. If one of these major borrowers were to default, losses could simultaneously weaken several banks and trigger broader financial contagion. These findings demonstrate that isolated bank-level supervision is insufficient and highlight the necessity of adopting a network-oriented macroprudential perspective. The implementation of this framework faces significant institutional constraints. The principal challenge is the absence of a legal mandate enabling the CBI to obtain timely and reliable information on borrowers' financial conditions and cross-bank liabilities. Current supervisory data remain fragmented across banks and administrative levels, often lacking sufficient granularity and consistency. The absence of an integrated supervisory database substantially limits the CBI's capacity to conduct effective macroprudential analysis. To operationalize the proposed framework, the CBI should establish explicit macroprudential indicators, expand supervisory coverage to include major corporate borrowers and beneficial owners, incorporate macroprudential supervision into the forthcoming comprehensive banking legislation, strengthen integrated data collection and analytical infrastructure, and establish a unified supervisory platform capable of generating real-time systemic risk assessments. In conclusion, although the new CBI Law represents meaningful progress in strengthening microprudential supervision, its omission of macroprudential supervision constitutes a significant weakness in Iran's bank-centered financial system. The empirical evidence presented in this study demonstrates that sectoral concentration and multiple-bank borrowing create important sources of systemic risk that cannot be detected through conventional supervisory approaches. Adopting a smart, proactive, and risk-based framework grounded in network analysis would enable the CBI to move from reactive intervention toward forward-looking supervision. Achieving this objective requires targeted legal reforms, integrated supervisory data infrastructure, and a transition from institution-centered oversight to a comprehensive system-wide approach that enhances the resilience, transparency, and stability of Iran's banking system.



## نظارت احتیاطی کلان؛ هوشمند، فعالانه و مبتنی بر ریسک با نقد و بررسی قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

حسن چنارانی<sup>۱\*</sup>، یونس عباسی<sup>۲</sup>

### چکیده

نظارت بانکی به دلیل پیوند تنگاتنگ آن با ثبات مالی ازجمله مهم‌ترین موضوعات حوزه پولی و بانکی است. نظارت بانکی در یک تقسیم کلی به نظارت احتیاطی خرد و کلان تقسیم می‌شود. این دو نظارت از جهت هدف میانی، هدف نهایی، نوع ریسک و ارتباط بین نهادها با یکدیگر متفاوت هستند. در قانون جدید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، با اینکه بخش‌های نظارت بانکی آن تقویت شده، اما مهم‌ترین ضعف این قانون عدم توجه به نظارت احتیاطی کلان است. در این پژوهش، به‌منظور ارتقای ظرفیت نظارت بانکی بانک مرکزی، استقرار الگوی «نظارت احتیاطی کلان هوشمند، فعالانه و مبتنی بر ریسک» پیشنهاد می‌شود. این الگو امکان پیش‌بینی، رصد و پایش مستمر ریسک‌های درونی را فراهم می‌سازد تا پیش از وقوع آنها و تحمیل هزینه بر اقتصاد کشور، ازجمله کاهش تولید ناخالص داخلی، منشأ ریسک شناسایی و راهبردهای مناسب برای مقابله با آن تدوین و اتخاذ شود. در این الگو روابط بین بانک‌ها و مشتریان و نگاه شبکه‌ای و گرافیکی برای شناسایی ریسک‌های درون‌زایی که می‌تواند منشأ ریسک سیستمی و بی‌ثباتی شبکه بانکی و مالی باشد نیز به‌عنوان بخش اصلی نظارت احتیاطی کلان اشاره شده است. نمونه‌ای تحلیلی از الگوی مدنظر نیز بر اساس



پژوهشکده حقوق

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

DOI:  
10.48300/jfel.2026.579841.1083

تاریخ دریافت:  
۱۰ دی ۱۴۰۴

تاریخ پذیرش:  
۱۰ اسفند ۱۴۰۴

تاریخ انتشار:  
۲۰ اسفند ۱۴۰۴



۱. (\*نویسنده مسئول) استادیار، گروه اقتصاد و بانکداری اسلامی، دانشکده اقتصاد، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران.

Email: h.chenarani@khu.ac.it

۲. دانشجوی دکتری اقتصاد مالی، دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران.  
Email: y.abbasi@isu.ac.ir

صورت‌های مالی سال ۱۴۰۱ برخی بانک‌های دولتی و خصوصی شده ارائه شده است.

**کلیدواژه‌ها:** قانون بانک مرکزی، نظارت بانکی، نظارت احتیاطی کلان، ریسک.

#### حامی مالی:

این مقاله هیچ حامی مالی ندارد.

#### مشارکت نویسندگان:

حسن چنارانی: مفهوم‌سازی، روش‌شناسی، تحقیق و بررسی، منابع، نوشتن - پیش‌نویس اصلی، نوشتن - بررسی و ویرایش، نظارت، مدیریت پروژه.

یونس عباسی: مفهوم‌سازی، روش‌شناسی، تحقیق و بررسی، منابع، نوشتن - پیش‌نویس اصلی.

#### تعارض منافع:

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

#### استناددهی:

چنارانی، حسن و یونس عباسی. (۱۴۰۴). نظارت احتیاطی کلان؛ هوشمند، فعالانه و مبتنی بر ریسک با نقد و بررسی قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. مجله پژوهشهای حقوق مالی و اقتصادی، ۲(۳): ۲۷۳-۲۹۶.

## مقدمه

صنعت بانکداری، از جمله بخش‌های مهم و اساسی اقتصاد و بستر ساز اصلی رشد و پویایی نظام مالی و در نتیجه رشد و توسعه اقتصادی است. وجود تحرک واقعی در نظام مالی، زمینه را برای امکان رشد و توسعه سایر بخش‌های اقتصادی و بخش واقعی اقتصاد فراهم می‌آورد. بانک‌ها، واسطه مالی بین سپرده‌گذاران و متقاضیان تسهیلات بوده و با استفاده از منابع خود و سپرده‌های مردم مبادرت به اعطای تسهیلات می‌کنند (آقایی و رضاقلی‌زاده، ۱۳۹۵). نظام بانکی در ایران نقش مهمی در اقتصاد ایفا می‌کند، به طوری که ۹۰ درصد تأمین مالی واحدهای تولیدی توسط بانک‌ها انجام می‌شود. با توجه به اینکه قسمت عمده تأمین مالی بخش‌های دولتی و خصوصی از بخش بانکی کشور صورت می‌گیرد، حفظ ثبات و جلوگیری از بروز بحران در نظام بانکی از اهمیت بسزایی برخوردار است. تأمین مالی نه تنها شرط لازم برای حیات فعالیت‌های اقتصادی است، بلکه ارتباط نزدیک و دوطرفه‌ای با رشد اقتصادی دارد. بدون وجود یک نظام مالی مناسب و کارا با طیف گسترده‌ای از خدمات مالی، امکان رشد اقتصادی بالا وجود ندارد. از طرف دیگر جریان عادی فعالیت‌های اقتصادی نیز نیازمند تأمین مالی است. اقتصاد قدرتمند نیازمند یک نظام مالی با کارکردهای کامل است که وظیفه اصلی آن انتقال وجوه به فرصت‌های سرمایه‌گذاری پربازده و مولد است. اگر سرمایه را به کارکردهای نادرست تخصیص دهد و یا سرمایه جریان پیدا نکند، سرمایه‌گذاری مولد کاهش می‌یابد و به دنبال آن رکود اقتصادی را رقم می‌زند (قاسمی‌فر و دیگران، ۱۴۰۰).

تشدید تنگنای مالی در دو بُعد کاهش دسترسی و افزایش هزینه تسهیلات، مانع دستیابی به رشد پایدار اقتصادی در سال‌های اخیر شده است. فشار همیشگی دولت‌ها برای افزایش کمی اعتبارات بانکی در کنار مسائل ساختاری و نهادی، ضعف‌های قانونی و نظارتی و آماده نبودن زیرساخت‌های مدیریت ریسک در بازار اعتبار به انباشت مطالبات غیرجاری، بدهی‌های باز پرداخت نشده دولت و سایر دارایی‌های منجمد در ترازنامه بانک‌ها منجر شده و از ثبات مالی و توان تسهیلات‌دهی آنها کاسته است. در نتیجه با وجود کاهش تورم، هزینه دسترسی به تسهیلات به صورت فراگیر کاهش نیافته، تنگنای مالی تشدید و ثبات مالی کاهش یافته است (محمودزاده و همکاران، ۱۳۹۵).

وضعیت موجود نظام بانکی حاصل عمل و عکس‌العمل فعالان بازار بانکی است که در پاسخ به انگیزه‌هایی که توسط قوانین و نهادهای پولی و بانکی کشور حاکم می‌شود، به دست آمده و در چهار چوب زیرساخت‌های موجود شکل گرفته است. این وضعیت تعادلی بدون اصلاحات در عوامل به وجود آورنده آن از بین نمی‌رود و با سیاست‌های مقطعی یا اقدامات دستوری در بسیاری از مواقع

تشدید می‌شود و تغییر این وضعیت نیازمند تغییر قواعد بازی است (چنارانی و دیگران، ۱۴۰۲).  
با یک نگاه به روند متغیرهای پولی و اعتباری طی سال‌های مختلف به‌خوبی مشخص است که نوسان بسیار بالا در نرخ رشد نقدینگی، اعطای اعتبارات، قیمت دارایی‌های مختلف اعم از مسکوکات طلا، مسکن و ارز و رشد حباب‌گونه شاخص کل بازار سهام، همه و همه نشان‌دهنده عدم ثبات پولی و اعتباری در سیستم بانکی کشور است که در نهایت منجر به نوسان در نرخ تورم و تولید واقعی شده است. این نوسانات در سطح اقتصاد کلان نیز بر انتظارات آینده و تصویر کلی اقتصاد کشور تأثیر منفی دارد و فرصت‌های رشد بالاتر و باثبات‌تر را محدود می‌کند. احتمال می‌رود یکی از عوامل بروز چنین نوسانات بالایی به نوع سیاست‌های پولی و تأثیر آن بر بازارهای مالی و اعتباری برگردد (حسین‌زاده و اسماعیل‌زاده، ۱۴۰۰).

نظام پولی و بانکی کشور از معضلات و مشکلات بسیاری از جمله سهم بالای مطالبات غیرجاری، اضافه برداشت از منابع بانک مرکزی، عدم رعایت استانداردها، موازن بین‌المللی و ظهور و رشد مؤسسات پولی غیرمجاز و... رنج می‌برد که بخش قابل ملاحظه‌ای از آن به فقدان نظام نظارتی کارآمد و مؤثر بازمی‌گردد که حل این موضوع علاوه بر تأمین مالی بهینه اقتصاد و رشد اقتصادی و کنترل تورم بر تعاملات بین‌المللی بانکی نیز اثرگذار است. لذا نظارت بر شبکه بانکی کشور بیش از گذشته اهمیت دارد. هرچند اجرای نظارت بانکی هزینه‌هایی دارد، اما عدم اجرای آن به مراتب هزینه‌های گزاف و جبران‌ناپذیری را در پی خواهد داشت.

راهبرد موفق برای اصلاح نظام بانکی، تقویت بُعد نظارتی بانک مرکزی است که مطالعه لویژه و همکاران (Levieuey et al., 2019) مؤید این نکته است. به دلیل ابعاد گسترده ناترازی در ترانزنامه نظام بانکی (حدود ۲۲٪ از کل دارایی‌های نظام بانکی)، اعمال هرگونه سیاست پولی بدون تقویت نظارت بانک مرکزی راهبردی شکست خورده است.

کلمنت (Clement, 2010) معتقد است که ثبات هر بانک در مجموعه نظام بانکی لازم است، اما این امر کافی نبوده و می‌بایست در نظارت بر شرایط حاکم بر بانک‌ها علاوه بر متغیرهای بانکی از جمله دارایی و بدهی، متغیرهای اقتصاد کلان از قبیل تولید ملی، تورم، نرخ ارز و شاخص بورس اوراق بهادار نیز مورد توجه قرار گیرند. در تحلیل‌های نوین برای بررسی ثبات بانکی فقط به رویکرد خرد (بانک‌محور) اکتفا نشده و ضرورت توجه به مسئله از منظر اقتصاد کلان نیز مشهود است؛ لذا نگرش خرد و کلان به موضوع ثبات بانک‌ها در راستای ثبات مالی و دستیابی به اهداف اقتصاد کلان ارزیابی می‌شوند. توجه ویژه به سیاست احتیاطی کلان در اقتصادهای توسعه‌یافته و در حال توسعه کاملاً مشهود است. با اینکه اقتصادهای پیشرفته در دهه ۱۹۹۰ به‌دردت از سیاست‌های احتیاطی کلان استفاده می‌کردند، بسیاری از این ابزارها را پس از بحران مالی جهانی به‌عنوان بخشی از روندی کلی‌تر به‌سوی وضع مقررات مالی

سخت‌گیرانه‌تر به کار بستند. همچنین اقتصادهای پیشرفته بزرگ به‌تازگی برای سیاست‌های احتیاطی کلان چهارچوب‌های نظارتی ایجاد کرده‌اند (سامانی‌پور و همکاران، ۱۳۹۹). ساختار مقاله حاضر به این شرح است که پس از مقدمه و تبیین مسئله، در بخش دوم که بدنه اصلی مقاله را تشکیل می‌دهد، ابتدا ادبیات موضوع و پیشینه پژوهش بررسی شده و با مطالعه مباحث مربوط به نظارت بانکی و نظارت احتیاطی در پژوهش‌های داخلی و خارجی، تجارب کشورهای مختلف در این زمینه تحلیل می‌شود. سپس قانون بانک مرکزی از منظر نظام نظارتی مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرد. در ادامه الگوی نظارت احتیاطی کلان هوشمند و مبتنی بر ریسک همراه با موانع، چالش‌ها، الزامات و زیرساخت‌های موردنیاز برای اجرای آن، تبیین و ارزیابی می‌شود. در بخش سوم، یافته‌های پژوهش جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ارائه شده و در پایان پیشنهادها کاربردی و توصیه‌های سیاستی مطرح می‌شود.

#### ۱- ادبیات موضوع و پیشینه تحقیق

عملکرد نظام بانکی، متشکل از بانک مرکزی و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به‌عنوان ارکان اصلی بازار پول، نقش مهم و حساسی در تحولات اقتصادی کشور دارد. این جایگاه حساس، اهمیت نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و کنترل عملکرد آنها را پررنگ می‌کند. شبکه بانکی کشور با توجه به نقش واسطه‌گری وجوه، سهم بالایی از تجهیز منابع در اقتصاد کشور را انجام می‌دهد؛ به‌گونه‌ای که از نگاه کارشناسان اقتصادی، نظام تأمین مالی کشور ایران در شرایط ضعف تأمین مالی از سایر بازارهای مالی (بازار سرمایه، بازار بدهی و...)، یک نظام بانک‌محور تلقی می‌شود. اتکای بالای نظام تأمین مالی کشور به منابع بانکی نشانگر ابعاد بالای حساسیت و آسیب‌پذیری اقتصاد کشور از مشکلات ساختاری نظام بانکی، ضعف سیاست‌گذاری پولی و ناکارآمدی ابزارهای نظارتی بانکی مرکزی است.

افزایش دامنه بی‌ثباتی نظام بانکی و ضعف سیاست‌گذاری پولی و نظارتی بانک مرکزی موجب شده که در سال‌های اخیر موضوع اصلاح عملکرد شبکه بانکی در مرکز توجه کارشناسان و مسئولان پولی و مالی کشور قرار گیرد. انطباق نسبت کفایت سرمایه (دستورالعمل محاسبه سرمایه نظارتی و کفایت سرمایه مؤسسات اعتباری ۱۳۹۶) با استانداردهای بین‌المللی و تصویب و ابلاغ ضوابط رشد ترازنامه بانک‌ها از سوی شورای پول و اعتبار در سال ۱۳۹۹ و همچنین راه‌اندازی عملیات بازار باز و توسعه بازار بین‌بانکی، برخی از اقدامات اصلاحی سیاست‌گذار پولی در سال‌های اخیر هستند. علاوه بر این در سال ۱۴۰۰، برنامه اصلاح ساختار نظام بانکی و پیش‌بینی سیاست‌ها و راهبردهای مرتبط با ارتقای سلامت و ثبات نظام بانکی در «سند تحول دولت» مورد توجه قرار گرفت. همچنین سیاست کنترل ترازنامه بانک‌ها با جدیت بیشتری نسبت

به گذشته دنبال شد و تداوم این رویکرد در قانون جدید بانک مرکزی و قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز مورد تأکید قرار گرفت.

اصلاحات نظام بانکی در برنامه هفتم پیشرفت را می‌توان در دو محور کلیدی ثبات و سلامت بانکی و سیاست‌گذاری پولی و ارزی تقسیم‌بندی کرد. بر این اساس تحقق اهداف کلی ارتقای ثبات، سلامت و شفافیت بانکی و اصلاح سیاست‌گذاری پولی و ارزی باید به‌عنوان اولویت‌های اصلی برنامه هفتم قرار گیرد. حرکت در جهت بهبود کیفیت ترازنامه بانک‌ها، بهبود وضعیت سودآوری عملیات بانکی، تقویت قوانین نظارتی - احتیاطی بانک مرکزی و تطابق مقررات بانکی کشور با استانداردهای بین‌المللی به‌عنوان راهبردهای اصلی دستیابی به هدف ارتقای ثبات، سلامت و شفافیت بانکی تلقی می‌شوند.

ماهیت فعالیت در صنعت بانکداری ایجاب می‌کند که نظارت خاصی بر اجرای فعالیت‌های بانکی صورت گیرد، چراکه اجرای عملیات خلاف اصول و معیارهای نظارتی می‌تواند منجر به تحمیل هزینه‌های جبران‌ناپذیری بر پیکره اقتصادی جامعه شود. یک سیستم بانکی سالم به دلیل نقش مهمی که در واسطه‌گری مالی دارد از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است.

بارت و همکاران (Barth et al. 2013) نیز در مقاله‌ای با عنوان «مقررات‌گذاری و نظارت بانکی در ۱۸۰ کشور از سال ۱۹۹۹ تا ۲۰۱۱»، با استفاده از اطلاعاتی که برای بانک جهانی جمع‌آوری کرده بودند، به بررسی مسئله مقررات‌گذاری و نظارت بر بانک‌ها در ۱۸۰ کشور مختلف پرداخته‌اند. یکی از مسائل مطرح‌شده در این مقاله، قدرت و اقتدار مقام ناظر بانکی است. برخی از سؤالاتی که در این مقاله شاخص اقتدار مقام ناظر بانکی را تعیین می‌کنند، به شرح زیر است:

۱. آیا مقامات نظارتی می‌توانند عکس‌العمل‌های قانونی علیه کوتاهی‌های حسابرسان بیرونی بانک داشته باشند؟
۲. آیا مقامات نظارتی می‌توانند بانک را ملزم به تغییر ساختار درونی خود کنند؟
۳. آیا اقلام زیرخط ترازنامه برای مقامات نظارتی آشکار است؟
۴. آیا مقامات نظارتی می‌توانند هیئت‌مدیره یا مدیر بانک را ملزم به ایجاد مقررات پوشش ضرر بالقوه کنند؟
۵. آیا مقامات نظارتی می‌توانند احکام هیئت‌مدیره را در زمینه تقسیم سود سهام، پرداخت پاداش و... تعلیق کنند؟
۶. آیا مقامات نظارتی می‌توانند ورشکستگی یک بانک را اعلام کنند؟
۷. آیا مقام نظارتی می‌تواند همه یا برخی از حقوق مالکان را تعلیق کند؟

۸. آیا مقام نظارتی می‌تواند جانشین حقوق سهام‌داران بشود، هیئت‌مدیره و

مدیرعامل را برکنار یا جایگزین کند؟

نتایج تحقیقات حاکی از آن است که میان نظارت بانک مرکزی و افزایش حجم وام‌های غیرجاری رابطه وجود دارد. افزون بر این نظارت بانک مرکزی بیشتر در نظام‌های بانکی با بانک‌های کوچک، سطح بالایی مالکیت دولتی و موانع ورود گسترده اعمال می‌شود. این نظام‌ها به‌طور معمول به جای اتکا به انضباط بازار، رویکرد محدودسازی فعالیت‌های بانکی را در پیش می‌گیرند. گرایش به سمت جداسازی نظارت از بانک‌های مرکزی هم‌زمان با افزایش بانک‌های جهانی و نگرانی‌ها در مورد تضاد منافع افزایش می‌یابد. با این حال در کشورهای در حال توسعه، حفظ نظارت در بانک‌های مرکزی ممکن است به دلیل نیاز به کارکنان نظارتی مستقل و با کیفیت بالا سودمند باشد. برای کشورهای کمتر توسعه‌یافته، حفظ نظارت بانکی تحت نظارت بانک مرکزی به یک سازمان نظارتی جداگانه ارجحیت دارد. به‌تازگی موجی جهت جداسازی نظارت بانکی از بانک مرکزی به وجود آمده که ناشی از ظهور بانک‌های جهانی، افزایش تجمع و نگرانی در مورد تضاد منافع است. تفکیک نظارت بانکی، نگرانی‌هایی را در مورد اینکه آیا ثبات سیستمی ممکن است آسیب ببیند، ایجاد می‌کند، زیرا ناظر جدا (بیرونی) ممکن است به‌جای مسائل سیستمی، بیشتر بر روی رفتار تجاری و حمایت از مصرف‌کننده تمرکز کند و بحران‌ها باید توسط یک کمیته رسیدگی شود. در کشورهای کمتر توسعه‌یافته، اولویت باید بر تضمین کیفیت و استقلال کارکنان ناظر باشد که به‌شدت پیشنهاد می‌شود که نظارت بانکی زیر نظر بانک مرکزی باقی بماند تا نهادی جداگانه (Goodhart, 2003).

نظارت و تنظیم‌گری در حوزه بانکی به شکل‌های مختلفی طبقه‌بندی شده است. برخی نظارت را شامل سه بخش مهم می‌دانند که عبارت‌اند از: حمایت و حفاظت از سرمایه‌گذاران<sup>۳</sup>، نظارت در سطح خرد<sup>۴</sup> که متمرکز بر حمایت از سپرده‌گذاران است و تحلیل احتیاطی کلان<sup>۵</sup> که شامل رصد و پایش ریسک‌های سیستمی و تهدیدهای بالقوه اقتصاد کلان ناشی از توسعه بازارهای مالی است (Mihaela & Ilie, 2013).

اما برخی دیگر، حمایت از سرمایه‌گذاران را نیز بخشی از نظارت احتیاطی خرد می‌دانند (جدول ۱)؛ اما به هر حال آنچه حائز اهمیت است، تفاوت بین نظارت احتیاطی کلان و خرد است. نظارت احتیاطی کلان به کل سیستم مالی مربوط می‌شود، ولی نظارت احتیاطی خرد هر مؤسسه مالی و اعتباری را به‌صورت مجزا بررسی می‌نماید.

3. Investors' Protection

4. Micro-Level Supervision

5. Macro-Prudential Analysis

جدول ۱. مقایسه برخی جنبه‌های نظارت احتیاطی خرد و کلان (Borio, 2003)

| نظارت احتیاطی خرد                             | نظارت احتیاطی کلان                                  |                                   |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------|
| محدود کردن بحران در نهادهای مالی به صورت فردی | محدود کردن بحران در سیستم مالی                      | هدف میانی                         |
| محافظت از سرمایه‌گذاران و سپرده‌گذاران        | پیشگیری از هزینه‌هایی مانند کاهش تولید ناخالص داخلی | هدف نهایی                         |
| برون‌زا                                       | درون‌زا                                             | نوع ریسک                          |
| مهم نیست                                      | مهم است                                             | ارتباط و همبستگی خطرات بین نهادها |
| پایین به بالا                                 | بالا به پایین                                       | صحت سنجی کنترل‌های احتیاطی        |

لی‌بگ و پوش (Liebeg & Posch, 2011) در مقاله خود چالش‌های مقررات و نظارت کلان احتیاطی، ازجمله شناسایی ریسک، اجرای سیاست و نیاز به هیئت‌های ملی ریسک سیستمی را مورد بحث قرار می‌دهند. مقررات کلان احتیاطی و نظارت بر ریسک‌های سیستمی یکی از موضوعات مورد بحث در دستور کار نظارتی ملی و بین‌المللی است. این مفهوم به نسبت جدید، تنظیم‌کننده‌ها و ناظران را با چالش‌های عمده‌ای مواجه می‌کند. اول، در حوزه شناسایی و ارزیابی ریسک، وظایف اصلی ارزیابی اثرات شبکه، افزایش آزمون‌های استرس، گسترش دامنه نظارتی به منظور در برگرفتن واسطه‌های مالی غیربانکی به یک چشم‌انداز کلی در مورد ریسک‌های سیستمی است. دوم، اگرچه برخی از عناصر سیستمی در چهارچوب «بازل ۳»<sup>۶</sup> گنجانده شده است، تجربه در اجرای سیاست‌های احتیاط کلان کمیاب است و اجرا به شدت به شرایط ملی، یعنی الزامات قانونی و امکان‌سنجی و همچنین آمادگی مقامات برای اقدام، وابسته است. سوم، علاوه بر هیئت تازه تأسیس ریسک سیستمی اروپا (ESRB)، برخی از کشورهای اروپایی (و همچنین غیراروپایی) پیشرفت قابل توجهی در ایجاد هیئت‌های ملی ریسک سیستمی با حقوق و مسئولیت‌های قانونی گسترده برای مقررات و نظارت کلان احتیاطی داشته‌اند. اتریش در این زمینه عقب مانده است و وظایف قانونی مقامات نظارتی، مبهم و تا حد زیادی محدود به نظارت بر ثبات مالی است. این مقاله علاوه بر ارائه یک نمای کلی از بحث جاری در مورد مقررات و نظارت کلان احتیاط، تحلیلی از وضعیت بازی در اتریش و همچنین برخی پیشنهادها برای بهبود چهارچوب احتیاط کلان فعلی ارائه می‌کند.

نویر در مقاله خود تأکید دارد که سیاست کلان احتیاطی با هدف جلوگیری از بحران‌های مالی از طریق محدود کردن رشد اعتباری بیش از حد سطوح بدهی و افزایش ظرفیت جذب شوک

مؤسسات مالی است (Noyer, 2014).

این مقاله بر ضرورت اتخاذ رویکردی احتیاطی کلان در تنظیم نظام مالی تأکید دارد. این رویکرد مستلزم افزودن یک چشم‌انداز اقتصاد کلان به فرایند نظارت بر نظام مالی است تا از شکل‌گیری عدم تعادل‌های مالی و بروز ریسک‌های سیستمی پیشگیری شود. بحران‌های مالی نیاز به تجدید رویکرد ما به مقررات سیستم مالی و به‌ویژه تکمیل آن با دیدگاه احتیاط کلان را نشان داده است. هیچ تعریف واحدی از اینکه چه چیزی سیاست «کلان احتیاطی» را تشکیل می‌دهد، وجود ندارد. با این حال بر سر خطوط کلی آن اتفاق نظر وجود دارد. اول، شامل افزودن یک چشم‌انداز کلان اقتصادی به نظارت بر سیستم مالی است که تاکنون فقط از دیدگاه «خرد» به آن پرداخته شده است. همان‌طور که بحران نشان داد، ثبات مالی تنها به سلامت اجزای فردی که سیستم مالی را تشکیل می‌دهند، بستگی ندارد، بلکه به تعاملات پیچیده و وابستگی‌های متقابل بین این اجزا نیز بستگی دارد. علاوه بر این اصطلاح «کلان» به تعاملات بین دنیای واقعی و دنیای مالی اشاره دارد، تا جایی که یک ریسک تنها زمانی «سیستمی» می‌شود که عدم تعادل یا شوک‌های تأثیرگذار بر سیستم مالی، تهدید قابل‌توجهی برای فعالیت اقتصادی باشد. دومین ویژگی سیاست احتیاط کلان، پیشگیرانه بودن آن است. هدف آن به‌طور دقیق جلوگیری از شکل‌گیری عدم تعادل مالی، پدیده‌های دوره‌ای یا ریسک‌های سیستمی از طریق محدود کردن رشد بیش‌ازحد اعتبار و سطح بدهی فعالان اقتصادی و افزایش ضربه‌گیر است؛ بنابراین سیاست احتیاطی کلان برای مدیریت مستقیم بحران‌های مالی پس از بروز آنها طراحی نشده است، بلکه برای جلوگیری از وقوع آنها در وهله اول طراحی شده است. اجرای سیاست احتیاطی کلان چالش‌هایی به همراه دارد، به‌ویژه که بسیاری از کشورها فقط چهارچوب‌های عملیاتی لازم را ایجاد کرده‌اند. تجربه و تحلیل نشان داده است که اجرای موفق سیاست احتیاط کلان به سه عامل کلیدی بستگی دارد: ۱- حاکمیت آن سیاست، ۲- شناسایی شکست‌های بازار و انتخاب ابزار برای مبارزه با آنها و ۳- درک صحیح از کانال‌های انتقال و نحوه تعامل این ابزارها با سایر سیاست‌های اقتصادی، به‌ویژه سیاست‌های پولی، مالی و احتیاطی خرد.

سامانی‌پور و همکاران (۱۳۹۹) با تبیین الزامات نظارت احتیاطی کلان و با استفاده از متغیرهای اقتصاد کلان از قبیل تورم، نرخ ارز، رشد تولید ناخالص داخلی و متغیرهای برگرفته از ترازنامه بانک‌ها از جمله سود، حقوق صاحبان سهام، مطالبات غیر جاری و تسهیلات اعطایی بانک‌ها به بررسی ثبات شبکه بانکی کشور پرداختند. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که ثبات بانکی دوره قبل، تورم، اختلاف نرخ سود سپرده و تسهیلات، نرخ ارز، بازده حقوق صاحبان سهام، نسبت سرمایه به تسهیلات و نرخ رشد اقتصاد جهان دارای اثر مثبت بر شاخص ثبات بانکی هستند. همچنین شاخص مالی بورس اوراق بهادار، قیمت نفت، نسبت نقدینگی به تولید ناخالص داخلی و مطالبات غیر جاری دارای اثر منفی بر ثبات بانکی هستند.

یکی از اهداف سیاست احتیاطی کلان، محدودسازی انباشت ریسک در کل نظام مالی و تقویت تاب‌آوری آن پس از شوک‌های اقتصادی است. تلاش‌ها در این زمینه بیشتر معطوف به پیشگیری از بحران‌ها از طریق شناسایی آن دسته از تهدیدهای سیستمی بازارهای مالی است که می‌توانند بخش واقعی اقتصاد را متأثر سازند. کشورهای در حال توسعه آسیا تجربه زیادی در اجرای انواع اقدامات احتیاطی کلان، از جمله ابزارهای سیاستی اعتباری، سرمایه‌ای و مرتبط با نقدینگی با هدف جلوگیری از ایجاد حباب در قیمت دارایی‌ها و سایر عوامل تهدیدکننده ثبات مالی دارند. این تجربه اغلب حاصل رویارویی با تهدیدات قبلی ثبات مالی، به‌ویژه تهدیدات ناشی از جریان‌های پرنوسان سرمایه است. از سال ۲۰۰۰ و تا حدی در واکنش به بحران مالی سال ۱۹۹۷ آسیا، کشورهای این قاره به‌منظور مقابله با ورود سرمایه‌های پرنوسان در مقیاس بزرگ، اقدامات احتیاطی کلان گسترده‌ای اتخاذ کردند.

گیبسون، هدف نظارت کلان احتیاطی را حفظ ثبات مالی از طریق اقداماتی می‌داند که ریسک‌های سامانمند را هدف قرار می‌دهند و اقدامات کلان احتیاطی را شامل ابزارهای ساختاری و چرخه‌ای که به‌منظور افزایش تاب‌آوری مالی استفاده می‌شود، بیان می‌کند. پس از بحران مالی جهانی، چهارچوب‌های نظارتی و نظارت قوی‌تر شده و به تاب‌آوری بانک‌ها در برابر ریسک‌های مالی کمک کرده است، به‌ویژه با اجرای استانداردهای بازل ۳ (Gibson, 2024).

## ۲- نقد و بررسی قانون جدید بانک مرکزی از منظر نظارت

در قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲/۰۹/۰۷ که به‌تازگی ابلاغ و لازم‌الاجرا شده است، احکام متعددی در حوزه نظارت بانکی پیش‌بینی شده است. از مهم‌ترین تحولات این قانون می‌توان به ارتقای جایگاه معاونت تنظیم‌گری و نظارت، گسترش دامنه اشخاص تحت نظارت و توسعه چتر نظارتی بانک مرکزی اشاره کرد. همچنین برای نخستین بار، ارتقای توان نظارتی بانک مرکزی بر اشخاص تحت نظارت در زمره اهداف قانون قرار گرفته و مسئولیت این بانک در حفظ ثبات و سلامت شبکه بانکی مورد تأکید واقع شده است. افزون بر این در بخش وظایف، بر مأموریت‌های نظارتی بانک مرکزی به‌طور مکرر تأکید شده و در مهم‌ترین رکن تصمیم‌گیری، یعنی هیئت عالی، معاون نظارت به عضویت این هیئت درآمده است؛ امری که بیانگر ارتقای قابل توجه جایگاه و شأن نظارتی بانک مرکزی در ساختار جدید این قانون است. افزون بر این در تعیین وظایف هیئت عالی نیز جایگاه نظارت به‌طور چشمگیری تقویت شده است. از جمله ارائه گزارش‌های مستمر درباره سلامت و ثبات شبکه بانکی در نشست‌های سیاست‌گذاری پولی و ارزی و همچنین نهادسازی «شورای تنظیم‌گری و نظارت بانکی» از مهم‌ترین نوآوری‌های این قانون به شمار می‌رود. همچنین مواد ۱۹ و ۲۰ قانون، زیرساخت‌های نظارتی بانک مرکزی را تقویت کرده و با یکپارچه‌سازی سازکارهای نظارتی و پیش‌بینی شاخص‌های مهم نظارتی، چهارچوب لازم را برای اعمال نظارت دقیق، مستمر و مؤثر بانک مرکزی بر عملکرد و رفتار

بانک‌ها فراهم ساخته است.

مواد ۲۱ و ۲۲ و مواد بعدی، با نهادسازی جدید و انتخاب معاون تنظیم‌گری و نظارت به‌عنوان دادستان بانک مرکزی می‌تواند به‌عنوان ابزاری جهت افزایش هزینه عدم تبعیت اشخاص تحت نظارت که در گذشته بسیار ضعیف بود، استفاده شود. در مواد ۴۵ تا ۴۷، اختیارات خوبی برای سوءرفتارهای مالی بانک‌ها و اشخاص تحت نظارت به بانک مرکزی اعطا شده است.

جزء دوم بند (ب) در ماده ۳ قانون بانک مرکزی، ثبات و سلامت شبکه بانکی و سایر «اشخاص تحت نظارت» را به‌عنوان هدف بانک مرکزی ذکر کرده است. در تعریف اشخاص تحت نظارت نیز در بند (ر) ماده ۱ بیان شده است: «کلیه مؤسسات اعتباری، صندوق‌های قرض‌الحسنه، تعاونی‌های اعتبار و سایر مؤسسات سپرده‌پذیر، شرکت‌های واسپاری (لیزینگ)، صرافی‌ها، شرکت‌های مدیریت دارایی‌های مؤسسات اعتباری، شرکت‌های اعتبارسنجی ارائه‌دهنده خدمات به مؤسسات اعتباری و سایر اشخاص که به انجام عملیات یا ارائه خدمات بانکی و ارائه ابزارهای پرداخت، اشتغال دارند. تشخیص مصداق بر عهده بانک مرکزی است». همچنین جزء اول بند (الف) ماده ۴ این قانون، جلوگیری از بروز تخلف توسط «اشخاص تحت نظارت» و تنبیه اشخاص تحت نظارت متخلف را وظیفه بانک مرکزی دانسته است. در ماده ۴ ذیل بند (الف) همچنان در بند ۱۶، پایش مستمر عملکرد اشخاص تحت نظارت و تهیه گزارش‌های فصلی در زمینه میزان همسویی آنها با اهداف بانک مرکزی، جزو وظایف بانک مرکزی ذکر گردیده است. در فصل چهارم این قانون با عنوان «گسترش اشراف اطلاعاتی و توسعه وظایف و اختیارات نظارتی»، دو ماده ۱۹ و ۲۰ قرار گرفته که در ماده ۲۰ بند (الف) به برخی اطلاعات و شاخص‌های احتیاطی اشاره شده که اشخاص تحت نظارت باید به‌صورت برخط به بانک مرکزی گزارش نمایند. برخی از شاخص‌های اشاره‌شده به‌منظور نظارت بر عملکرد اشخاص تحت نظارت در بند الف ماده ۲۰ عبارت‌اند از:

- مانده سپرده‌ها به تفکیک انواع سپرده
- مانده تسهیلات اعطایی به تفکیک انواع تسهیلات
- مانده کل تعهدات پذیرفته‌شده به نفع اشخاص به تفکیک نوع تعهدات
- میزان تسهیلات غیر جاری امهال‌شده
- مانده بدهی به بانک مرکزی به تفکیک سرفصل‌های مربوط
- مانده مطالبات از بانک مرکزی به تفکیک سرفصل‌های مربوط
- نسبت کفایت سرمایه مؤسسات اعتباری

در تبصره این بند اشاره شده که سایر شاخص‌های احتیاطی و نظارتی توسط بانک مرکزی تهیه و به تصویب هیئت عالی بانک مرکزی می‌رسد. با همه اینها و علی‌رغم اینکه قانون بانک مرکزی از جهت نظارت بر شبکه بانکی گام رو به جلویی محسوب می‌شود، اما انتقاداتی به آن

وارد است که در ادامه به آنها پرداخته می‌شود.

## ۲-۱- عدم توجه به نظارت احتیاطی کلان

همان‌طور که بیان شد (جدول ۱)، نظارت احتیاطی خرد و کلان از جهات مختلف با یکدیگر تفاوت دارند و اساساً بررسی، کنترل و پیشگیری از ریسک سیستمی و ثبات مالی بر عهده نظارت احتیاطی کلان است؛ اما در بررسی بخش‌های مربوط به نظارت و کلیت ساختار قانون بانک مرکزی در عین اینکه ثبات شبکه بانکی بر عهده بانک مرکزی قرار داده شده، اشاره‌ای به نظارت احتیاطی کلان نشده است.

بیشتر بخش‌های مربوط به نظارت که مروری بر آنها صورت گرفت، متمرکز بر هر بانک به صورت مجزا است و همچنین شاخص‌های مورد بررسی نیز ناظر به هر بانک طراحی شده است؛ بنابراین تنها نظارت احتیاطی خرد مورد توجه قانون بانک مرکزی بوده است. در نظارت احتیاطی کلان، مخاطب بانک مرکزی تنها اشخاص تحت نظارت مطرح شده در قانون بانک مرکزی نیستند، بلکه هر نهاد، شرکت و مؤسسه‌ای که امکان ایجاد بی‌ثباتی در نظام مالی و پولی را داشته باشد، مورد نظارت و بررسی قرار می‌گیرد. به‌طور خاص نهادهای مدیریت دارایی، بیمه‌ها و شرکت‌های مشابه آنها در مرحله اول تحت بررسی قرار می‌گیرند (Central Bank of Ireland, 2020).

## ۲-۲- نبود رویکرد فعالانه و مبتنی بر ریسک در نظارت

با اینکه در قانون بانک مرکزی طبق بند (الف) ماده ۲۰، برخی شاخص‌ها و اطلاعات به صورت برخط در اختیار بانک مرکزی قرار می‌گیرد و همچنین طبق جزء ۳ بند (الف) ماده ۴، وظیفه ایجاد زیرساخت‌های فنی لازم برای تحقق اهداف بانک مرکزی از جمله تشکیل پایگاه(های) جامع جمع‌آوری داده و تحلیل داده بر عهده بانک مرکزی قرار گرفته است، اما همچنان رویکرد فعالانه و پیشگیرانه در نظارت دیده نمی‌شود. در رویکرد فعالانه و مبتنی بر ریسک، بانک مرکزی سعی دارد تا پیش از وقوع ریسک، آن را پیش‌بینی و منشأ آن را شناسایی کرده و از وقوع آن پیشگیری نماید؛ اما در این رویکرد با توجه به عدم دسترسی به برخی اطلاعات و عدم اجبار بانک مرکزی به رویکرد فعالانه، همچنان بانک مرکزی پس از وقوع ریسک متوجه خواهد شد. در رویکرد مبتنی بر ریسک نهادهای تحت نظارت بر اساس شدت و میزان اثرگذاری بر ثبات مالی و ریسک سیستمی دسته‌بندی شده و برای هرکدام نظارت‌های به‌خصوصی در نظر گرفته می‌شود (Central Bank of Ireland, 2020).

## ۳- الگوی نظارت احتیاطی کلان هوشمند و مبتنی بر ریسک

همان‌طور که در بخش‌های پیشین اشاره گردید، نظارت احتیاطی کلان یکی از جنبه‌های نظارت و تنظیم‌گری است که در قانون بانک مرکزی به آن پرداخته نشده است. هدف از نظارت‌های احتیاطی

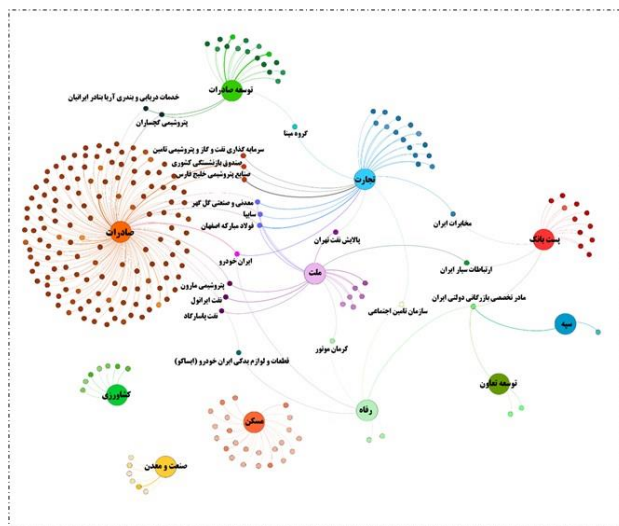
کلان و خرد ایجاد ثبات مالی است. ثبات مالی نشان دهنده وضعیتی است که سیستم مالی به صورت کارا عمل می نماید و تخصیص منابع به صورت کارا صورت گرفته، سیستم مالی می تواند ریسک ها را مدیریت کرده و مطمئن شود که بدهی ها تسویه می شوند، حتی در موقعیت هایی که اقتصاد با شوک، بحران و یا تغییرات ساختاری بزرگ مواجه است (Mihaela & Ilie, 2013).

ارتباط ثبات مالی و ریسک های سیستمی با متغیرهایی نظیر درجه ارتباط بانک ها با یکدیگر، اندازه میزان مواجهه با ریسک بانک ها نسبت به یکدیگر و درجه تمرکز سیستم مورد بررسی قرار می گیرد و ثبات نظام بانکی را مورد بررسی قرار می دهد (Mihaela & Ilie, 2013). برای تبیین بهتر تفاوت میان نظارت احتیاطی کلان و نظارت احتیاطی خرد، می توان چنین فرض کرد که هر نهاد مالی معادل یک ورقه تأمین مالی است و زیان احتمالی هر ورقه به منزله هزینه ای برای اقتصاد واقعی تلقی می شود. بر این اساس، نظارت احتیاطی کلان با رویکردی پرتفومحور، به توزیع کلی ریسک و اندازه دم توزیع احتمال بازده مجموعه این اوراق توجه دارد؛ در حالی که نظارت احتیاطی خرد، دم توزیع احتمال بازده و ریسک هر ورقه را به صورت مستقل و مجزا مورد ارزیابی قرار می دهد (Borio, 2003).

حال سؤالی که در اینجا مطرح می شود، این است که با توجه به نظارت احتیاطی کلان، چه زمانی می توان نظارت را هوشمند و فعالانه و همچنین مبتنی بر ریسک در نظر گرفت؟ به عبارتی اضافه شدن چه مواردی می توان صفات مذکور را به نظارت احتیاطی اضافه نماید؟ هوشمندی زمانی مطرح می شود که بتوان بدون دخالت انسان و اظهار نظر مبتنی بر سلاقی و علایق و تنها مبتنی بر برخی الگوریتم های تعیین شده نظارت کرد. فعال بودن در نظارت نیز در صورتی محقق می شود که به سرعت بتوان خطر را شناسایی کرد و واکنش مناسب انجام داد. مبتنی بر ریسک بودن نیز به این معنا است که خطراتی که سیستم مالی را تهدید می نماید، شناسایی شده و دائم مورد رصد و بررسی قرار بگیرد و بر اساس پیش بینی ها با واکنش های فعالانه از ضربه به سیستم مالی جلوگیری شود. برای اینکه ریسک کل سیستم بانکی و مالی با تعریف شاخص هایی به صورت شبکه ای مورد ارزیابی قرار بگیرد و همان طور که در تفاوت بین نظارت احتیاطی خرد و کلان بیان شد، منشأ ریسک که در نظارت احتیاطی کلان درون شبکه ای است، به صورت هوشمند و فعالانه شناسایی شود، پیشنهاد می گردد تا با نگاه شبکه ای و گرافی ارتباطات بین بانک ها، تسهیلات گیرندگان و گروه کسب و کار بانک ها (مجموعه گروه مالی) مورد ارزیابی و بررسی قرار بگیرد و شاخص ها و کنترل هایی از این جهت بر کل شبکه مالی و بانکی اعمال گردد. در صورت نبود نگاه شبکه ای، دریافت تسهیلات و تعهدات توسط اشخاص و شرکت ها از چندین بانک مورد ارزیابی قرار نمی گیرد و در صورت نکول شرکت یا شخص فقط یک بانک آسیب نمی بیند. اینکه یک شخص یا شرکت تا چه میزان می تواند از کل شبکه بانکی تسهیلات و تعهدات دریافت نماید، نکته بسیار مهمی است. همچنین اینکه بخش های مختلف اقتصاد با



در سراسر شبکه بانکی منتشر شده و به ریسک سیستمی تبدیل شود.



شکل ۲- گراف شرکت‌های دریافت‌کننده تسهیلات و تعهدات کلان از بانک‌های دولتی و خصوصی شده در سال ۱۴۰۱  
(منبع: نتایج پژوهش)

موارد یادشده تنها نمونه‌ای محدود از الگوی پیشنهادی این پژوهش است؛ در حالی که این رویکرد باید نسبت به تمامی اشخاص و بخش‌های اقتصادی اجرا شود. با این حال اجرای آن با موانعی مواجه است؛ از جمله فراهم نبودن زیرساخت‌های قانونی لازم برای دسترسی بانک مرکزی به اطلاعات شرکت‌ها و ارزیابی هوشمند حوزه فعالیت آنها. این امر از آن جهت اهمیت دارد که اتکای نظام بانکی به اعلام کتبی و خوداظهاری اشخاص، با کاستی‌های جدی همراه بوده و می‌تواند به ارائه اطلاعات غیرواقعی یا غیرمنطبق با واقعیت منجر شود.

### نتیجه‌گیری

نظارت بانکی به دلیل پیوند تنگاتنگ آن با ثبات مالی ازجمله مهم‌ترین موضوعات حوزه پولی و بانکی است. نظارت بانکی در یک تقسیم کلی به نظارت احتیاطی خرد و کلان تقسیم می‌شود. این دو نظارت از جهت هدف میانی، هدف نهایی، نوع ریسک و ارتباط بین نهادها با یکدیگر متفاوت هستند. در بررسی قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که در آن ساختار جدید بانک مرکزی تغییر کرده و بخش‌های نظارت بانکی آن تقویت شده، مشخص می‌شود هرچند این قانون گامی رو به جلو محسوب می‌شود، همچنان با کاستی‌ها و نارسایی‌هایی مواجه است. مهم‌ترین ضعف این قانون، عدم توجه به نظارت احتیاطی کلان است. در بخش‌های مختلف قانون بانک مرکزی

تمرکز اغلب بر نظارت خرد بوده و حتی شاخص‌هایی مورد اشاره قرار گرفته تا به‌صورت برخط، بانک مرکزی امکان نظارت بر اشخاص تحت نظارت را داشته باشد و این اجازه به بانک مرکزی داده شده است که در صورت لزوم ریزداده‌های لازم جهت بررسی شاخص‌های مذکور را نیز از بانک‌ها دریافت نماید؛ با این حال درمجموع، الگوی نظارتی پیش‌بینی شده در قانون نه هوشمند است و نه فعالانه؛ زیرا دریافت ریزداده‌ها فقط در صورت نیاز انجام می‌شود. افزون بر این رویکرد نظارتی قانون مبتنی بر ریسک نیست و بانک مرکزی بیشتر به رصد جریان رخدادهای اکتفا می‌کند و پس از وقوع ریسک در یک بانک، به بررسی علل آن و بهره‌گیری از ابزارهای نظارتی می‌پردازد. در این قانون به نظارت احتیاطی کلان و ریسک‌های سیستمی که در سیستم بانکی نه به‌صورت یک متغیر برون‌زا، بلکه به‌صورت درون‌زا و از دل روابط بانک‌ها با یکدیگر و یا مشتریان بانک‌ها با بانک‌ها ایجاد می‌شود، اشاره‌ای نشده و شاخصی برای نظارت بر این ریسک‌ها نیز مدنظر قرار نگرفته است. نظارت احتیاطی کلان به‌مانند محاسبه ارزش در معرض خطر یک پرتفوی اوراق است و نظارت احتیاطی خرد به‌منزله محاسبه ارزش در معرض خطر تک‌تک اوراق پرتفو است.

پیشنهاد این پژوهش، استقرار الگوی «نظارت احتیاطی کلان هوشمند، فعالانه و مبتنی بر ریسک» است. در این الگو، نظارت به‌گونه‌ای طراحی می‌شود که دخالت نیروی انسانی در محاسبه شاخص‌ها و ارزیابی عملکردها به حداقل برسد. همچنین رویکردی فعالانه اتخاذ می‌شود تا ریسک‌ها پیش از وقوع شناسایی شده و راهبردهای مناسب برای مقابله با آنها احصا شود. افزون بر این الگو بر مبنای ریسک استوار است تا ریسک‌ها به‌صورت پیش‌بینانه و احتمالی رصد و پایش شوند. در این چهارچوب، تحلیل روابط میان بانک‌ها و مشتریان و بهره‌گیری از رویکردهای شبکه‌ای و گرافی برای شناسایی ریسک‌های درون‌زایی که می‌توانند منشأ ریسک سیستمی و بی‌ثباتی شبکه بانکی و مالی باشند، به‌عنوان یکی از ارکان اصلی نظارت احتیاطی کلان، که در قانون بانک مرکزی مورد غفلت قرار گرفته است، مورد توجه قرار می‌گیرد.

در این پژوهش مثالی از دریافت تسهیلات و تعهدات کلان توسط برخی شرکت‌های بورسی از چند بانک بر اساس اطلاعات صورت‌های مالی بانک‌ها ارائه شده است که نشان می‌دهد برخی از شرکت‌ها از دو یا سه بانک تسهیلات و تعهدات کلان دریافت کرده‌اند و در صورت نکول هم‌زمان به چند بانک ضربه خواهند زد و شبکه بانکی را با ریسک مواجه خواهند کرد. همچنین حجم تسهیلات و تعهدات کلان اعطایی به صنایع مختلف مورد بررسی قرار گرفته است که بر اساس آن، صنعت محصولات شیمیایی بیشترین سهم را از تسهیلات و تعهدات کلان دریافت کرده است. از این رو وقوع شوک در این صنعت و نکول احتمالی شرکت‌های فعال در آن می‌تواند منشأ ریسک سیستمی بوده و ثبات نظام بانکی را با مخاطره مواجه سازد. بر این اساس ضروری است بانک مرکزی با اتخاذ چنین رویکردی، نظارت بر نظام بانکی و مالی را تقویت کرده و منشأ

بی‌ثباتی‌های مالی را شناسایی و حدود و ضوابط لازم را برای مدیریت آنها تعیین کند. همچنین این نظارت باید شناسایی و ارزیابی گروه‌های کسب‌وکار بانک‌ها و عملکرد آنها را نیز در برگیرد. تحقق این امر مستلزم دریافت و تحلیل داده‌های یادشده و انجام برخی اصلاحات، از جمله فراهم شدن امکان شناسایی شرکت‌ها بر مبنای عملکرد واقعی آنها است.

### پیشنهادهای کاربردی

۱. استفاده از ظرفیت تبصره بند الف ماده ۲۰ قانون بانک مرکزی به‌منظور اضافه کردن شاخص‌های احتیاطی کلان: یکی از ضعف‌هایی که در این تحقیق بررسی و اشاره شد، عدم تعریف شاخص‌های احتیاطی کلان در قسمت نظارت قانون بانک مرکزی بود که نیاز است از ظرفیت این تبصره استفاده شده و اضافه شود.

۲. استفاده از ظرفیت تشخیص اشخاص تحت نظارت برای توسعه اشخاص تحت نظارت به دریافت‌کنندگان تسهیلات و اطلاعات آنها: در طراحی قانون ظرفیت‌های تشخیصی که وجود دارد، این امکان را ایجاد می‌کند که برخی از شاخص‌های احتیاطی کلان را از این طریق تعریف کرده و جهت توسعه چتر نظارتی بانک مرکزی به‌ویژه درخصوص شرکت‌ها، ذی‌نفعان، دریافت‌کنندگان تسهیلات و... استفاده کرد.

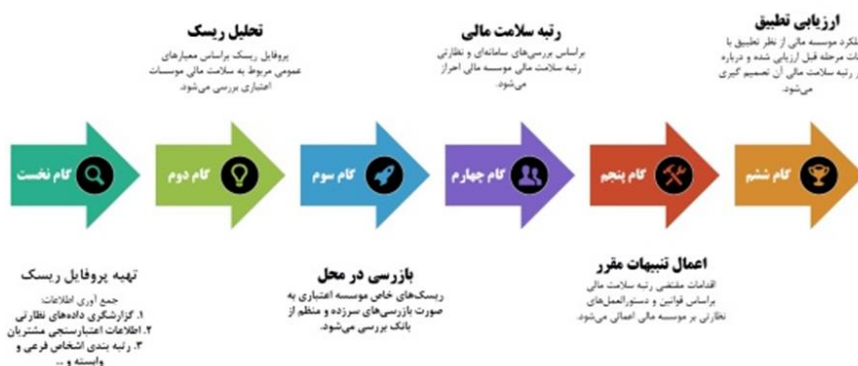
۳. استفاده از ظرفیت طرح بانکداری برای گنجاندن نظارت احتیاطی کلان و طراحی ساختار آن: علی‌رغم موارد بالا، خیلی از شاخص‌های حیاتی و مهم در نظارت احتیاطی کلان نیاز به قانونگذاری دارد و از طریق مقررات داخلی بانک مرکزی ضمانت اجرای پایینی دارد، لذا نیاز است به‌سرعت این موارد احصا و در قانون تمهید شود.

۴. استفاده از ظرفیت جزء ۳ بند الف ماده ۴ که ایجاد زیرساخت‌های فنی لازم برای تحقق اهداف بانک مرکزی از جمله تشکیل پایگاه(های) جامع جمع‌آوری داده و تحلیل داده را وظیفه بانک مرکزی دانسته است.

با توجه به نکاتی که در قسمت‌های قبل گفته شد، مهم‌ترین راهکار و با اولویت‌ترین اقدام ایجاد این پایگاه داده است، چراکه استقرار سایر قسمت‌های چهارچوب نظارت احتیاطی کلان منوط به تحقق این امر است. لذا نیاز است کمی بیشتر به جزییات آن پرداخت؛ علت شکست بسیاری از طرح‌های اصلاح نظام بانکی عدم آگاهی نسبت به ساختار اطلاعات موجود در نظام بانکی است. منظور از ساختار اطلاعات نظام بانکی، این است که اطلاعات نظام بانکی در کدام لایه (صف

(شعبه)، ستاد (ادارات مرکزی) و بانک مرکزی) و به چه شکلی تولید می‌شود. به‌طور معمول طرح‌های اصلاح نظام بانکی یا بر این فرض مبتنی هستند که اطلاعات نظام بانکی به‌صورت شفاف در دسترس بانک مرکزی است و یا اساساً نسبت به آن بی‌توجه هستند. بررسی‌های میدانی انجام‌شده، حاکی از این است که اطلاعات مورد نیاز از نحوه عملکرد نظام بانکی در حوزه‌های مختلف به‌ویژه اطلاعات مربوط به کیفیت دارایی‌ها به‌صورت پراکنده و در لایه‌های مختلف نظام بانکی قرار دارد و بانک مرکزی دید واضحی نسبت به عملکرد نظام بانکی ندارد.

با توجه به موارد بالا، بانک مرکزی نیاز دارد تا برای سنجش وضعیت سلامت مالی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری یک پنجره واحد نظارتی ایجاد کند تا از طریق یکپارچه‌سازی اطلاعات موجود در بانک‌ها، اقدامات نظارتی و اصلاحی را اعمال کند. مقصود از پنجره واحد نظارتی، فرایندی است که طی آن بانک مرکزی بر عدم تقارن اطلاعات و پراکندگی اطلاعات در نظام بانکی فائق می‌آید و به درک مطلوبی از وضعیت سلامت مالی و مخاطرات پیش روی نظام بانکی دست می‌یابد، به‌گونه‌ای که می‌تواند اثر اعمال تدابیر نظارتی بر بانک‌ها را به‌صورت دوره‌ای مشاهده کند. طراحی اولیه پنجره واحد نظارتی به‌گونه‌ای انجام شده است که امکان اعمال فیلترهای متعدد بر داده‌ها و اطلاعات نظام بانکی را فراهم می‌کند. ساختار این پنجره و فیلترهای پیش‌بینی‌شده در آن، در شکل (۳) ارائه شده است. رتبه‌بندی مؤسسات اعتباری، مهم‌ترین جزء پنجره واحد نظارتی بانک مرکزی است. مؤسسات اعتباری در معرض ریسک‌های مختلفی قرار دارند که بر روی سلامت مالی آنها اثر می‌گذارد. یک نظام رتبه‌بندی مجموعه‌ای از شاخص‌ها و نسبت‌های مالی است که هرکدام نشان‌دهنده یک نوع خاص از ریسک‌هایی است که بانک را تهدید می‌کند.



شکل ۳. پنجره واحد نظارت بانکی (منبع: یافته‌های تحقیق؛ (چنارانی و دیگران، ۱۴۰۲))

## فهرست منابع

## الف) منابع فارسی

- آقایی، مجید و مهدیه رضاقلی‌زاده. (۱۳۹۵). بررسی عوامل مؤثر بر حجم مطالبات معوق و سررسیدشده شعب منتخب بانک سپه. مطالعاتی در مدیریت بانکی و بانکداری اسلامی، ۲.
- چنارانی، حسن، کاظم یآوری، حسن حیدری و محمدجواد شریف‌زاده. (۱۴۰۲) اثر بحران بانکی (ناترازی) بر متغیرهای کلان اقتصادی در چهارچوب مدل تعادل عمومی پویای تصادفی. مطالعات اقتصادی کاربردی ایران، (۴۶).
- چنارانی، حسن، کاظم یآوری، حسن حیدری و محمدجواد شریف‌زاده. (۱۴۰۲). تحلیل و ارزیابی ناترازی نظام بانکی ایران و اثر آن بر تولید با استفاده از الگوی DSGE: سیاست‌های مقابله با آن. مجله سیاست‌گذاری اقتصادی، ۱۵ (۳۰).
- حسین‌زاده، هدایت و فرحناز اسمعیل‌زاده. (۱۴۰۰). بررسی تأثیر نامتقارن شوک‌های پولی بر اعتبارات بانکی طی ادوار تجاری (آزمون دیدگاه کینزین‌های جدید؛ مطالعه موردی ایران). نشریه اقتصاد و بانکداری اسلامی، ۱۰ (۳۴).
- سامانی‌پور، حسن، تیمور محمدی، عباس شاکری و مهدی تقوی. (۱۳۹۹). الزامات نظارت احتیاطی کلان و تأثیر آن بر ثبات نظام بانکی ایران. فصلنامه اقتصاد مالی، ۱۴ (۵۲).
- صورت‌های مالی حسابرسی‌شده بانک‌ها و شرکت‌ها (۱۴۰۱).
- قاسمی‌فر، ثمنه، ابوالفضل شاه‌آبادی، شمس‌اله شیرین‌بخش، میرحسین موسوی و اعظم احمدیان. (۱۴۰۰). شناسایی بحران بانکی با استفاده از شاخص استرس بانکی در اقتصاد ایران (مدل عاملی پویا). دانش مالی تحلیل اوراق بهادار، ۱۴ (۴۹).
- قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲/۰۹/۰۷.
- محمودزاده، امینه، فرهاد نیلی و مسعود نیلی. (۱۳۹۵). اندازه‌گیری محدودیت مالی بنگاه؛ تبیین نقش دوره گردش نقد. دوفصلنامه علمی مطالعات و سیاست‌های اقتصاد، ۳ (۱).

## ب) منابع خارجی

- Barth, James R., Gerard Caprio & Ross Levine. (2013). Bank regulation and supervision in 180 countries from 1999 to 2011. *Journal of Financial Economic Policy*. 5(2). <https://doi.org/10.1108/17576381311329661>
- Borio, Claudio. (2003). Towards a macroprudential framework for financial supervision and regulation?. *BIS Working Papers*.
- Central Bank of Ireland. (2020). PRISM impact review, revised prudential impact models.
- Clement, Piet. (2010). The term “macroprudential”: origins and evolution. *BIS quarterly Review*. [http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qt1003h.pdf](http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1003h.pdf)
- Gibson, M. (2024). Financial risks and macroprudential supervision. *Workshop 1*. [https://www.bis.org/bcbsevents/icbs24/icbs24\\_workshop1.pdf](https://www.bis.org/bcbsevents/icbs24/icbs24_workshop1.pdf)
- Goodhart, Charles A. E. (2003). The Organizational Structure of Banking Supervision. *Economic Notes*. 31(1). <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-0300.00070>

- Krishnamurti, Damodaran & Yejin Carol Lee. (2014). *Macroprudential Policy Framework A Practice Guide*. Washington: The World Bank.
- Levieugey, Grégory, Yannick Lucotte & Florian Pradines-Jobet. (2019). The cost of banking crises: Does the policy framework matter?. *Journal of International Money and Finance*, 110. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2020.102290>
- Liebeg, David & Michaela Posch. (2011). Macroprudential Regulation and Supervision: From the Identification of Systemic Risks to Policy Measures. *Financial Stability Report, Oesterreichische Nationalbank*, (21).
- Mihaela, Lavinia & Vasile ILIE. (2013). Banking supervision in European Union. *Practical Application of Science*, 1(2).
- Noyer, C. (2014). Macroprudential policy: from theory to implementation. *Financial Stability Review*.